

# Bundesgesetz über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten (Emissionszertifikatengesetz 2011 – EZG 2011)

BGBI I 2011/118

## 1. Abschnitt Allgemeine Bestimmungen

### Ziel

**§ 1.** Ziel dieses Bundesgesetzes ist die Schaffung eines Systems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten, um auf kosteneffiziente und wirtschaftlich effiziente Weise Treibhausgasemissionen zu verringern.

*IdF BGBI I 2011/118.*

**Schrifttum:** *Fekete*, RdU-U&T 2010/7, 18; *Hartmann*, ZFR 2008, 129; *ders*, ZFR 2008, 212; *Holzer* (2008); *IPCC* (2007); *Lengauer*, ZfRV 2010, 4; *Loretz et al*, ÖBA 2010, 802; *Mayerthaler* (2006) § 1; *Rajal*, *ecolex* 2009, 846; *Schwarzer* (2005); *Sorgo* (2005) § 1; *Wimmer*, ZfV 2007, 1107; *Wollansky* (2004 a); *dies* (2004 b). Zu verfassungsrechtlichen Fragen betreffend die Ausgestaltung des Emissionshandels in Österreich s auch das zu § 15 zitierte Schrifttum.

**Rechtsprechung:** VfSlg 19.157/2010.

### Übersicht:

	Rz
I. Allgemeines . . . . .	1 – 3
II. Kompetenzrechtliche Grundlage . . . . .	4, 5
III. Wissenschaftlicher Hintergrund . . . . .	6 – 11
IV. Völkerrechtlicher Kontext . . . . .	12 – 22
A. Klimarahmenkonvention . . . . .	12, 13
B. Kyoto-Protokoll . . . . .	14 – 22
V. Unionsrechtlicher Kontext . . . . .	23 – 38
VI. Effizienz des Systems . . . . .	39 – 43
VII. Ausblick . . . . .	44, 45

### I. Allgemeines

- 1 § 1 definiert das **Ziel** des Gesetzes, nämlich in Umsetzung der ETS-RL ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten zu schaffen. Entscheidend ist, dass das System so gestaltet sein muss, dass **„auf kosteneffiziente und wirtschaftlich effiziente Weise“ Treibhausgasemissionen reduziert werden** (vgl. ErwGr 1 der RL 2009/29/EG). Diese Kriterien gelten für das Gesamtsystem, nicht notwendigerweise für jeden einzelnen Teilnehmer am System; sie gehen aber über das System des Emissionshandels auch insofern hinaus, als dieses System einen Beitrag zur Erreichung der Verpflichtung der EU, ihre Treibhausgasemissionen bis 2020 um 20% gegenüber 1990 zu reduzieren, leisten soll.
- 2 Bei **Auslegung** der Bestimmungen des EZG 2011 ist die Zielbestimmung des § 1 jedenfalls als Richtschnur heranzuziehen.
- 3 Die mit dem EZG 2011 entfallene Zielbestimmung in § 1 Abs 2 EZG aF „betraf die Evaluierung von Maßnahmen zur Erreichung des Kyoto-Ziels und die auf dieser Evaluierung aufbauende Erstellung eines Programms mit weiteren Maßnahmen. Da die in Abs. 2 leg. cit. genannte Frist verstrichen und die Klimastrategie 2007 erarbeitet und von der Bundesregierung beschlossen wurde, ist die Bestimmung für die Zukunft nicht mehr nötig. Maßnahmen in Sektoren, die nicht vom Emissionshandel erfasst sind, sollen gemäß dem Regierungsprogramm für die XXIV. GPs in Zukunft in einem Bundesklimaschutzgesetz [nunmehr als KSG in Kraft, Anm] geregelt werden.“ (ErlRV 1393 BgNR 24. GP).

### II. Kompetenzrechtliche Grundlage

- 4 Die ErlRV 400 BgNR 22. GP zum EZG StF sagen zur **Kompetenzgrundlage** Folgendes: „Die Kompetenzgrundlage des gegenständlichen Entwurfs liegt in **Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG** („**Luftreinhaltung . . .**“). Der Entwurf zielt mit einem besonderen Instrumentarium auf die Verringerung der Emission von Treibhausgasen – also von Substanzen, die unstrittig als **Luftschadstoffe** (vgl. § 2 Abs 1 IG-L) gelten – durch die Emittenten solcher Treibhausgase ab. Die Besonderheit des eingesetzten Instrumentariums ist allein darin zu sehen, dass der Entwurf nicht im ordnungsrechtlichen Sinn zur Verringerung dieser Emissionen zwingt, sondern den Emittenten nach marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten Raum zur Variantenbeurteilung nach ökonomischer Effizienz eröffnet. Ein zentrales Mittel zur Erreichung dieses Zieles ist die – schrittweise reduzierte – Zuweisung von Emissionsrechten und die Verpflichtung zur periodischen Ablieferung von Emissionsrechten. Unter-

stützend tritt die ‚Genehmigung‘ als gemeinschaftsrechtlich vorgegebene Grundlage für die Zuweisung von Emissionsrechten hinzu. Bei den die ‚Genehmigung‘ betreffenden Bestimmungen handelt es sich allerdings nicht um ‚Anlagenrecht‘ im herkömmlichen Sinn, vielmehr bleiben die rechtlichen Voraussetzungen für den Betrieb der betroffenen Anlagen unberührt. Gegenstand der Genehmigung ist die behördliche Feststellung des Vorliegens der Voraussetzungen für die Teilnahme am System der Verwaltung der Emissionsrechte, mithin ein von der Verwaltung der Emissionsrechte nicht abteilbarer Gesichtspunkt.

Die Emissionsrechte können auch Gegenstände privatrechtlicher Rechtsgeschäfte (‚Transaktionen‘) sein. Der Entwurf regelt nun nicht diese Rechtsgeschäfte selbst, sondern allein die behördliche Registrierung des Ergebnisses solcher – zulässiger und rechtswirksamer – Transaktionen, wobei die Registrierung ein notwendiges rechtstechnisches Mittel zur Kontrolle der Ordnungsgemäßheit der periodischen Abgabe von Emissionsrechten in der Form von Zertifikaten ist. Im selben Sinn kommt auch den weiteren Bestimmungen des Entwurfs lediglich unselbständige bzw instrumentelle Funktion im Hinblick auf seinen Kern zu, der in der periodischen Zuweisung von Emissionsrechten und in der periodischen Ablieferung von Emissionsrechten besteht und, wie gezeigt, dem Kompetenztatbestand der ‚Luftreinhaltung . . .‘ zuzuzählen ist.

Angelegenheiten der Luftreinhaltung unterliegen auch dann dem Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG, wenn sie Emittenten betreffen, die – in anderer Hinsicht – anderen Kompetenztatbeständen unterliegen (vgl zB VwGH 23. 2. 1990, 89/18/0160).“

Die Subsumtion von Treibhausgasen (vgl § 3 Z 3) unter den Begriff „Luftschadstoffe“, wie sie der einfache Bundesgesetzgeber durchgängig (neben EZG 2011 und IG-L etwa auch für das KSG) vornimmt und wie sie in der **Literatur** vertreten wird (vgl etwa *Holzer* [2008] 52 f; *Mayerthaler* [2006] § 1 Rz 4f sowie *Schwarzer* [2005] 26f), wird auch implizit vom **VfGH** geteilt. In VfSlg 19.157/2010 hat der Gerichtshof dazu im Rahmen einer verfassungsrechtlichen Prüfung des EZG aF ausgeführt: „Dem Gesetzgeber steht es frei, das Recht, die Luft unentgeltlich mit Schadstoffen zu belasten, zu beschränken und auf ein bestimmtes, im Hinblick auf die verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechte auf Freiheit der Erwerbsbetätigung und auf Unversehrtheit des Eigentums verhältnismäßiges Maß zu reduzieren. Bei den hier zu treffenden Verteilungsentscheidungen zwischen den einzelnen Verursachern der Umweltbelastung im Zusammenhang mit Klimaschutzanforderungen ist dem Gesetzgeber zudem ein weiter umweltpolitischer Gestaltungsspielraum zuzubilligen.“

### III. Wissenschaftlicher Hintergrund

- 6 Der globale **Klimawandel** und die damit verbundenen negativen Folgen für den Menschen und die Umwelt wurden bei der ersten Weltklimakonferenz im Jahr 1979 erstmals in den (umwelt-)politischen Fokus gerückt. Das **Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC)** aus 1992 definiert in seinem Art 1 den Begriff „Klimaänderung“ als „Änderungen des Klimas, die unmittelbar oder mittelbar auf menschliche Tätigkeiten zurückzuführen sind, welche die Zusammensetzung der Erdatmosphäre verändern, und die zu den über vergleichbare Zeiträume beobachteten natürlichen Klimaschwankungen hinzukommen.“
- 7 Der **Zwischenstaatliche Ausschuss für Klimaänderung** (Intergovernmental Panel on Climate Change, **IPCC**), eine im Jahr 1988 erfolgte gemeinsame Gründung von WMO und UNEP, hat die Aufgabe, die diesbezüglichen wissenschaftlichen Grundlagen zu sammeln, zu analysieren und **Sachstandsberichte** zum wissenschaftlichen Verständnis der Klimaänderung zu verfassen. Mittlerweile sind vier Sachstandsberichte betreffend globalen Klimawandel (1990, 1995, 2001, 2007) ausgearbeitet worden. Mehrere tausend Wissenschaftler beurteilen das aktuell vorliegende Wissen über Klimaänderung in drei Arbeitsgruppen zu den wissenschaftlichen, technischen und sozioökonomischen Aspekten der Klimaänderung. Festzuhalten ist, dass das IPCC keine neuen Forschungen durchführt, sondern politisch relevante Beurteilungen von bestehender („peer-reviewter“) Literatur zum Klimawandel durchführt.
- 8 In der Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger des Berichts der Arbeitsgruppe I (Wissenschaftliche Grundlagen) des vierten Sachstandsberichts – *IPCC (2007) 5* – ist zu lesen: „Die globalen atmosphärischen Konzentrationen von Kohlendioxid, Methan und Lachgas sind als Folge menschlicher Aktivitäten seit 1750 markant gestiegen und übertreffen heute die aus Eisbohrkernen über viele Jahrtausende bestimmten vorindustriellen Werte bei weitem [ . . . ]. Der weltweite Anstieg der Kohlendioxidkonzentration ist primär auf den Verbrauch fossiler Brennstoffe und auf Landnutzungsänderungen zurückzuführen, während derjenige von Methan und Lachgas primär durch die Landwirtschaft verursacht wird.“
- 9 Weiter heißt es dort (aaO 3): „Eine Erwärmung des Klimasystems ist eindeutig, wie dies nun aufgrund der Beobachtungen des Anstiegs der mittleren globalen Luft- und Meerestemperaturen, des ausgedehnten Abschmelzens von Schnee und Eis und des Anstiegs des mittleren globalen Meeresspiegels ersichtlich ist [ . . . ].“

Die Auswirkungen dieser Erwärmung des Klimasystems fasst das IPCC für Europa (aaO 12) wie folgt zusammen: „Der Klimawandel wird voraussichtlich regionale Unterschiede in Europas natürlichen Ressourcen und Gütern verstärken. Zu den negativen Auswirkungen zählen ein erhöhtes Risiko durch flutartige Überschwemmungen im Landesinneren, häufigere Küstenüberschwemmungen und verstärkte Erosion (durch Unwetter und Meeresspiegelanstieg). In den Gebirgsregionen wird es zu einem Rückzug der Gletscher, einem Rückgang der Schneedecke und des Wintertourismus und zu einem erheblichen Verlust der Arten (in Szenarien mit hohen Emissionen in manchen Gebieten um bis zu 60% bis 2080) kommen. Für Südeuropa – eine Region, die bereits heute gegenüber Klimaschwankungen anfällig ist – werden infolge der Klimaänderung schlechtere Bedingungen (hohe Temperaturen und Dürre), geringere Wasserverfügbarkeit und geringeres Wasserkraft-Potenzial sowie ein Rückgang des Sommertourismus und der Ernteertragsfähigkeit im Allgemeinen projiziert. Der Klimawandel wird voraussichtlich auch das Gesundheitsrisiko durch Hitzewellen sowie die Häufigkeit von Waldbränden erhöhen.“

Die internationale Staatengemeinschaft hat sich mittlerweile das Ziel gesetzt, die globale **Erwärmung auf 2 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen**, um die negativen Auswirkungen möglichst gering zu halten (Entscheidung 1/CP.16 der Konferenz der Vertragsparteien der UNFCCC). Dieses Ziel ist angesichts der globalen Emissionsentwicklung allerdings aus derzeitiger Sicht sehr schwierig einzuhalten.

## IV. Völkerrechtlicher Kontext

### A. Klimarahmenkonvention

Bei der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro (Brasilien) 1992 wurde (neben zwei weiteren Verträgen) das **Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC)** unterzeichnet. Darin verpflichten sich die Vertragsparteien, Strategien und Maßnahmen zu ergreifen, um eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems zu verhindern. Das Übereinkommen ist für Österreich am 29. 5. 1994 in Kraft getreten (BGBl 1994/414). Das Rahmenübereinkommen unterscheidet zwischen den Verpflichtungen von entwickelten Länder (sog „Annex I Länder“) und Entwicklungsländern (sog „Nicht-Annex I Länder“).

Die UNFCCC enthält allerdings keine konkreten quantifizierten Verpflichtungen zur Emissionsreduktion. Aus diesem Grund wurde be-

reits bei der ersten Vertragsparteienkonferenz des Übereinkommens in Berlin 1995 eine Arbeitsgruppe ins Leben gerufen, die ein Rechtsinstrument entwickeln sollte, das quantifizierte Emissionsbegrenzungs- und -reduktionsziele für entwickelte Länder enthalten sollte („Ad Hoc Group on the Berlin Mandate“).

### B. Kyoto-Protokoll

- 14** Die Verhandlungen unter dem „Berlin Mandate“ konnten bei der dritten Vertragsparteienkonferenz der UNFCCC 1997 in Kyoto (Japan) abgeschlossen werden. Das „Kyoto-Protokoll“ (KP) ist für Österreich am 2. 5. 2005 in Kraft getreten (BGBl III 2005/89). Es enthält quantifizierte Emissionsbegrenzungs- und -reduktionsziele („QELRO“) für entwickelte Länder im Zeitraum 2008–2012 auf der Basis von 1990 für sechs Treibhausgase (Kohlenstoffdioxid, Distickstoffmonoxid [Lachgas], Methan, teil- und perfluorierte Kohlenwasserstoffe und Schwefelhexafluorid, vgl auch § 3 Z 3). Die zu Reduktionen bzw Beschränkungen verpflichteten Länder (Annex B Länder) erhalten ein Kontingent von „Assigned Amount Units“ (AAU) im Ausmaß der Emissionen in Tonnen, die sie aufgrund ihrer Reduktionsverpflichtung 2008–2012 ausstoßen dürfen.
- 15** Zur Einhaltung dieser Ziele müssen die Staaten gem KP **Politiken und Maßnahmen** setzen, vor allem in den Bereichen
- Verbesserung der Energieeffizienz,
  - Schutz von CO<sub>2</sub>-Senken, nachhaltige Landwirtschaft,
  - verstärkter Einsatz von erneuerbarer Energie,
  - Verbesserung der Energiemarkt-Rahmenbedingungen,
  - Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen im Verkehrssektor sowie
  - Abfallverwertungsmaßnahmen zur Reduktion der Methanemissionen.
- 16** Zur Erfüllung dieser Verpflichtungen können sich die Vertragsparteien der sog „**flexiblen Mechanismen**“ bedienen. Dazu zählen JI, CDM und ET.
- 17** „**Joint Implementation**“ (JI, Art 6 KP): Aufgrund von Emissionsreduktionen, die durch Projekte in entwickelten Ländern (Annex I Ländern gem UNFCCC) erzeugt werden, können AAU in sog „Emission Reduction Units“ (ERU, vgl § 3 Z 8) umgewandelt werden. Diese ERU werden den Projektbeteiligten (Investor oder Inhaber) gutgeschrieben. Mit ERU kann weiter gehandelt werden.
- 18** „**Clean Development Mechanism**“ (CDM, Art 12 KP): Aus emissionsreduzierenden Projekten in Entwicklungsländern (Nicht-Annex I

Ländern) können sog „Certified Emission Reductions“ (CER, vgl § 3 Z 9) generiert werden. Diese CER werden den Projektbeteiligten (Investor oder Inhaber) gutgeschrieben. Mit CER kann weiter gehandelt werden.

Zwischenstaatlicher **Emissionshandel** (ET, Art 17 KP): Annex B 19  
Länder, die ein Kontingent an AAU haben, können damit handeln.

Wenn ein Annex B Land AAU, CER oder ERU erwirbt, kann es 20  
damit Emissionen, die über sein Kontingent an AAU hinausgehen, abdecken. **Österreich** erwirbt im Rahmen des Österreichischen JI/CDM Programms gem §§ 35 ff UFG AAU, CER und ERU im Ausmaß von höchstens 80 Mio als Beitrag für die Einhaltung des Kyoto-Ziels 2008–2012.

Die EU (damals noch EG) hat sich ebenso wie die (damals) 15 MS 21  
1997 im Rahmen des KP zu einem **Reduktionsziel von 8%** gegenüber 1990 verpflichtet. Gem Art 4 KP kann eine Organisation der regionalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit (eine solche ist die EU) ihr Reduktionsziel gemeinsam erfüllen. Die EU hat bei der Ratifikation 2002 von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. In Art 2 der Entscheidung 2002/358/EG über die Genehmigung des KP ist festgelegt, dass die EU und ihre MS ihre Verpflichtungen gem Art 3 Abs 1 KP iVm Art 4 KP und unter uneingeschränkter Beachtung des Art 10 EGV gemeinsam erfüllen. In Anhang 2 der Entscheidung sind die quantifizierten Reduktions- und Begrenzungsziele für die 15 MS festgelegt.

Das KP sieht derzeit Ziele nur für die Periode 2008–2012 vor; 22  
Verhandlungen über eine zweite Verpflichtungsperiode sind bisher ohne endgültiges Ergebnis geblieben. Die Vertragsparteienkonferenz des KP in Durban im Dezember 2011 hat sich grundsätzlich auf eine zweite Verpflichtungsperiode geeinigt, die 2013 beginnen soll (Entscheidung 1/CMP.7 der siebenten Konferenz der Vertragsparteien des KP). Allerdings wurden weder Ziele noch Länge der Periode festgelegt; entsprechende Beschlüsse sollen bei der Vertragsparteienkonferenz im Dezember 2012 in Katar getroffen werden.

## V. Unionsrechtlicher Kontext

In Umsetzung ihrer Verpflichtungen aus dem KP hat die EU auf 23  
der Basis eines intensiven Stakeholder-Prozesses ein **System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten** geschaffen, dessen rechtliche Basis mit der ETS-RL festgelegt wurde. Dieses System bezieht sich nicht, wie das in Art 17 KP vorgesehene, auf den Handel zwischen Staaten, vielmehr sind die Beteiligten an diesem System energieintensive

## § 1 Ziel

---

Unternehmen der Industrie und Energieerzeugung in den MS (sowie neuerdings auch Luftfahrzeugbetreiber, s § 2 Abs 1 Z 2 sowie §§ 28 ff).

- 24** Siehe zur Geschichte von Handelssystemen mit (knappen) Zertifikaten als Instrument der Umweltpolitik die Ausführungen in *Lengauer, ZfRV* 2010, 4 (5f) sowie *Schwarzer* (2005) 19 ff.
- 25** Im Oktober 2001 legte die EK auf der Rechtsgrundlage von Art 175 Abs 1 EGV einen Vorschlag für eine RL über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten vor. Die RL wurde im Juli 2003 von Rat und EP beschlossen, die Kundmachung erfolgte im Oktober 2003.
- 26** Die ETS-RL sah in ihrer ursprünglichen Fassung vor, dass eine Gesamtmenge an Emissionsrechten, die dem Handelssystem zur Verfügung steht, definiert und an die erfassten Anlagen (kostenlos) zugeteilt wird. Eine derartige **Zuteilung** stellt keine Emissionsbeschränkung dar, die Anlageninhaber sind allerdings verpflichtet, die Emissionen aus der Anlage zu überwachen, zu berichten und Emissionszertifikate im Ausmaß der Emissionen des jeweils vorangegangenen Jahres zurückzugeben. Wenn die Anlage in einem Jahr weniger Treibhausgase emittiert, als ihre Zuteilung beträgt, kann sie die „überschüssigen“ Emissionszertifikate entweder für künftigen Eigengebrauch innerhalb einer Handelsperiode aufbewahren oder verkaufen; wenn die Anlage mehr emittiert, kann entweder die Zuteilung des nächsten Jahres herangezogen oder können Emissionszertifikate zugekauft werden, um die Emissionen abzudecken.
- 27** Die ErlRV 400 BgNR 22. GP zum EZG aF führen dazu aus: „Dieser Ansatz hat für den Staat den Vorteil, dass das umweltpolitische Ziel, die Emissionen der betroffenen Anlagen insgesamt nicht über eine gewisse Höhe steigen zu lassen, mit sehr großer Sicherheit erreicht wird. Im Vergleich dazu können z.B. die Emissionseffekte von ordnungspolitischen oder fiskalischen Maßnahmen a priori nie exakt definiert werden. Für die betroffenen Unternehmen bietet der Emissionshandel generell mehr Flexibilität bei der Erfüllung der umweltpolitischen Ziele als bei ordnungsrechtlichen Maßnahmen.“
- 28** Beim Frühjahrsgipfel 2007 hat der Europäische Rat **klima- und energiepolitische Ziele** für die EU **bis zum Jahr 2020** beschlossen. Dazu zählen
- eine **Verringerung der Treibhausgasemissionen um 20% gegenüber 1990** als unabhängige Verpflichtung der Union (bzw um 30%, sofern ein entsprechend umfassendes internationales Abkommen für die Zeit nach 2012 zustande kommt),
  - eine Steigerung des **Anteils erneuerbarer Energien** am energetischen Endverbrauch auf 20% sowie
  - eine Steigerung der **Energieeffizienz** um 20%.



Ein Teil des Pakets zur Erreichung des Ziels einer Reduktion der Treibhausgasemissionen von 20% gegenüber 1990–2020 ist die Änderung der ETS-RL, die mit RL 2009/29/EG erfolgte. Damit werden die rechtlichen Rahmenbedingungen für den Emissionshandel für die Periode 2013–2020 und darüber hinaus festgelegt. Ein weiteres Element bildet die bereits im Vorfeld beschlossene Aufnahme des Luftverkehrs in den Emissionshandel, die ihrerseits mit RL 2008/101/EG erfolgte, vgl dazu die Übersicht in *Rajal*, *ecolx* 2009, 846. **29**

Die RL 2009/29/EG bringt für Anlagen einige wichtige Änderungen gegenüber dem bisherigen System, vgl dazu auch die Übersicht in *Fekete*, *RdU-U&T* 2010/7, 18: **30**

Die **Gesamtzahl an Zertifikaten** wird für die Perioden ab 2013 **unionsweit festgelegt**, nicht mehr auf Basis nationaler Zuteilungspläne. In der Handelsperiode 2013–2020 wird die unionsweite Gesamtzahl an Zertifikaten jährlich um 1,74% verringert, so dass es bis 2020 zu einer Reduktion um 21% gegenüber 2005 kommt. **31**

Während in den ersten beiden Handelsperioden Zertifikate weitgehend kostenlos vergeben wurden, wird ab 2013 die **Versteigerung** das Grundprinzip des Systems werden. Dieses Prinzip wird bei Anlagen zur Stromerzeugung bereits ab 2013 vollständig umgesetzt, so dass 100% der Zertifikate ersteigert werden müssen (vgl § 22 Abs 2). Die Versteigerungen werden auf einer gemeinsamen Auktionsplattform nach den Regeln der EU-Versteigerungs-VO durchgeführt. **32**

Demgegenüber wird es für Anlagen, die nicht unter die Definition des „Stromerzeugers“ fallen (s dazu § 3 Z 13 iVm § 22 Abs 1 und 3) vorläufig weiterhin Gratiszertifikate in unterschiedlichem Ausmaß geben. Das Ausmaß der Gratiszuteilung hängt davon ab, ob ein (Teil-)Sektor als besonders verlagerungsgefährdet („**carbon leakage**“) eingestuft wird oder nicht (vgl § 23 Z 10). Für die Berechnung der Gratiszuteilung kommen unionsweit einheitliche Regeln und **Referenzwerte**, die sich an den effizientesten Anlagen orientieren, zur Anwendung. **33**

Anstelle der nationalen Zuteilungspläne der ersten beiden Handelsperioden (vgl § 15) sind auf Grundlage der unionsweit einheitlichen Regeln vorläufige Zuteilungsmengen zu berechnen und in Form eines **Verzeichnisses** von Anlagen einschließlich der berechneten vorläufigen Zuteilungsmengen an die EK zu übermitteln (vgl § 24 Abs 2). Die im entsprechenden BM-Beschluss festgelegten detaillierten Zuteilungsregeln wurden auf Basis des § 23 mit der **Zuteilungsregelverordnung** (ZuRV) im österreichischen Recht verankert. **34**

Es gibt künftig keine nationalen Reserven (vgl § 19 Abs 4) für neue Marktteilnehmer, vielmehr können sie Emissionszertifikate aus ei- **35**

## § 1 Ziel

---

ner von der Europäischen Kommission verwalteten **unionsweiten Reserve** (§ 25 Abs 5 sowie § 31) beantragen.

- 36** Die **Länge der Handelsperioden** beträgt ab 2013 acht anstatt fünf Jahre (vgl § 20).
- 37** Ab 2013 werden **zusätzliche Tätigkeiten** und Treibhausgase in den **Geltungsbereich** des Emissionshandels einbezogen (vgl Anhang 3).
- 38** Mit dem EZG 2011 werden die Voraussetzungen für das Funktionieren des geänderten Emissionshandelssystems in Österreich ab 2013 geschaffen.

## VI. Effizienz des Systems

- 39** Am Ende der ersten Handelsperiode 2005–2007 sank aufgrund der bestehenden Überallokation im gesamten System und des Umstands, dass die Übertragung der Zertifikate aus der ersten in die zweite Periode nicht möglich war, der Preis auf wenige Cent pro Emissionszertifikat. Aufgrund dieser Probleme geriet das Emissionshandelssystem in der Öffentlichkeit in die Kritik, dringender Handlungsbedarf war vor allem für die EK im Hinblick auf ihr Initiativrecht, aber auch für die MS und alle Beteiligten gegeben, um die umweltpolitische Effizienz des Systems wiederherzustellen. Die Gelegenheit für Reformen bot der in Art 30 ETS-RL vorgesehene „**Reviewprozess**“, der durch einen ausführlichen Stakeholder Prozess vorbereitet wurde.
- 40** In der Mitteilung KOM(2006) 676 „Errichtung eines globalen Kohlenstoffmarkts – Bericht nach Maßgabe von Artikel 30 der Richtlinie 2003/87/EG“ wurden vier Themen für die Überprüfung der ETS-RL angesprochen:
- Geltungsbereich,
  - Einhaltung und Durchsetzung,
  - weitere Harmonisierung und erhöhte Vorhersagbarkeit sowie
  - Verbindung mit Emissionshandelssystemen in Drittstaaten.
- 41** Die Revision des Systems durch die RL 2009/29/EG trägt diesen vier Punkten Rechnung. Durch die Änderung des Zuteilungssystems, wodurch der Spielraum der MS bei der Zuteilung faktisch abgeschafft und die verfügbare Zertifikatmenge systematisch verknappt wird, sollte das Problem der **Überallokation** obsolet werden.
- 42** Der derzeit – gegen Ende der zweiten Handelsperiode – durch eine Vielzahl von Faktoren (Überallokation, Wirtschaftskrise, fiskalpolitische Probleme in der Eurozone, [relativ] niedrige Öl- und Gaspreise, usw) bedingte **niedrige Zertifikatspreis** spricht nicht grundsätzlich gegen die Effizienz des Systems. Regulierende Eingriffe in das System können al-