



Anfragebeantwortung des Budgetdienstes

Budgetäre Auswirkungen des EU-Emissionshandels und des Lastenteilungsverfahrens



Inhaltsverzeichnis

	Seite
1 Anfrage	6
2 Zusammenfassung	7
3 Überblick über die EU-Klimaziele	12
4 Budgetäre Wirkung des EU-Emissionshandelssystems.....	18
4.1 Funktionsweise des EU-Emissionshandelssystems	18
4.1.1 Entwicklung der ausgegebenen Zertifikate und der THG-Emissionen.....	19
4.1.2 Versteigerungen und kostenlose Zuteilung von Zertifikaten	21
4.1.3 „Backloading“ und Marktstabilitätsreserve.....	23
4.1.4 Entwicklung des Zertifikatepreises im EU-ETS	25
4.2 Veranschlagung im Bundeshaushalt und Voranschlagsvergleich	26
4.2.1 Voranschlagsvergleich für die Versteigerungserlöse.....	26
4.2.2 Ursachen der Voranschlagsabweichungen	28
4.2.3 Abschätzung für die Jahre 2021 und 2022.....	29
4.3 Unsicherheiten für den Bundeshaushalt.....	31
4.3.1 Unsicherheiten in Zusammenhang mit dem Zertifikatepreis	31
4.3.2 Unsicherheiten in Zusammenhang mit der versteigerten Menge an Emissionszertifikaten	32
4.3.3 Regulatorische Unsicherheiten	33
4.4 Transparenz der Budgetierung und Berichterstattung	34
5 Budgetäre Risiken aus dem EU-Lastenteilungsverfahren.....	35
5.1 Zielvorgaben und Flexibilitätsmöglichkeiten im EU-Lastenteilungsverfahren	36
5.2 Entwicklung der THG-Emissionen in Österreich	40
5.3 Mögliche budgetäre Belastung durch den Ankauf von Emissionszuweisungen	42
6 Mögliche Auswirkungen des „Fit for 55“-Pakets.....	50
6.1 Verschärfung und Ausweitung des Emissionshandelssystems.....	52
6.2 Neues Emissionshandelssystem für Straßenverkehr und Gebäude	55
6.3 Verschärfung des EU-Lastenteilungsverfahren	57
7 Abschließende Bemerkungen	59
Anhang: Anfrage	62



Abkürzungsverzeichnis

Art.	Artikel
BFG	Bundesfinanzgesetz
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BVA	Bundesvoranschlag
CBAM	Carbon Border Adjustment Mechanism (CO ₂ -Grenzausgleichssystem)
CO ₂	Kohlenstoffdioxid
CO ₂ eq	Kohlenstoffdioxid-Äquivalent(e)
CORSIA	Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation
d. h.	das heißt
DB	Detailbudget(s)
EEA	Europäische Umweltagentur
EEX	European Energy Exchange
EK	Europäische Kommission
EP	Europäisches Parlament
EU-ETS	Emissionshandelssystem der Europäischen Union
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EZG 2011	Emissionszertifikatengesetz 2011
iHv	in Höhe von
k. A.	keine Angabe
LULUCF	Landnutzung, Landnutzungsveränderung und Forstwirtschaft / Land Use, Land Use Change and Forestry
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
MSR	Marktstabilitätsreserve
NEKP	Nationaler Klima- und Energieplan
Pkt.	Punkt
rd.	rund
t	Tonne(n)
THG	Treibhausgas(e)
u. a.	unter anderem



UG	Untergliederung(en)
UNFCCC	Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen / United Nations Framework Convention on Climate Change
v. a.	vor allem
WAM	mit bestehenden Maßnahmen / with additional measures
WEM	mit zusätzlichen Maßnahmen / with existing measures
WIFO	Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
z. B.	zum Beispiel



Tabellenverzeichnis

	Seite
Tabelle 1: Veranschlagung und Erfolg der Einzahlungen im DB 43.01.04-„Emissionshandel“	27
Tabelle 2: Erwartete Entwicklung der Erlöse aus der Versteigerung von Emissionszertifikaten in den Jahren 2021 und 2022	29
Tabelle 3: Budgetäre Kosten 2021 bis 2030 aus dem Ankauf von Emissionszuweisungen bei unterschiedlichen Emissionsszenarien und Preisannahmen.....	47

Grafikverzeichnis

	Seite
Grafik 1: THG-Emissionen (ohne LULUCF, inkl. internationalem Luftverkehr) der EU-27 von 1990 bis 2019, Reduktionsziele 2020 und 2030 sowie Emissionsszenarien bis 2035.....	14
Grafik 2: THG-Emissionen 2019 im EU-ETS und im Nicht-ETS-Bereich (EU-Lastenteilung)	17
Grafik 3: Obergrenzen, ausgegebene Zertifikate und Emissionen im EU-ETS (ohne Luftverkehr).....	20
Grafik 4: Entwicklung des Zertifikatepreises im EU-ETS seit Juli 2008	25
Grafik 5: Prognosen aus den Jahren 2020 und 2021 zur Entwicklung des Zertifikatepreises im EU-ETS.....	32
Grafik 6: Reduktionsziele für 2030 im Rahmen der Lastenteilung und Emissionsentwicklung 2005 bis 2019.....	36
Grafik 7: THG-Emissionen Österreichs in CO ₂ eq (ohne LULUCF) im Jahr 2019	40
Grafik 8: Langfristige Entwicklung und Prognosen der THG-Emissionen in Österreich	41
Grafik 9: THG-Emissionen Österreichs im Nicht-ETS-Bereich und linearer Minderungspfad 2021 bis 2030	45
Grafik 10: THG-Emissionen Österreichs im Nicht-ETS-Bereich und mögliche neue Minderungspfade 2021 bis 2030 auf Basis des „Fit for 55“-Vorschlags der EK.....	58



1 Anfrage

Der Abgeordnete Erwin Angerer, Mitglied des Budgetausschusses, ersuchte den Budgetdienst um eine Studie zu den budgetären Auswirkungen von Emissionszertifikaten.¹

Die Anfrage führt aus, dass die Einzahlungen aus dem Verkauf der Emissionszertifikate im Bundesvoranschlag (BVA) 2021 mit 248,4 Mio. EUR um 59,7 Mio. EUR bzw. 31,7 % höher veranschlagt wurden als im BVA 2020. Sie verweist auf die volatile Entwicklung der Preise für Emissionszertifikate und die damit einhergehenden Unsicherheiten. Budgetrisiken könnten sich auch aus einer Verfehlung der Klimaziele im Nicht-Emissionshandelsbereich ergeben, wenn etwa Emissionsrechte von anderen Mitgliedstaaten angekauft werden müssten.

Der Budgetdienst wurde daher um eine Stellungnahme zu folgenden Fragestellungen ersucht:

- Wie haben sich die Einnahmen Österreichs aus dem Emissionshandelssystem in den vergangenen Jahren und im bisherigen Jahresverlauf 2021 entwickelt? Was sind die Gründe für Schwankungen bei den Emissionszertifikatepreisen und Emissionserlösen? Wie ist die Qualität der Budgetierung dieser Position zu beurteilen?
- Durch welche Faktoren wird die zukünftige Einnahmenentwicklung beeinflusst? Welche Unsicherheiten für den Bundeshaushalt ergeben sich dabei?
- Durch welche Maßnahmen kann die Budgetierung und Berichterstattung über das Emissionshandelssystem transparenter gestaltet werden?
- Welche budgetären Risiken bestehen aus dem EU-Lastenteilungsverfahren der Emissionsreduktionen im Nicht-Emissionshandelsbereich?

¹ Der vollständige Text der Anfrage ist am Ende dieser Studie angeschlossen.



2 Zusammenfassung

Der Abgeordnete Erwin Angerer ersuchte den Budgetdienst um die Erstellung einer Studie zu den budgetären Auswirkungen und Unsicherheiten in Zusammenhang mit dem Emissionshandelssystem der Europäischen Union (EU-ETS) sowie zu den budgetären Risiken aus dem EU-Lastenteilungsverfahren.

Überblick über die EU-Klimaziele

Mit dem Übereinkommen von Paris bekannten sich die Vertragsparteien dazu, den Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur deutlich unter 2°C und möglichst auf 1,5°C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen. Auf EU-Ebene sollten dazu bis 2030 die in CO₂-Äquivalenten (CO₂eq) gemessenen Treibhausgasemissionen (THG-Emissionen) um 40 % gegenüber 1990 reduziert werden. Das im Juni 2021 beschlossene EU-Klimagesetz sieht nunmehr deutlich ambitioniertere Ziele vor. Die THG-Emissionen sollen bis 2030 netto um mindestens 55 % gegenüber 1990 reduziert und bis 2050 soll das Ziel der Klimaneutralität erreicht werden. Zur Umsetzung dieser Ziele hat die Europäische Kommission (EK) am 14. Juli 2021 ein umfangreiches Legislativpaket „Fit for 55“ vorgeschlagen, das zahlreiche Adaptierungen und Verschärfungen der derzeit gültigen EU-Regelungen zum Klimaschutz umfasst. Dazu erfolgen nunmehr entsprechende Verhandlungen, weil eine Annahme der Vorschläge durch das Europäische Parlament und den Rat erforderlich ist.

Zur Umsetzung der EU-Ziele werden einerseits für die vom Emissionshandelssystem der EU umfassten Bereiche eigene Zielwerte festgelegt, andererseits werden im Rahmen der EU-Lastenteilung für die Emissionen der nicht vom EU-ETS umfassten Sektoren länderweise Reduktionsziele vorgegeben.

Funktionsweise des EU-Emissionshandelssystems

Das EU-ETS besteht seit dem Jahr 2005 und umfasst die Stromerzeugung, die energieintensive Industrie sowie den Luftverkehr innerhalb des EWR zuzüglich Schweiz. Es basiert auf Emissionszertifikaten, die den Inhaber zur Emission von jeweils einer Tonne CO₂eq berechtigen. Die Ausgabe der Zertifikate erfolgt zu mehr als der Hälfte über Versteigerungen, deren Einnahmen den Mitgliedstaaten zufließen. Um einer Verlagerung von Produktionsstätten und somit von THG-Emissionen in Länder ohne Besteuerung bzw. Beschränkung von THG-Emissionen (sogenanntes „Carbon Leakage“) entgegenzuwirken, wird jedoch auch ein Teil der Zertifikate kostenlos an Unternehmen zugeteilt. Die Emissionen in den unter das EU-ETS fallenden Wirtschaftszweigen sollen bis 2030 um 43 % (61 % gemäß dem „Fit for 55“-Vorschlag der EK) gegenüber 2005 gesenkt werden. Die EU gibt dazu eine



jährlich sinkende Obergrenze für die Anzahl der versteigerten bzw. zugeteilten Emissionszertifikate vor, die im Anschluss zum Marktpreis gehandelt werden können. Nicht benötigte Emissionszertifikate können auch für Emissionen in späteren Jahren eingesetzt werden. Da die tatsächlichen Emissionen zum Teil deutlich unter den ausgegebenen Zertifikaten zurückblieben, entstand ein Überschuss an im Umlauf befindlichen Emissionszertifikaten. Ab 2014 wurden daher zur Versteigerung vorgesehene Zertifikate zurückgehalten („backloading“) und 2019 einer neu eingerichteten Marktstabilitätsreserve (MSR) zugeführt. Überschreitet die Anzahl in Umlauf befindlicher Zertifikate einen Grenzwert, werden die Versteigerungen im nachfolgenden Jahr reduziert und die entsprechenden Zertifikate der MSR zugeführt. Dadurch verringerte sich in den letzten Jahren die Anzahl der versteigerten Zertifikate, gleichzeitig stieg der Zertifikatepreis deutlich an.

Einzahlungen aus dem EU-ETS in den Bundeshaushalt und Qualität der Budgetierung

Die Einnahmen aus den für Österreich versteigerten Emissionszertifikaten fließen dem Bund zu. Die Einzahlungen aus Auktionserlösen in der UG 43-Klima, Umwelt und Energie schwankten in den Jahren 2013 bis 2017 zwischen 53,3 Mio. EUR (2014) und 79,4 Mio. EUR (2017). Aufgrund einer zu hohen Budgetierung kam es in diesem Zeitraum zu starken Voranschlagsunterschreitungen zwischen 62,3 % und 74,7 %. Dabei wurde insbesondere der Preis mit 15 EUR ab 2014 regelmäßig weit über dem Marktpreis (zwischen durchschnittlich 5,3 EUR und 7,6 EUR) angesetzt. Die ebenfalls zu hoch angenommene Menge berücksichtigte beispielsweise das „backloading“ ab 2014 nicht. Für die Jahre 2018 und 2019 wurden die aus dem EU-ETS veranschlagten Einzahlungen gegenüber den Vorjahren um rd. die Hälfte reduziert. Weil der Zertifikatepreis jedoch auf über 15 EUR (2018) bzw. rd. 25 EUR (2019) anstieg, erhöhten sich die Versteigerungserlöse, sodass die Voranschlagswerte nunmehr ebenso massiv überschritten wurden. Im Jahr 2020 wurden hingegen die budgetierten Einzahlungen iHv 184,6 Mio. EUR fast exakt erreicht. Insgesamt spiegeln die häufig sehr hohen Abweichungen von den budgetierten Einzahlungen die Unsicherheiten über die Entwicklung der EU-ETS-Einnahmen wider, sie weisen jedoch auch auf Verbesserungspotenziale bei der Qualität der Budgetierung hin.

Nach einem kurzfristigen Einbruch im Zuge der COVID-19-Krise, verzeichnete der Zertifikatepreis in den Jahren 2020 und 2021 eine weitere starke Aufwärtsbewegung und lag Ende August bei rd. 60 EUR. Bei einem weitgehend gleichbleibenden Zertifikatepreis würden nach Abschätzung des Budgetdienstes im Gesamtjahr 2021 Versteigerungserlöse von rd. 302 Mio. EUR erzielt und der BVA 2021 um rd. 58 Mio. EUR überschritten werden. Für 2022 würden sich unter der Annahme einer gleichbleibenden Zuführung in die MSR Versteigerungserlöse iHv 277 Mio. EUR ergeben.



Transparenz der Budgetierung und Berichterstattung

Der Haushaltsgrundsatz der Transparenz verlangt, dass die maßgeblichen budgetären Umstände sowohl bei der Veranschlagung als auch im Berichtswesen zum Budgetvollzug nachvollziehbar dargestellt werden (Budgetklarheit). Die Berechnungsgrundlagen (Preise und Mengen) für die Einzahlung aus der Versteigerung von Emissionszertifikaten wurden jedoch zuletzt im Bundesvoranschlag für das Jahr 2013 explizit ausgewiesen, seither wird nur mehr die Gesamtsumme veranschlagt. Auch in den Vollzugsberichten wurden die Gründe für Abweichungen vom Vorjahr bzw. vom Voranschlag im Regelfall nur pauschal kommentiert. In früheren Jahren führte das Ressort die Planungsparameter teilweise zumindest nachträglich in den Begründungen zum Bundesrechnungsabschluss an, zuletzt wurden die Abweichungen jedoch nur sehr allgemein qualitativ erläutert. Dadurch wird eine Überprüfung der Plausibilität der Budgetierung und eine Ursachenanalyse von Abweichungen erschwert.

Unsicherheiten bei der Budgetierung der Einzahlungen aus dem EU-ETS

Die Entwicklung der Versteigerungserlöse aus dem EU-ETS ist aus mehreren Gründen mit wesentlichen Unsicherheiten verbunden. Ein bedeutender Faktor ist der nur schwer prognostizierbare Zertifikatepreis, der in der Vergangenheit zum Teil in kurzen Zeiträumen kräftige Bewegungen aufwies. Dies spiegelt sich auch im teils deutlichen Ausmaß der Revisionen von Preisprognosen und in einer starken Variation zwischen zu ähnlichen Zeitpunkten erstellten Prognosen wider. Auch bezüglich der versteigerten Menge bestehen Unsicherheiten, die vor allem mit der Marktstabilitätsreserve zusammenhängen. Bei der Budgetvorlage Mitte Oktober ist zwar die Auswirkung der MSR auf die im Folgejahr zwischen Jänner und August versteigerte Menge bereits bekannt, die im letzten Jahresdrittel ab September auktionierte Menge steht jedoch erst im nachfolgenden Frühjahr fest. In der mittelfristigen Budgetplanung ist die mit der MSR verbundene fiskalische Unsicherheit höher. Im Hinblick auf die künftige Ausgestaltung des EU-ETS und etwaige Anpassungen der Reduktionsziele gibt es beträchtliche regulatorische Unsicherheiten. Mit dem „Fit for 55“-Paket hat die EK einen Vorschlag für eine Verschärfung und Ausweitung des EU-ETS vorgelegt. Die letztendliche Ausgestaltung und der Zeitpunkt des Inkrafttretens bleiben aber bis zum Abschluss der Verhandlungen ungewiss.

Funktionsweise des EU-Lastenteilungsverfahrens 2021 bis 2030

Für die nicht vom EU-ETS umfassten Emissionen kommt das EU-Lastenteilungsverfahren zur Anwendung. Zur Erreichung des EU-27-Gesamtziels, die umfassten THG-Emissionen bis 2030 um 29 % gegenüber 2005 zu reduzieren, werden länderweise Zielwerte und



Minderungspfade ab 2021 festgelegt. Länder mit einem höheren BIP-pro-Kopf müssen dabei im Lastenteilungsverfahren eine stärkere Reduktion erzielen. Die Mitgliedstaaten erhalten jährlich Emissionszuweisungen nach Maßgabe ihres Minderungspfades. Im Rahmen der vorgesehenen Flexibilitätsmöglichkeiten können in begrenztem Ausmaß überschüssige Zuweisungen in den Folgejahren genutzt werden („banking“) oder solche des Folgejahres vorweggenommen werden („borrowing“). Einzelne Mitgliedstaaten (darunter Österreich) können zudem einen Teil ihrer zur Versteigerung vorgesehenen Emissionszertifikate aus dem EU-ETS für Emissionen im Lastenteilungsverfahren einsetzen. In geringem Ausmaß ist auch eine Anrechnung des THG-Nettoabbaus im Bereich der Landnutzung, Landnutzungsveränderung und Forstwirtschaft (LULUCF) möglich. Weiters können die Mitgliedstaaten Emissionszuweisungen von anderen Mitgliedstaaten ankaufen, um eine Verfehlung des Reduktionsziels zu kompensieren.

In der Lastenteilungsperiode 2021 bis 2030 sind umfassende Compliance-Kontrollen nur im Jahr 2027 (für den Zeitraum 2021 bis 2025) und im Jahr 2032 (für den Zeitraum 2026 bis 2030) vorgesehen. Bis zu diesem Zeitpunkt können die vorgesehenen Flexibilitätsmöglichkeiten einschließlich des Ankaufs von Emissionszuweisungen genutzt werden. Können keine ausreichenden Emissionszuweisungen vorgelegt werden, wird ein Strafaufschlag verrechnet. Auch ein Vertragsverletzungsverfahren ist möglich, wenn ein Mitgliedstaat keinen angemessenen Plan mit Abhilfemaßnahmen vorlegt.

Budgetäre Risiken aus dem EU-Lastenteilungsverfahren

In Österreich wurden im Jahr 2019 THG-Emissionen iHv 79,8 Mio. t CO₂eq ausgestoßen, von denen 50,2 Mio. t CO₂eq auf die vom Lastenteilungsverfahren umfassten Sektoren entfielen. Der für Österreich festgelegte lineare Minderungspfad sieht im Jahr 2021 THG-Emissionen iHv 48,8 Mio. t CO₂eq vor, die bis 2030 auf 36,5 Mio. t CO₂eq reduziert werden sollen, um eine Reduktion um 36 % gegenüber 2005 zu erreichen. Gemäß den aktuellen Emissionsszenarien des Umweltbundesamtes verfehlt Österreich dieses Reduktionsziel.

Als Anhaltspunkt für die Menge der von Österreich zusätzlich benötigten Emissionszuweisungen, kann die THG-Projektion 2021 des Umweltbundesamtes herangezogen werden, die zwei unterschiedliche Projektionsszenarien umfasst. Das Szenario mit bestehenden Maßnahmen (With existing measures – WEM-Szenario) bezieht die zum Stand 1. Jänner 2018 verbindlich umgesetzten Maßnahmen ein, während das Szenario mit zusätzlichen Maßnahmen (With additional measures – WAM-Szenario) auch die im Nationalen Klima- und Energieplan (NEKP) enthaltenen Maßnahmen berücksichtigt. Die Auswirkungen der COVID-19-Krise sind in den Projektionsszenarien nicht berücksichtigt. Im WEM-Szenario



sinken die THG-Emissionen bis 2030 gegenüber dem Referenzwert 2005 lediglich um 18 %. Über den gesamten Zeitraum 2021 bis 2030 wird der für Österreich vorgegebene Minderungspfad um 60,4 Mio. t CO₂eq überschritten. Im WAM-Szenario liegen die Emissionen im Jahr 2030 rd. 28 % unter dem Referenzwert 2005 und die Überschreitung des Minderungspfads 2021 bis 2030 beträgt kumuliert 25,1 Mio. t CO₂eq. Wird das Reduktionsziel für Österreich entsprechend dem Vorschlag im „Fit for 55“-Paket auf 48 % gegenüber 2005 erhöht, so steigt die Überschreitung des Minderungspfads im WEM-Szenario auf 80,1 Mio. t CO₂eq und im WAM-Szenario auf 47,9 Mio. t CO₂eq an.

Zum Preis für Emissionszuweisungen gibt es bisher kaum Erfahrungswerte. Auch kann dieser deutlich vom Zertifikatepreis im EU-ETS abweichen, weil die für den Preis ausschlaggebenden Grenzvermeidungskosten je nach Sektor und Mitgliedstaat unterschiedlich hoch ausfallen. Dementsprechend sind Berechnungen zu den möglichen Kosten eines Ankaufs von Emissionszuweisungen mit hohen Unsicherheiten behaftet. Bei einem Ankaufspreis von 50 EUR für eine Tonne CO₂eq (entspricht einer Annahme des deutschen Bundesrechnungshofs und liegt im Preisband anderer Projektionen) würden für Österreich in der Lastenteilungsperiode im WAM-Szenario budgetäre Kosten iHv 1,26 Mrd. EUR und im WEM-Szenario Kosten iHv 3,02 Mrd. EUR entstehen. Mit der von der EK vorgeschlagenen Erhöhung des Reduktionsziels würden die Kosten beim unterstellten Ankaufspreis von 50 EUR im WAM-Szenario auf 2,40 Mrd. EUR und im WEM-Szenario auf 4,01 Mrd. EUR ansteigen. Bei einem Durchschnittspreis von 100 EUR verdoppeln sich diese Kosten. Dämpfend können sich dabei Klimaschutzmaßnahmen auf nationaler und europäischer Ebene (z. B. Koppelung der Besteuerung von Treibstoffen an deren Energiegehalt, Verschärfung von Emissionsnormen für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge) sowie der technische Fortschritt auswirken.

Das Ausmaß der notwendigen Ankäufe Österreichs kann auch durch die Nutzung von Emissionszertifikaten aus dem EU-ETS iHv 1,14 Mio. t CO₂eq pro Jahr gesenkt werden (bis zu 11,4 Mio. t CO₂eq im Zeitraum 2021 bis 2030). Dadurch reduzieren sich jedoch auch die Erlöse aus der Versteigerung von Emissionszertifikaten (2021 um 58 Mio. EUR bei einem angenommenen Durchschnittspreis iHv rd. 51 EUR). Bei einer Übererfüllung der Vorgaben der LULUCF-Verordnung können im Zeitraum 2021 bis 2030 zusätzlich negative Netto-Emissionen von insgesamt bis zu 2,5 Mio. t CO₂eq für Emissionen im Lastenteilungsbereich angerechnet werden.



3 Überblick über die EU-Klimaziele

Um die negativen Auswirkungen des Klimawandels zu begrenzen, bekannten sich die Vertragsparteien des im Jahr 2015 abgeschlossenen [Rahmenübereinkommens von Paris über Klimaänderungen](#)² dazu, den Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur deutlich unter 2°C und möglichst auf 1,5°C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen. Die globalen Treibhausgasemissionen (THG-Emissionen) sollen möglichst bald bei ihrem Maximalwert liegen, um das Ziel der Treibhausgasneutralität in der zweiten Jahrhunderthälfte zu erreichen.

Auf Ebene der Europäischen Union (EU) präsentierte die Europäische Kommission (EK) im Dezember 2019 den [europäischen Grünen Deal](#) mit dem zentralen Ziel, in der EU bis 2050 im Einklang mit den Zielen des Übereinkommens von Paris Klimaneutralität zu erreichen. Als Zwischenschritt sehen die **Klimaziele der EU** vor, **bis zum Jahr 2030**³

- die THG-Emissionen gemessen in CO₂-Äquivalenten (CO₂eq)⁴ gegenüber 1990 um mindestens 40 % zu senken,
- den Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen am Bruttoendenergieverbrauch auf mindestens 32 % zu steigern und
- die Energieeffizienz um mindestens 32,5 % zu erhöhen.⁵

Im Dezember 2020 billigte der Europäische Rat⁶ das zuvor von der EK vorgeschlagene⁷ verbindliche Ziel, die THG-Emissionen bis 2030 netto **um mindestens 55 %** im Vergleich zu 1990 zu reduzieren. Das [Europäische Klimagesetz](#), das das Ziel der Senkung der THG-Emissionen sowie das Ziel der Klimaneutralität bis 2050 rechtlich verankert und einen übergeordneten Rahmen der EU-Klimapolitik bildet, wurde nach erfolgter Annahme durch das Europäische Parlament (EP) am 30. Juni 2021 im Rat angenommen. Das 55 %-Ziel wird dabei

² Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (englische Abkürzung UNFCCC - United Nations Framework Convention on Climate Change)

³ Die EU-Klimaziele bis 2030 wurden zunächst im Oktober 2014 im [Klima- und energiepolitischen Rahmen bis 2030](#) festgelegt und im Jahr 2018 im Rahmen des [Pakets „Saubere Energie für alle Europäer“](#) für den Anteil an erneuerbarer Energie und die Energieeffizienz nachgeschärft.

⁴ CO₂-Äquivalent ist eine Messeinheit zur Messung des Treibhauspotenzials von Treibhausgasen. Dabei ist Kohlenstoffdioxid das Referenzgas, in dem das Treibhauspotenzial anderer Treibhausgase (z. B. Methan (CH₄), Distickstoffmonoxid (N₂O, „Lachgas“), Perfluorkohlenwasserstoffe (PFC)) gemessen wird.

⁵ Dieses Ziel gilt gemäß [EU-Energieeffizienzrichtlinie](#) als erreicht, wenn der Primärenergieverbrauch und der Endenergieverbrauch auf EU-Ebene um 32,5 % unter dem im Jahr 2007 für 2030 prognostizierten Wert liegt.

⁶ Siehe [Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 11. Dezember 2020](#).

⁷ Siehe [Rede zur Lage der Union von EK-Präsidentin Ursula von der Leyen vom 16. September 2020](#).



als Netto-Reduktionsziel festgelegt, bei dem auch der CO₂-Nettoabbau aus Kohlenstoffsenken⁸ im Bereich der Landnutzung, Landnutzungsveränderung und Forstwirtschaft (LULUCF) mit einem Maximalwert von 225 Mio. t. CO₂eq in die Zielerreichung eingerechnet wird.⁹

Am 14. Juli 2021 hat die EK außerdem ein umfangreiches [Legislativpaket „Fit for 55“](#) vorgelegt. Mit diesem sollen die EU-Klima- und Energievorschriften im Hinblick auf das neue bis 2030 angestrebte Reduktionsziel um 55 % gegenüber 1990 angepasst und ausgebaut werden. Eine Erläuterung der im Kontext mit dieser Studie wesentlichen Vorschläge erfolgt in Pkt. 6.

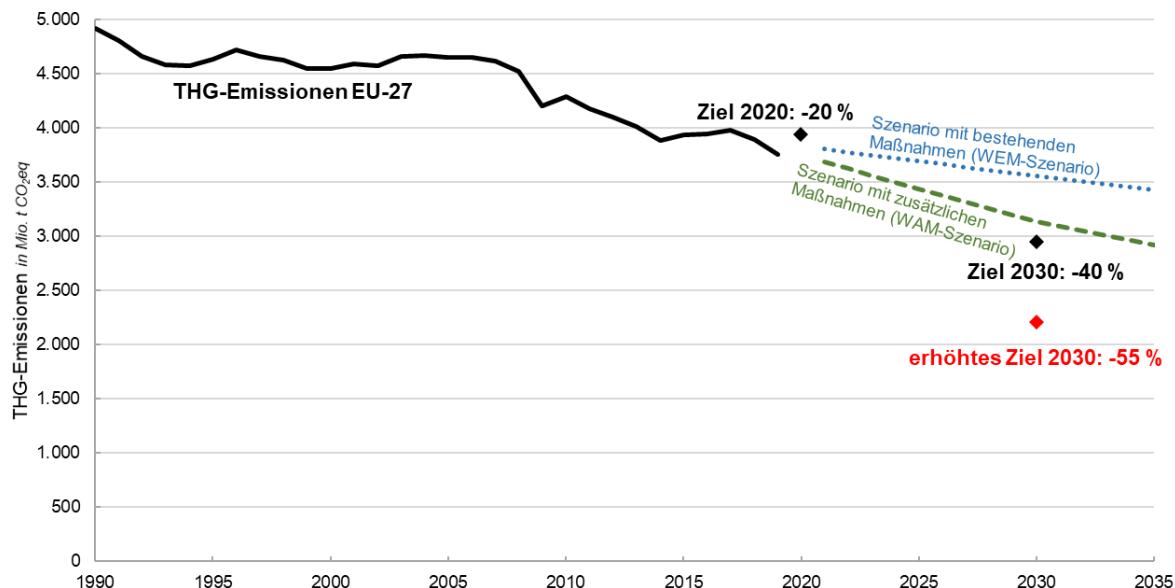
Die nachfolgende Grafik zeigt die Entwicklung der **THG-Emissionen der EU-27 seit 1990** im Zeitverlauf bis 2019. Außerdem werden die künftigen THG-Emissionen gemäß den beiden Projektionsszenarien (WEM und WAM, siehe unten) der Europäischen Umweltagentur (EEA) von März 2020 dargestellt. Diese werden den Reduktionszielen für 2020 und 2030 gegenübergestellt:

⁸ Als Senke wird ein Vorgang, eine Tätigkeit oder ein Mechanismus bezeichnet, der ein Treibhausgas, ein Aerosol oder einen Vorläufer eines Treibhausgases aus der Atmosphäre abbaut. Zu den natürlichen Kohlenstoffsenken zählen u. a. Wälder, Böden und Moore.

⁹ Berücksichtigt man diesen CO₂-Nettoabbau bei der Berechnung nicht, verbleibt eine Reduktion der THG-Emissionen um rd. 53 %. Im „Fit for 55“-Vorschlag zur LULUCF-Verordnung ([COM/2021/554 final](#)) wird insgesamt ein CO₂-Nettoabbau iHv 310 Mio. t. CO₂eq angestrebt.



Grafik 1: THG-Emissionen (ohne LULUCF, inkl. internationalem Luftverkehr) der EU-27 von 1990 bis 2019, Reduktionsziele 2020 und 2030 sowie Emissionsszenarien bis 2035



Abkürzungen: WEM – Projektionsszenario mit bestehenden Maßnahmen (With Existing Measures)
WAM – Projektionsszenario mit zusätzlichen Maßnahmen (With Additional Measures)

Anmerkung: Die THG-Emissionen werden in der Grafik ohne den LULUCF-Sektor dargestellt. Daher ist der ausgewiesene erhöhte Zielwert für 2030 nur als Näherungswert zu verstehen. Das dargestellte WAM-Szenario berücksichtigt noch nicht für alle Mitgliedstaaten die in den Nationalen Energie- und Klimaplänen (NEKP) enthaltenen zusätzlichen Maßnahmen, unter deren Berücksichtigung die Reduktion etwas höher ausfallen würde.

Quelle: [Europäische Umweltagentur \(EEA\)](#).

Die THG-Emissionen der EU-27 (inkl. internationalem Luftverkehr) machten 1990 noch rd. 4,91 Mrd. t CO₂eq aus und gingen bis 2019 um 23,7 % auf rd. 3,75 Mrd. t CO₂eq zurück. Die EU befand sich damit bereits vor dem weiteren Rückgang der THG-Emissionen im Zuge der COVID-19-Krise deutlich unter dem Zielpfad zur Erreichung des im Rahmen der EU-Klimaziele für 2020 („20-20-20-Ziele“) gesetzten THG-Reduktionsziels (-20 % gegenüber 1990).¹⁰ Das EU-Ziel einer Reduktion um 40 % bis 2030 wird im Szenario mit bestehenden Maßnahmen (With Existing Measures – WEM), in dem die prognostizierten Emissionen 2030 um 28 % unter dem Niveau von 1990 liegen, deutlich verfehlt. Das in der Grafik dargestellte Szenario mit zusätzlichen Maßnahmen (With Additional Measures – WAM) beinhaltet nur für etwa die Hälfte der Mitgliedstaaten die von diesen im Rahmen der Nationalen Energie- und Klimapläne (NEKP) geplanten Maßnahmen, sodass die dargestellte Reduktion um rd. 36 % bis 2030 laut EEA eine eher vorsichtige Schätzung darstellt.¹¹ Die EK hat auf Basis der

¹⁰ Auch beim Ziel einer Steigerung des Anteils erneuerbarer Energie auf 20 % (Ziel EU-27: 20,6 %) befand sich die EU mit einem Anteil von 19,7 % auf Ebene der EU-27 im Jahr 2019 am Zielpfad (EU-28: 18,9 %). Für den Bereich der Energieeffizienz ging die EK im Juli 2020 (ohne Berücksichtigung der COVID-19-Krise) von einer Verfehlung aus (siehe [COM\(2020\) 326 final](#)).

¹¹ Siehe [EEA \(2020\): Trends and Projections in Europe 2020](#).



finalisierten NEKP eine Reduktion um 41 % errechnet, mit der das bestehende Reduktionsziel erreicht werden würde.¹² Beide Reduktionspfade verfehlten das neu angestrebte Ziel einer Reduktion um 55 % bis 2030 jedoch deutlich.

Zur Erreichung des EU-Ziels einer Reduktion der THG-Emissionen bis 2030 um 40 % gegenüber 1990 wurden eigene Zielwerte für den Emissionshandelsbereich sowie länderweise Zielwerte für den Nicht-Emissionshandelsbereich im Rahmen der EU-Lastenteilung festgelegt. In der Periode 2021 bis 2030 wird zusätzlich auch der Bereich der Landnutzung, Landnutzungsveränderung und Forstwirtschaft (Land Use, Land Use Change and Forestry – LULUCF) mit eigenen Zielvorgaben in die Erreichung des Emissionsreduktionsziels der EU eingebunden.

In den unter das **EU-Emissionshandelssystem** (EU-ETS) fallenden Wirtschaftszweigen sollen gemäß den derzeit geltenden Vorgaben die Emissionen bis 2030 um 43 % gegenüber 2005 gesenkt werden. Das EU-ETS umfasst in der EU sowie in Island, Liechtenstein und Norwegen die Emissionen in der Stromerzeugung und von energieintensiven Anlagen in der verarbeitenden Industrie. Außerdem ist der Luftverkehr zwischen diesen Ländern (seit 2020 zusätzlich mit der Schweiz) erfasst. Die Zuteilung der Emissionszertifikate, die jeweils zur Emission einer Tonne CO₂eq berechtigen, erfolgt im Auktionsverfahren und über kostenlose Zuteilungen (v. a. in von Abwanderung gefährdeten Sektoren). Eine genauere Beschreibung des EU-ETS erfolgt in Pkt. 4.

Für jene THG-Emissionen, die nicht durch das EU-ETS abgedeckt sind, werden im Rahmen der **EU-Lastenteilungsverordnung**¹³ Länderziele für das Jahr 2030 und entsprechende lineare Minderungspfade ab 2021 festgelegt. Damit soll auf europäischer Ebene bis 2030 eine Reduktion der THG-Emissionen im Nicht-ETS-Bereich um 30 % (EU-27: 29 %) gegenüber dem Jahr 2005 erreicht werden.¹⁴ Für Österreich wurde das Reduktionsziel bis 2030 mit 36 % festgelegt. Vom Lastenteilungsverfahren sind insbesondere die Bereiche Verkehr, Gebäude und Landwirtschaft sowie die nicht unter das EU-ETS fallenden Bereiche der Industrie und die Abfallwirtschaft erfasst. Eine genauere Beschreibung des Systems der Lastenteilung erfolgt in Pkt. 5.

¹² Siehe [Wirkungsfolgenabschätzung zur Mitteilung der EK „Stepping up Europe's 2030 climate ambition“](#) vom 17. September 2020.

¹³ Die derzeit gültige [Verordnung \(EU\) 2018/842](#) wurde am 30. Mai 2018 vom Europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union beschlossen.

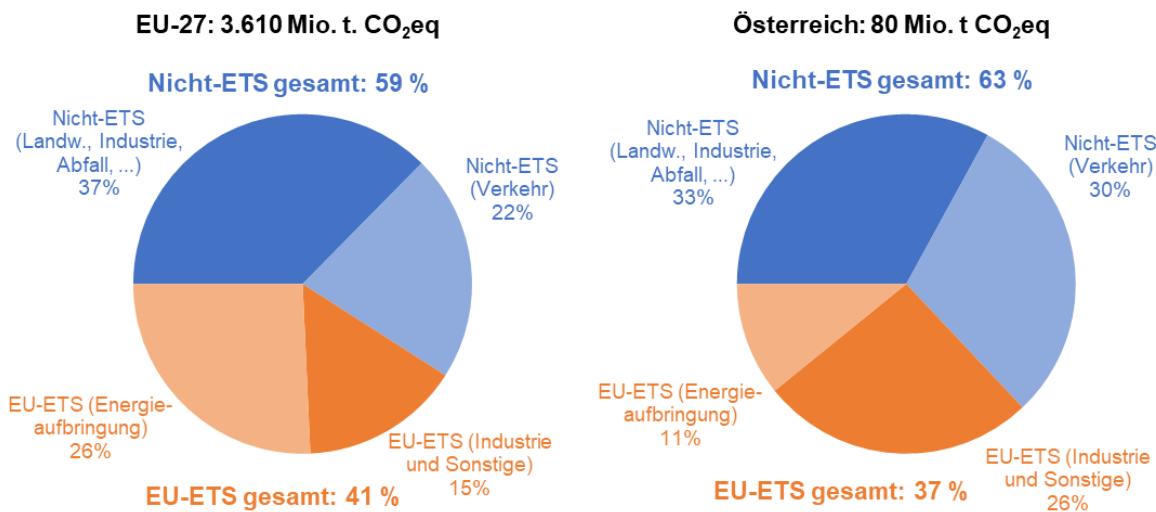
¹⁴ Für 2020 betrug das EU-Reduktionsziel im Nicht-ETS-Bereich 10 % gegenüber 2005. Für Österreich lag das Reduktionsziel bei 16 %.



Im Gegensatz zur vorangegangenen Periode 2013 bis 2020 werden in der Periode 2021 bis 2030 auch Netto-THG-Emissionen des **LULUCF-Sektors** für die Erreichung des THG-Emissionsreduktionsziels der EU angerechnet. Gemäß der in der LULUCF-Verordnung ([Verordnung \(EU\) 2018/841](#)) festgelegten „No-Debit“-Regel müssen die angerechneten Emissionen im LULUCF-Sektor in jedem Mitgliedstaat durch angerechnete Senken zumindest ausgeglichen werden. Dabei kommen je nach Teilbereich unterschiedliche Modalitäten und Referenzwerte zur Anwendung, sodass die anrechenbaren Netto-THG-Emissionen nur bedingt mit den Zahlen der THG-Inventur¹⁵ übereinstimmen. Beispielsweise kommt beim im LULUCF-Sektor bedeutenden Teilbereich des bewirtschafteten Waldes ein Referenzwert zur Anwendung, der aus einer THG-Projektion auf Grundlage der Waldbewirtschaftung in den Jahren 2000 bis 2009 errechnet wird. Die Bilanzierung erfolgt für den LULUCF-Sektor getrennt für die Zeiträume 2021 bis 2025 und 2026 bis 2030. Verfehlt ein Mitgliedstaat die „No-Debit“-Regel, so besteht die Möglichkeit, Emissionszuweisungen aus der EU-Lastenteilungsverordnung im LULUCF-Sektor zu verwenden oder LULUCF-Emissionsrechte von anderen Mitgliedstaaten anzukaufen. Der im Rahmen des „Fit for 55“-Pakets vorgelegte Vorschlag zur Änderung der LULUCF-Verordnung ([COM/2021/554 final](#)) sieht ab 2026 eine deutliche Vereinfachung der Regelungen im LULUCF-Bereich vor.

Die nachfolgende Grafik zeigt die **Verteilung der THG-Emissionen** der EU-27 und Österreichs **im Jahr 2019** auf die vom EU-ETS und von der EU-Lastenteilung (Nicht-ETS-Bereich) erfassten Bereiche:

¹⁵ Der LULUCF-Sektor reduzierte die Netto-THG-Emissionen Österreichs im Jahr 2019 um rd. 4,6 Mio. t CO₂eq. Gemäß THG-Projektion des Umweltbundesamts könnte dieser Netto-Abbau bis 2030 auf rd. 3,1 Mio. t CO₂eq sinken.

**Grafik 2: THG-Emissionen 2019 im EU-ETS und im Nicht-ETS-Bereich (EU-Lastenteilung)**

Anmerkung: Der Gesamtwert für die THG-Emissionen der EU-27 (ohne internationalen Luftverkehr) ist den Daten der letzten UNFCCC-Meldung vom Mai 2021 entnommen, die keine Aufteilung nach Emissionen im EU-ETS und im Nicht-ETS-Bereich enthält. Die prozentuale Aufteilung für die EU-27 wurde daher anhand der letztverfügbarer THG-Projektion der EEA aus dem Jahr 2020 vorgenommen.

Quellen: [EEA - THG-Projektion 2020](#), [EEA – UNFCCC-Meldung 2021](#), Umweltbundesamt, eigene Berechnungen.

Die THG-Emissionen der EU-27 (ohne internationalen Luftverkehr) betrugen im Jahr 2019 insgesamt rd. 3.610 Mio. t CO₂eq. Rd. 41 % dieser THG-Emissionen wurden vom EU-ETS abgedeckt, während die verbleibenden 59 % die von der EU-Lastenteilung erfassten Bereiche betrafen. Der Bereich der Energieaufbringung (v. a. Strom- und Wärmeerzeugung sowie Raffinerien) war EU-weit für rd. 63 % der vom EU-ETS umfassten Emissionen verantwortlich. Bei den Emissionen im Nicht-ETS-Bereich entfielen rd. 37 % auf den Verkehrssektor. In Österreich, das 2019 insgesamt THG-Emissionen iHv rd. 80 Mio. t CO₂eq aufwies, ist die Bedeutung des EU-ETS mit 37 % der Gesamtemissionen etwas geringer als im EU-Durchschnitt. Nur 29 % der vom EU-ETS umfassten Emissionen in Österreich betrafen 2019 den Bereich der Energieaufbringung, während anderen Bereichen (z. B. der Stahlproduktion) eine vergleichsweise große Bedeutung für die Emissionsbelastung zukam. Rd. 63 % der THG-Emissionen entfielen auf den Nicht-ETS-Bereich, wobei der Verkehrssektor mit 47 % für fast die Hälfte dieser Emissionen verantwortlich zeichnete. Weitere Informationen zur Entwicklung der THG-Emissionen in Österreich sind Pkt. 5.2 zu entnehmen.

Der in der Darstellung nicht enthaltene LULUCF-Sektor wies im Jahr 2019 auf Ebene der EU-27 Netto-THG-Emissionen iHv rd. -249 Mio. t CO₂eq auf. Für Österreich betrug dieser Wert -4,6 Mio. t CO₂eq.



4 Budgetäre Wirkung des EU-Emissionshandelssystems

Das EU-Emissionshandelssystem (EU-ETS¹⁶) besteht seit 2005 als Instrument zur Verringerung der THG-Emissionen in der Stromerzeugung und von energieintensiven Anlagen in der verarbeitenden Industrie (insgesamt etwa 10.000 Anlagen, davon etwa 200 Anlagen in Österreich).¹⁷ Das EU-ETS wird in den 27 EU-Mitgliedstaaten sowie in Island, Liechtenstein und Norwegen angewendet. Bis Ende 2020 war auch das Vereinigte Königreich Teil des EU-ETS, seit 2021 kommt dort jedoch ein eigenes, ähnlich dem EU-ETS ausgestaltetes Emissionshandelssystem zur Anwendung.¹⁸ Seit 2020 ist das Schweizer Emissionshandelssystem mit dem EU-ETS verknüpft.¹⁹ Seit 2012 gehört auch der Luftverkehrssektor zum EU-ETS, wobei nur Flüge zwischen Flughäfen im Europäischen Wirtschaftsraum (seit 2020 zuzüglich der Schweiz) umfasst sind.²⁰

4.1 Funktionsweise des EU-Emissionshandelssystems

Das EU-ETS deckt rd. 41 % der THG-Emissionen der EU ab. In Österreich beträgt der erfasste Anteil rd. 37 % der Gesamtemissionen. Das System basiert auf Zertifikaten²¹, die den Inhaber zur Emission von jeweils einer Tonne CO₂eq berechtigen. Das EU-ETS folgt grundsätzlich einem „**cap and trade**“-Ansatz. Dabei gibt die EU eine Obergrenze („cap“) für die jährlich versteigerte bzw. kostenlos zugeteilte Zahl der Emissionszertifikate vor, die im Anschluss gehandelt werden können. Das Gesamtangebot an Zertifikaten bestimmt das maximale Ausmaß für die THG-Emissionen der erfassten Unternehmen und in Kombination mit der Nachfrage den Preis für den Ausstoß einer Tonne CO₂eq.

¹⁶ englisch Emission Trading System

¹⁷ Die rechtlichen Grundlagen des EU-ETS werden in der [Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union](#) festgelegt. Die nationale Umsetzung in Österreich erfolgt mit dem [Emissionszertifikategesetz 2011](#). Detaillierte Regelungen zum System der Versteigerung von Emissionszertifikaten werden in der [Verordnung \(EU\) Nr. 1031/2010 über den zeitlichen und administrativen Ablauf sowie sonstige Aspekte der Versteigerung von Treibhausgasemissionszertifikaten](#) getroffen.

¹⁸ Die Emissionen aus der Stromerzeugung in Nordirland unterliegen weiterhin dem EU-ETS.

¹⁹ Auch eine Verknüpfung mit dem EU-ETS des Vereinigten Königreichs wird im Austrittsabkommen angestrebt.

²⁰ Die ursprüngliche Regelung sah eine Einbeziehung aller Flüge in und aus dem Europäischen Wirtschaftsraum vor. Diese Regelung wurde jedoch vor dem Hintergrund der Arbeiten an einem globalen Mechanismus zur Verringerung von Luftverkehrsmissionen mit einer bis 2023 laufenden Ausnahmeregelung vorübergehend ausgesetzt. Ab 2021 befindet sich das Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA) als Mechanismus zum Ausgleich und zur Reduzierung von Emissionen im internationalen Luftverkehr in einer Pilotphase.

²¹ Die Emissionszertifikate für stationäre Anlagen werden als EU Allowances (EUA) bezeichnet. Für den Luftverkehr kommen eigene Emissionszertifikate zur Anwendung, die als EU Aviation Allowances (EUAA bzw. aEUA) bezeichnet werden.



4.1.1 Entwicklung der ausgegebenen Zertifikate und der THG-Emissionen

Nachdem in der Phase 1 (2005 bis 2007) und in der Phase 2 (2008 bis 2012) des EU-ETS die einzelnen Mitgliedstaaten die Menge der zugeteilten bzw. versteigerten Emissionszertifikate über von der EK zu genehmigende nationale Allokationspläne bestimmten, wurde ab der Phase 3 des EU-ETS (2013 bis 2020) ein **EU-weites Mengenkontingent** eingeführt, das durch eine sinkende Obergrenze kontinuierlich verringert werden soll. Der Verlauf der Obergrenze orientiert sich am Jahresdurchschnitt der 2008 bis 2012 vergebenen Zertifikate, der unter Berücksichtigung des ab 2013 erweiterten Anwendungsbereichs des EU-ETS bei 2,2 Mrd. Zertifikaten lag. Zur Berechnung der Obergrenzen ab 2013 wird dieser Wert ab 2010 linear um jährlich 1,74 % (rd. 38 Mio. Zertifikate) reduziert, um bis 2020 die angestrebte Reduktion um 21 % gegenüber 2005 zu erreichen.²² Für die Phase 4 (2021 bis 2030) wurde der lineare Reduktionsfaktor auf 2,2 % erhöht (rd. 48 Mio. Zertifikate pro Jahr bzw. rd. 43 Mio. Zertifikate nach Berücksichtigung des Brexit). Dies soll bis 2030 zu einer Reduktion der THG-Emissionen im ETS-Bereich um 43 % gegenüber 2005 führen. Im Rahmen des „Fit for 55“-Pakets hat die EK eine Verschärfung dieses Ziels auf eine Reduktion um 61 % gegenüber 2005 vorgeschlagen (siehe Pkt. 6.1).

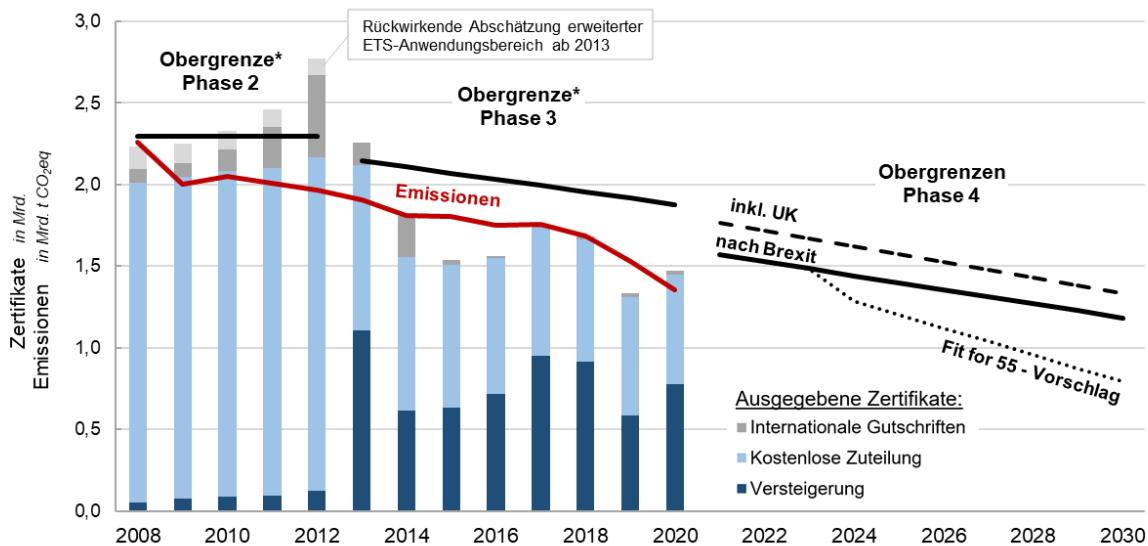
Die nachfolgende Grafik zeigt die Entwicklung der Obergrenzen, der ausgegebenen Zertifikate sowie der THG-Emissionen seit Beginn der Phase 2 im Jahr 2008.²³

²² Die Obergrenze für Phase 3 betrug damit im Jahr 2013 2,08 Mrd. Zertifikate und sank bis 2020 auf 1,82 Mrd. Zertifikate.

²³ Zertifikate aus Phase 1 (2005 bis 2007) konnten in späteren Phasen nicht für Emissionen eingesetzt werden und verfielen somit. Dementsprechend wird diese Phase in der Grafik nicht abgebildet.



Grafik 3: Obergrenzen, ausgegebene Zertifikate und Emissionen im EU-ETS (ohne Luftverkehr)



* Obergrenze zuzüglich durchschnittlich pro Jahr genutzte internationale Gutschriften.

Anmerkung: Die Obergrenze, die Emissionen und die ausgegebenen Zertifikate wurden für Phase 2 nach oben angepasst, um die geschätzten THG-Emissionen von ab 2013 zusätzlich im EU-ETS enthaltenen Ländern, Industriebereichen und Treibhausgasen zu berücksichtigen. Die geplante Erweiterung um die Schifffahrtsemissionen ist in der dargestellten Obergrenze gemäß „Fit for 55“-Vorschlag nicht enthalten.

Quellen: EK, EEA, eigene Berechnungen.

Die tatsächlichen THG-Emissionen im ETS-Bereich lagen in den Jahren 2008 bis 2020 durchgehend unter den festgelegten Obergrenzen (inkl. für Emissionen genutzte internationale Gutschriften²⁴). Insgesamt waren die Emissionen um rd. 4,3 Mrd. t CO₂eq niedriger als maximal zulässig. Um einem zu hohen Überschussangebot an Zertifikaten entgegenzuwirken, wurden in der Phase 3 nicht alle grundsätzlich verfügbaren Zertifikate ausgegeben, sondern ein Teil der Zertifikate wurde in den Jahren 2014 bis 2016 zurückgehalten („backloading“) bzw. ab 2019 der Marktstabilitätsreserve (MSR) zugeführt (siehe unten). In diesen Jahren wurden die Emissionen teilweise durch die Verwendung nicht eingereichter Emissionszertifikate aus den Vorjahren abgedeckt. Unter Berücksichtigung dieser Maßnahmen standen im Zeitraum 2008 bis 2020 rd. 1,6 Mrd. Zertifikate (inkl. internationale Gutschriften) mehr zur Verfügung als zur Abdeckung von THG-Emissionen benötigt wurden. Diese noch im Umlauf befindlichen Zertifikate können für THG-Emissionen in Phase 4 verwendet werden.

²⁴ Im Rahmen des Kyoto-Protokolls können internationale Gutschriften über die Programme Joint Implementation (JI) und Clean Development Mechanism (CDM) erworben werden. Dadurch kann ein Teil der Emissionsreduktionsverpflichtungen über die Finanzierung von Projekten, mit denen THG-Emissionen in anderen Ländern reduziert werden, geleistet werden. Ab 2021 entfällt die Möglichkeit zur Verwendung internationaler Gutschriften im EU-ETS, nachdem diese bereits ab 2013 deutlich eingeschränkt wurde.



4.1.2 Versteigerungen und kostenlose Zuteilung von Zertifikaten

Während die Bereitstellung von Emissionszertifikaten in Phase 2 des EU-ETS (2008 bis 2012) noch zu rd. 90 % auf **kostenlosen Zuteilungen**²⁵ basierte, sind seit 2013 **Versteigerungen** das Standardverfahren für die Zuteilung von Emissionszertifikaten. Einzelne Sektoren (z. B. Stromerzeugung) wurden weitgehend²⁶ von den kostenlosen Zuteilungen ausgeschlossen. Um einer Verlagerung von Produktionsstätten und somit von THG-Emissionen in Länder ohne Besteuerung bzw. Beschränkung von THG-Emissionen (sogenanntes „Carbon Leakage“) entgegenzuwirken, werden jedoch auch weiterhin etwa 43 % der Gesamtmenge der verfügbaren Zertifikate an Unternehmen in von „Carbon Leakage“ betroffenen Sektoren²⁷ kostenlos zugeteilt. Im Zeitraum 2013 bis 2020 entfielen rd. 2,5 % der kostenlos zugeteilten Zertifikate auf Anlagen in Österreich. Trotz dieser kostenlosen Zuteilung bleibt ein Anreiz zur Einsparung von Emissionen bei den jeweiligen Unternehmen erhalten, da überschüssige Zertifikate verkauft werden können. Auch in Phase 4 des EU-ETS werden die kostenlosen Zuteilungen weitergeführt, bei weniger von Abwanderung gefährdeten Sektoren sollen sie jedoch ab 2026 schrittweise auslaufen.²⁸ Die Kriterien für die kostenlose Zuteilung wurden für die Phase 4 mit dem Ziel einer besseren Anpassung an die tatsächlichen Produktionsmengen überarbeitet.²⁹ Im Rahmen des „Fit for 55“-Pakets schlägt die EK vor, die kostenlosen Zuteilungen in von „Carbon Leakage“ betroffenen Sektoren schrittweise durch einen CO₂-Grenzausgleich zu ersetzen, sodass der Anteil der versteigerten Zertifikate weiter ansteigen würde (siehe Pkt. 6.1).

²⁵ Die Zuteilung erfolgte dabei mittels „Grandfathering“, bei dem die Anzahl der kostenlos zugeteilten Emissionszertifikate auf Grundlage der in der Vergangenheit ausgestoßenen Emissionen festgelegt wird. Seit Beginn der dritten Phase des EU-ETS im Jahr 2013 werden auch produktspezifische Benchmarks in die Berechnung der zugeteilten Menge einbezogen, die die durchschnittlichen Emissionen in den effizientesten Anlagen eines Sektors widerspiegeln.

²⁶ Ausnahmen sind lediglich für Strom- und Wärmeerzeuger in einzelnen einkommensschwächeren Mitgliedstaaten möglich.

²⁷ Die betroffenen Sektoren werden in einer „Carbon Leakage“-Liste festgelegt.

²⁸ Die am stärksten von „Carbon Leakage“ betroffenen Sektoren erhalten ihre Zertifikate weiterhin zu 100 % kostenlos zugeteilt.

²⁹ Siehe die diesbezügliche [Informationsseite der EK](#).



Die in Phase 4 des EU-ETS (2021 bis 2030) pro Jahr zugewiesenen Zertifikate teilen sich zunächst in kostenlos zugeteilte (43 %) und zur Versteigerung vorgesehene Zertifikate (57 %³⁰) auf. 90 % der insgesamt in einem Jahr zur Versteigerung verfügbaren Emissionszertifikate werden auf die Mitgliedstaaten verteilt,³¹ wobei sich ihr Anteil am gesamten Auktionsvolumen nach den historischen Emissionen im EU-ETS im Jahr 2005 (bzw. im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2007 falls sich dadurch ein höherer Wert ergibt) richtet. Die verbleibenden 10 % werden auf Mitgliedstaaten verteilt, die 2005 ein geringes Pro-Kopf-Einkommen aufwiesen. Für Österreich ergibt sich damit, nach Berücksichtigung des Brexits, ein Anteil iHv rd. 1,55 % an den versteigerten allgemeinen Emissionszertifikaten sowie ein Versteigerungsanteil iHv rd. 2,12 % im Bereich des Luftverkehrs.³² Die Versteigerungen werden für alle Mitgliedstaaten, mit Ausnahme von Deutschland und Polen, zentral über die European Energy Exchange (EEX) in Leipzig³³ durchgeführt, wobei das Versteigerungsvolumen grundsätzlich gleichmäßig über das Jahr verteilt wird. Die Auktionen für Deutschland und Polen finden getrennt statt. Die Mitgliedstaaten erhalten die Erlöse aus den ihnen zur Auktion zugewiesenen Emissionszertifikaten, wobei mindestens 50 % der Einnahmen gemäß der EU-Emissionshandelsrichtlinie für Klimaschutzmaßnahmen verwendet werden sollten.

Die Unternehmen, die vom EU-ETS umfasste Anlagen betreiben, müssen für ihre in einem Jahr verursachten THG-Emissionen jeweils bis Ende April des Folgejahres eine entsprechende Anzahl an Zertifikaten im Unionsregister einreichen. Für fehlende Zertifikate ist eine Strafzahlung zu leisten und die fehlenden Zertifikate müssen im Folgejahr nachgereicht werden.³⁴ Nicht eingereichte Emissionszertifikate können zur Abdeckung von Emissionen in Folgejahren genutzt werden. Außerdem können Emissionszertifikate an der Börse oder im außerbörslichen Handel gekauft und verkauft werden, wobei sich neben den direkt vom

³⁰ 2 % der Gesamtmenge der Emissionszertifikate werden im Rahmen des Modernisierungsfonds auf die zehn einkommensschwächsten EU-Mitgliedstaaten verteilt. Weitere 75 Mio. für die Versteigerung vorgesehene Zertifikate werden einem Fonds zur Finanzierung von hochinnovativen Projekten mit dem Ziel einer signifikanten Reduktion der THG-Emissionen (Innovationsfonds) zur Verfügung gestellt. Zusätzlich werden Emissionszertifikate iHv 3 % der Gesamtmenge der Emissionszertifikate zunächst als Reserve für kostenlose Zuteilungen zurückgehalten. Die effektiv für eine Versteigerung auf die Mitgliedstaaten verteilten Emissionszertifikate reduzieren sich damit (vor Berücksichtigung der Marktstabilitätsreserve (MSR)) auf etwa 51,5 % der pro Jahr zugewiesenen Emissionszertifikate.

³¹ In Phase 3 des EU-ETS (2013 bis 2020) betrug dieser Anteil nur 88 %, weil 2 % des Auktionsvolumens an jene Mitgliedstaaten verteilt wurden, die bereits in den Jahren bis 2005 hohe Emissionsreduktionen erreicht haben („Kyoto-Bonus“). Dies betraf Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei, Tschechien und Ungarn.

³² Siehe [Beschluss \(EU\) 2020/2166 der EK](#) vom 17. Dezember 2020.

³³ Die Versteigerungen für das Vereinigte Königreich wurden über die ICE in London durchgeführt.

³⁴ Die Höhe der Strafzahlung wird ab 2013 ausgehend von 100 EUR pro fehlendem Zertifikat jährlich entsprechend dem Europäischen Verbraucherpreisindex angehoben. In Österreich fließen solche Strafzahlungen gemäß § 54 [Emissionszertifikategesetz 2011](#) (EZG 2011) dem Bund zu, das bisherige Aufkommen dürfte jedoch sehr gering sein.



EU-ETS betroffenen Unternehmen auch vermehrt institutionelle Investoren am Handel beteiligen. Im Jahr 2020 wurde insgesamt ein Volumen von fast 11 Mrd. Zertifikaten gehandelt (+21 % gegenüber 2019), womit die gehandelte Menge das rd. 14-fache der 2020 versteigerten Zertifikate (rd. 779 Mio. Zertifikate) ausmachte. Über 85 % betraf dabei den Handel mit Futures (standardisierte Verträge zur Lieferung einer bestimmten Anzahl an Zertifikaten zu einem bestimmten Preis und Zeitpunkt).³⁵

4.1.3 „Backloading“ und Marktstabilitätsreserve

Am Ende der von 2008 bis 2012 laufenden Phase 2 des EU-ETS bestand ein erheblicher **Überschuss** an im Umlauf befindlichen Emissionszertifikaten. Dies war zum einen auf die Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2007 zurückzuführen, die dazu führte, dass die von Unternehmen für THG-Emissionen benötigten Zertifikate deutlich unter dem bei der ursprünglichen Planung angenommenen Wert zurückblieben. Zum anderen bestand die Möglichkeit, im Rahmen des Kyoto-Protokolls erworbene internationale Gutschriften aus JI- oder CDM-Projekten zusätzlich zu den ETS-Emissionszertifikaten für Emissionen zu nutzen. Diese Gutschriften konnten in der dritten Phase des EU-ETS bis 2020 zwar nicht mehr direkt für Emissionen genutzt werden, es war jedoch möglich, diese (unter Berücksichtigung gewisser mengenmäßiger und qualitativer Beschränkungen) in ETS-Emissionszertifikate umzuwandeln. Am Ende der Phase 2 des EU-ETS hatte sich damit ein Überschuss iHv rd. 1,75 Mrd. an im Umlauf befindlichen Emissionszertifikaten angesammelt, die im Rahmen des „banking“ auch in den Folgejahren für Emissionen genutzt werden konnten. Dieser Überschuss entsprach über 90 % der vom EU-ETS umfassten Emissionen des Jahres 2013.

Als Reaktion auf diese hohe Menge an ungenutzt im Umlauf befindlichen Emissionszertifikaten wurde in den Jahren 2014 bis 2016 ein sogenanntes „**backloading**“ vorgenommen, mit dem in diesen Jahren insgesamt 900 Mio. zur Versteigerung vorgesehene Zertifikate zurückgehalten wurden.³⁶ Diese zurückgehaltenen Zertifikate wurden im Jahr 2019 der neu geschaffenen **Marktstabilitätsreserve (MSR)** zugeführt.³⁷ Ziel der MSR ist die Reduktion des Überschusses an Emissionszertifikaten, eine höhere Resilienz des EU-ETS gegen größere Nachfrageschocks und die Stabilisierung des Zertifikatepreises. Liegt die Anzahl an im Umlauf

³⁵ Siehe [Deutsche Emissionshandelsstelle \(2021\): Jahresbericht 2020](#).

³⁶ Die Menge an versteigerten Emissionszertifikaten wurde dadurch 2014 um 400 Mio., 2015 um 300 Mio. und 2016 um 200 Mio. Zertifikate reduziert.

³⁷ Siehe [Beschluss \(EU\) 2015/1814 des Europäischen Parlaments und des Rates](#) vom 6. Oktober 2015.



befindlichen Emissionszertifikaten³⁸ am Ende eines Jahres bei über 833 Mio. Zertifikaten, so werden ab September des Folgejahres über den Zeitraum von einem Jahr 24 % der festgestellten Umlaufmenge der MSR zugeführt und nicht versteigert. Sinkt die Anzahl an im Umlauf befindlichen Emissionszertifikaten hingegen auf unter 400 Mio. Zertifikate, so werden der MSR 100 Mio. Zertifikate entnommen und zusätzlich versteigert.³⁹ Aufgrund des Überschusses an im Umlauf befindlichen Emissionszertifikaten in den Vorjahren wurden der MSR in den Jahren 2019 und 2020 397 Mio. bzw. 376 Mio. Emissionszertifikate zugeführt. Die Anzahl der Ende 2020 im Umlauf befindlichen Zertifikate belief sich auf 1,58 Mrd.⁴⁰ Diese können in Phase 4 ab dem Jahr 2021 eingesetzt werden.

Unter Einrechnung der Sonderzuführungen (u. a. aus dem „backloading“ der Jahre 2014 bis 2016) umfasste die MSR Ende 2020 rd. 1,9 Mrd. Zertifikate.⁴¹ Darin noch nicht enthalten sind die Zertifikate, die wegen der Schließung oder Verkleinerung von Anlagen in Phase 3 im Rahmen der kostenlosen Zuteilung nicht benötigt wurden. Insgesamt dürften am Ende von Phase 3 etwa 2,7 Mrd. Zertifikate in der MSR sein, wovon im Jahr 2021 wieder 0,2 Mrd. für neue Marktteilnehmer in Phase 4 entnommen werden. Somit verbleiben etwa 2,5 Mrd. Zertifikate in der MSR, welche in Phase 4 teilweise versteigert werden könnten, falls weniger als 400 Mio. Zertifikate im Umlauf sind. Dies würde die möglichen Emissionen in Phase 4 effektiv erhöhen. Der Vorschlag der EK im Rahmen des „Fit for 55“-Pakets sieht jedoch vor, dass ab dem Jahr 2023 maximal 400 Mio. Zertifikate in der MSR verbleiben und darüber hinausgehende Zertifikate gelöscht werden.⁴²

³⁸ englisch Total Number of Allowances in Circulation (TNAC)

³⁹ Die EK ist verpflichtet, jedes Jahr die Gesamtzahl der im Umlauf befindlichen Zertifikate (TNAC) zu veröffentlichen. Von dieser Zahl hängt ab, ob ein Teil der zu versteigernden Zertifikate in die MSR eingestellt oder aus dieser freigegeben werden soll.

⁴⁰ Folglich werden zwischen September 2021 und August 2022 rd. 379 Mio. Zertifikate (24 % von 1,58 Mrd. Zertifikaten) der MSR zugeführt.

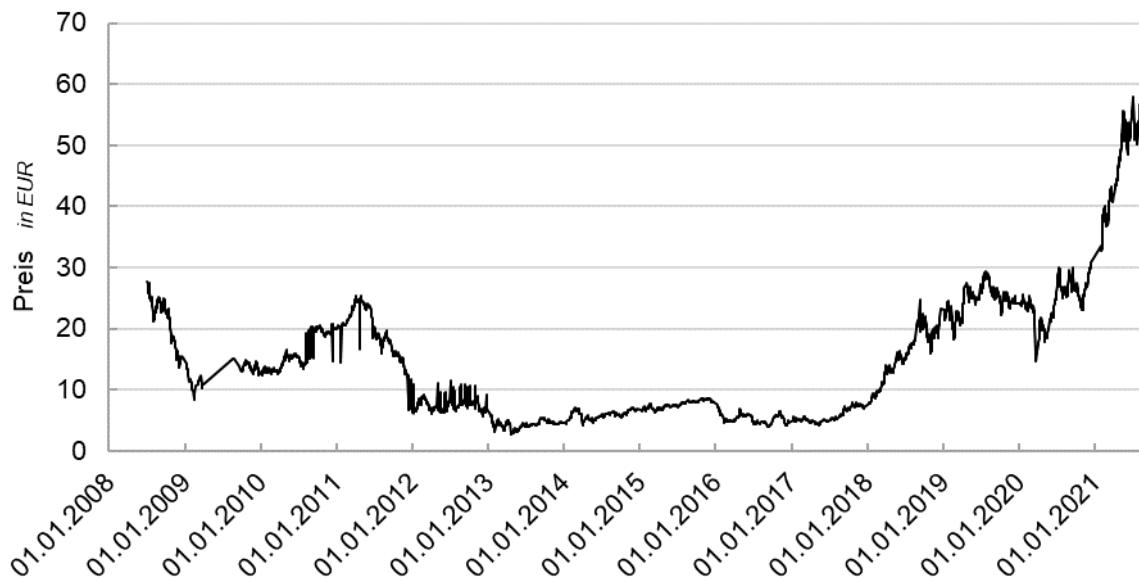
⁴¹ Siehe [Mitteilung C/2021/3266 der EK](#) vom 17. Mai 2021.

⁴² Gemäß der derzeitigen Regelung würde die maximale Anzahl an in der MSR befindlichen Zertifikaten ab 2023 der im jeweiligen Vorjahr versteigerten Menge entsprechen.

4.1.4 Entwicklung des Zertifikatepreises im EU-ETS

Die nachfolgende Grafik zeigt die Entwicklung des **Zertifikatepreises** im EU-ETS seit Juli 2008:

Grafik 4: Entwicklung des Zertifikatepreises im EU-ETS seit Juli 2008



Quellen: EEX, bis 2012 investing.com (Futures-Preis).

Der Preis für Emissionszertifikate aus dem EU-ETS lag in Phase 2 zeitweise bei 20 bis 25 EUR, sank jedoch vor dem Hintergrund des hohen Bestands an im Umlauf befindlichen Zertifikaten (u. a. durch die Verwendung internationaler Gutschriften) gegen Ende der zweiten Handelsphase im Jahr 2012 auf unter 10 EUR. Zu Beginn der Phase 3 im Jahr 2013 reduzierte sich der Preis weiter auf durchschnittlich 4,4 EUR. Zu einem merklichen Anstieg des Zertifikatepreises kam es erst ab 2018. Dies dürfte unter anderem mit der erwarteten Verknappung der verfügbaren Zertifikate durch das Inkrafttreten der Marktstabilitätsreserve ab 2019 und den Beschluss zur Ausgestaltung des EU-ETS ab 2021 sowie mit dem positiven Konjunkturverlauf zusammenhängen. Auch kann die vermehrte Beteiligung institutioneller Investoren am Emissionshandel zu einer stärkeren Volatilität der Zertifikatepreise führen. Im Jahr 2019 betrug der durchschnittliche Zertifikatepreis rd. 25 EUR. Die COVID-19-Pandemie führte im Frühjahr 2020 nur zu einem kurzfristigen Preisverfall, auf den ein weiterer deutlicher Preisanstieg in Zusammenhang mit der Einigung auf eine Verschärfung der EU-Klimaziele folgte. Ende August 2021 lag der Zertifikatepreis bei rd. 60 EUR.



4.2 Veranschlagung im Bundeshaushalt und Voranschlagsvergleich

Die Einnahmen aus der Versteigerung von Emissionszertifikaten fließen gemäß § 21 (2) EZG 2011 dem Bund zu. Die Einnahmen aus Versteigerungen waren ursprünglich für Klimaschutzmaßnahmen gemäß Umweltförderungsgesetz 1999 zu verwenden, wobei dies nicht als unmittelbare Zweckbindung interpretiert wurde. Die entsprechende Bestimmung im EZG 2011 wurde mit der Novelle 2020 aufgehoben.⁴³ Art. 10 (3) der [EU-Emissionshandelsrichtlinie](#) sieht vor, dass mindestens 50 % der Einnahmen aus der Versteigerung von Zertifikaten für nationale oder internationale Klimaschutzmaßnahmen verwendet werden sollten.⁴⁴ Dieses Kriterium ist erfüllt, wenn die Mitgliedstaaten steuerliche oder finanzielle Unterstützungsmaßnahmen in entsprechendem Gegenwert aufweisen. Eine Zweckbindung der Einnahmen ist dazu nicht notwendig. Allerdings sieht das [Regierungsprogramm 2020 bis 2024](#) die Prüfung der zweckgebundenen Verwendung der Versteigerungserlöse als zusätzliche Mittel für den Klimaschutz und klimagerechte Innovation vor.

4.2.1 Voranschlagsvergleich für die Versteigerungserlöse

Die Veranschlagung der entsprechenden Einzahlungen in den Bundeshaushalt erfolgt in einem eigenen Detailbudget (DB 43.01.04-„Emissionshandel“) der UG 43-Klima, Umwelt und Energie. Als wesentliche Grundlage der Budgetierung müssen Annahmen zur versteigerten Menge an Emissionszertifikaten sowie zum durchschnittlichen bei den Versteigerungen erzielten Zertifikatepreis getroffen werden.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die in den Jahren 2013 bis 2021 veranschlagten Einzahlungen aus der Versteigerung von Emissionszertifikaten und stellt diese den tatsächlich realisierten Erfolgswerten gegenüber. Zusätzlich wird die Anzahl an versteigerten Emissionszertifikaten und der durchschnittliche Auktionspreis angeführt und – soweit verfügbar – mit den Annahmen bei der Budgeterstellung verglichen.

⁴³ Den Einnahmen standen aber jeweils deutlich höhere Ausgaben in den betreffenden Finanzierungsinstrumenten des Umweltförderungsgesetzes gegenüber.

⁴⁴ Im Rahmen des „Fit for 55“-Pakets schlägt die EK eine Ausweitung auf 100 % der Auktionserlöse vor.

**Tabelle 1: Veranschlagung und Erfolg der Einzahlungen im DB 43.01.04-„Emissionshandel“**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Zeitpunkt Budgetbeschluss	Nov 2012	Mai 2014	Mai 2014	Nov 2015	Nov 2016	Apr 2018	Apr 2018	Mai 2020	Nov 2020
in Mio. EUR									
BVA	140,5	210,8	210,8	210,8	210,8	105,8	110,8	184,6	244,0
Erfolg	55,8	53,3	78,6	59,5	79,4	210,4	183,8	184,2	
Abweichung Einzahlungen	-84,7	-157,4	-132,2	-151,3	-131,3	+104,6	+73,1	-0,4	
in %	-60,3%	-74,7%	-62,7%	-71,8%	-62,3%	+98,9%	+66,0%	-0,2%	
in EUR									
Durchschn. Preis (BVA-Annahme)	10,0	15,0	15,0	15,0	15,0	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
Durchschn. Preis (Erfolg)	4,4	5,9	7,6	5,3	5,8	15,5	24,6	24,3	
Abweichung Preis	-5,6	-9,1	-7,4	-9,7	-9,2	-	-	-	
in %	-56,1%	-60,6%	-49,3%	-64,9%	-61,6%	-	-	-	
in Mio. Zertifikaten									
Menge (BVA-Annahme)	14,1	14,1	14,1	14,1	14,1	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
Menge (Erfolg)	12,7	9,0	10,3	11,3	13,8	13,6	7,5	7,6	
Abweichung Menge	-1,4	-5,0	-3,7	-2,8	-0,3	-	-	-	
in %	-9,7%	-35,7%	-26,4%	-19,6%	-1,9%	-	-	-	

Abkürzungen: k. A. ... keine Angabe, BVA ... Bundesvoranschlag

Quellen: Teilhefte UG 43 zu den Bundesfinanzgesetzen 2013 bis 2021, Teilhefte UG 43 zu den Bundesrechnungsabschlüssen 2013 bis 2019, EEX, eigene Berechnungen.

Die Einzahlungen aus der Versteigerung von Emissionszertifikaten wichen in den Jahren 2013 bis 2019 jeweils deutlich von den veranschlagten Einzahlungen ab. Im Durchschnitt betrug die **Voranschlagsabweichung** in diesen Jahren 119,2 Mio. EUR bzw. rd. 71 %. Dabei wurden die Einzahlungen aus dem Emissionshandel in den Jahren 2013 bis 2017 überschätzt, während die Budgetierung in den Jahren 2018 und 2019 im Erfolg deutlich übertroffen wurde. Hingegen war die Voranschlagsabweichung im Jahr 2020 mit einer geringfügigen Unterschreitung um 0,4 Mio. EUR bzw. 0,2 % nur äußerst gering. Aufgrund einer regelmäßig im BFG enthaltenen Ausnahmebestimmung, werden Voranschlagsabweichungen im Bereich der Einzahlungen aus dem Emissionshandel bei der Rücklagengebarung der UG 43-Klima, Umwelt und Energie nicht berücksichtigt (siehe auch Pkt. 4.4).

Die für die Veranschlagung herangezogenen **Preis- und Mengenannahmen** wurden nur im BVA 2013 bereits im Teilheft der UG 43-Klima, Umwelt und Energie offen gelegt. Für die Jahre 2014 bis 2017 erfolgten entsprechende Angaben lediglich nachträglich in den Ressorterläuterungen zur Voranschlagsabweichung im Bundesrechnungsabschluss (BRA), wobei die bei der Veranschlagung getroffenen Preis- und Mengenannahmen für diese Jahre trotz der systematischen und erheblichen Voranschlagsabweichungen nicht angepasst wurden. Ab dem Jahr 2018 fehlen auch in den Ressorterläuterungen im BRA entsprechende Angaben zu den bei der Budgetierung getroffenen Annahmen und es werden nur noch die realisierten Preise bzw. Versteigerungsmengen angeführt. Dies erschwert sowohl eine Beurteilung der Veranschlagung zum Zeitpunkt der Budgetvorlage als auch eine Ursachenanalyse auf Grundlage des BRA (siehe auch Pkt. 4.4).



4.2.2 Ursachen der Voranschlagsabweichungen

Die Voranschlagsabweichungen waren sowohl auf unzutreffende Annahmen hinsichtlich der Preisentwicklung als auch hinsichtlich der Anzahl der versteigerten Zertifikate zurückzuführen, wobei aus der Preisabweichung stärkere Effekte resultierten. Die wesentliche Ursache für die Unterschreitung der budgetierten Einzahlungen im Jahr 2013 lag darin, dass der Zertifikatepreis mit durchschnittlich 4,4 EUR den bei der Budgetierung angenommenen Preis von 10 EUR deutlich unterschritt, weil es zu Beginn der Phase 3 des EU-ETS zu einem starken Absinken des bereits 2012 verhältnismäßig niedrigen Zertifikatepreises kam (siehe Grafik 4). Auch die versteigerte Menge fiel etwas geringer aus als bei der Veranschlagung angenommen. In den Jahren 2014 bis 2016 wurde die versteigerte Menge zusätzlich zur jährlich vorgesehenen Minderung für alle Mitgliedstaaten im Rahmen des „backloading“ weiter reduziert (siehe Pkt. 4.1). Dennoch wurde bei der Budgetierung in den Jahren 2014 bis 2017 weiterhin eine versteigerte Menge von 14,1 Mio. Zertifikaten angenommen. Diese Menge wurde 2014 bis 2016 deutlich unterschritten. Trotz des Preisverfalls wurde die Preisannahme ab 2014 gegenüber dem Jahr 2013 auf 15 EUR je Zertifikat angehoben und bis 2017 beibehalten. Da der Preis in diesem Zeitraum jedoch – abgesehen von kleineren Schwankungen – weitgehend konstant blieb, kam es jeweils zu deutlichen Unterschreitungen der budgetierten Einzahlungen (jeweils 210,8 Mio. EUR pro Jahr) um etwa 130 bis 160 Mio. EUR.

Für die Jahre 2018 und 2019 wurden die veranschlagten Einzahlungen aus dem EU-ETS gegenüber den Vorjahren um rd. die Hälfte reduziert. Auch wenn eine Beurteilung durch die ab 2018 nicht mehr offengelegten Preis- und Mengenangaben erschwert wird, dürfte die starke Voranschlagsüberschreitung in den Jahren 2018 (um 104,6 Mio. EUR) und 2019 (um 73,1 Mio. EUR) vor allem auf den deutlichen Anstieg des durchschnittlichen Zertifikatepreises auf 15,5 EUR im Jahr 2018 und auf 24,6 EUR im Jahr 2019 zurückgehen. Im Jahr 2020 wurden die budgetierten Einzahlungen iHv 184,6 Mio. EUR fast exakt erreicht, wobei ebenfalls unklar bleibt, ob dies auf eine weitgehend korrekt angenommene Preis- und Mengenentwicklung oder auf einander ausgleichende Abweichungen von den bei der Budgetierung getroffenen Annahmen zurückzuführen ist.

Insgesamt spiegeln die in den vergangenen Jahren häufig sehr hohen Abweichungen von den budgetierten Einzahlungen die **Unsicherheiten** über die Entwicklung der EU-ETS-Einnahmen wider, sie weisen jedoch auch auf Verbesserungspotenziale bei der **Qualität der Budgetierung** hin. Größere Unsicherheiten ergeben sich vor allem in Zusammenhang mit dem Zertifikatepreis, da künftige Preisentwicklungen nur sehr schwer prognostizierbar sind. Da die MarktteilnehmerInnen ihre Erwartungen in Bezug auf die künftige Preisentwicklung



grundsätzlich bereits bei ihrem derzeitigen Handeln berücksichtigen und beispielsweise bei einem erwarteten Preisanstieg vermehrt Zertifikate nachfragen, spiegelt der aktuelle Zertifikatepreis diese Markterwartungen bereits weitgehend wider. Preisschwankungen ergeben sich dann vor allem durch unerwartete Ereignisse, wie z. B. eine besser als erwartete Konjunkturentwicklung oder eine nicht erwartete Verschärfung der THG-Reduktionsziele. Dementsprechend kann der zum Zeitpunkt der Budgetierung beobachtete durchschnittliche Zertifikatepreis grundsätzlich als Anhaltspunkt für die künftige Preisentwicklung herangezogen werden. Insbesondere in den Jahren 2014 bis 2017 wichen die bei der Budgetierung getroffenen Preisannahmen deutlich von diesem Grundsatz ab. In Bezug auf die versteigerte Menge war vor allem die Budgetierung der Jahre 2014 bis 2016 ungenau, weil keine Anpassung für die zum Zeitpunkt der Veranschlagung bereits bekannten Reduktionen durch das „backloading“ vorgenommen wurde. Die Voranschlagsüberschreitung in den Jahren 2018 und 2019 dürfte hingegen auf den unerwartet starken Preisanstieg zurückzuführen sein, der – trotz der im Frühjahr 2018 bereits deutlich einsetzenden Aufwärtsbewegung – aufgrund des Doppelbudgets insbesondere für 2019 schwer prognostizierbar war. Generell erschweren Doppelbudgets bei stark volatilen Größen eine exakte Budgetierung, weil sich der Prognosezeitraum verlängert.

4.2.3 Abschätzung für die Jahre 2021 und 2022

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Erlöse aus der Versteigerung von Emissionszertifikaten im bisherigen Verlauf des Jahres 2021 sowie eine Abschätzung des Budgetdienstes zur möglichen weiteren Entwicklung in den Jahren **2021 und 2022**:

Tabelle 2: Erwartete Entwicklung der Erlöse aus der Versteigerung von Emissionszertifikaten in den Jahren 2021 und 2022

	2021			2022
	Jän - Aug	Sep - Dez	Gesamtjahr	Gesamtjahr
	Erfolg	Erwartung	Erwartung	Erwartung
versteigerte Zertifikate <i>in Mio.</i>	4,3	1,7	5,9	4,6
Durchschnittspreis <i>in EUR</i>	47,4	60,0	51,0	60,0
Einnahmen <i>in Mio. EUR</i>	202	100	302	277
BVA <i>in Mio. EUR</i>	-	-	244	-

Anmerkung: Für die zukünftigen Auktionen im Jahr 2021 und 2022 wird ein durchschnittlicher Preis iHv 60 EUR pro Zertifikat angenommen (letztverfügbarer Zertifikatepreis Ende August 2021). Die Anzahl der im Jahr 2022 versteigerten Zertifikate hängt von der Anzahl der im Umlauf befindlichen Zertifikate zum Jahresende 2021 ab, welche die Höhe der Zuführung in die Marktstabilitätsreserve bestimmt. Es wird unterstellt, dass die Anzahl gleich hoch wie zum Jahresende 2020 ist.

Quellen: EEX Auction Calendar, EEX Primary Market Auction Report, eigene Berechnungen.



Im bisherigen Verlauf des Jahres **2021** wurden für Österreich bis Ende August 4,3 Mio. Emissionszertifikate zu einem Durchschnittspreis iHv 47,4 EUR versteigert. Damit belaufen sich die bisherigen Versteigerungserlöse auf 202 Mio. EUR. Insgesamt werden 2021 rd. 5,9 Mio. Emissionszertifikate für Österreich versteigert. Die Anzahl der versteigerten Zertifikate sinkt dabei deutlich im Vergleich zum Jahr 2020 (7,6 Mio. versteigerte Zertifikate). Zum einen ist die Gesamtzahl der Zertifikate gemäß Minderungspfad niedriger und die davon zurückgehaltenen Zertifikate für die MSR⁴⁵ höher, sodass allgemein weniger Zertifikate versteigert werden. Zum anderen reduziert sich der Anteil Österreichs ab 2021 um rd. 1,14 Mio. Emissionszertifikate pro Jahr, weil Österreich bekanntgegeben hat, diese im Bedarfsfall zur Abdeckung von Emissionen im Bereich des Lastenteilungsverfahrens im Nicht-ETS-Bereich verwenden zu wollen (siehe Pkt. 5).⁴⁶ Unter der Annahme, dass der Preis im Durchschnitt auf dem derzeitigen Niveau von rd. 60 EUR (letztverfügbarer Zertifikatepreis Ende August 2021) bleibt, würden die Versteigerungserlöse im Gesamtjahr 2021 rd. 302 Mio. EUR ausmachen. Dies würde eine Überschreitung der budgetierten Einzahlungen (244 Mio. EUR) um rd. 58 Mio. EUR bedeuten.

Für **2022** ist derzeit nur eine vorläufige Anzahl an zur Versteigerung bestimmten Emissionszertifikaten bekannt, weil das Ausmaß der Zuführung in die MSR ab September 2022 erst im Frühjahr 2022 festgelegt wird.⁴⁷ Unter der Annahme, dass die Anzahl der Zertifikate im Umlauf Ende 2021 jener Ende 2020 entspricht, werden für Österreich im Jahr 2022 insgesamt rd. 4,6 Mio. Emissionszertifikate versteigert. Bei einem Zertifikatepreis iHv 60 EUR würden sich daraus aus heutiger Sicht für das Jahr 2022 Versteigerungserlöse iHv 277 Mio. EUR ergeben.

⁴⁵ Der österreichische Anteil an den zurückgehaltenen Zertifikaten beträgt im Jahr 2021 rd. 6,0 Mio. Zertifikate. Die Zuführung in die MSR halbiert somit in etwa die für Österreich versteigerten Zertifikate.

⁴⁶ Unter der Annahme eines durchschnittlichen Zertifikatepreises von 51 EUR hätten die Einnahmen aus der Versteigerung dieser Zertifikate rd. 58 Mio. EUR ausgemacht. Gleichzeitig müssen dadurch weniger Emissionszuweisungen zur Erfüllung der Vorgaben im Rahmen der Lastenteilung angekauft werden, sodass in diesem Bereich geringere Kosten anfallen.

⁴⁷ Im Jahr 2021 beträgt der österreichische Anteil an der Zuführung in die MSR rd. 6,0 Mio. Zertifikate. Die bereits bekannte Zuführung von Jänner bis August 2022 beträgt für Österreich rd. 4,3 Mio. Zertifikate. Unter der Annahme, dass die Anzahl der im Umlauf befindlichen Zertifikate weitgehend unverändert bleibt, werden zwischen September und Dezember 2022 weitere 2,2 Mio. Zertifikate aus dem für Österreich vorgesehenen Versteigerungsanteil der MSR zugeführt. Dann würde der österreichische Anteil an der Zuführung in die MSR im Jahr 2022 rd. 6,5 Mio. Zertifikate betragen.



4.3 Unsicherheiten für den Bundeshaushalt

Die Entwicklung der Einzahlungen aus der Versteigerung von Emissionszertifikaten im Rahmen des EU-ETS in den Bundeshaushalt ist mit wesentlichen Unsicherheiten verbunden. Ausschlaggebend sind dabei insbesondere die nachfolgenden Faktoren:

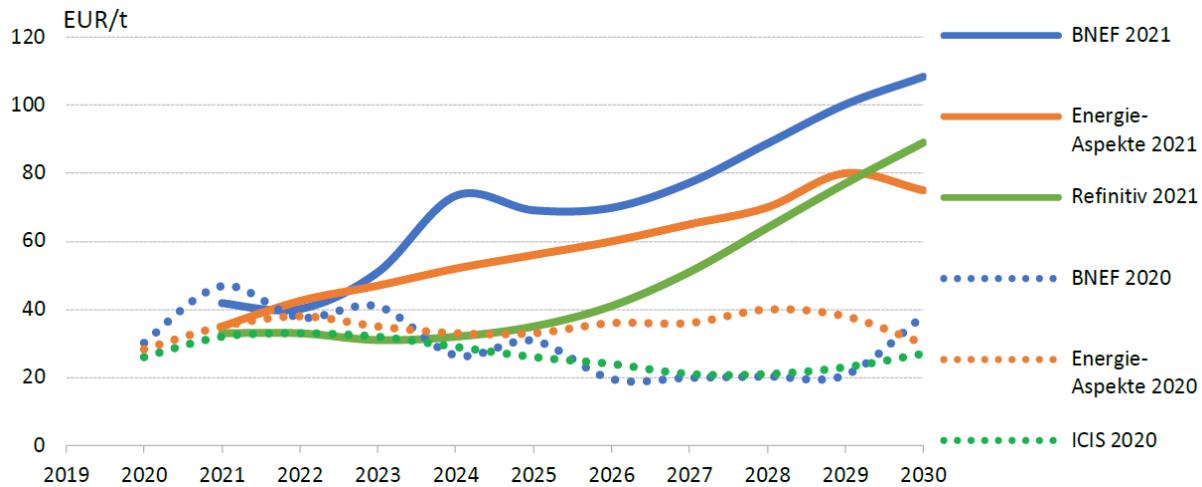
4.3.1 Unsicherheiten in Zusammenhang mit dem Zertifikatepreis

Der **Preis der Emissionszertifikate** variierte in der Vergangenheit stark und lag zwischen unter 3 EUR im April 2013 und 55 EUR im Juni 2021 (siehe Grafik 4).⁴⁸ Im Jahr 2018 verdreifachte sich der Preis binnen einem Jahr. Zwischen Anfang 2020 und Juni 2021 war ein weiterer Anstieg zu beobachten, mit dem sich der Zertifikatepreis mehr als verdoppelte. Auch kurzfristig kann es zu kräftigen Preisschwankungen kommen. So brach der Zertifikatepreis etwa im März 2020 vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie binnen zwei Wochen um fast 40 % von rd. 24 EUR auf unter 14 EUR ein und wies auch im April einen stark schwankenden Verlauf auf, bevor er im Juni wieder auf über 24 EUR anstieg.

Die Unsicherheit bezüglich der künftigen Entwicklung des Zertifikatepreises im EU-ETS spiegelt sich im Ausmaß der Revisionen von Preisprognosen und in der Variation zwischen den zu ähnlichen Zeitpunkten erstellten Prognosen wider. Die nachfolgende Grafik zeigt eine Gegenüberstellung von in den Jahren 2020 und 2021 durch unterschiedliche internationale MarktanalystInnen ([BloombergNEF](#), [Energy Aspects](#), [Refinitiv](#), [ICIS](#)) erstellten Prognosen des Zertifikatepreises im EU-ETS:

⁴⁸ Am Ende der Phase 1 des EU-ETS (2005 bis 2007) lag der Zertifikatepreis sogar praktisch bei null. Dies war allerdings vorwiegend darauf zurückzuführen, dass Zertifikate aus Phase 1 in den Folgeperioden ihre Gültigkeit verloren.

Grafik 5: Prognosen aus den Jahren 2020 und 2021 zur Entwicklung des Zertifikatepreises im EU-ETS



Quellen: BloombergNEF, Energy Aspects, Refinitiv, ICIS, Darstellung entnommen aus [ERCST, Wegener Center, BloombergNEF und Ecoact - 2021 Bericht zum Stand des EU-ETS](#).

In den Anfang 2020 erstellten Preisprognosen wurde kurzfristig ein Anstieg des Zertifikatepreises auf rd. 30 bis 45 EUR und mittelfristig für die Jahre 2026 bis 2030 eine Preisspanne zwischen 20 und 40 EUR erwartet. Im Gegensatz dazu gehen die 2021 erstellten Prognose vor dem Hintergrund der Verschärfung der EU-Klimaziele durchgehend davon aus, dass der Zertifikatepreis bis 2030 deutlich ansteigen und, zumindest zwischenzeitlich, ein Niveau von 80 EUR oder höher erreichen wird. Auch hier zeigt sich jedoch eine deutliche Variation zwischen den einzelnen Einschätzungen. So liegen die prognostizierten Preise für 2024 zwischen etwa 35 bis 75 EUR und für 2030 zwischen etwa 75 bis knapp unter 110 EUR.

4.3.2 Unsicherheiten in Zusammenhang mit der versteigerten Menge an Emissionszertifikaten

Die pro Jahr für Österreich **versteigerte Menge** an Emissionszertifikaten ist grundsätzlich mit deutlich weniger Unsicherheit behaftet als die Entwicklung des Zertifikatepreises. Aufgrund der Festlegung des Verlaufs der Obergrenze an Zertifikaten, der Aufteilung in kostenlose und versteigerte Zertifikate und der länderweisen Anteile an den Auktionen ist auch eine Berechnung vorläufiger Werte für die je Land und Jahr versteigerten Zertifikate möglich. Die schlussendlich versteigerte Menge kann sich jedoch durch eine etwaige Zuführung in die MSR reduzieren bzw. durch eine Entnahme aus der MSR erhöhen, wenn die Anzahl an im Umlauf befindlichen Zertifikaten bestimmte Grenzen über- oder unterschreitet. Das Ausmaß der ab September bis zum August des Folgejahres vorgenommenen Zuführung bzw. Entnahme wird von der EK jeweils im Frühjahr auf Basis der am Ende des Vorjahres im Umlauf befindlichen Zertifikate festgelegt (siehe Pkt. 4.1). Bei der Budgetvorlage Mitte Oktober ist somit die



Auswirkung der MSR auf die zwischen Jänner und August versteigerte Menge bereits bekannt, während die im letzten Jahresdrittel ab September auktionierte Menge erst nach Bekanntgabe der Zuführung bzw. Entnahme im nachfolgenden Frühjahr feststeht. In der mittelfristigen Budgetplanung erhöht sich die mit der MSR verbundene fiskalische Unsicherheit. Die Menge zur Versteigerung verfügbarer Zertifikate würde gegenüber der derzeitigen Planung ansteigen, wenn Österreich die Möglichkeit, rd. 11,4 Mio. Emissionszertifikate aus dem EU-ETS zur Erfüllung der durch die Lastenteilungsverordnung vorgegebenen Ziele zu nutzen, nicht in vollem Ausmaß in ausschöpft (siehe auch Pkt. 5).

4.3.3 Regulatorische Unsicherheiten

Abgesehen von den im Rahmen des derzeit gültigen EU-ETS bestehenden Unsicherheiten, gibt es beträchtliche **regulatorische Unsicherheiten** im Hinblick auf die künftige Ausgestaltung des EU-ETS und etwaige Anpassungen der Reduktionsziele.

Mit dem im Juni 2021 beschlossenen Europäischen Klimagesetz wurde das EU-Ziel einer Reduktion der Netto-THG-Emissionen bis 2030 rechtlich verankert (siehe Pkt. 3) und mit dem „Fit for 55“-Paket hat die EK auch einen Vorschlag für eine Verschärfung und Ausweitung des EU-ETS vorgelegt (siehe Pkt. 6.1). Es ist jedoch möglich, dass dieser Vorschlag im Zuge der nun beginnenden Verhandlungen innerhalb des Rats und des EP sowie zwischen Rat, EP und EK noch in wesentlichen Punkten abgeändert wird. Die künftige Preis- und Mengenentwicklung hängt zudem stark davon ab, wann eine Einigung bezüglich des EU-ETS erreicht wird und zu welchem Zeitpunkt die neuen Regelungen somit in Kraft treten. Auch nach diesem Zeitpunkt könnten weitere regulatorische Änderungen vorgenommen werden, sollte sich etwa aus den regelmäßigen Überprüfungen der Funktion des EU-ETS durch die EK ein Anpassungsbedarf ergeben.

Neben dieser direkten regulatorischen Unsicherheit wirken sich auch andere politische Entscheidungen auf die Einnahmen aus dem EU-ETS aus. Beispielsweise könnte eine Verschärfung technologischer Standards oder eine Ausweitung der Förderung klimafreundlicher Technologien zu einer Reduktion der THG-Emissionen und damit zu einem Rückgang des Zertifikatepreises und der Einnahmen aus dem EU-ETS führen.



4.4 Transparenz der Budgetierung und Berichterstattung

Der Haushaltsgrundsatz der Transparenz verlangt, dass die maßgeblichen budgetären Umstände sowohl bei der Veranschlagung als auch im Berichtswesen zum Budgetvollzug nachvollziehbar dargestellt werden (Budgetklarheit). Im Rahmen der Budgetierung sind die Voranschlagswerte zu errechnen, und nur wenn dies nicht möglich ist, zu schätzen. Die Ressorts legen als Ausgangspunkt der Planung daher im Regelfall Mengen- und Wertparameter zugrunde, die allerdings oftmals nicht offengelegt und auch in den Budgetcontrollingberichten nur in Ausnahmefällen berichtet werden. Dadurch wird eine Überprüfung der Plausibilität der Budgetierung und eine Ursachenanalyse von Abweichungen erschwert.

Für die Erträge und Einzahlungen aus den Emissionszertifikaten wurden die Berechnungsgrundlagen (Preise und Mengen) in den **Bundesvoranschlägen** (BVA) seit dem Jahr 2014 nicht mehr explizit ausgewiesen, sondern die erwarteten Erlöse nur mehr in einer Summe veranschlagt (siehe dazu auch Pkt. 4.2). Eine gezielte Abweichungsanalyse mit Ursachenerforschung würde die Offenlegung der erwarteten Preise sowie Mengen erfordern. Damit würde auch eine Basis geschaffen werden, um die Abweichungen im Budgetvollzug besser nachvollziehen zu können und somit die Budgetierung systematisch zu verbessern.

Im jährlichen Bundesfinanzgesetz (BFG) wird regelmäßig festgelegt, dass die Erlöse aus Emissionszertifikaten aufgrund der Volatilität der Menge und der Preise der Zertifikate nicht rücklagenfähig sind und bei der Rücklagenbildung außer Acht gelassen werden. Aufgrund der hohen Unsicherheiten erscheint die Vorgehensweise durchaus sinnvoll, allerdings sollte sie mit einer **nachvollziehbaren Budgetierung** und einer **transparenten Berichterstattung im Budgetvollzug** kombiniert werden.

Wesentliche Abweichungen bei den Einzahlungen aus Emissionszertifikaten im Budgetvollzug gegenüber dem Vorjahr oder gegenüber dem Voranschlag werden in den Monatsberichten sowie in den Budget- und Finanzcontrollingberichten ausgewiesen. Dabei werden die Gründe im Regelfall nur pauschal (z. B. „aufgrund eines Anstieges des durchschnittlichen Zertifikatepreises“) kommentiert, ohne jedoch auf die konkreten Annahmen bei der Budgetierung zu verweisen und näher auf die Ursachen der Abweichung einzugehen.

Im **Bundesrechnungsabschluss** (BRA) werden wesentliche Abweichungen gegenüber dem BVA erläutert. Da die Planungsparameter im BVA nicht umfassend dargestellt und offengelegt werden, müssten diese für eine qualifizierte Ursachenanalyse im BRA vom Ressort nachgereicht werden. Dies war in früheren Jahren nur teilweise und zuletzt nicht mehr der Fall und die Abweichungen wurden nur sehr allgemein qualitativ erläutert.



Die **Wirkungsorientierung** sieht derzeit keine Angaben zu den Emissionszertifikaten vor. Im Hinblick auf ein umfassendes Green oder Climate Budgeting sollte diesbezüglich eine Überarbeitung der Angaben zur Wirkungsorientierung angedacht werden, die Wirkungsinformationen zu den Emissionszertifikaten in ein entsprechendes Gesamtkonzept integriert. Dies wäre auch deshalb sinnvoll, weil es im Rahmen europäischer, aber auch österreichischer Entwicklungen zumindest mittelfristig zu einer Ausweitung des EU-ETS kommen könnte.

Novellen zum Emissionszertifikategesetz sind einer **Wirkungsorientierten Folgeabschätzung** (WFA) und in weiterer Folge einer internen Evaluierung zu unterziehen. Über die Evaluierung der Novellen aus dem Jahr 2015 erfolgte bisher noch keine Berichterstattung an den Nationalrat. Diese könnte dazu genutzt werden, das Gesamtsystem auf seine Effektivität und die Auswirkungen auf die THG-Emissionen tiefergreifend – auch in Hinblick auf die noch zu beschließenden Klimaziele – zu analysieren. Damit würde der Nationalrat eine umfassende Informationsgrundlage über einen wesentlichen Teilespekt des Klimaschutz-Regimes erhalten. Auch kann die Evaluierung genutzt werden, um konkrete Maßnahmen zur Erreichung der Klimaziele vorzuschlagen. In eine solche Evaluierung könnten auch Studien internationaler Organisationen sowie der EK einfließen.

5 Budgetäre Risiken aus dem EU-Lastenteilungsverfahren

Zur Erreichung der Reduktionsziele für die nicht vom EU-ETS umfassten THG-Emissionen werden auf EU-Ebene im Rahmen des Lastenteilungsverfahrens länderweise Emissionsziele vorgegeben. Im Gegensatz zum EU-ETS können in diesem Fall die konkreten Maßnahmen zur Reduktion der THG-Emissionen von den Mitgliedstaaten frei gewählt werden, auch wenn in einzelnen Bereichen zusätzliche EU-Vorgaben zur Anwendung kommen (z. B. Emissionsnormen für Kraftfahrzeuge). Die Mitgliedstaaten können beispielsweise klimafreundliche Investitionen oder die Entwicklung emissionssparender Innovationen fördern, zusätzliche Instrumente zur Internalisierung der gesellschaftlichen Kosten einsetzen oder die EU-Vorgaben verschärfen oder erweitern. Mehrere Länder haben CO₂-Preise eingeführt, um die durch THG-Emissionen entstehenden negativen externen Effekte verursachergerecht zuzuordnen. Weiters besteht die Möglichkeit, ein nationales Emissionshandelssystem für die nicht vom EU-ETS umfassten Bereiche aufzubauen oder diese in das EU-ETS zu integrieren.

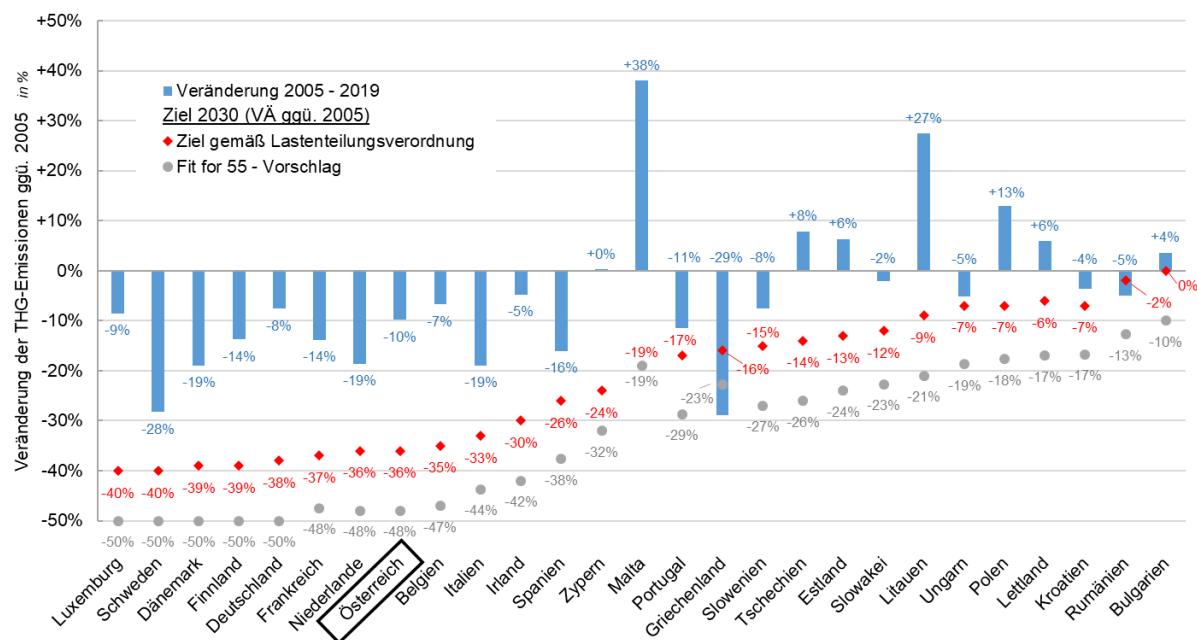


5.1 Zielvorgaben und Flexibilitätsmöglichkeiten im EU-Lastenteilungsverfahren

Für die Jahre **2013 bis 2020** erfolgte die Koordination der Lastenteilung im Nicht-ETS-Bereich auf Basis der im Jahr 2009 beschlossenen **Lastenteilungsentscheidung** ([Entscheidung Nr. 406/2009/EG](#)), mit der bis 2020 EU-weit eine Reduktion der THG-Emissionen im Nicht-ETS-Bereich um 10 % gegenüber dem Niveau von 2005 angestrebt wurde. Die Zielvorgaben der einzelnen Länder wurden unter Berücksichtigung des BIP-pro-Kopf-Niveaus zwischen einer Reduktion der Emissionen um zumindest 20 % (Luxemburg und Dänemark) und einer Steigerung der Emissionen um maximal 20 % (Bulgarien) festgelegt. Für Österreich betrug das Reduktionsziel 16 %.

Eine Nachfolgeregelung für den Zeitraum **2021 bis 2030** wurde im Jahr 2018 mit der **Lastenteilungsverordnung** ([Verordnung \(EU\) 2018/842](#)) beschlossen, mit der die THG-Emissionen im Nicht-ETS-Bereich EU-weit gegenüber dem Niveau von 2005 um insgesamt 30 % (EU-27: 29 %) reduziert werden sollen. Die nachfolgende Grafik zeigt die länderweisen Zielvorgaben bis 2030 sowie die Entwicklung der THG-Emissionen im Zeitraum 2005 bis 2019:

Grafik 6: Reduktionsziele für 2030 im Rahmen der Lastenteilung und Emissionsentwicklung 2005 bis 2019



Anmerkung: Für 2019 waren zum Veröffentlichungszeitpunkt nur vorläufige Werte verfügbar.

Quellen: [Verordnung \(EU\) 2018/842](#), „Fit for 55“-Vorschlag zur Lastenteilungsverordnung, Eurostat.



Die **Zielvorgaben** für die **bis 2030** zu erreichende Reduktion der THG-Emissionen im Nicht-ETS-Bereich (gegenüber 2005) wurden wiederum unter Berücksichtigung des BIP-pro-Kopf-Niveaus festgelegt⁴⁹ und variieren zwischen -40 % in Schweden und Luxemburg und 0 % in Bulgarien. Für Österreich liegt das Ziel bei einer Reduktion der THG-Emissionen um 36 %. Aufgrund der Definition der Ziele gegenüber dem Basisjahr 2005 ist auch die bisherige Emissionsentwicklung wesentlich für die Ausgangslage der Mitgliedstaaten. So weisen etwa Malta und Litauen, deren Emissionen seit 2005 deutlich angestiegen sind, im Jahr 2019 einen besonders großen Abstand zum Zielwert 2030 auf, während die Emissionen in Griechenland und Rumänien bereits 2019 unterhalb der Zielvorgabe für 2030 lagen. In Österreich lagen die vom Lastenteilungsverfahren umfassten THG-Emissionen im Jahr 2019 laut [THG-Bilanz des Umweltbundesamts](#) mit 50,2 Mio. t CO₂eq rd. 11 % unter dem Niveau von 2005 und damit etwas niedriger als in Grafik 6 anhand der vorläufigen Werte ausgewiesen. Mit dem „Fit for 55“-Paket hat die EK vorgeschlagen, das Reduktionsziel für die EU-27 von 29 % auf 40 % anzuheben. Für Österreich würde dies bedeuten, dass die THG-Emissionen im Nicht-ETS-Bereich bis 2030 gegenüber 2005 um 48 % statt um 36 % reduziert werden müssen (siehe Pkt. 6.3).

Zur Erreichung ihres Reduktionsziels wird für die EU-Mitgliedstaaten jeweils ein **linearer Minderungspfad**⁵⁰ ab dem Jahr 2021 festgelegt, wobei die durchschnittlichen THG-Emissionen der Jahre 2016 bis 2018 als Ausgangspunkt dienen.⁵¹ Dieser lineare Minderungspfad gibt für jedes Jahr ab 2021 eine maximale Menge an THG-Emissionen in Form von sogenannten Emissionszuweisungen⁵² vor, die damit je Mitgliedstaat ein THG-Budget für die Jahre 2021 bis 2030 festlegen.

⁴⁹ Zusätzlich zum BIP-pro-Kopf wurde auch berücksichtigt, dass die Anpassungskosten für eine zusätzliche Reduktion der THG-Emissionen in wohlhabenderen Mitgliedstaaten zum Teil deutlich höher sind als in Mitgliedstaaten mit einem geringen BIP-pro-Kopf. Vor diesem Hintergrund wurde etwa der Zielwert für Österreich gegenüber dem auf Basis des BIP-pro-Kopf-Vergleichs festgelegten Wert (-39 %) um drei Prozentpunkte auf -36 % gesenkt.

⁵⁰ Siehe [Durchführungsbeschluss \(EU\) 2020/2126](#).

⁵¹ Der lineare Zielpfad beginnt gemäß Art. 4 (2) Lastenteilungsverordnung bei fünf Zwölfteln der Zeitachse von 2019 bis 2020 (Beginn im Mai 2019), sodass der Zielwert für 2021 bereits deutlich unter den durchschnittlichen THG-Emissionen der Jahre 2016 bis 2018 liegt. Bei Ländern, deren Zielpfad einen ansteigenden Verlauf aufweist (z. B. Griechenland), beginnt der lineare Zielpfad im Jahr 2020.

⁵² Annual Emission Allocations (AEAs).



Um **temporäre Abweichungen** von diesem Minderungspfad zu ermöglichen, die beispielsweise konjunkturbedingt auftreten können, sieht die Lastenteilungsverordnung **Flexibilitätsmöglichkeiten** vor, mit denen aktuell nicht benötigte Emissionszuweisungen in Folgejahren verwendet oder Emissionszuweisungen aus künftigen Jahren vorgezogen werden können:

- Bei einer Übererfüllung des festgelegten Zielpfades können die Mitgliedstaaten den überschüssigen Teil der Emissionszuweisungen in den Folgejahren nutzen, wobei ab 2022 maximal 30 % der dem Mitgliedstaat bis zu diesem Jahr insgesamt zugeteilten Emissionszuweisungen übertragen werden können („banking“).
- Bei einer Überschreitung des Zielpfades haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit Emissionszuweisungen des Folgejahres vorwegzunehmen („borrowing“). Die maximal zulässige Menge an vorweggenommenen Zuweisungen ist dabei für 2021 bis 2025 mit 10 % und für 2026 bis 2030 mit 5 % der Emissionszuweisungen des Folgejahres begrenzt.

Weitere Flexibilitätsmöglichkeiten erlauben auch ein Überschreiten des gesamten für die Periode 2021 bis 2030 für den Nicht-ETS-Bereich festgelegten THG-Budgets:

- Die Mitgliedstaaten können in begrenztem Ausmaß den THG-Nettoabbau durch Kohlenstoffsenken aus dem LULUCF-Sektor (siehe Erläuterungen in Pkt. 3) geltend machen, um eine Verfehlung des Reduktionsziels zu kompensieren. Dabei gilt auf EU-Ebene ein maximal anrechenbarer Wert von 280 Mio. t CO₂eq und für Österreich ein Maximalwert von 2,5 Mio. t CO₂eq (0,25 Mio. t CO₂eq pro Jahr).
- Einige Mitgliedstaaten – darunter auch Österreich – haben die Möglichkeit, Emissionszertifikate aus dem EU-ETS zur Erfüllung der durch die Lastenteilungsverordnung vorgegebenen Ziele zu nutzen. Im EU-ETS wird dabei eine entsprechende Anzahl an Zertifikaten gelöscht, sodass sich die Menge der für diesen Mitgliedstaat versteigerten Zertifikate entsprechend reduziert. Österreich kann von dieser Möglichkeit jährlich bis zu einem Grenzwert iHv 2 % der Emissionen von 2005 im Nicht-ETS-Bereich (insgesamt rd. 11,4 Mio. Emissionszertifikate im Zeitraum 2021 bis 2030 bzw. 1,14 Mio. Emissionszertifikate pro Jahr) Gebrauch machen. Die Bundesregierung hat der EK mitgeteilt, diese Flexibilität im Bedarfsfall ausschöpfen zu wollen, kann jedoch in den Jahren 2024 und 2027 eine geringere Menge für die nachfolgenden Jahre bekanntgeben.



- Mitgliedstaaten können für die Jahre 2021 bis 2025 bis zu 5 % und für die Jahre 2026 bis 2030 bis zu 10 % ihrer Emissionszuweisungen bzw. sämtliche in einem Jahr nicht benötigten Zuweisungen an andere Mitgliedstaaten übertragen bzw. verkaufen. Es ist auch eine Übertragung von im Rahmen des „banking“ aufgesparten Emissionszuweisungen und aus Zuweisungen künftiger Jahre („borrowing“) sowie aus der Anrechnung von gelöschten ETS-Zertifikaten (nicht jedoch aus der Anrechnung des LULUCF-Nettoabbaus) möglich. Die Empfängerstaaten können diese Zuweisungen für Emissionen im gleichen Jahr oder in späteren Jahren, nicht jedoch für Emissionen vergangener Jahre, nutzen.

Die genutzten Emissionszuweisungen für die Periode 2013 bis 2020 werden von den Mitgliedstaaten jährlich eingemeldet und von der EK überprüft.⁵³ Auch in der Periode 2021 bis 2030 nimmt die EK jährliche Überprüfungen vor, **umfassende Compliance-Kontrollen** sind jedoch nur im Jahr 2027 (für den Zeitraum 2021 bis 2025) und im Jahr 2032 (für den Zeitraum 2026 bis 2030) vorgesehen. Der Ablauf dieser Überprüfung ist im Art. 38 der Governance-Verordnung ([Verordnung \(EU\) 2018/1999](#)) festgelegt. Die Details sind in einem noch zu veröffentlichten Durchführungsbeschluss der EK zu regeln. Der Compliance-Prozess⁵⁴ beginnt mit der Bekanntgabe der je Mitgliedstaat relevanten Emissionen in einem Durchführungsbeschluss der EK. Dieser dürfte für den Zeitraum 2021 bis 2025 gegen Ende des Jahres 2027 veröffentlicht werden (für 2026 bis 2030 Ende 2032). Im Anschluss haben die Mitgliedstaaten zunächst vier Monate Zeit etwaige Abweichungen von den Vorgaben für den LULUCF-Sektor auszugleichen, wobei hier ähnliche Flexibilitätsmöglichkeiten wie im Lastenteilungsverfahren bestehen.⁵⁵ Weitere zwei Monate danach endet die Compliance-Phase für die Lastenteilungsemissionen im Jahr 2021, d. h. bis zu diesem Zeitpunkt (ungefähr Mai 2028) können die vorgesehenen Flexibilitätsmöglichkeiten genutzt werden, um eine Überschreitung des Zielpfads für 2021 auszugleichen. Daran anschließend erfolgt im Abstand von jeweils einem Monat die Überprüfung für die Jahre 2022 bis 2025. Kann ein Mitgliedstaat seine Überschreitung der Zielvorgabe für ein Jahr nicht bis zum Ende der Eintragungsperiode ausgleichen (z. B. durch den Ankauf von Emissionszuweisungen anderer Mitgliedstaaten), so werden die überschüssigen Emissionen mit einem Strafaufschlag von 8 % den Emissionen des Folgejahres hinzugerechnet.

⁵³ Die Mitgliedstaaten erstellen jährlich bis Ende März die THG-Bilanz für das vorvergangene Jahr (z. B. im März 2020 für 2018). Auf dieser Grundlage gibt die EK bis Dezember die in den Bereich der Lastenteilung fallenden THG-Emissionen der Mitgliedstaaten bekannt (z. B. im Dezember 2020 für 2018). Danach haben die Mitgliedstaaten vier Monate Zeit, Flexibilitäten zu nutzen, um etwaige Überschreitungen vom Zielpfad auszugleichen (z. B. bis März/Anfang April 2021 für 2018).

⁵⁴ Siehe dazu auch [Öko-Institut \(2019\): Compliance unter der EU-Klimaschutzverordnung](#).

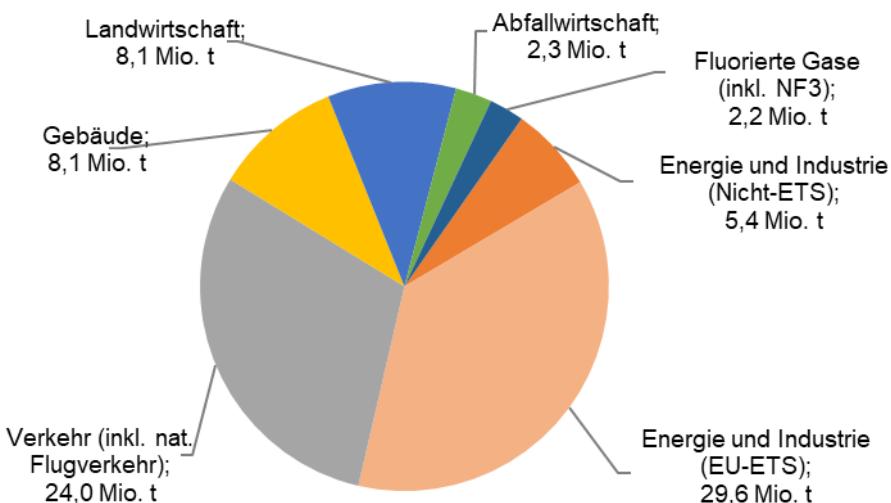
⁵⁵ Unter anderem ist dabei auch die Nutzung von Emissionszuweisungen aus dem Lastenteilungsverfahren möglich.

Wird für einen Mitgliedstaat eine Überschreitung der Emissionszuweisungen festgestellt, so muss dieser innerhalb von drei Monaten einen Plan mit Abhilfemaßnahmen vorlegen, um seinen Zielvorgaben nachzukommen. Legt ein Mitgliedstaat keinen angemessenen Plan vor, so besteht die Möglichkeit der Einleitung eines **Vertragsverletzungsverfahrens**, das auch mit finanziellen Sanktionen verbunden sein kann.

5.2 Entwicklung der THG-Emissionen in Österreich

In **Österreich** wurden im Jahr 2019 gemäß Umweltbundesamt THG-Emissionen iHv 79,8 Mio. t CO₂eq ausgestoßen. Dabei wurden 44 % vom Energie- und Industriesektor, 30 % durch Verkehr und jeweils 10 % der Emissionen durch den Gebäudesektor und die Landwirtschaft verursacht. Die nachfolgende Grafik zeigt die sektorale Aufteilung der in Österreich im Jahr 2019 aufgetretenen THG-Emissionen:

Grafik 7: THG-Emissionen Österreichs in CO₂eq (ohne LULUCF) im Jahr 2019



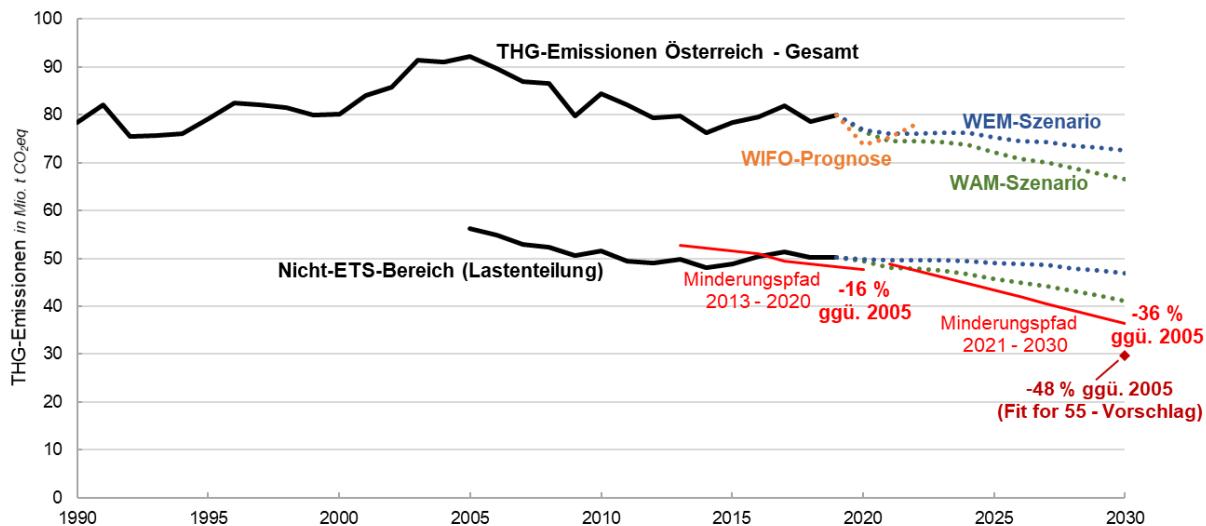
Quelle: Umweltbundesamt.

Im langfristigen Trend seit 1990 verzeichneten die THG-Emissionen zunächst bis 2005 einen deutlichen Anstieg um 13,7 Mio. t CO₂eq bzw. 17,5 %, danach kam es jedoch insgesamt zu einer Abwärtsentwicklung, sodass die THG-Emissionen 2019 nur noch um 1,4 Mio. t CO₂eq bzw. 1,5 % über dem Niveau von 1990 lagen. Der Anstieg gegenüber 1990 ist nahezu ausschließlich auf deutlich höhere Emissionen im Verkehrsbereich (+74 %) zurückzuführen. Im Gebäudesektor (-37 %) oder in der Abfallwirtschaft (-45 %) konnten hingegen merkliche Verbesserungen erzielt werden. Während die Reduktionsziele für die vom EU-ETS umfassten Bereiche EU-weit vorgegeben werden (siehe Pkt. 4), gelten für die übrigen Sektoren länderweise Zielwerte im Rahmen der Lastenteilung (siehe oben). Die nachfolgende Grafik



zeigt die langfristige Entwicklung der THG-Emissionen in Österreich sowie die Prognosen und Zielwerte für den Nicht-ETS-Bereich bis 2030:

Grafik 8: Langfristige Entwicklung und Prognosen der THG-Emissionen in Österreich



Abkürzungen: WEM – Projektionsszenario mit den zum 1. Jänner 2018 bestehenden Maßnahmen (With Existing Measures)
WAM – Projektionsszenario mit zusätzlichen Maßnahmen gemäß NEKP (With Additional Measures)

Quellen: Umweltbundesamt, EEA, EK, [WIFO](#), eigene Berechnungen.

Die EU-Lastenteilungsverordnung sieht für Österreich bis 2030 eine Reduktion der nicht vom EU-ETS umfassten THG-Emissionen um 36 % gegenüber dem Jahr 2005 vor.⁵⁶ Im Jahr 2019 betrugen die Emissionen Österreichs im Nicht-ETS-Bereich rd. 50,2 Mio. t CO₂eq. Sie lagen damit zwar über dem für die Jahre 2013 bis 2020 festgelegten Minderungspfad zur Reduktion der THG-Emissionen im Nicht-ETS-Bereich um 16 % gegenüber dem Jahr 2005. Insgesamt werden die Reduktionsvorgaben durch die Übererfüllung in den Jahren 2013 bis 2016 und die gedämpfte Emissionsentwicklung aufgrund der COVID-19-Krise im Jahr 2020 jedoch eingehalten. Für 2021 sieht der lineare Minderungspfad für Österreich Emissionen iHv rd. 48,8 Mio. t CO₂eq vor, die bis 2030 auf 36,5 Mio. t CO₂eq reduziert werden sollen. Das Umweltbundesamt geht in seiner THG-Projektion 2021⁵⁷ davon aus, dass die THG-Emissionen im Nicht-ETS-Bereich bis 2030 je nach unterstelltem Szenario auf 47,0 Mio. t CO₂eq (WEM-Szenario) bzw. auf 41,1 Mio. t CO₂eq (WAM-Szenario)

⁵⁶ Der entsprechende Minderungspfad wurde im [Durchführungsbeschluss \(EU\) 2020/2126 der Kommission](#) vom 16. Dezember 2020 festgelegt.

⁵⁷ Siehe [Umweltbundesamt \(2021\): GHG Projections and Assessment of Policies and Measures in Austria](#).



zurückgehen,⁵⁸ wodurch sich in beiden Szenarien eine deutliche Verfehlung des Reduktionszieles ergeben würde.

Im Fall einer Überschreitung der Österreich zugeteilten Emissionszuweisungen und nach etwaiger Nutzung sonstiger Flexibilitätsmöglichkeiten verbleibt die Möglichkeit des **Ankaufs von Emissionszuweisungen** anderer Mitgliedstaaten zur Abdeckung der zusätzlichen THG-Emissionen, sofern keine ausreichenden Maßnahmen zur Reduktion der THG-Emissionen ergriffen werden. Während solche Zukäufe in der Periode 2013 bis 2020 aufgrund der bei mehreren Mitgliedstaaten vorhandenen Überschüsse an Emissionszuweisungen relativ einfach möglich waren⁵⁹, könnte es in der Periode 2021 bis 2030 zu einer deutlichen Verknappung an überschüssigen Emissionszuweisungen und zu entsprechend hohen Preisen für deren Übertragung kommen. Dies dürfte sich durch die angekündigte Anpassung der Länderziele im Nicht-ETS-Bereich im Hinblick auf das erhöhte EU-Reduktionsziel von 55 % weiter verschärfen.

5.3 Mögliche budgetäre Belastung durch den Ankauf von Emissionszuweisungen

Die mögliche Höhe der durch den Ankauf von Emissionszuweisungen verursachten **budgetären Belastung** wird durch die **Anzahl** der für die einzelnen Jahre im Zeitraum 2021 bis 2030 zusätzlich benötigten Emissionszuweisungen und durch den jeweiligen **Preis** dieser Zuweisungen bestimmt. Eine Bandbreite der möglichen Budgetbelastung lässt sich anhand der bisher veröffentlichten Abschätzungen ableiten:

- In einer **Anfragebeantwortung** der Bundesministerin für Nachhaltigkeit und Tourismus⁶⁰ vom April 2019 wurden die möglichen Kosten für den Gesamtzeitraum mit 1,3 Mrd. EUR bis 6,6 Mrd. EUR beziffert. Laut Anfragebeantwortung basiert diese Abschätzung auf dem vom Umweltbundesamt erstellten Projektionsszenario mit bestehenden Maßnahmen (WEM-Szenario), wobei die aktuellste zum Zeitpunkt der Beantwortung vorliegende THG-Projektion 2019⁶¹ alle zum Stand 1. Jänner 2018

⁵⁸ Das Szenario mit bestehenden Maßnahmen (WEM-Szenario) berücksichtigt die am 1. Jänner 2018 bestehenden Maßnahmen, während das Szenario mit zusätzlichen Maßnahmen (WAM-Szenario) auch die im [nationalen Klima- und Energieplan für Österreich für die Periode 2021-2030](#) beschriebenen Maßnahmen inkludiert.

⁵⁹ In der Periode 2013 bis 2020 war eine Übertragung zwischen Mitgliedstaaten iHv bis zu 5 % der jährlichen Emissionszuweisungen möglich. Diese Möglichkeit wurde bisher für die Jahre 2013 bis 2018 nur von Malta in Anspruch genommen, das Emissionszuweisungen von Bulgarien kaufte.

⁶⁰ Siehe [Anfragebeantwortung betreffend „erneut steigende Treibhausgase in Österreich“ \(2993/AB\)](#) vom 30. April 2019.

⁶¹ Siehe [Umweltbundesamt \(2019\): GHG Projections and Assessment of Policies and Measures in Austria](#).



verbindlich umgesetzten Maßnahmen miteinbezieht. Für die Ankäufe wurde eine Preisspanne zwischen 20 EUR und 100 EUR je t CO₂eq angenommen.

- Das **Büro des Fiskalrates** veröffentlichte im August 2020 eine Information⁶², in der u. a. Berechnungen zu den möglichen Kosten durch den Ankauf von Emissionszuweisungen auf Basis der THG-Szenarien des Umweltbundesamts im Rahmen der Evaluierung des NEKP⁶³ angestellt werden. Auf Basis dieser Szenarien beträgt die Abweichung vom durch den Minderungspfad im Zeitraum 2021 bis 2030 vorgegebenen THG-Budget im Szenario mit bestehenden Maßnahmen (WEM-Szenario) insgesamt 67 Mio. t CO₂eq und im Szenario mit zusätzlichen Maßnahmen (WAM-Szenario) insgesamt 26 Mio. t CO₂eq. Unter der Annahme von Preisen iHv 30 EUR bis 60 EUR je t CO₂eq würden die mit dem Ankauf von Emissionszuweisungen verbundenen Kosten im WEM-Szenario zwischen 2,1 Mrd. EUR und 4,2 Mrd. EUR liegen.⁶⁴ Im WAM-Szenario betragen die Kosten aufgrund der geringeren Ankäufe zwischen 0,8 Mrd. EUR und 1,7 Mrd. EUR.
- Im April 2021 veröffentlichte der **Rechnungshof** einen [Bericht zum Thema „Klimaschutz in Österreich – Maßnahmen und Zielerreichung 2020“](#), der auch mögliche finanzielle Auswirkungen einer Überschreitung des im Rahmen der Lastenteilung vorgegebenen Minderungspfads für 2021 bis 2030 behandelt. Unter der Annahme von Preisen iHv 50 EUR bis 100 EUR je t CO₂eq und keinen zusätzlichen Klimaschutzmaßnahmen⁶⁵ führt der Rechnungshof eine mögliche budgetäre Belastung iHv rd. 4,6 Mrd. EUR bis 9,2 Mrd. EUR an.

Die angeführten unterschiedlichen Berechnungen sind aufgrund der zu treffenden Annahmen zur Menge an zusätzlich benötigten Emissionszuweisungen und zur Entwicklung des Preises dieser Zuweisungen mit **hoher Unsicherheit** behaftet. Die geplante Verschärfung des EU-Klimaziels auf 55 % und des Reduktionsziels im Nicht-ETS-Bereich auf 40 % könnten sowohl die benötigten Mengen als auch die Zertifikatepreise zusätzlich nach oben treiben. Die konkrete Ausgestaltung der zur Zielerreichung festgelegten Ziele und Maßnahmen steht

⁶² Siehe [Büro des Fiskalrates \(2020\): Fiskalpolitische Dimension der CO₂-Ziele und Handlungsoptionen für Österreich](#).

⁶³ Siehe [Umweltbundesamt \(2019\): Szenario WAM – NEKP Evaluierung](#).

⁶⁴ Für die Kostenschätzung wurde vom Büro des Fiskalrates angenommen, dass die Anrechnung von bis zu 2,5 Mio. t CO₂eq aus dem LULUCF-Sektor vollständig in Anspruch genommen werden kann. Außerdem wurde für die Überschreitungen das Schlagendwerden des Strafaufschlags von 8 % angenommen.

⁶⁵ Dabei wurde angenommen, dass die THG-Emissionen bis 2030 etwa auf dem Niveau von 2017 bleiben. Dadurch ergibt sich eine Gesamtüberschreitung des Minderungspfads um rd. 92 Mio. t CO₂eq.



derzeit auf Basis des am 14. Juli 2021 von der EK vorgeschlagenen Legislativpakets in Verhandlung (siehe Pkt. 6.3).

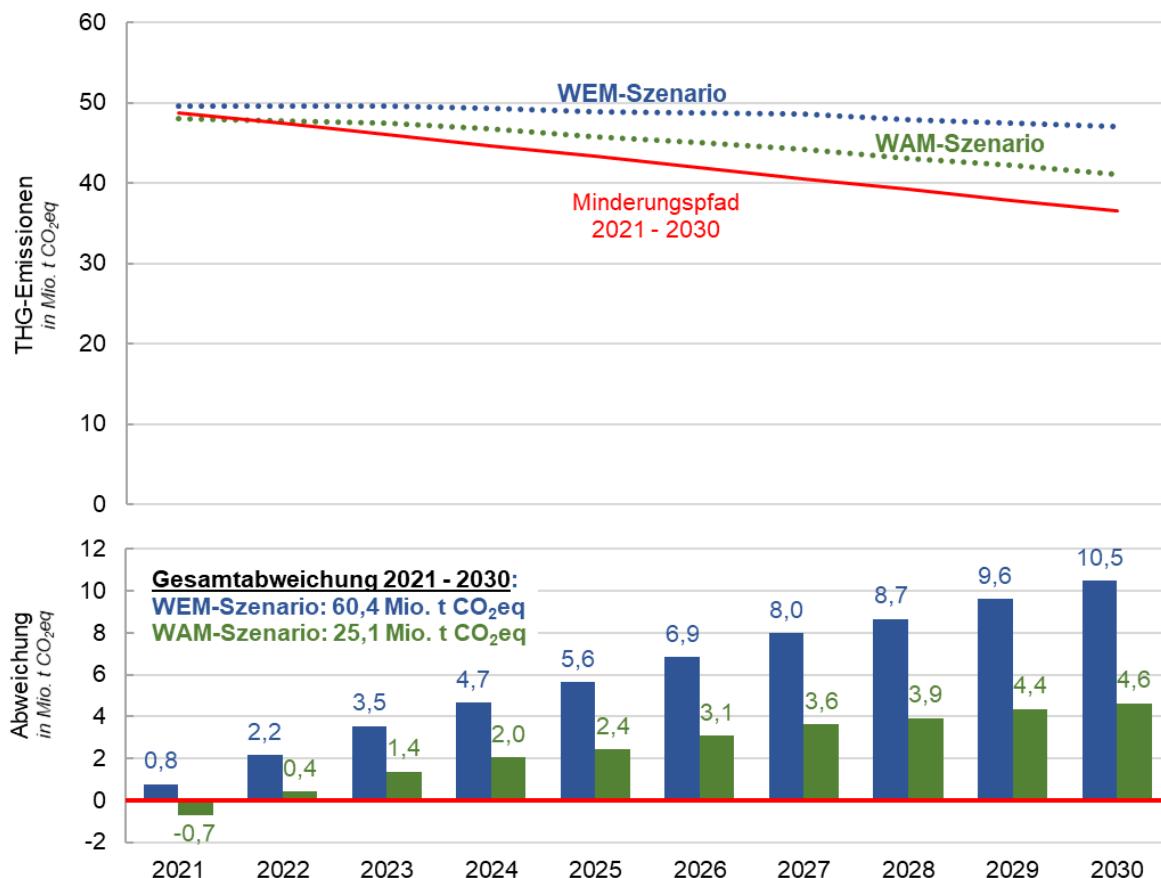
Als Anhaltspunkte für die **Menge an von Österreich zusätzlich benötigten Emissionszuweisungen im Lastenteilungsbereich** können die THG-Projektionen des Umweltbundesamts herangezogen werden. Für die oben angeführten Abschätzungen des BMK und des Büros des Fiskalrates wurde noch die THG-Projektion 2019 verwendet. Die im März 2021 veröffentlichte THG-Projektion 2021 stellt jedoch lediglich eine Fortschreibung der THG-Projektion 2019 auf Basis der Daten aus der THG-Inventur für das Jahr 2019 dar. Die grundlegenden Annahmen (z. B. zur Entwicklung des BIP und des CO₂-Zertifikatepreises) und die berücksichtigten Maßnahmen wurden dabei unverändert belassen, aufgrund der aktualisierten Ausgangsdaten ergeben sich aber dennoch Unterschiede.⁶⁶ Beide Projektionen beziehen im Szenario mit bestehenden Maßnahmen (WEM-Szenario) die zum Stand 1. Jänner 2018 verbindlich umgesetzten Maßnahmen ein, während das Szenario mit zusätzlichen Maßnahmen (WAM-Szenario) jeweils auch die im NEKP enthaltenen Maßnahmen berücksichtigt. Auch in der THG-Projektion 2021 noch nicht berücksichtigt wurden hingegen insbesondere die Auswirkungen der COVID-19-Krise, weil dazu zum Zeitpunkt der Szenarienrechnungen noch keine belastbaren Daten vorlagen.

Die nachfolgende Grafik zeigt die vom Umweltbundesamt in der THG-Projektion 2021 prognostizierten THG-Emissionen im Nicht-ETS-Bereich, den für Österreich im Rahmen der Lastenteilungsverordnung vorgegebenen Minderungspfad sowie die jeweiligen Abweichungen von dieser Zielvorgabe in den Jahren 2021 bis 2030:

⁶⁶ Zudem musste der nunmehr von der EK festgelegte linearen Minderungspfad für die oben angeführten Abschätzungen des BMK, des Büros des Fiskalrates und des Rechnungshofes auf Grundlage vorläufiger Daten geschätzt werden.



Grafik 9: THG-Emissionen Österreichs im Nicht-ETS-Bereich und linearer Minderungspfad 2021 bis 2030



Abkürzungen: WEM – Projektionsszenario mit den zum 1. Jänner 2018 bestehenden Maßnahmen (With Existing Measures)
WAM – Projektionsszenario mit zusätzlichen Maßnahmen gemäß NEKP (With Additional Measures)

Quellen: Umweltbundesamt, [Durchführungsbeschluss \(EU\) 2020/2126 der Kommission](#) vom 16. Dezember 2020, eigene Berechnungen.

Im WEM-Szenario bleiben die THG-Emissionen Österreichs zunächst bis 2024 weitgehend auf dem Niveau von 2021. Danach setzt ein Rückgang der THG-Emissionen ein, der in den Jahren 2028 bis 2030 an Geschwindigkeit gewinnt. Bis 2030 sinken die Emissionen gegenüber dem Referenzwert 2005 lediglich um 18 %. Über den gesamten Zeitraum 2021 bis 2030 wird der für Österreich vorgegebene Minderungspfad im WEM-Szenario um 60,4 Mio. t CO₂eq überschritten. Im WAM-Szenario liegen die THG-Emissionen ab dem Jahr 2022 oberhalb des Minderungspfads. Der Emissionsrückgang gewinnt bereits ab 2024 an Fahrt, fällt jedoch auch in diesem Szenario in den Jahren 2028 bis 2030 am stärksten aus. Im Jahr 2030 liegen die Emissionen im WAM-Szenario um 28 % unter dem Referenzwert 2005, sodass auch hier das Ziel einer Reduktion um 36 % deutlich verfehlt wird. Kumuliert überschreiten die THG-Emissionen gemäß dem WAM-Szenario den Minderungspfad im Zeitraum 2021 bis 2030 um 25,1 Mio. t CO₂eq.



Die in den Szenarien des Umweltbundesamts nicht berücksichtigten massiven wirtschaftlichen Auswirkungen der **COVID-19-Krise** haben auch einen dämpfenden Effekt auf die Entwicklung der THG-Emissionen. Die erste offizielle Schätzung des Umweltbundesamts zu den THG-Emissionen im Jahr 2020 erfolgte im Rahmen der Nahzeitprognose.⁶⁷ Insgesamt kam es im Jahr 2020 zu einem geschätzten Rückgang der THG-Emissionen um 7,7 % auf 73,7 Mio. t CO₂eq. Der Rückgang betrug dabei 8,6 % im EU-ETS-Bereich (v. a. geringere Stahlproduktion, Stilllegung von Kohlekraftwerken und Rückgang der Stromproduktion in Erdgas-Kraftwerken) sowie 7,3 % im Nicht-ETS-Bereich (v. a. niedrigerer Absatz von Diesel und Benzin). Laut der am 1. Juli 2021 veröffentlichten mittelfristigen Wirtschaftsprognose des WIFO schließt sich die BIP-Lücke gegenüber dem vor der Krise prognostizierten Wachstumspfad im Jahr 2024. Bis dahin bleibt das BIP unter dem vor der Krise erwarteten Niveau.⁶⁸ In einem im April 2021 veröffentlichten WIFO Working Paper⁶⁹, das die Auswirkungen der COVID-19-Krise miteinbezieht, wird für die Jahre 2021 und 2022 ein Anstieg der THG-Emissionen auf 75,2 bzw. 77,9 Mio. t CO₂eq erwartet. Damit liegen die Emissionswerte gemäß WIFO-Prognose bereits 2022 wieder über jenen der beiden Projektionsszenarien (WEM- bzw. WAM-Szenario) des Umweltbundesamts.

Der **Preis für den Ankauf von Emissionszuweisungen** wird wesentlich durch das verfügbare Angebot an nicht benötigten Emissionszuweisungen anderer Mitgliedstaaten und durch die Gesamtnachfrage nach Emissionszuweisungen innerhalb der EU beeinflusst. Während im Zeitraum 2013 bis 2020 durch die deutliche Übererfüllung der Reduktionsvorgabe auf Ebene der EU ein Überschussangebot an Emissionszuweisungen vorhanden war,⁷⁰ ist in der Periode 2021 bis 2030 – insbesondere vor dem Hintergrund der geplanten Zielverschärfung – eine deutliche Verknappung an verfügbaren Emissionszuweisungen zu erwarten. Der Preis der Emissionszuweisungen wird somit wesentlich durch die Grenzvermeidungskosten von THG-Emissionen im Nicht-ETS-Bereich, d. h. von den mit einer Reduktion dieser THG-Emissionen verbunden Kosten, bestimmt. Die Höhe dieser Grenzvermeidungskosten variiert je nach Sektor. Der Preis von Emissionszertifikaten im EU-ETS-Bereich (Ende August 2021 rd. 60 Euro) kann daher zwar einen Anhaltspunkt für den

⁶⁷ Siehe [Umweltbundesamt \(2021\): Nahzeitprognose der österreichischen Treibhausgas-Emissionen für 2020](#).

⁶⁸ Das Vorkrisenniveau des realen BIP im Jahr 2019 wurde hingegen laut dem [Wöchentlichen WIFO-Wirtschaftsindex \(WWI\)](#) bereits Anfang Juli 2021 erreicht.

⁶⁹ Siehe [Sommer, Sinabell, Streicher \(2021\): Ein Ausblick auf die Treibhausgasemissionen in Österreich 2021 und 2022](#).

⁷⁰ Öffentliche Daten zu den Preisen beim Verkauf von Emissionszuweisungen Bulgariens an Malta für die Jahre 2013 bis 2018 sind nicht verfügbar, dieser dürfte jedoch jedenfalls niedriger als der zum Zeitpunkt der Transaktion gültige ETS-Zertifikatelpreis gewesen sein (siehe [Öko-Institut \(2018\): Abschätzung des erforderlichen Zukaufs an Annual Emission Allocations bis 2030](#)).



Preis von Emissionszuweisungen im Nicht-ETS-Bereich liefern, die beiden Preise können jedoch deutlich voneinander abweichen. Der Zusammenhang verstärkt sich allerdings durch die (begrenzte) Möglichkeit, zur Versteigerung vorgesehene Zertifikate aus dem EU-ETS in Emissionszuweisungen umzuwandeln. Auch die einzelnen Mitgliedstaaten weisen aufgrund ihrer jeweiligen sektoralen Zusammensetzung und der unterschiedlich anspruchsvollen Minderungspfade verschiedene hohe Grenzvermeidungskosten auf. Ein Mitgliedstaat kann durch einen Ankauf von Emissionszuweisungen seine Gesamtkosten reduzieren, wenn die Grenzvermeidungskosten in diesem Mitgliedstaat über dem von einem anderen Mitgliedstaat (mit geringeren Grenzvermeidungskosten) angebotenen Preis für die Übertragung von Emissionszuweisungen liegen.⁷¹

Die nachfolgende Tabelle zeigt die **budgetäre Belastung** für die Gesamtperiode 2021 bis 2030 aus dem Ankauf von Emissionszuweisungen bei unterschiedlichen Emissions- und Preisszenarien, wobei sich die Preisszenarien an den bisher für Österreich durchgeföhrten Berechnungen orientieren:

Tabelle 3: Budgetäre Kosten 2021 bis 2030 aus dem Ankauf von Emissionszuweisungen bei unterschiedlichen Emissionsszenarien und Preisannahmen

	Ankauf Zuweisungen <i>in Mio. t CO₂ eq</i>	durchschn. Preis der Emissionszuweisungen <i>in EUR / t. CO₂ eq</i>				
		20	30	50	60	100
		<i>in Mio. EUR</i>				
WEM-Szenario	60,4	1.207	1.811	3.018	3.622	6.036
WAM-Szenario	25,1	503	754	1.257	1.509	2.515
ggf. abzgl. Anrechnung LULUCF*	-2,5	-50	-75	-125	-150	-250

* Bei einer Übererfüllung der Vorgaben der LULUCF-Verordnung können bis zu 2,5 Mio. t CO₂eq aus dem LULUCF-Nettoabbau angerechnet werden.

Quellen: Umweltbundesamt, [Durchführungsbeschluss \(EU\) 2020/2126 der Kommission](#) vom 16. Dezember 2020, eigene Berechnungen.

Auf Grundlage des Szenarios mit zusätzlichen Maßnahmen (WAM-Szenario) müsste Österreich zum Ausgleich der Überschreitung des Minderungspfades für den Zeitraum 2021 bis 2030 Zuweisungen für Emissionen iHv 25,1 Mio. t CO₂eq von anderen Mitgliedstaaten ankaufen. Im Szenario mit bestehenden Maßnahmen (WEM-Szenario) erhöht sich dieser Wert auf 60,4 Mio. t CO₂eq. Bei einem durchschnittlichen Ankaufspreis von 50 EUR pro Zuweisung

⁷¹ Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Emissionsentwicklung, unter anderem aufgrund des starken Einflusses externer Faktoren und dem teils nur schwer abschätzbares Ausmaß der konkreten Wirkung und der Kosten von Klimaschutzmaßnahmen, mit Unsicherheiten behaftet ist und damit auch die Höhe der Grenzvermeidungskosten nicht vollständig bekannt ist. Insbesondere solange sich noch kein Markt für den zwischenstaatlichen Handel mit Emissionszuweisungen etabliert hat, kann deren Ankauf außerdem mit bedeutenden Transaktionskosten verbunden sein.



für eine Tonne CO₂eq⁷² würden dadurch im WAM-Szenario Kosten iHv 1,26 Mrd. EUR und im WEM-Szenario Kosten iHv 3,02 Mrd. EUR entstehen. Bei einem Durchschnittspreis von 100 EUR verdoppeln sich diese Kosten auf 2,51 Mrd. EUR bzw. 6,03 Mrd. EUR. Die budgetäre Belastung würde weiter ansteigen, wenn nicht zeitgerecht ausreichend Emissionszuweisungen angekauft werden, um die Überschreitung des für ein Jahr vorgegebenen Höchstwertes auszugleichen. In diesem Fall werden Emissionen im Ausmaß der nicht bedeckten Überschreitung mit einem Strafaufschlag von 8 % von den Emissionszuweisungen des Folgejahres abgezogen. Weitere Kosten könnten aus etwaigen Strafzahlungen im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens entstehen. Ein derartiges Verfahren kann von der EK eingeleitet werden, wenn die Vorgaben der Lastenteilungsverordnung auch unter Berücksichtigung der Flexibilitätsmöglichkeiten verfehlt werden und durch den Mitgliedstaat keine ausreichenden Gegenmaßnahmen ergriffen werden. Im Fall einer Übererfüllung der Vorgaben der LULUCF-Verordnung könnten negative Netto-Emissionen iHv bis zu 2,5 Mio. t CO₂eq im Lastenteilungsbereich angerechnet werden. Weitere Überschüsse könnten an andere Mitgliedstaaten verkauft werden. Eine Zielverfehlung im LULUCF-Sektor würde hingegen die Verwendung von Emissionszuweisungen aus dem Lastenteilungsverfahren bzw. den Ankauf zusätzlicher Emissionsrechte erfordern und damit eine zusätzliche budgetäre Belastung zur Folge haben.

Die Bundesregierung hat bekannt gegeben, die für Österreich vorgesehene Möglichkeit ETS-Emissionszertifikate iHv 11,4 Mio. t CO₂eq zur Abdeckung von Emissionen im Nicht-ETS-Bereich zu verwenden, im Bedarfsfall ausschöpfen zu wollen. Dementsprechend wird die für Österreich vorgesehene Versteigerungsmenge im EU-ETS jährlich um rd. 1,14 Mio. Emissionszertifikate abgesenkt. Dies reduziert zwar die Kosten aus dem Ankauf von Emissionszuweisungen, gleichzeitig sinken jedoch die Einnahmen aus der Versteigerung von Emissionszertifikaten im EU-ETS. Im Jahr 2021 dürften die entgangenen Einnahmen unter der Annahme eines Durchschnittspreises von rd. 51 EUR pro ETS-Emissionszertifikat (siehe Pkt. 4.2.3) bei rd. 58 Mio. EUR liegen. Österreich kann 2024 und 2027 eine Reduktion der gewünschten Anrechnung bekanntgeben, womit sich die Versteigerungsmenge im EU-ETS in den Folgejahren erhöhen würde.

⁷² Der deutsche Bundesrechnungshof veröffentlichte im November 2020 eine Berechnung für Deutschland, in der er für die Periode 2021 bis 2030 einen Preis von 50 EUR je Emissionszuweisung annahm (siehe [Bundesrechnungshof \(2020\): Ankauf von Emissionsrechten nach der EU-Lastenteilungsentscheidung](#)).



Bei den oben angeführten Berechnungen werden etwaige **Wechselwirkungen** zwischen dem Preis von Emissionszuweisungen und der Höhe der THG-Emissionen im Nicht-ETS-Bereich nicht berücksichtigt. So können etwa gewisse Faktoren die Zielerreichung für alle Mitgliedstaaten erschweren bzw. erleichtern (z. B. konjunkturelle Entwicklung, Maßnahmen auf europäischer Ebene, technischer Fortschritt). Ist es aus solchen Gründen insgesamt schwieriger die Reduktionsziele zu erreichen, wird auch der Preis pro Emissionszuweisung höher sein. Umgekehrt reduzierte beispielsweise die Finanz- und Wirtschaftskrise das Aufkommen an THG-Emissionen in der gesamten EU und führte damit zu einem niedrigen Zertifikatepreis im EU-ETS.⁷³ Tendenziell führt dies zu einem positiven Zusammenhang zwischen dem Preis von Emissionszertifikaten bzw. -zuweisungen und der bei einer Überschreitung benötigten Menge. Gleichzeitig verstärken höhere Preise der Emissionszuweisungen jedoch auch den Anreiz für Mitgliedstaaten, zusätzliche Maßnahmen zur Senkung der THG-Emissionen umzusetzen. Dies führt dazu, dass bei höheren Preisen die Nachfrage nach Emissionszuweisungen tendenziell zurückgeht.

In beiden Emissionsszenarien (WEM und WAM) fallen deutlich über 70 % der Überschreitungen in die Periode 2026 bis 2030, für die entsprechende Ankäufe von Emissionszuweisungen bis spätestens 2033 erfolgen müssten. Insbesondere im WEM-Szenario dürften die übrigen Flexibilitätsmöglichkeiten jedoch ebenfalls nicht ausreichen, um die Überschreitungen in den Jahren 2021 bis 2025 auszugleichen, sodass bereits bis 2028 erste Ankäufe zu tätigen wären und es zu einer entsprechenden budgetären Belastung kommen würde. Auch die Reduktion der Versteigerungsmenge im EU-ETS zur Abdeckung von Emissionen im Nicht-ETS-Bereich belastet den Bundeshaushalt bereits vor 2033 in Form von Mindereinnahmen.

Gemäß § 29 (2) Finanzausgleichsgesetz 2017 sind die Kosten aus dem Ankauf von Emissionszuweisungen zu 80 % durch den Bund und zu 20 % durch die Länder (aufgeteilt nach dem Bevölkerungsschlüssel) zu tragen. Eine Regelung für den Zeitraum nach dem Auslaufen des Finanzausgleichsgesetzes 2017 mit Ende 2021 wurde noch nicht getroffen, dieses dürfte jedoch zunächst weitgehend in seiner bestehenden Form weitergeführt werden.⁷⁴

⁷³ Faktoren, die nur Österreich betreffen (z. B. Wirtschaftsentwicklung im Vergleich zum EU-Durchschnitt, nationale Klimaschutzmaßnahmen), haben hingegen nur einen geringen Effekt auf die gesamteuropäische Preisentwicklung.

⁷⁴ Da die Einnahmen aus der Versteigerung von ETS-Emissionszertifikaten zur Gänze dem Bund zukommen, würde eine Löschung von ETS-Emissionszertifikate zur Abdeckung von Emissionen im Nicht-ETS-Bereich nach derzeitiger Regelung ausschließlich den Bundeshaushalt belasten.



Obwohl zusätzlich angekaufte Emissionszuweisungen erst frühestens im Jahr 2028 zur Abdeckung einer Überschreitung des im Rahmen der Lastenteilung vorgegebenen Minderungspfades nachgewiesen werden müssen, könnten Emissionszuweisungen auch bereits vor diesem Zeitpunkt angekauft werden. Dies könnte unter anderem zur Vermeidung eines Strafaufschlags dienen, falls kurzfristig nicht ausreichend Zuweisungen angekauft werden können. Aufgrund der Möglichkeit, angekaufte Emissionszuweisungen im Rahmen des „banking“ auch in den nachfolgenden Jahren bis 2030 zu nutzen bzw. Emissionszuweisungen an andere Mitgliedstaaten zu verkaufen, ist das Risiko, diese Zuweisungen schlussendlich verfallen lassen zu müssen, begrenzt.

Die erwarteten budgetären Kosten aus dem Ankauf von Emissionszuweisungen (bzw. aus Mindereinnahmen durch die Umwandlung von Emissionszertifikaten aus dem EU-ETS) sollten sowohl in der kurzfristigen als auch in der mittelfristigen **Budgetplanung** abgebildet werden. Auch wenn die Ankäufe für ein Jahr erst nachträglich erfolgen und zahlungswirksam werden, müssten erwartete Kosten im Ergebnishaushalt durch Dotierung einer Rückstellung abgebildet werden, um sie jenem Jahr zuzuordnen, dem die zusätzlichen THG-Emissionen wirtschaftlich zuzurechnen sind. Eine mögliche budgetäre Belastung mit einer geringeren Eintrittswahrscheinlichkeit wäre als Eventualverbindlichkeit mit quantitativen Angaben zu erläutern. Wird keine budgetäre Bedeckung für notwendig erachtet, sollten die diesbezüglichen Annahmen trotzdem offen gelegt werden, weil solche Informationen für die Einschätzung der finanziellen Lage des Bundes und allfälliger Budgetrisiken von Relevanz sind.

6 Mögliche Auswirkungen des „Fit for 55“-Pakets

Die EK hat am 14. Juli 2021 das „[Fit for 55](#)“-Paket zur Erreichung der Klimaziele vorgeschlagen. Für ein Inkrafttreten der darin enthaltenen Legislativvorschläge ist eine Annahme im EP und im Rat im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens der EU notwendig. Im Zuge der Verhandlungen sind weitreichende Adaptierungen der einzelnen Teile des Pakets möglich.

Im Zusammenhang mit dieser Anfrage an den Budgetdienst zu den Emissionszertifikaten und dem Lastenteilungsverfahren sind insbesondere die folgenden Vorschläge der EK relevant:

- Beim **EU-ETS** sollen die Emissionsobergrenzen bis 2030 stärker abgesenkt werden. Dadurch sinkt zwar die Anzahl der versteigerten Zertifikate, gleichzeitig steigt der Preis pro Zertifikat. Außerdem sollen Schifffahrtsemissionen neu aufgenommen und die



Verteilung von kostenlosen Zertifikaten für den Luftverkehr schrittweise abgeschafft werden, woraus höhere Auktionserlöse resultieren (siehe Pkt. 6.1).

- Für die Emissionen im **Straßenverkehr** und im **Gebäudesektor** wird ein separates, neues Emissionshandelssystem vorgeschlagen. Für Emissionen in diesen Sektoren würden dann ab dem Jahr 2026 ebenfalls Zertifikate benötigt, welche versteigert werden sollen. Daraus entstehen zusätzliche Einnahmen für die Mitgliedstaaten, deren Höhe in etwa den entsprechenden Mehrbelastungen der VerbraucherInnen entspricht (siehe Pkt. 6.2).
- Beim **Lastenteilungsverfahren** sollen die Reduktionsziele für die Mitgliedstaaten verschärft werden. Für Österreich bedeutet dies, dass die Emissionen in den betroffenen Sektoren bis zum Jahr 2030 um 48 % statt um 36 % gegenüber 2005 gesenkt werden sollen. Das neue Ziel würde für Österreich ohne weitere Maßnahmen einen zusätzlichen Ankauf von Emissionszuweisungen von anderen Mitgliedstaaten mit entsprechenden Mehrausgaben bedeuten. Dabei ist wegen der allgemein verschärften Ziele von einem höheren Preis pro Tonne CO₂ auszugehen. Das Erreichen des neuen Ziels wird jedoch durch andere Maßnahmen im „Fit for 55“-Paket (z. B. neues Emissionshandelssystem für Verkehr und Gebäude, strengere Emissionsnormen für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge) unterstützt (siehe Pkt. 6.3).

Statt mindestens zur Hälfte sollen die Auktionserlöse der Mitgliedstaaten künftig zur Gänze für klima- und energiebezogene Projekte verwendet werden. Darunter fallen neben Investitionen auch finanzielle Unterstützungsmaßnahmen zur Berücksichtigung sozialer Aspekte.

Über einen **Klima-Sozialfonds** (Social Climate Fund) sollen den Mitgliedstaaten im Zeitraum 2025 bis 2032 insgesamt 72,2 Mrd. EUR bereitgestellt werden.⁷⁵ Damit sollen Maßnahmen zur Abfederung sozialer Härten in Zusammenhang mit dem geplanten Emissionshandel im Gebäude- und Verkehrsbereich finanziert werden. Die Mitgliedstaaten legen dazu gemäß EK-Vorschlag bis Mitte 2024 nationale Klima-Sozialpläne vor, die von der EK geprüft werden und auf deren Basis die Auszahlungen aus dem Fonds erfolgen. Außerdem müssen die Mitgliedstaaten zumindest die Hälfte der Finanzierung ihrer Pläne selbst übernehmen. Die Aufteilung der Mittel auf die Mitgliedstaaten soll sich am Anteil der armutsgefährdeten Bevölkerung in ländlichen Gebieten, an den CO₂-Emissionen durch den Treibstoffverbrauch der Haushalte, am Anteil der armutsgefährdeten Haushalte mit Zahlungsrückständen bei

⁷⁵ Dies entspricht 25 % der erwarteten Einnahmen aus dem geplanten Emissionshandel im Gebäude- und Verkehrsbereich. Die EK hat angekündigt, Vorschläge für die erforderlichen Anpassungen des Eigenmittelbeschlusses und des Mittelfristigen Finanzrahmens der EU vorzulegen.



Rechnungen von Versorgungsunternehmen (z. B. Strom, Gas, Wasser) sowie am Bruttonationaleinkommen bemessen. Der Anteil Österreichs an den von der EU bereitgestellten Mitteln beträgt gemäß diesem Vorschlag 0,89 % bzw. insgesamt rd. 644 Mio. EUR im Zeitraum 2025 bis 2032.

6.1 Verschärfung und Ausweitung des Emissionshandelssystems

Die Verschärfung des EU-ETS im Rahmen des „Fit for 55“-Pakets sieht eine Reduktion der Emissionen im Jahr 2030 um 61 % statt bisher 43 % gegenüber dem Jahr 2005 vor. Dies wird durch eine einmalige Anpassung beim Inkrafttreten und eine stärkere jährliche Reduktion (4,2 % statt 2,2 %) erreicht (siehe Grafik 3). Dadurch sinkt die Obergrenze für die Gesamtemissionen in Phase 4 (2021 bis 2030) um etwa 14 %.

Zu einer Ausweitung des EU-ETS soll es durch die Einbeziehung der **Schifffahrtsemissionen** im Seeverkehr kommen, wobei große Schiffe mit einer Bruttoraumzahl⁷⁶ über 5.000 betroffen sein sollen. Fahrten zwischen EU-Häfen sind dabei zur Gänze und Fahrten zwischen einem EU-Hafen und einem nicht-EU-Hafen zur Hälfte umfasst. Damit sollen etwa 90 Mio. t CO₂eq bzw. zwei Drittel der jährlichen Schifffahrtsemissionen abgedeckt werden. Nach einer schrittweisen Einführung in den Jahren 2023 bis 2025 müssen Schifffahrtsunternehmen, die europäische Häfen anlaufen, ab dem Jahr 2026 für jede emittierte Tonne ein Zertifikat im EU-ETS kaufen und abliefern. Für die gesamte Phase 4 bedeutet diese Ausweitung einen Anstieg der begebenen Zertifikate um rd. 4 %.

Insgesamt käme es durch die Verschärfung bei den Emissionsobergrenzen und die Ausweitung des EU-ETS zu einem **Rückgang der verfügbaren Zertifikatemenge** und damit auch der versteigerten Zertifikate (grundsätzlich 57 % der Gesamtanzahl). Es soll jedoch künftig ein geringerer Anteil der Zertifikate kostenlos zugeteilt werden, wodurch der Rückgang bei den versteigerten Zertifikaten gedämpft wird. Außerdem bedeutet die Verknappung von Zertifikaten auch, dass weniger im Umlauf sind und somit auch weniger der Marktstabilitätsreserve (MSR) zugeführt werden bzw. eher Zertifikate aus der MSR entnommen werden. Dies dämpft ebenfalls den Rückgang der versteigerten Menge. Die vorgeschlagenen Änderungen erhöhen den Preis der Zertifikate, sodass der Einnahmenrückgang für die Mitgliedstaaten geringer ist als der Mengenrückgang. Die erwarteten Verschärfungen waren bereits vor Veröffentlichung des „Fit for 55“-Pakets im Zertifikatepreis eingepreist.

⁷⁶ Die Bruttoraumzahl ist ein Maß für das gesamte Innenvolumen eines Schiffes.



Anstelle von kostenlosen Zuweisungen von Zertifikaten sollen die von „Carbon Leakage“ betroffenen Sektoren durch ein schrittweise eingeführtes **CO₂-Grenzausgleichssystem** (Carbon Border Adjustment Mechanism – CBAM) geschützt werden. Dabei müssen beim Import von davon umfassten Gütern⁷⁷ CBAM-Zertifikate gekauft werden, deren Preis jenem im EU-ETS entspricht. Dadurch werden importierte Güter und in der EU produzierte Güter in gleicher Höhe durch die CO₂-Besteuerung belastet. Sofern bei der Produktion der Güter bereits eine entsprechende CO₂-Steuer bezahlt wurde, sind sie vom Grenzausgleich ausgenommen. Dadurch wird auch für Drittstaaten ein Anreiz gesetzt, die THG-Emissionen selbst zu besteuern.

Im zum Vorschlag gehörigen [Arbeitspapier](#) werden sechs Optionen für einen CBAM betrachtet. Die präferierte Option 4 sieht vor, dass der CBAM ab 2026 schrittweise über 10 Jahre eingeführt wird und die entsprechenden kostenlosen Zuteilungen von Zertifikaten im EU-ETS reduziert werden. Für das Jahr 2030 würde dies bedeuten, dass es zu einer Halbierung kommt und entsprechend mehr Zertifikate versteigert werden. Im Arbeitspapier der EK wird geschätzt, dass die direkten Einnahmen im Jahr 2030 aus dem CBAM in diesem Fall 2,1 Mrd. EUR betragen.⁷⁸ Durch die zusätzlich versteigerten Zertifikate im EU-ETS resultieren außerdem Mehreinnahmen iHv 7,0 Mrd. EUR, die in den Innovationsfondsfließen sollen, der auf europäischer Ebene hochinnovative Projekte mit dem Ziel einer signifikanten Reduktion der THG-Emissionen unterstützt.⁷⁹ Diese Mehreinnahmen sind höher als die direkten Einnahmen im CBAM, weil bei den betroffenen Gütern ein größerer Anteil in der EU produziert als importiert wird. Daher hat der Entfall von kostenlosen Zuteilungen für produzierende Unternehmen in der EU stärkere finanzielle Auswirkungen als die Besteuerung von Importen.

Bei den **Zertifikaten für den Luftverkehr** wurden bisher 85 % kostenlos zugeteilt. Mit dem „Fit for 55“-Paket soll der Anteil der versteigerten Zertifikate ab dem Jahr 2024 schrittweise steigen, sodass ab dem Jahr 2027 keine Zertifikate mehr kostenlos zugeteilt werden. Dies führt zu Mehreinnahmen für die Mitgliedstaaten. Verglichen mit dem gesamten EU-ETS ist der Anteil der Zertifikate für den Luftverkehr mit bisher weniger als 3 % im EU-ETS jedoch gering, da nur Flüge zwischen Flughäfen im Europäischen Wirtschaftsraum (seit 2020 zuzüglich der Schweiz) umfasst sind. In Bezug auf den internationalen Flugverkehr soll die Anwendung des

⁷⁷ Zement, Eisen und Stahl, Aluminium, Düngemittel sowie Strom.

⁷⁸ Ausnahmen für Importe aus Ländern, die eine CO₂-Bepreisung anwenden bzw. einführen, werden dabei nicht berücksichtigt und würden diese Einnahmen reduzieren. Erlöse aus dem CBAM sollen großteils als neue Eigenmittel in den EU-Haushalt fließen und damit die teilweise Tilgung von Schulden aus dem Aufbauplan NextGenerationEU ermöglichen.

⁷⁹ Nach derzeitigter Rechtslage stehen dem Innovationsfonds bereits etwa 20 Mrd. EUR für den Zeitraum 2020 bis 2030 zur Verfügung.



globalen CORSIA⁸⁰-Systems in die EU-ETS-Vorschriften integriert werden. Dieses verpflichtet Luftverkehrsunternehmen im Wesentlichen zum Ankauf internationaler Kompensationseinheiten aus Klimaschutzprojekten, wenn ihre THG-Emissionen ein an den Jahren 2019 und 2020 orientiertes Referenzniveau übersteigen.

Die **Marktstabilitätsreserve** (MSR) wurde geschaffen, um die Anzahl der im Umlauf befindlichen Zertifikate im EU-ETS zu reduzieren. Am Ende von Phase 3 waren etwa 1,6 Mrd. Zertifikate im Umlauf und 2,7 Mrd. Zertifikate⁸¹ wurden der MSR zugeführt. Die in der MSR vorhandenen Zertifikate wirken den Verschärfungen bei der Obergrenze im EU-ETS entgegen, weil bei weniger Zertifikaten im Umlauf auch weniger Zertifikate der MSR zugeführt werden bzw. mehr Zertifikate der MSR entnommen werden könnten. Daher ist eine Löschung von Zertifikaten in der MSR vorgesehen, welche durch das „Fit for 55“-Paket verschärft werden soll. Gemäß der derzeitigen Regelung sollten ab 2023 maximal so viele Zertifikate in der MSR sein, wie im jeweiligen Vorjahr im EU-ETS versteigert wurden. Der Vorschlag der EK sieht nunmehr vor, dass maximal 400 Mio. Zertifikate in der MSR verbleiben. Für die Zuführung in die MSR bei zu vielen Zertifikaten im Umlauf soll der derzeitige Zuführungsanteil von 24 % bis 2030 verlängert werden, sodass der Abbau von großen Überschüssen grundsätzlich beschleunigt wird.⁸² Diese Änderungen bei der MSR bewirken, dass weniger Zertifikate (durch Versteigerung) in Umlauf gebracht werden. Die Verknappung erhöht jedoch den Preis pro versteigertem Zertifikat.

⁸⁰ Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation

⁸¹ Diese Schätzung beinhaltet bereits Zertifikate, die in Phase 3 für kostenlose Zuweisungen vorgesehen waren, aber beispielsweise wegen der Schließung oder Verkleinerung von Anlagen nicht benötigt wurden. Die exakte Anzahl wurde von der EK noch nicht festgestellt. Im Jahr 2021 werden 200 Mio. Zertifikate aus der MSR für neue Marktteilnehmer in Phase 4 entnommen.

⁸² Es wird eine Einschleifregelung vorgeschlagen, die eine Sprungstelle bei der Zuführungsgrenze von 833 Mio. verhindert. Zwischen 833 Mio. und 1.096 Mio. Zertifikaten steigt der Anteil dann von 0 % auf 24 % an.



6.2 Neues Emissionshandelssystem für Straßenverkehr und Gebäude

Für die Emissionen im **Straßenverkehr und Gebäudesektor** wird von der EK ein separates, neues Emissionshandelssystem vorgeschlagen. Für Emissionen in diesen Sektoren würden dann ab dem Jahr 2026 ebenfalls Zertifikate benötigt, welche versteigert werden. Diese Sektoren sind grundsätzlich bereits vom EU-Lastenteilungsverfahren mit Reduktionszielen auf nationaler Ebene umfasst. Das neue Emissionshandelssystem wirkt damit zusätzlich zu den nationalen Maßnahmen sowie Vorgaben, die beispielsweise aus der Mindestbesteuerung von Energie (z. B. Mineralölsteuer und Erdgasabgabe) resultieren. Die Zertifikate sollen dabei zur einfacheren Verwaltung nicht von den VerbraucherInnen, sondern von den LieferantInnen gekauft werden. Der Preis der umfassten Brennstoffe wird aber entsprechend dem (anteiligen) Zertifikatepreis steigen.

Für die Bemessung der **Obergrenzen** soll zunächst ein Referenzwert auf dem Reduktionspfad gemäß Lastenteilungsverfahren im Jahr 2024 herangezogen werden. Ausgehend von diesem soll die jährliche lineare Reduktion 5,15 % bis zum Jahr 2027 betragen. Danach werden die tatsächlichen Emissionen der Jahre 2024 bis 2026 als neuer Ausgangswert für die Obergrenzen ab 2028 herangezogen. Der lineare Reduktionsfaktor beträgt dann 5,43 % pro Jahr.

Im Jahr 2026 sollen zunächst mehr Zertifikate **versteigert** werden, um eine gewisse Liquidität für den Zertifikatehandel herzustellen. In den Jahren 2028 bis 2030 wird entsprechend weniger versteigert („frontloading“). Der Großteil der Versteigerungserlöse fließt den Mitgliedstaaten zu, die Erlöse der Auktion von 150 Mio. Zertifikaten werden für den Innovationsfonds bereitgestellt. Der Anteil der Mitgliedstaaten bemisst sich dabei an ihren umfassten Emissionen in den Jahren 2016 bis 2018. Der österreichische Anteil beträgt somit rd. 2,5 %. In den Jahren 2026 bis 2030 soll Österreich die Erlöse aus der Versteigerung von etwa 100 Mio. Zertifikaten im neuen Emissionshandelssystem erhalten.

Zur Stabilisierung des Preises soll analog zum bestehenden EU-ETS eine separate **Marktstabilitätsreserve (MSR)** mit 600 Mio. Zertifikaten geschaffen werden. Ist die Anzahl an im Umlauf befindlichen Zertifikaten des neuen Emissionshandelssystems in einem Jahr höher als 440 Mio., würden in der Folge 100 Mio. Zertifikate weniger versteigert und der MSR zugeführt werden. Umgekehrt würden bei weniger als 210 Mio. Zertifikaten im Umlauf zusätzliche 100 Mio. Zertifikate aus der MSR entnommen und versteigert werden. Sehr starke Preisanstiege sollen außerdem durch die Versteigerung zusätzlicher Zertifikate gedämpft werden.



Die Höhe der zusätzlichen Einnahmen für die Mitgliedstaaten hängt vom **Preis** im neuen Emissionshandelssystem ab. Da dieses unabhängig vom bestehenden EU-ETS ist, kann vom Zertifikatepreis im EU-ETS nicht direkt auf den Preis im neuen Emissionshandelssystem geschlossen werden. In der Theorie resultiert der Zertifikatepreis aus den Grenzvermeidungskosten zur Erreichung der Emissionsziele abzüglich bestehender (impliziter) Steuern.⁸³ Eine höhere Besteuerung in diesen Sektoren auf nationaler Ebene oder andere Maßnahmen zur Reduktion von THG-Emissionen würden zu einer leichteren Zielerreichung mit einem entsprechend niedrigeren Zertifikatepreis führen. Im [zum Vorschlag gehörigen Arbeitspapier](#) wird für die Jahre 2026 bis 2030 ein durchschnittlicher Preis iHv 55 EUR angenommen.

Die EK erwartet, dass die Erlöse aus dem neuen Emissionshandelssystem im Zeitraum 2026 bis 2032 insgesamt etwa 290 Mrd. EUR betragen.⁸⁴ Dies würde einem österreichischen Anteil von rd. 7 Mrd. EUR entsprechen. Dabei ist zu beachten, dass die Einnahmen der Mitgliedstaaten aus dem neuen Emissionshandelssystem grundsätzlich den höheren Ausgaben der VerbraucherInnen entsprechen. Abweichungen ergeben sich dadurch, dass die Aufteilung auf die Länder gemäß den Emissionen in den Jahren 2016 bis 2018 erfolgt. Würden beispielsweise die Emissionen im Straßenverkehr bzw. Gebäudesektor in Österreich bis zum Jahr 2026 stärker zurückgehen als in anderen Mitgliedstaaten, wären die Auktionserlöse Österreichs höher als die Mehrausgaben von VerbraucherInnen in Österreich. Die Mehreinnahmen sollen von den Mitgliedstaaten teilweise dafür verwendet werden, um ihren Anteil bei der Finanzierung von Projekten im Rahmen des neuen Klima-Sozialfonds (Social Climate Fund) zu tragen.⁸⁵

⁸³ Beträgen die Grenzvermeidungskosten pro Tonne CO₂eq beispielsweise 300 EUR und wird eine Tonne CO₂eq bereits mit 250 EUR besteuert, würde der Zertifikatepreis 50 EUR betragen.

⁸⁴ Dies ergibt sich daraus, dass die EK aus dem EU-Haushalt 25 % der erwarteten Erlöse für den Klima-Sozialfonds zur Verfügung stellen möchte und dies mit 72,2 Mrd. EUR beziffert.

⁸⁵ Die Mitgliedstaaten müssen zumindest die Hälfte der Finanzierung ihrer Klima-Sozialpläne selbst übernehmen.



6.3 Verschärfung des EU-Lastenteilungsverfahren

Im Rahmen des „Fit for 55“-Pakets schlägt die EK eine Änderung der EU-Lastenteilungsverordnung vor, mit der als wesentlichste Anpassung eine **Verschärfung** des bis 2030 zu erreichenden **Reduktionsziels** für die THG-Emissionen der EU-27 im Nicht-ETS-Bereich von bisher 29 % auf 40 % gegenüber 2005 vorgenommen werden soll. Zur Umsetzung dieses Ziels sollen die länderweisen Reduktionsziele, die bisher zwischen 0 % und einer Reduktion um 40 % lagen, auf eine Reduktion um 10 % bis 50 % angehoben werden (siehe Grafik 6). Der Anwendungsbereich der EU-Lastenteilungsverordnung soll weiterhin auch den Verkehrs- und Gebäudesektor umfassen, auch wenn für diese Bereiche ein eigenes Emissionshandelssystem geschaffen wird.

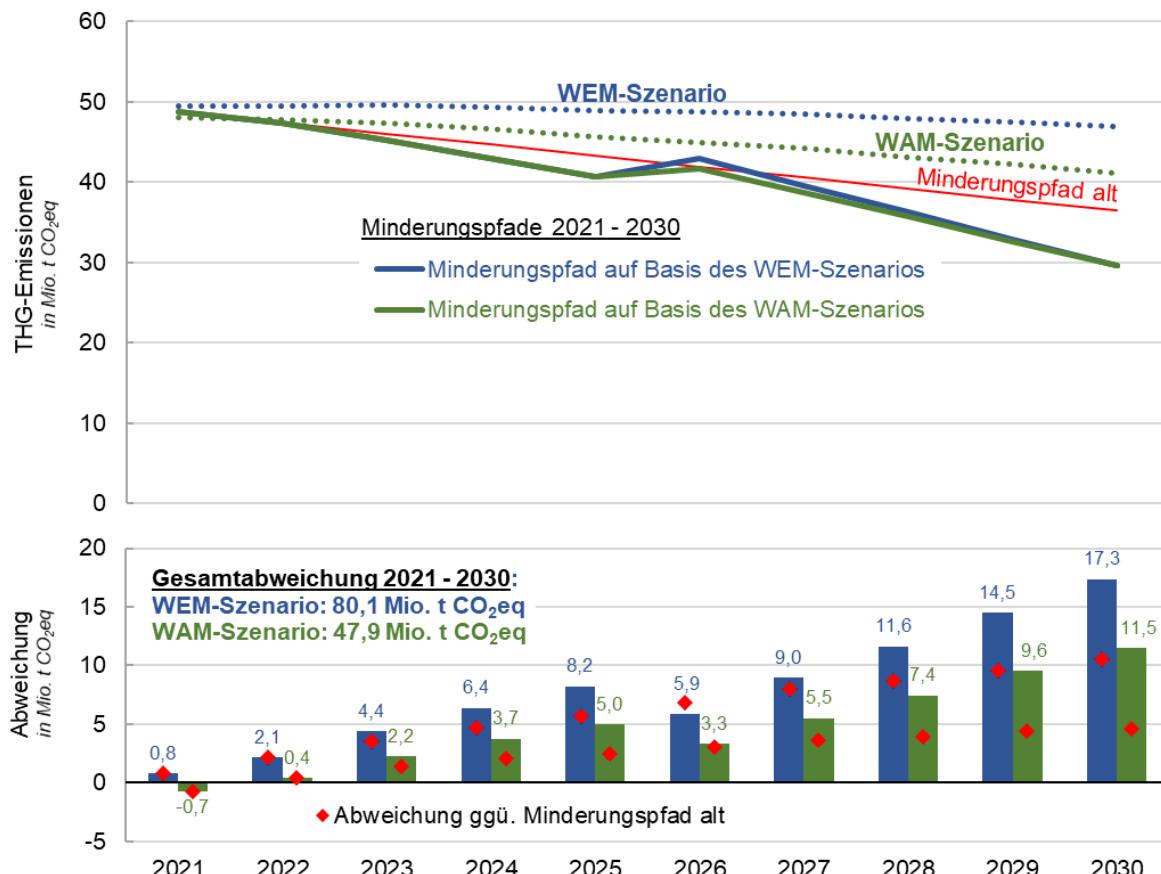
Für **Österreich** sieht der Vorschlag der EK eine Reduktion um 48 % statt bisher 36 % vor. Dies würde eine Absenkung des Zielwerts für die THG-Emissionen im Nicht-ETS-Bereich im Jahr 2030 von 36,5 Mio. t CO₂eq auf 29,6 Mio. t CO₂eq bedeuten. Der Minderungspfad in den Jahren 2021 bis 2029, der das für Österreich in diesem Zeitraum verfügbare THG-Budget bestimmt, soll gemäß EK-Vorschlag schrittweise an das neue Ziel angepasst werden:

- Für 2021 und 2022 gelten weiterhin die bestehenden Zielwerte.
- In den Jahren 2023 bis 2025 werden die Emissionszuweisungen ausgehend vom bestehenden Zielwert 2022 linear in Richtung des neuen Zielwerts 2030 reduziert.
- Die Zielwerte ab 2026 werden durch einen Reduktionspfad bestimmt, der 2024 beim durchschnittlichen Niveau der THG-Emissionen 2021 bis 2023 beginnt und linear in Richtung des Zielwerts 2030 abgesenkt wird. Dadurch sind die Emissionszuweisungen in den Jahren 2026 bis 2029 umso höher und der Reduktionspfad ist umso steiler, je höher die tatsächlichen THG-Emissionen in den Jahren 2021 bis 2023 ausfallen.



Die nachfolgende Grafik illustriert die Auswirkungen der von der EK vorgeschlagenen Verschärfung der Lastenteilungsverordnung für Österreich anhand der Szenarien der THG-Projektion 2021 des Umweltbundesamts:

Grafik 10: THG-Emissionen Österreichs im Nicht-ETS-Bereich und mögliche neue Minderungspfade 2021 bis 2030 auf Basis des „Fit for 55“-Vorschlags der EK



Abkürzungen: WEM – Projektionsszenario mit den zum 1. Jänner 2018 bestehenden Maßnahmen (With Existing Measures)
WAM – Projektionsszenario mit zusätzlichen Maßnahmen gemäß NEKP (With Additional Measures)

Quellen: Umweltbundesamt, [„Fit for 55“-Vorschlag zur Lastenteilungsverordnung](#), eigene Berechnungen.

Das für Österreich im Nicht-ETS-Bereich in den Jahren 2021 bis 2030 verfügbare THG-Budget würde durch die vorgeschlagene Verschärfung der Lastenteilungsverordnung unter Zugrundelegung der Emissionsentwicklung im Szenario mit zusätzlichen Maßnahmen (WAM-Szenario) um 22,8 Mio. t CO₂eq sinken. Auf Basis des Szenarios mit bestehenden Maßnahmen (WEM-Szenario) würde die Reduktion mit 19,8 Mio. t CO₂eq etwas geringer ausfallen, weil die höheren THG-Emissionen in den Jahren 2021 bis 2023 zu höheren zulässigen Emissionen ab 2026 führen. Die Gesamtüberschreitung des geänderten Minderungspfades im Zeitraum 2021 bis 2030 beträgt im WAM-Szenario rd. 47,9 Mio. t CO₂eq und im WEM-Szenario rd. 80,1 Mio. t CO₂eq. Dementsprechend müsste zur Erfüllung der Zielvorgaben auch eine höhere Menge an Emissionszuweisungen angekauft werden. Bei



einem beispielhaften Preis von 50 EUR würden die mit dem Ankauf verbundenen Kosten gegenüber der bestehenden Regelung im WAM-Szenario um 1,14 Mrd. EUR auf 2,40 Mrd. EUR und im WEM-Szenario um 0,99 Mrd. EUR auf 4,01 Mrd. EUR ansteigen. Im Rahmen der Flexibilitätsmöglichkeiten könnte Österreich gemäß der angepassten Lastenteilungsverordnung auch Emissionszertifikate aus dem EU-ETS im Ausmaß von 11,4 Mio. t CO₂eq nutzen anstatt sie zu versteigern, wodurch eine gewisse Reduktion der Kosten möglich wäre. Dies würde jedoch gleichzeitig die Auktionserlöse für Österreich entsprechend verringern. Auch die Möglichkeit einer Anrechnung von bis zu 2,5 Mio. t CO₂eq aus einer Übererfüllung der LULUCF-Vorgaben besteht weiterhin. Der EK-Vorschlag sieht allerdings neu vor, dass davon in den Zeiträumen 2021 bis 2025 und 2026 bis 2030 nur jeweils maximal die Hälfte des Gesamtvolumens genutzt werden kann.

Durch die vorgeschlagene Verschärfung der Zielvorgaben ist grundsätzlich davon auszugehen, dass der **Preis für Emissionszuweisungen** höher ausfallen würde als unter der bestehenden Regelung. Dadurch würde auch die budgetäre Belastung im Fall einer Zielverfehlung weiter ansteigen. Gleichzeitig würde jedoch beispielsweise das geplante Emissionshandelssystem im Verkehrs- und Gebäudesektor dämpfend auf die THG-Emissionen im Nicht-ETS-Bereich wirken und zusätzliche Auktionserlöse generieren (siehe Pkt. 6.2). Auch andere vorgeschlagene Maßnahmen, wie z. B. die Koppelung der Besteuerung von Treibstoffen an deren Energiegehalt, die Verschärfung von Emissionsnormen für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge oder die ambitionierteren Vorgaben für die Energieeffizienz und die Nutzung erneuerbarer Energien könnten die THG-Emissionen EU-weit senken und damit einem Anstieg des Preises für Emissionszuweisungen entgegenwirken.

7 Abschließende Bemerkungen

Die **Klimapolitik der EU** wirkt sich direkt auf den **Bundeshaushalt** aus. Im Rahmen des EU-ETS, das derzeit im Wesentlichen die THG-Emissionen aus der Stromerzeugung und von energieintensiven Anlagen in der verarbeitenden Industrie umfasst, erhalten die Mitgliedstaaten Einnahmen aus der Versteigerung von Emissionszertifikaten. Für die nicht vom EU-ETS umfassten Bereiche (z. B. Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft, Abfallwirtschaft) sehen die EU-Vorgaben im Rahmen des Lastenteilungsverfahrens länderweise jährliche Emissionsziele vor. Werden keine ausreichenden Maßnahmen zur Eindämmung der THG-Emissionen getroffen, könnten die dann erforderlichen Ankäufe einer entsprechenden Anzahl an Emissionszuweisungen von anderen Mitgliedstaaten in den kommenden Jahren zu einer erheblichen budgetären Belastung führen.



Sowohl die Höhe der Einnahmen aus den Versteigerungen im Rahmen des EU-ETS als auch das Ausmaß etwaiger Ausgaben für Ankäufe von Emissionszuweisungen sind mit erheblichen **Unsicherheiten** behaftet. Einer **nachvollziehbaren Budgetierung** und einer **transparenten Berichterstattung** im Rahmen des Budgetvollzugs kommt daher in beiden Budgetbereichen für die Einschätzung der finanziellen Lage des Bundes eine besondere Bedeutung zu. Dies belegen die erheblichen Voranschlagsabweichungen bei den Erlösen aus den Versteigerungen der Emissionszertifikate, die auch auf Mängel bei der Budgetierung zurückzuführen sind. Um eine informierte Beschlussfassung des Budgets zu ermöglichen, sollten die der Budgetierung der Versteigerungserlöse aus dem EU-ETS zugrunde gelegten Preis- und Mengenannahmen in den Budgetunterlagen transparent dargestellt und Abweichungen im Berichtswesen zum Budgetvollzug nachvollziehbar erläutert werden. Ebenso sollten erwartete Kosten aus Ankäufen im Bereich der Lastenteilung in der kurz- und mittelfristigen Budgetplanung entsprechend abgebildet werden.

Der Zertifikatepreis im EU-ETS war mehrere Jahre sehr niedrig (weit unter 10 EUR), verzeichnete jedoch ab 2018 eine deutliche Aufwärtsbewegung, aus der deutlich höhere Einnahmen aus dem Emissionshandel im Budget resultieren (210,4 Mio. EUR im Jahr 2018 gegenüber 79,4 Mio. EUR im Vorjahr; Voranschlagsbetrag für 2021: 244 Mio. EUR). Zuletzt stieg der Zertifikatepreis auf über 50 EUR und übertraf die Preisprognosen aus dem Vorjahr damit deutlich. Die Anzahl der je Mitgliedstaat versteigerten Zertifikate wird weitgehend durch die EU-Regelungen vorgegeben. Als Reaktion auf das im EU-ETS bestehende Überschussangebot wurden Emissionszertifikate zurückgehalten und eine Marktstabilitätsreserve eingeführt. Dieser werden in Abhängigkeit der Marktsituation Zertifikate zugeführt oder entnommen. Im Jahr 2021 wird die Anzahl der für Österreich versteigerten Zertifikate dadurch um etwa die Hälfte reduziert. Das Ausmaß der Zuführungen oder Entnahmen steht zum Zeitpunkt der Budgetierung in der Regel nur für den Zeitraum bis August des Folgejahres fest.

Im Bereich des Lastenteilungsverfahrens sieht der für Österreich festgelegte lineare Minderungspfad eine Reduktion der THG-Emissionen um 36 % gegenüber 2005 vor. Gemäß den aktuellen Emissionsszenarien des Umweltbundesamtes verfehlt Österreich dieses Reduktionsziel deutlich, sodass Österreich die vorgesehenen Flexibilitätsmöglichkeiten einschließlich eines Ankaufs von Emissionszuweisungen von anderen Mitgliedstaaten nutzen müsste. Sowohl hinsichtlich des Preises für Emissionszuweisungen anderer Mitgliedstaaten, zu dem es bisher kaum Erfahrungswerte gibt, als auch bezüglich der Menge an benötigten Zuweisungen besteht hohe Unsicherheit. Dementsprechend breit ist die Streuung bei den Schätzungen der budgetären Kosten. Bei einem Ankaufspreis von 50 EUR für eine t CO₂eq



würden für Österreich auf Grundlage der aktuellen Reduktionsziele in der Lastenteilungsperiode 2021 bis 2030 im WAM-Szenario budgetäre Kosten iHv 1,26 Mrd. EUR und im WEM-Szenario Kosten iHv 3,02 Mrd. EUR entstehen. Bei einem Durchschnittspreis von 100 EUR verdoppeln sich diese Kosten. Der Ankaufspreis kann jedoch deutlich vom Zertifikatepreis im EU-ETS abweichen, weil die für den Preis ausschlaggebenden Grenzvermeidungskosten je nach Sektor und Mitgliedstaat unterschiedlich hoch ausfallen. Die Menge an anzukaufenden Emissionszuweisungen wird durch die Entwicklung der THG-Emissionen in den umfassten Sektoren in den Jahren 2021 bis 2030 bestimmt. Sie hängt damit wesentlich vom Erfolg von Klimaschutzmaßnahmen, vom technologischen Fortschritt sowie von der wirtschaftlichen Entwicklung ab.

Obwohl das EU-ETS grundsätzlich getrennt vom Lastenteilungsverfahren ist, können einige Mitgliedstaaten – darunter auch Österreich – in begrenztem Ausmaß auf die Versteigerung von Emissionszertifikaten aus dem EU-ETS verzichten, um diese im Lastenteilungsverfahren einzusetzen. Österreich nimmt diese Möglichkeit im Ausmaß von 1,14 Mio. Zertifikaten pro Jahr in Anspruch, kann die jährliche Menge aber ab 2025 oder ab 2028 reduzieren. Dadurch entgehen Österreich einerseits Versteigerungserlöse im EU-ETS (58 Mio. EUR im Jahr 2021 bei einem angenommenen Durchschnittspreis iHv rd. 51 EUR), andererseits reduziert sich jedoch das Erfordernis, im Lastenteilungsverfahren Emissionszuweisungen anzukaufen.

Im Rahmen des im Juli 2021 vorgelegten „**Fit for 55**“-Pakets schlägt die EK sowohl im EU-ETS als auch im Lastenteilungsverfahren Adaptierungen und Verschärfungen vor, um bis 2030 das mit dem Europäischen Klimagesetz beschlossene Ziel einer Reduktion der Netto-THG-Emissionen um 55 % gegenüber 1990 zu erreichen. Die vorgeschlagenen Änderungen umfassen u. a. eine Erhöhung des Reduktionsziels in beiden Bereichen, ein Auslaufen der kostenlosen Zuteilungen im EU-ETS bei gleichzeitiger Einführung eines CO₂-Grenzausgleichssystems und die Schaffung eines separaten Emissionshandelssystems für die Emissionen im Straßenverkehr und Gebäudesektor. Ein Beschluss des vorgelegten Pakets wäre voraussichtlich mit höheren Ausgaben für Ankäufe von Emissionszuweisungen im Rahmen des Lastenteilungsverfahrens verbunden. Gleichzeitig würde es zu Mehreinnahmen im Bereich des bestehenden sowie des neu geplanten Emissionshandelssystems kommen.



Anhang: Anfrage

**Anfrage an den Budgetdienst:
Abg. z. NR Erwin Angerer (FPÖ)
Klubobmann-Stv. und Wirtschaftssprecher der FPÖ**

(23. März 2021)

Anfrage betreffend budgetäre Auswirkungen von Emissionszertifikaten

Die Einzahlungen der UG 43-Klima, Umwelt und Energie, die zum überwiegenden Teil aus dem Verkauf von Emissionszertifikaten stammen, werden im Bundesvoranschlag 2021 mit 248,4 Mio. EUR veranschlagt und sollen damit gegenüber dem BVA 2020 um 59,7 Mio. EUR bzw. 31,7 % ansteigen. Im Jahr 2020 kam es durch die COVID-19-Krise kurzfristig zu einem Einbruch des Emissionszertifikatepreises, der jedoch mittlerweile wieder aufgeholt wurde, sodass die budgetierten Einzahlungen laut Ressort erreicht werden sollten.

Der Budgetdienst hält in seiner Analyse fest, dass die „tatsächliche Entwicklung der Emissionserlöse mit starker Unsicherheit behaftet“ ist.

Eine budgetäre Belastung könnte sich auch bei einer Verfehlung der Klimaziele im Nicht-Emissionshandelsbereich ergeben, wenn beispielsweise Emissionsrechte von anderen Mitgliedstaaten angekauft werden müssen.

In diesem Zusammenhang ersuche ich den Budgetdienst um Stellungnahme zu folgenden Fragen:

1. Wie haben sich die Einnahmen Österreichs aus dem Emissionshandelssystem in den vergangenen Jahren und im bisherigen Jahresverlauf 2021 entwickelt? Was sind die Gründe für Schwankungen bei den Emissionszertifikatepreisen und Emissionserlösen? Wie ist die Qualität der Budgetierung dieser Position zu beurteilen?
2. Durch welche Faktoren wird die zukünftige Einnahmenentwicklung beeinflusst? Welche Unsicherheiten für den Bundeshaushalt ergeben sich dabei?
3. Durch welche Maßnahmen kann die Budgetierung und Berichterstattung über das Emissionshandelssystem transparenter gestaltet werden?
4. Welche budgetären Risiken bestehen aus dem EU-Lastenteilungsverfahren der Emissionsreduktionen im Nicht-Emissionshandelsbereich?

Mit freundlichen Grüßen

Erwin Angerer
Abgeordneter zum Nationalrat