



Gegründet 1973 als Österreichische Gesellschaft für Natur- und Umweltschutz (ÖGNU)

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft,
Umwelt und Wasserwirtschaft
Stubenbastei 5
1010 Wien

Wien, am 28.11.2006

Stellungnahme zum „Entwurf des Nationalen Allokationsplans für die Periode von 2008-2012“

Sehr geehrte Damen und Herren!

Der Umweltdachverband und der Österreichische Fischereiverband nehmen zum Entwurf des Nationalen Allokationsplans für die Periode von 2008-2012 wie folgt Stellung:

Im Anwendungsbereich des EU-ETS¹ wurden in der Periode 2005 bis 2007 fast 11.500 Anlagen² in 25 Mitgliedstaaten erfasst. Diese verursachten rund 45 Prozent der Kohlenstoffdioxid (CO₂)-Emissionen bzw. 30 % aller relevanten Treibhausgasemissionen in der EU (vgl. Europäische Kommission 2005).

Im Kyoto-Klimaschutzprotokoll hat sich Österreich international verpflichtet, die Emissionen bis zum Jahr 2012 (gegenüber dem Ausgangswert vom Jahr 1990) um 13 Prozent zu senken. In ihren jüngsten Berechnungen geht die EU-Kommission davon aus, dass Österreich sein Ziel zur Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2010 nicht erreichen wird. Umweltkommissar Stavros Dimas hat deshalb Österreich Mitte Oktober dieses Jahres aufgefordert, weitere nationale CO₂-Einsparungsmaßnahmen vorzusehen und in den Zuteilungsplänen für die Verschmutzungsrechte in der zweiten Phase des Emissionshandels ambitioniertere Ziele vorzugeben.

In Österreich wurden im Jahr 2004³ laut letztem GHG-Inventory Report der European Environment Agency (EEA) etwa 91,3 Mio. Tonnen Treibhausgase ausgestoßen. Im Kyoto-Basisjahr 1990 waren es 77,6 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent (CO₂E) – ein Anstieg von 13,7 Tonnen bzw. rund 17 Prozent. Im vorliegenden Entwurf ist für die in den Emissionshandel einbezogenen Sektoren Energiewirtschaft und Industrie (inkl. Reserve) eine Zertifikatsmenge⁴ von 32,8 Mio. p.a. vorgesehen.

Laut Umweltbundesamt (vgl. Kyoto Fortschrittsbericht – Stand 2006) stiegen die Treibhausgasemissionen in Österreich bezüglich der Energieaufbringung und im Industriebereich besonders stark an. Im Energiesektor gab es gegenüber 1990 einen Zuwachs von 13,7 Mio. Tonnen

¹ EU Emissions Trading Scheme

² Betrifft vorerst nur Anlagen großer industrieller Emittenten in der Strom- und Wärmeerzeugung sowie in ausgewählten energieintensiven Industriesektoren (Verbrennungsanlagen, Erdölraffinerien, Koksöfen, Eisen- und Stahlwerke sowie Anlagen der Zement-, Glas-, Kalk-, Ziegel-, Keramik-, Zellstoff- und Papierindustrie). Durch Schwellenwerte für die Höhe der Produktionskapazität bzw. der Produktion wird bestimmt, welche Anlagen dieser Sektoren in das System aufgenommen werden (vgl. Europäische Kommission 2005).

³ Die Treibhausgasemissionen für 2005 werden erst Anfang 2007 verfügbar sein.

⁴ Ein Emissionszertifikat berechtigt den Inhaber zur Emission einer Tonne CO₂E.

um rund 1,9 Mio. Tonnen CO₂E. Die enorme Diskrepanz zum Klimastrategie-Ziel von minus 14,1 Prozent entsteht, da die Emissionen zwischen 1990 und 2004 in diesem Sektor um 13,9 Prozent angestiegen sind. Größter Verursacher ist die Strom- und Wärmeproduktion in kalorischen Kraftwerken (plus 60 Prozent zwischen 1990 und 2004!). Die Emissionen aus dem Industriesektor sind zwischen 1990 und 2004 von 22,1 Mio. Tonnen um 1,7 Mio. Tonnen CO₂E (plus 7,8 Prozent) angestiegen. In der Klimastrategie 2002 liegen die skizzierten Emissionen aus dem Industriesektor im Jahr 2010 jedoch um 4,4 Prozent unter dem Wert von 1990. Ausschlaggebend für diese unerfreuliche Entwicklung waren die Kohlenstoffdioxidemissionen aus der Eisen- und Stahlerzeugung (plus 21 Prozent seit 1990) und der Energieverbrauch der anderen Industriezweige (plus 11 Prozent) (vgl. Guele, Rigler und Ritter 2006).

Ineffiziente Ressourcenallokation durch Überallokation

Insgesamt emittierten Energiewirtschaft und Industrie im Jahr 2004 rund 39,5 Mio. Tonnen CO₂E. Die im Entwurf veranschlagte Zertifikatsmenge von 32,8 Mio. p.a. erscheint daher nicht sonderlich effektiv. Hinzu kommen die durch die sog. Linking-Richtlinie ermöglichten zusätzlichen Erhöhungen im Ausmaß von 20 Prozent. Diese – von der österreichischen Wirtschaftskammer begrüßte Regelung – ermöglicht die Übertragbarkeit von Zertifikaten aus JI- und CDM-Projekten (ERUs und CERs⁵) in Zertifikate des europäischen Emissionshandels und senkt so außerdem den Preis der Zertifikate, da der Kurswert sowohl für CERs und ERUs niedriger ist als für EU-Allowances (EUAs). Fast alle JI- und CDM-Projekte generieren zwar Emissionsreduktionen, jedoch führen sie nicht notwendigerweise zu Technologietransfer und Nachhaltigkeitsimpulsen in non-Annex-I⁶-Ländern (vgl. Burian 2006). Der Umweltdachverband fordert daher, die durch flexible Mechanismen gewonnenen Emissionszertifikate auf bestimmte, strenge und standardisierte Labels zu beschränken (z.B. Community Development Carbon Fund, Biocarbon Fund, Gold Standard, etc.), um den versprochenen Entwicklungsimpuls einzulösen. Aus der Sicht des Umweltdachverbandes ist davon auszugehen (wissenschaftliche Argumentationen, wie die Porter-Hypothese und Pfadunabhängigkeitsargumentationen untermauern dies), dass es effizienter und kontrollierbarer ist, im inländischen Verantwortungsbereich THG zu reduzieren.

Bei der Erstellung der nationalen Zuteilungspläne konnte europaweit die Beobachtung gemacht werden, dass sich das Lobbying von Wirtschaftsvertretern durchaus bezahlt macht. Die verteilten Emissionsrechte wurden und werden – teilweise nach massiven Abwanderungsdrohungen der energieintensiven Schwerindustrie – relativ großzügig vergeben. Die Überallokationen führen nicht nur zu einer ineffizienten Ressourcenallokation, sondern auch zu einer Verletzung des Verursacherprinzips. Der ursprüngliche und eigentliche Zweck, die Reduktion von Emissionen wird dadurch massiv untergraben.

Die jährliche Zuteilung von Zertifikaten an die Sektoren Industrie und Energiewirtschaft muss eine Reduktion des Emissionsniveaus gegenüber historischen Emissionswerten (1990) ergeben, um einen realen Beitrag zur Erreichung des Kyoto-Ziels sicherstellen zu können.

Harmonisierung der Zuteilungsmechanismen EU-weit nötig

Eine Harmonisierung der Zuteilungsmechanismen innerhalb aller EU-Mitgliedsstaaten – insbesondere für die Groß- und Schwerindustrie – ist unbedingt erforderlich, vorausgesetzt, dass dadurch höhere Effizienzstandards und tatsächliche Reduktionen von THG-Emissionen gegenüber den Basiswerten erreicht werden. Emissionsrechte nach erfolgreichem Lobbying inkl. Wachstumspotenzial

⁵ CERs und ERUs sind Emissionsreduktionsgutschriften. ERUs (Emission Reduction Units) können im Unterschied zu CERs (Certified Emission Reductions) durch Umwandlung von Emissionsrechten des Gastgeberlandes (Assigned-Amount-Unit) generiert werden.

⁶ Zu den Annex-I-Ländern zählen Industrieländer und Transformationsländer. Alle Länder, die nicht zu den Annex-I-Ländern gehören, zählen zu den non-Annex-I-Ländern.

(Trendanalysen) zuzuteilen kann nicht dem ursprünglichen Ziel des ETS entsprechen. Die Berücksichtigung des Wirtschaftswachstums bei der Zuteilung der Emissionszertifikate wird seitens des Umweldachverbandes ausdrücklich abgelehnt, da diese in absoluten Zahlen keine de facto Reduktion von THG darstellt.

Eine Erweiterung um andere Sektoren – insbesondere des Flugverkehrs (vgl. Harmeling und Kubek 2006) – erscheint für den Emissionshandel durchaus sinnvoll, jedoch sind hierbei ebenfalls gesamteuropäische (bzw. weltweite) wirksame Regelungen anzustreben.

Die Industrie erhielt allein im Jahre 2005 in Österreich bei einem durchschnittlichen Zertifikatspreis von ca. 20 Euro pro Tonne Kohlenstoffdioxid „Verschmutzungsrechte“ im Wert von rund 660 Millionen Euro geschenkt. Davon hätten nach geltendem EU-Recht fünf Prozent versteigert werden können. Selbst auf diese Einnahmen wurde jedoch verzichtet. In der zweiten Zuteilungsperiode (2008 bis 2012) hätte Österreich – lt. zugrunde liegender EU-Richtlinie – bis zu 10 Prozent der allozierenden EUAs auktionieren können; im vorliegenden NAP sind aber nur 1,22 Prozent (!) vorgesehen. Da die Strategie der betroffenen Unternehmen weitgehend von Preis und Anzahl der benötigten Zertifikate abhängt, bringt – solange für die Betriebe die Möglichkeit besteht derart günstig zu „Verschmutzungsrechten“ zu kommen – der so praktizierte Emissions„handel“ keine Anreize für Investitionen in effiziente und klimarelevante Technologien. Außerdem profitieren von der kostenlosen Vergabe von Emissionszertifikaten gerade die klimaschädlichsten Energieformen am meisten. Um das Verursacherprinzip zu garantieren zu können, fordert der Umweldachverband die CO₂-Emissionszertifikate künftig nicht mehr – wie im Entwurf zum NAP II vorgesehen – kostenlos zu vergeben, sondern, wie von mehreren Seiten vorgeschlagen, komplett an die Industrie zu versteigern (ähnlich wie z.B. bei UMTS-Lizenzen). Dies würde für die Energie- und Industriekonzerne wirkliche Anreize schaffen, den CO₂-Ausstoß deutlich zu verringern. Dazu müsste allerdings die EU-Emissionsrichtlinie überarbeitet werden.

Österreich ist derzeit von der Erreichung des Kyoto-Ziels meilenweit entfernt. Der derzeitige Entwurf des Allokationsplans stellt aus Sicht des Umweldachverbandes ein aus Umweltsicht unverantwortliches Entgegenkommen für Industrie und Energiewirtschaft dar.

Kostenbelastung durch nötigen Zertifikatezukauf

Univ.-Prof. Stefan Schleicher von der Universität Graz machte vor kurzem darauf aufmerksam, dass durch nötig werdende Zertifikatzukäufe erhebliche Kostenbelastungen drohen könnten. Um das Reduktionsziel von minus 13 Prozent zu erreichen, muss Österreich zukünftig im Rahmen des ETS aus dem Ausland pro Jahr ca. 20 bis 30 Mio. Tonnen CO₂-Zertifikate zukaufen. Die Preisentwicklung der Zertifikate ist schwer abzuschätzen. Bei einem Preis von beispielsweise 10 Euro pro Tonne CO₂E würden hierfür in fünf Jahren ein bis 1,5 Milliarden Euro an Kosten anfallen.

Der Ankauf von zusätzlichen sog. „Assigned Amount Units“⁷ (AAUs) durch die Republik Österreich wird vom Umweldachverband grundsätzlich abgelehnt. Durch den Kauf von Zertifikaten würde Österreich sein Emissionsbudget erhöhen, ohne dafür mehr Emissionen reduzierende Projekte im Innland durchzuführen. Diese Ankäufe würden womöglich sogar noch den Aufwendungen für den Klimaschutz zugerechnet werden.

Die internationale Verpflichtung zur Erreichung des Kyoto-Zieles steht außer Frage. Eine tatsächlich wirksame Treibhausgasreduktion muss jedoch weit über die im Rahmen des Burden Sharing Abkommens vereinbarten -13 % hinausreichen. Der EU-Umweltministerrat hat sich auch bereits im März 2005 deutlich für eine umfassende Reduktion der Treibhausgase ausgesprochen (15-30 % bis 2020 und 60-80 % bis 2050).

⁷ Nicht projektgebundene Zertifikate.

Klimaschutz ist mehr als eine ökologische Fleißaufgabe. Klimaschutz ist u.a. auch eine Frage der Sicherung der Lebensqualität, der Bewahrung von Natur und Landschaft und nicht zuletzt auch eine Frage der wirtschaftlichen Standortsicherung. In seiner von der britischen Regierung in Auftrag gegebenen Studie über Auswirkungen des Klimawandels auf die Wirtschaft warnt der frühere Weltbank-Chefökonom Nicholas Stern vor einer weltweiten Rezession als Folge der Erderwärmung (vgl. Stern 2006).

Integration von NAP im Rahmen einer Klimastrategie NEU

Wirksame Maßnahmen, die Treibhausgas-Bilanz wieder auf den rechten Weg führen, brauchen in allen Wirtschaftsbereichen und -sektoren strukturelle Änderungen, neue Technologien, mehr Effizienz und ein prinzipielles Umdenken beim Energieeinsatz. Im Rahmen einer *Klimastrategie NEU* ist daher neben Information und Aufklärung über die Ursachen und Folgen des Klimawandels unbedingt auch die Kommunikation möglicher Maßnahmen für Produzenten und Konsumenten erforderlich.

Darüber hinaus müssen die Bereiche Verkehr/Mobilität (Zunahme der THG-Emissionen im Verkehrsbereich um 87 Prozent seit 1990!) und Raumordnung in ein sektorübergreifendes Modell einbezogen werden. Dazu gehören Höchstverbrauchsnormen für Produkte (das EU-Label der Energieeffizienzklassen muss dringend überarbeitet und dem heutigen Stand der Technik angepasst werden), verpflichtende Energiekennzahlen (z.B. Passivhausstandard) im Bausektor, die Umsetzung einer österreichischen Stromlösung, starke Förderung der erneuerbaren Energien (neues Ökostromgesetz) sowie die Errichtung eines Energieeffizienzfonds. Es ist hoch an der Zeit, eine ökosoziale Steuerreform verbindlich und konsequent umzusetzen, um die Weichen für eine nachhaltige und zukunftsfähige Entwicklung unseres Landes zu stellen. Maßnahmen und Strategien für einen wirksamen Klimaschutz müssen entsprechend breit angelegt und in der Gesellschaft fest verankert werden (vgl. Umweltdachverband 2006).

Der NAP für die zweite Phase (2008 bis 2012), der eigentlich der Kommission schon bis Ende Juni 2006 nach Brüssel übermittelt werden hätte sollen, muss daher in ein neues, effizientes und ganzheitliches Konzept integriert werden.

Ob angesichts der aktuellen Emissionsbilanz Österreichs der vorliegende Entwurf des Nationalen Allokationsplans in dieser Form angebracht und zielführend ist, wird von uns kritisch in Frage gestellt, da er keinen realen Beitrag zur Reduktion der Treibhausgase leistet.

Mit freundlichen Grüßen



Mag. Franz Maier
Geschäftsführer

Literatur:

BURIAN (2006): The Clean Development Mechanism, Sustainable Development and its Assessment, Hamburg Institute of International Economics, Hamburg.

GUGELE, B.; RIGLER, E.; RITTER, M. (2006): Kyoto-Fortschrittsbericht Österreich 1990–2004 (Datenstand 2006), Umweltbundesamt, Wien.

GUGELE, B.; DEUBER, O.; FEDERICI, S.; GAGER, M.; GRAICHEN J.; GRASSI, G.; MUIK, B.; HARTAN, R.; HEROLD, A.; KAMPEL, E.; KOETHER, T.; LEIP, A.; MONNI, S.; ROUBANIS, N.; RIGLER, E.; RITTER, M.; SCHODL, B.; SZEMSOVA, J.; SOMOGYI, Z. (2006): Annual European Community greenhouse gas inventory 1990–2004 and inventory report 2006, European Environment Agency, Copenhagen.

CAPOOR, K.; AMBROSI, P. (2006): State and Trends of the Carbon Market 2006, The WorldBank & International Emissions Trading Association, Washington D.C.

HARMEILING, S.; KUBEK, D. (2006): Einbezug des Flugverkehrs in das europäische Emissionshandelssystem – Durchführbarkeit, Politikbestrebungen und Positionen, Germanwatch e.V. (Hrsg.), Berlin.

PORTER, M. E.; LINDE, C. VAN DER (1995): Green and Competitive: Breaking the Stalemate. Harvard Business Review.

Internetquellen:

http://europa.eu.int/eur-lex/pri/de/oj/dat/2003/l_275/l_27520031025de00320046.pdf

Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005_0035de01.pdf

Strategie für eine erfolgreiche Bekämpfung der globalen Klimaänderung, Europäische Kommission (2005)

http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/emission_trading3_de.pdf

Die EU im Einsatz gegen den Klimawandel, Europäische Kommission (2005)

<http://www.umweltdachverband.at/Umweltprogramm.pdf>

Nachhaltigkeit Leben – Umwelt-Eckpunkte für das neue Regierungsprogramm, Umweltdachverband (2006)

http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/stern_review_report.cfm Stern Review on the economics of climate change, Stern (2006)