

Novelle des Klimaschutzgesetzes und des Emissionszertifikatgesetzes 2011

Vereinfachte wirkungsorientierte Folgenabschätzung

Einbringende Stelle: BMLFUW
 Vorhabensart: Bundesgesetz
 Laufendes Finanzjahr: 2015
 Inkrafttreten/ Wirksamwerden: 2015

Vorblatt

Problemanalyse

Der Klimawandel ist eine der größten umweltpolitischen Herausforderungen unserer Zeit. Die Zunahme der globalen durchschnittlichen Temperaturen der Atmosphäre und der Meere führt bereits heute zu einem messbaren Abschmelzen von Gletschern, einem Anstieg der Meeresspiegel sowie dem vermehrten Auftreten von Extremwetterereignissen (Hitzeperioden, Dürreperioden, Überschwemmungen, u.ä.). Diese Folgen sind unmittelbar mit Kosten für die Allgemeinheit verbunden. Die Hauptursache für die in den letzten 100 Jahren verzeichnete Erwärmung sind vom Menschen verursachte Treibhausgasemissionen. Um den Klimawandel effektiv zu bekämpfen, sind daher jedenfalls Maßnahmen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen erforderlich.

Die Republik Österreich unterliegt völkerrechtlichen und unionsrechtlichen Verpflichtungen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen. Gemäß der Entscheidung Nr. 406/2009/EG über die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen mit Blick auf die Erfüllung der Verpflichtungen der Gemeinschaft zur Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2020, ABl. Nr. L 140 vom 05.06.2009 S. 136, in der Fassung ABl. Nr. L 112 vom 24.04.2012 S. 59, hat Österreich seine Treibhausgasemissionen (außerhalb des EU-Emissionshandels) um 16% gegenüber den Werten des Jahres 2005 zu senken.

Seit Inkrafttreten der Entscheidung Nr. 406/2009/EG wurde das internationale Berichtswesen auf die 2006 IPCC-Richtlinien für Nationale Treibhausgasinventuren umgestellt und die jährlichen Emissionszuweisungen an EU-MS für den Zeitraum 2013 bis 2020 von der Europäischen Kommission angepasst (Beschluss 2013/162/EU zur Festlegung der jährlichen Emissionszuweisungen an die Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2013 bis 2020 gemäß der Entscheidung Nr. 406/2009/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. Nr. L 90 vom 28.03.2013 S. 106 und Durchführungsbeschluss 2013/634/EU über die Anpassungen der jährlichen Emissionszuweisungen an die Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2013 bis 2020 gemäß der Entscheidung Nr. 406/2009/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. Nr. L 292 vom 01.11.2013 S. 19).

Ziel(e)

Herstellung eines völkerrechts- und unionsrechtskonformen Zustandes im nationalen Recht.

Inhalt

Das Vorhaben umfasst hauptsächlich folgende Maßnahme(n):

Anpassung des KSG (Anlage 2) an geänderte völkerrechtliche und unionsrechtliche Verpflichtungen (2006 IPCC-Richtlinien für Nationale Treibhausgasinventuren, geänderte jährliche Emissionszuweisungen an EU-MS für den Zeitraum 2013 bis 2020).

Verankerung einer Bestimmung im EZG 2011 betreffend die Übertragung von Emissionsgutschriften aus der Handelsperiode 2008 bis 2012.

Beitrag zu Wirkungsziel oder Maßnahme im Bundesvoranschlag

Das Vorhaben trägt dem Wirkungsziel „Reduktion der Treibhausgasemissionen und Steigerung des Einsatzes von erneuerbaren Energien mit dem Ziel, langfristig ein hocheffizientes, auf erneuerbaren Energieträgern basierendes Energiesystem zu realisieren ("Energiewende)"“ der Untergliederung 43 Umwelt bei.

Verhältnis zu den Rechtsvorschriften der Europäischen Union

Das Vorhaben passt nationales Recht an zwingendes Unionsrecht an.

Besonderheiten des Normerzeugungsverfahrens

Keine.

Diese Folgenabschätzung wurde mit der Version 3.8 des WFA – Tools erstellt.

Erläuterungen

Allgemeiner Teil:

Die Republik Österreich unterliegt völkerrechtlichen und unionsrechtlichen Verpflichtungen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen. Gemäß der Entscheidung Nr. 406/2009/EG hat Österreich seine Treibhausgasemissionen (außerhalb des EU-Emissionshandels) um 16% gegenüber den Werten des Jahres 2005 zu senken.

Seit Inkrafttreten der Entscheidung Nr. 406/2009/EG wurde das internationale Berichtswesen auf die 2006 IPCC-Richtlinien für Nationale Treibhausgasinventuren umgestellt und die jährlichen Emissionszuweisungen an EU-MS für den Zeitraum 2013 bis 2020 von der Europäischen Kommission angepasst (Beschlüsse 2013/162/EU und 2013/634/EU). Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH haben die Mitgliedstaaten unbeschadet des Anwendungsvorrangs von Unionsrecht widersprechendes nationales Recht anzupassen. Mit der vorliegenden Novelle werden die entsprechenden Anpassungen vorgenommen, sie betreffen im Wesentlichen die Anlage 2 des KSG. Die Emissionen aus dem Emissionshandelssystem sind nicht Gegenstand des KSG und seiner Sektorziele; diese werden im EZG 2011 geregelt.

Basierend auf Entscheidung 13/CMP.1 darf jede Kyoto-Vertragspartei CER und ERU von der 1. Kyoto-Verpflichtungsperiode (VP) in die 2. Kyoto-VP bis zu einem Maximum von je 2.5% ihres Assigned Amount mitnehmen. Mit der Änderung des Emissionszertifikatgesetzes 2011 wird eine Regelung für die Übertragung durch private Kontoinhaber getroffen.

Besonderer Teil:

Zu Artikel 1 (Änderung des Klimaschutzgesetzes):

Zu Z 2 (Überschrift der Anlage 1):

Durch die Umstellung der Höchstmengen in Anlage 2 auf die neuen international verbindlichen IPCC-Richtlinien für Nationale Treibhausgasinventuren – siehe dazu im Detail die Erläuterungen zu Z 3 – war eine Klarstellung erforderlich, dass die Höchstmengen in Anlage 1 nach den revidierten 1996 IPCC-Richtlinien für Nationale Treibhausgasinventuren („Revised 1996 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories“) berechnet wurden bzw. weiterhin zu berechnen sind.

Zu Z 3 (Anlage 2):

Aufgrund der Änderung der internationalen Richtlinien für die Berichterstattung von Treibhausgasemissionen (2006 IPCC-Richtlinien für Nationale Treibhausgasinventuren) ist die Anlage 2 des KSG, welche die Aufteilung der jährlichen Höchstmengen an Treibhausgasemissionen auf die einzelnen Sektoren enthält, anzupassen. Unter Berücksichtigung der methodischen Änderungen (siehe dazu u.a. Tabelle 1 sowie die Ausführungen zum Sektor Landwirtschaft weiter unten), der Trendentwicklung bis 2013, der Entwicklung im Basis-Szenario („mit bestehenden Maßnahmen“) sowie den erwarteten Reduktionsbeiträgen der in Umsetzung und Planung befindlichen Maßnahmen wurde die Aufteilung der jährlichen Höchstmengen an Treibhausgasemissionen auf die einzelnen Sektoren angepasst.

Tabelle 1: Änderungen bei den sogenannten „Treibhausgaspotentialen“ (Global Warming Potentials – GWP_s)

Gas	GWP alt	GWP neu
Methan (CH ₄)	21	25
Lachgas (N ₂ O)	310	298
Fluorkohlenwasserstoffe (FKW)	140 bis 11.700	124 bis 14.800

Die jährliche Gesamtsumme der Höchstmengen an Treibhausgasemissionen entspricht dabei den nunmehr unionsrechtlich angepassten Emissionszuweisungen für die Republik Österreich (Beschlüsse 2013/162/EU und 2013/634/EU). Die nachstehenden Tabellen 2 (alte Treibhausgaspotentiale) und 3 (neue Treibhausgaspotentiale) dienen der Veranschaulichung der vorgenommenen Änderungen.

Tabelle 2: Gesamtsumme Anlage 2 – Emissionszuweisungen auf Basis der alten Treibhausgaspotentiale (GWP_s) der revidierten 1996 IPCC-Richtlinien für Nationale Treibhausgasinventuren

(in Mio. t CO ₂ e, gerundet)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
---	------	------	------	------	------	------	------	------

Beschluss Nr. 2013/162/EU Anhang I, alte GWPs	53,60	53,03	52,46	51,90	51,33	50,77	50,20	49,64
Durchführungsbeschluss Nr. 2013/634/EU Anhang I, alte GWPs und geänderte Abgrenzung ETS/Non-ETS	-2,03	-1,99	-1,95	-1,92	-1,87	-1,84	-1,80	-1,77
Emissionszuweisungen	51,57	51,04	50,51	49,98	49,46	48,93	48,40	47,87

Tabelle 3: Gesamtsumme Anlage 2 – Emissionszuweisungen auf Basis der neuen Treibhausgaspotentiale (GWPs) der 2006 IPCC-Richtlinien für Nationale Treibhausgasinventuren

(in Mio. t CO ₂ e, gerundet)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Beschluss Nr. 2013/162/EU Anhang II, <u>neue</u> GWPs	54,6	54,1	53,5	52,9	52,3	51,7	51,2	50,6
Durchführungsbeschluss Nr. 2013/634/EU Anhang II, <u>neue</u> GWPs und geänderte Abgrenzung ETS/Non-ETS	-2,0	-2,0	-2,0	-1,9	-1,9	-1,8	-1,8	-1,8
Emissionszuweisungen	52,6	52,1	51,5	51,0	50,4	49,9	49,4	48,8

In den einzelnen Sektoren wurden bei der Berechnung der Höchstmengen die folgenden Aspekte berücksichtigt:

Abfallwirtschaft

Die THG-Emissionen des KSG-Sektors Abfallwirtschaft sind wesentlich von Methanemissionen aus bestehenden (zum Großteil bereits stillgelegten) Deponien beeinflusst. Hinzu kommen auch Lachgasemissionen aus der Abwasserbehandlung sowie CO₂-Emissionen aus der Verbrennung von Abfällen. Aufgrund des hohen Anteils der Methanemissionen bewirkt die Anwendung des neuen Treibhausgaspotentials (25 statt bisher 21) eine Niveauverschiebung der Gesamtemissionen des Sektors um rund 200.000 t CO₂-Äquivalent.

2013 setzte sich der sinkende Trend der THG-Emissionen des Sektors Abfallwirtschaft in leicht abgeschwächter Form weiter fort. Die abnehmenden Methanemissionen wurden in den letzten Jahren jedoch durch den steigenden Anteil der Verbrennung von Siedlungsabfällen z.T. kompensiert. Im Basis-Szenario („mit bestehenden Maßnahmen“) hat das Umweltbundesamt für den Sektor bis 2020 einen Emissionswert von 2,64 Mio. t CO₂-Äquivalent errechnet. Nach Abschätzung des Umweltbundesamts sind auf Grundlage des Maßnahmenprogramms 2015-2018 keine nennenswerten zusätzlichen Einsparungen zu erwarten. Der vorgeschlagene Zielwert (2020) von 2,7 Mio. t CO₂-Äquivalent berücksichtigt die weitere Entwicklung im Abfallbereich, wobei von steigenden Abfallmengen auszugehen ist, die einer Verbrennung zuzuführen sind.

Energie und Industrie (außerhalb des Emissionshandels)

Im KSG-Sektor „Energie und Industrie“ treten nur geringfügige methodischen Änderungen ein, die sich in der Zeitreihe 2005 bis 2013 leicht emissionserhöhend auswirken. Diese Änderungen sind aber in erster Linie auf Neuberechnungen der Zeitreihe und (in Folge) Re-Allokationen von Emissionsquellen zurückzuführen und nur zu einem geringen Teil auf die Anwendung von neuen Treibhausgaspotenzialen.

Seit 2005 sind die Emissionen des Sektors Energie und Industrie geringfügig angestiegen, zuletzt (2013) aber wieder in etwa auf das Ausgangsniveau zurückgegangen. Wirtschaftskriseneffekte wirken sich in diesem Sektor nur gering aus, eher hingegen die Betriebsweise von Kesselanlagen (teils für Heizzwecke) im Leistungsbereich unter 20 MW. Im Basis-Szenario („mit bestehenden Maßnahmen“) hat das Umweltbundesamt für den Sektor bis 2020 einen leichten Anstieg gegenüber aktuellem Niveau abgeschätzt. Steigende Aktivitätsraten aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung werden im Szenario durch weitere geringfügige Effizienzverbesserungen zum Teil kompensiert. Nach Abschätzung des Umweltbundesamts ist auf Grundlage des Maßnahmenprogramms 2015-2018 mit einem zusätzlichen Reduktionseffekt von ca. 165.000 t CO₂-Äquivalent zu rechnen. Der Zielwert (2020) von 6,5 Mio. t CO₂-Äquivalent berücksichtigt unter Beachtung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und der Maßnahmensetzungen die erwartete Entwicklung des Sektors.

Fluorierte Gase

Durch die neuen Treibhausgaspotenziale (v.a. bei HFKW) kommt es zu einer Anhebung des Gesamtniveaus der THG-Emissionen aus F-Gasen um bis zu 250.000 t CO₂-Äquivalent.

Seit 2005 sind die Emissionen von F-Gasen leicht angestiegen. Dieser Trend ist zurückzuführen auf den weiterhin erfolgenden Umstieg auf sogenannte „Montreal Ersatzgase“, insbesondere für die Zwecke Kühlung und Klimatisierung. Anstatt der ozonschichtzerstörenden FCKW werden nun verbreitet HFKW (HFC) eingesetzt, die keine schädigende Wirkung auf die stratosphärische Ozonschicht haben, jedoch ein höheres Treibhausgaspotenzial. Im Basis-Szenario („mit bestehenden Maßnahmen“) hat das Umweltbundesamt für den Sektor bis 2020 einen Anstieg der Emissionen um knapp 300.000 t CO₂-Äquivalent (auf ca. 2,3 Mio. t) errechnet. Nach Abschätzung des Umweltbundesamts ist auf Grundlage des Maßnahmenprogramms 2015-2018 mit einem Reduktionseffekt von ca. 90.000 t CO₂-Äquivalent zu rechnen. Der Zielwert (2020) von 2,1 Mio. t CO₂-Äquivalent ist nur bei Setzung konsequenter Maßnahmen und unter Berücksichtigung geplanter EU-rechtlicher Maßnahmen erreichbar.

Gebäude

Im KSG-Sektor Gebäude treten keine nennenswerten methodischen Änderungen ein, zumal brennstoffbedingte Methan- und Lachgasemissionen nur in minimalem Ausmaß auftreten.

Nach den Regeln der THG-Inventur werden nur direkte Emissionen aus Heizungsanlagen dem Sektor Gebäude zugeordnet, nicht jedoch Emissionen aus Strom- oder Fernwärmeaufbringung. Seit 2005 sind die Emissionen des Gebäudesektors stark zurückgegangen, was insbesondere auf die Verbesserung der thermischen Qualität der Gebäude (Neubau und Sanierung) sowie auf den Umstieg auf weniger CO₂-intensive bzw. erneuerbare Energieträger zurückzuführen ist. Einen wesentlichen Einfluss auf den Trend hat dabei die zunehmende Versorgung von Gebäuden mit Fernwärme und (in deutlich geringerem Ausmaß) mit Wärmepumpen. Soweit die Strom- und Fernwärmeaufbringung mit fossilen Energieträgern erfolgt, bilanzieren die daraus resultierenden CO₂-Emissionen im Sektor „Energie und Industrie“, wovon wiederum der weitaus überwiegende Teil dem Emissionshandelssektor unterliegt (Anlagen über 20 MW). Im Basis-Szenario („mit bestehenden Maßnahmen“) hat das Umweltbundesamt für den Sektor Gebäude bis 2020 einen Emissionswert von ca. 8,3 Mio. t CO₂-Äquivalent errechnet. Dies würde in etwa einer Stabilisierung auf aktuellem Niveau entsprechen. Der sich in abgeschwächter Form fortsetzende Trend hin zu höherer Effizienz und geringerer CO₂-Intensität des Energieeinsatzes wird durch Zubau von Gebäuden infolge der wachsenden Bevölkerung kompensiert. Zudem ist zu betonen, dass während der letzten Jahre aufgrund der überdurchschnittlichen Temperaturen (geringere Anzahl an „Heizgradtagen“) das Emissionsniveau zusätzlich nach unten gedrückt wurde. In den Szenarien wird dagegen von einem Temperaturniveau entsprechend dem langjährigen Durchschnitt mit (im Zeitverlauf) leichtem Anstieg aufgrund des Klimawandels ausgegangen. Nach Abschätzung des Umweltbundesamts ist auf Grundlage des Maßnahmenprogramms 2015-2018 mit einem zusätzlichen Reduktionseffekt von ca. 550.000 t CO₂-Äquivalent zu rechnen. Der Zielwert (2020) von 7,9 Mio. t CO₂-Äquivalent berücksichtigt, dass in den nächsten Jahren möglicherweise die angestrebte Erhöhung der Sanierungsrate nicht gänzlich umgesetzt werden kann.

Landwirtschaft

Der KSG-Sektor Landwirtschaft ist erheblich von den methodischen Änderungen durch Anwendung der neuen Berichtsrichtlinien betroffen. Die THG-Emissionen der Landwirtschaft sind wesentlich von Methan und Lachgas geprägt, zu einem geringeren Teil (ca. 1 Mio. t) auch durch CO₂-Emissionen aus landwirtschaftlichem Maschineneinsatz. Einerseits wirken sich die neuen Treibhausgaspotenziale für Methan (25 statt bisher 21) erhöhend, jene für Lachgas (298 statt bisher 310) leicht senkend aus. Wesentlich gravierender sind aber zusätzliche methodische Umstellungen in der N₂O-Emissionsberechnung (aufgrund von Düngemittelsinsatz). In Summe bewirken die methodischen Umstellungen einen Rückgang der THG-Emissionen um ca. 0,7 Mio. t CO₂-Äquivalent.

Seit 2005 sind die Emissionen im Sektor Landwirtschaft geringfügig gesunken, was insbesondere auf geänderte Aktivitätszahlen (Viehbestand) zurückzuführen ist. Im Basis-Szenario („mit bestehenden Maßnahmen“) hat das Umweltbundesamt für den Sektor bis 2020 einen Emissionswert von knapp 8 Mio. t CO₂-Äquivalent errechnet. Es ist somit – aufgrund steigender Aktivitätsraten – mit einem Anstieg der Emissionen um ca. 230.000 t CO₂-Äquivalent gegenüber dem aktuellen Niveau zu rechnen. Nach Abschätzung des Umweltbundesamts ist auf Grundlage des Maßnahmenprogramms 2015-2018 mit einem Reduktionseffekt von ca. 120.000 t CO₂-Äquivalent zu rechnen. Der Zielwert (2020) von 7,9 Mio. t CO₂-Äquivalent entspricht somit der Erwartung für den Sektor bei Umsetzung der geplanten Maßnahmen.

Verkehr

Im KSG-Sektor Verkehr treten keine nennenswerten methodischen Änderungen ein, zumal brennstoffbedingte Methan- und Lachgasemissionen nur in minimalem Ausmaß auftreten.

Seit 2005 sind die Emissionen im Sektor Verkehr um 2-3 Mio. t CO₂-Äquivalent zurückgegangen, was insbesondere auf einen wirtschaftskrisenbedingten Rückgang des Kraftstoffexports in Fahrzeugtanks, auf die Effizienzverbesserung der Fahrzeuge sowie auf die Beimischung von Biokraftstoffen zurückzuführen ist. Im Basis-Szenario („mit bestehenden Maßnahmen“) hat das Umweltbundesamt für den Sektor bis 2020 einen Emissionswert von ca. 22,85 Mio. t CO₂-Äquivalent errechnet. Dies würde einem leichten Anstieg gegenüber aktuellem Niveau entsprechen. Steigende Aktivitätsraten aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung werden im Szenario durch weitere geringfügige Effizienzverbesserungen zum Teil kompensiert. Nach Abschätzung des Umweltbundesamts ist auf Grundlage des Maßnahmenprogramms 2015-2018 mit einem Reduktionseffekt von ca. 900.000 t CO₂-Äquivalent zu rechnen. Der Zielwert (2020) von 21,7 Mio. t CO₂-Äquivalent ist nur bei konsequenter Umsetzung von Maßnahmen erreichbar. Zusätzliche Maßnahmen sollten im Rahmen eines weiteren Maßnahmenpakets identifiziert und zur Umsetzung gebracht werden.

Zu Artikel 2 (Änderung des Emissionszertifikatesgesetzes 2011):

Zu Z 1 (§ 10a Abs. 1 Z 3):

Der Verweis hat auf Artikel 15 der Richtlinie 2003/87/EG zu lauten, da sich in diesem Artikel die Grundlage für die Verordnung (EU) Nr. 600/2012 der Kommission vom 21. Juni 2012 über die Prüfung von Treibhausgasemissionsberichten und Tonnenkilometerberichten sowie die Akkreditierung von Prüfstellen gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates findet.

Zu Z 2 (§ 40):

Basierend auf Entscheidung 13/CMP.1 darf jede Kyoto-Vertragspartei CER und ERU von der 1. Kyoto-Verpflichtungsperiode (VP) in die 2. VP bis zu einem Maximum von je 2.5% ihres Assigned Amount mitnehmen (sogenannter „Carry-over“). Das sind für Österreich maximal 8.594.650 CER und 8.594.650 ERU, die mitgenommen werden können.

Es steht jeder Vertragspartei frei, ob sie dieses Carry-over Recht nur für sich selbst als Staat nutzen möchte, oder ob sie das Recht mit privaten Marktteilnehmern am Emissionshandel teilen möchte.

Um Rechtssicherheit für die Kontoinhaber zu schaffen, auf deren Konten sich CER und ERU aus der 1. VP befinden, wird mit dem neuen § 40a die Regelung getroffen, dass Gutschriften, die sich zu einem Stichtag auf einem österreichischen Konto befinden, mitgenommen werden können. Gutschriften, die nach diesem Stichtag auf ein österreichisches Anlagen-, Luftfahrzeugbetreiber- oder Personenkonto transferiert werden, können nicht übertragen werden. Diese Regelung dient dazu, sicherzustellen, dass nach Möglichkeit alle davor erworbenen Gutschriften übertragen werden können. Wenn keine entsprechende Regelung getroffen würde, könnte der Fall eintreten, dass aus EU Mitgliedstaaten, wo die Übertragung für private Kontoinhaber nicht zugelassen ist, große Mengen an Zertifikaten auf Konten in Österreich übertragen werden, so dass auch die bereits auf österreichischen Anlagen-, Luftfahrzeugbetreiber- oder Personenkonten befindlichen Gutschriften gekürzt werden müssten. Von einer allfälligen Kürzung ausgenommen sind jedenfalls Gutschriften auf nationalen Konten.

Abs. 2 regelt den (unwahrscheinlichen) Fall, dass sich bereits zum Stichtag mehr Gutschriften auf österreichischen Konten befinden, als insgesamt pro Art der Gutschrift übertragen werden dürfen.