



Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt,
Energie, Mobilität, Innovation und Technologie
Sektion VI – Klima und Energie
Abteilung VI/1 – Koordinierung Klimapolitik

vi-1@bmk.gv.at

Friedrich-Schmidt-Platz 3,
1082 Wien
Telefon +43 1 4000 27005
Fax +43 1 4000 99 27027
post@ma27.wien.gv.at
europa.wien.gv.at

MA 27 – 962710-2021-22
EU; „Fit für 55“-Paket:
Emissionshandels-Richtlinie, Lastenteilungs-
Verordnung, LULUCF-Verordnung;
Stellungnahme

Wien, 16. September 2021

**erstreckter Termin:
17. September 2021**

Zum E-Mail vom Dienstag, 31. August 2021, 11:55 Uhr

Sehr geehrte Damen und Herren,

vorab dankt das Land Wien für die Möglichkeit zur Stellungnahme zu den drei im Betreff angeführten Teilen des „Fit für 55“-Paketes der Europäischen Kommission (EK). Angemerkt wird, dass aufgrund der kurzen Frist nur eine oberflächliche Durchsicht der Dokumente möglich war und daher nur eine vorläufige, sehr grobe Einschätzung und grundsätzliche Anmerkungen abgegeben werden können. Zudem ist festzuhalten, dass alle Vorschläge im Rahmen des „Fit für 55“-Paketes gemeinsam betrachtet werden müssen. Dies inkludiert auch die Überarbeitung der Richtlinie 2010/31/EU über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden und die damit verbundenen Rechtsakte sowie eine Neufassung der Richtlinie über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt. Vorschläge dazu wird die EK frühestens im 4. Quartal dieses Jahres veröffentlichen. Da diesen beiden Richtlinien ebenso entscheidende Bedeutung zukommt, kann eine Gesamtbetrachtung sämtlicher Vorschläge im Rahmen des „Fit für 55“-Paketes auch aus diesem Grund zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschließend vorgenommen werden.

A. Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union, des Beschlusses (EU) 2015/1814 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und der Verordnung (EU) 2015/757, COM(2021) 551.

Die Mitgliedstaaten der Union haben sich am Beginn des Jahrtausends zur Eindämmung der Treibhausgasemissionen für das Emissionshandelssystem (EU-ETS) entschieden. Eine Weiterentwicklung des EU-ETS und eine Ausdehnung auf neue Sektoren (Seeverkehr, Seeschiffahrtsemissionen) ist die konsequente Fortsetzung des eingeschlagenen Weges. Emissionen der Binnenschiffahrt verbleiben hingegen im „Non-ETS Bereich“.

Die Einbeziehung der Seeschifffahrt in das EU-ETS System ist als Weiterentwicklung des Systems zu unterstützen. Auch gegen eine eventuelle Einbeziehung der Binnenschifffahrt bestehen keine Bedenken.

Ein Kernthema dieses Reformvorschlages „Fit for 55“ ist die Anpassung der ETS-Richtlinie an das gesteigerte Ambitionsniveau. Im Zentrum steht eine „Verkleinerung des Zertifikate-Budgets“. Die Gesamtmenge der verfügbaren Zertifikate wird jährlich um 4,2 % reduziert. Der Reduktionsfaktor im ETS-Sektor fällt im Vergleich zu den neuen Zielwerten im „Non-ETS Bereich“ höher aus.

Der neue Zielwert für das EU-ETS System wird unterstützt. Wien hat sich bereits in der Vergangenheit für eine konsequente und angemessene CO₂-Bepreisung aller fossiler Energieträger (eigentlich aller Treibhausgasemissionen, somit auch für die Verbrennung von Biomasse iwS) ausgesprochen. Dies entspricht dem europäischen Verursachungsprinzip für die Bekämpfung der weltweiten Klimaerwärmung. Klimaschädliche staatliche finanzielle Anreize dürfen nicht mehr freigestellt werden. Letztlich wäre dies auch der konsequente Weg, um die gesamte Wirtschaft in ein klimafreundliches und klimaneutrales System überzuführen.

Für die Sektoren Straßenverkehr und Gebäude soll ab 2025 ein neuer Emissionshandel als eigenständiges System eingeführt werden. Dabei beschreitet die EK neue Wege. Entgegen dem bisherigen Ansatz des EU-ETS (Adressaten waren bislang die großen Emittenten), hat sie hier einen neuen Ansatz gewählt. In Zukunft soll nicht bei den Emittenten, sondern weiter oben in der Versorgungskette, nämlich bei den Lieferanten, angesetzt werden. Als Gründe werden die technische Machbarkeit sowie die Verwaltungseffizienz angeführt. Entscheidend dürfte jedoch sein, dass es eine beträchtliche Anzahl von Kleinemittenten gibt, sodass die Verschiebung hin zu den Lieferanten die Anzahl der Adressaten stark verkleinern würde.

Die Einführung eines Emissionshandels für Straßenverkehr und Gebäude ist grundsätzlich sinnvoll. Jedoch ist fraglich, ob es nicht besser wäre, das bestehende Emissionshandelssystem auszuweiten, anstatt ein eigenes, paralleles System zu schaffen. Dies würde wahrscheinlich den administrativen Aufwand verringern, Klarheit für alle Beteiligten schaffen und auch verhindern, dass sich in zwei verschiedenen Emissionshandelssystemen zwei unterschiedliche CO₂-Preise bilden. Die nun vorgeschlagene Mischvariante eines getrennten, noch dazu bloß vorläufigen Emissionshandels für Gebäude und Straßenverkehr – auch noch unter Beibehaltung des Geltungsbereiches der Lastenteilungs-Verordnung – wird daher kritisch gesehen. Jedenfalls muss die Richtlinie jedoch sicherstellen, dass die Weiterverrechnung an die tatsächlichen Emittenten (Verkehrsteilnehmer, Wärmeverbraucher) nach rein sachlichen Kriterien erfolgt. Das Modell sieht zwar vor, dass die beim Lieferanten entstehenden CO₂-Kosten im Brenn- und Treibstoffpreis einkalkuliert und an die Verbraucher weitergegeben werden. Jedoch werden in der Praxis z.B. bestimmten Unternehmen, die den gesamten Bedarf zur Betankung aller ihrer Kraftfahrzeuge von einem einzigen Energieunternehmen beziehen, Vergünstigungen (Preisnachlässe udgl.) gewährt.

Der Beginn der Einbeziehung des Straßenverkehrs und des Gebäudesektors soll 2026 stattfinden. Aus heutiger Sicht ist noch offen, ob und wie ein Emissionshandelssystem für den Straßenverkehr und den Gebäudesektor tatsächlich final umgesetzt werden könnte.

Eine Mischvariante von Lastenteilung und Emissionshandel führt nicht zu einer kostenoptimalen Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen und zudem zu einer Vermengung der nationalen Verpflichtungen im Nicht-Emissionshandels-Bereich („non-ETS“) mit dem europäischen Emissionshandelssystem. Das würde in der Praxis zu schwierigen Abgrenzungsfragen führen, z.B. ob und für welchen Teil der CO₂-Emissionen von Gebäuden oder vom Straßenverkehr der Mitgliedstaat oder die EK dann nun tatsächlich verantwortlich ist.

Weiters ist die Logik des derzeitigen Emissionshandelssystems, dass durch die Bezahlung des Umweltschadens in Form des CO₂-Preises eine schuldbefreiende Wirkung für den Betroffenen für seine Emissionen eintritt. Dies ist aber nicht gegeben, wenn parallel dazu trotzdem Maßnahmen vom Mitgliedstaat in diesen Segmenten zu setzen sind. Die bereits angekündigte spätere Zusammenlegung der Emissionshandelssysteme ab 2030 zeigt schon, dass dieser Zwischenschritt nicht als optimal angesehen wird, sondern als Experiment.

Wesentliche Fragen wären im Vorfeld vertieft zu klären, beispielsweise wie künftig das Verhältnis zum „Non ETS- Bereich“ gestaltet sein soll oder welche (rechtlichen) Auswirkungen die Einbeziehung der CO₂-Kosten in die Endkundenpreise für Benzin, Diesel, Erdgas, Fernwärme udgl. hat. Hier geht es vor allem um steuerrechtliche Auswirkungen [Steuerrechtliches Privileg für Kraftfahrzeuge, die im Eigentum des Dienstgebers stehen, jedoch von Dienstnehmer auch privat genutzt werden dürfen, Umsatzsteuer (sie erhöht sich letztlich für Privatpersonen), die Erdgasabgabe, diverse sonstige Abgaben].

B. Vorschlag für eine Verordnung des europäischen Rates und des europäischen Parlaments zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/842 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris, COM(2021) 555.

Dieser Vorschlag steht jedenfalls im Zusammenhang mit folgenden europäischen Rechtsakten: Überarbeitung der Richtlinie 2003/87/EG über das EU-Emissionshandelssystem, Überarbeitung der Verordnung über die Einbeziehung von Treibhausgasemissionen und -abbau durch Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (LULUCF), Änderung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (EU) 2018/2001 sowie Änderung der Energieeffizienzrichtlinie 2012/27/EU zur Umsetzung des neuen Klimaziels bis 2030 und darüber hinaus (basierend auf dem „Europäischen Grünen Deal“). In der Verordnung (EU) 2021/1119 (Europäisches Klimagesetz) wurde schließlich das Ziel der wirtschaftsweiten Klimaneutralität bis 2050 die Union gesetzlich verankert.

Der europäische Zielwert wird nach dem gegenständlichen Vorschlag um 10 Prozentpunkte erhöht. Das österreichische Reduktionsziel für den „Non ETS-Bereich“ soll minus 48 Prozentpunkte betragen. Für einen Teil davon werden die Bundesländer verantwortlich sein. Der Aufteilungsschlüssel zwischen dem Bund und den Ländern ist noch offen; insofern sind die Auswirkungen der Erhöhung derzeit schwer abschätzbar.

Die vorgeschlagene Erhöhung um 12 Prozentpunkte ist allerdings nicht unerheblich. Sollte Österreich der geplanten Erhöhung zustimmen, wird das neue Ziel ohne Verhaltensänderungen für die Bevölkerung nicht erreicht werden können, technologischer Fortschritt alleine wird dafür nicht ausreichen.

Es stellt sich in diesem Zusammenhang insbesondere die Frage, welche Auswirkungen die Einbeziehung des Gebäudesektors in das neue Emissionshandelssystem nach sich zieht und welche Auswirkungen dies auf den „Non-ETS-Bereich“ hat.

Erreicht werden kann das Reduktionsziel von minus 48 % wohl nur unter der Voraussetzung, dass in Österreich (sowohl vom Bund als auch von den Ländern) die Energieeffizienz-Richtlinie sehr ambitioniert umgesetzt wird. Bedauerlicherweise existiert zum heutigen Zeitpunkt noch kein Begutachtungsentwurf (der österreichischen Bundesregierung). Aber auch die Länder werden den Energieeffizienzgedanken in ihrem Zuständigkeitsbereich konsequent verankern müssen. Es bedarf überdies nationaler Klimaschutzgesetze mit klaren Verpflichtungen für alle Sektoren (Landwirtschaft usw.), die dem „Non ETS- Bereich“ zugeordnet werden.

Weiters sind die Dokumente untereinander nicht widerspruchsfrei, da z.B. im Lastenteilungs-Vorschlag in der Auswertung des PRIMES Modells als Anmerkung zu Tabelle 26 von der Annahme einer Senkenleistung von 225 Mio. t CO_{2äqu} im Jahr 2030 die Rede ist, während beim Vorschlag zur Änderung der LULUCF-VO 310 Mio. t angestrebt werden. Wichtig wäre es, die Senkenleistung auch tatsächlich zu realisieren, da dies billiger ist als andere Klimaschutzmaßnahmen. Die Unterlagen zeigen einen realistischen Ausbau der Senken um nur 10 € pro Tonne auf 310 Mio. t, anstelle der CO₂-Zertifikatskosten des bestehenden Emissionshandels um ca. 50 €/t bzw. 82 €/t für den neuen Emissionshandel. Die Kosten des Senkenausbaus betragen somit weniger als 20 % der Kosten für die Reduktion der Emissionen. Es ist daher erforderlich, auch kostenoptimale Szenarien zu errechnen, die von 310 Mio. t CO_{2äqu} im Jahr 2030 ausgehen, damit nicht nur Emissionsminderungsziele, sondern auch die Senkenziele richtig verarbeitet werden.

Aus den Unterlagen ist auch die Bedeutung des Ausbaus von Wasserstoff nicht erkennbar. Die Lastenteilung ist daher um Wasserstoffstrategien mit Zielwerten zu ergänzen, damit die Marktteilnehmer, die in diese Technologieschiene investieren und sie entwickeln wollen, auch einen Rahmen vorfinden, in welchem Ausmaß sie bis 2030 bzw. 2040 Beiträge liefern sollen. Dies ist auch eine Voraussetzung dafür, dass der Gaseinsatz reduziert werden kann.

C. Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/841 hinsichtlich des Geltungsbereichs, der Vereinfachung der Compliance-Vorschriften, der Festlegung der Zielwerte der Mitgliedstaaten für 2030 und der Verpflichtung, bis 2035 gemeinsam Klimaneutralität im Sektor Landnutzung, Forstwirtschaft und Landwirtschaft zu erreichen, und zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1999 hinsichtlich der Verbesserung der Überwachung, der Berichterstattung, der Verfolgung der Fortschritte und der Überprüfung, COM(2021) 554.

Ein konsequenter Ausbau von „natürlichen Treibhausgas-Senken“ als kostengünstige Alternative ist sinnvoll und in allen Mitgliedstaaten umzusetzen. Ein heikler Diskussionspunkt könnte allerdings sein, verbindliche nationale Quoten festzulegen und Drittstaaten bei deren Aufbau von natürlichen Senken in sämtlichen Belangen zu unterstützen.

Wie bereits an anderer Stelle angemerkt, sind die Regelungsvorschläge des „Fit für 55“-Paketes nicht unabhängig voneinander zu sehen, sondern müssen systemisch zusammenspielen, um das EU Ziel von minus 55 % CO_{2äqu} bis 2030 bewirken zu können. Vor dem Hintergrund der österreichischen Selbstverpflichtung, im Jahr 2040 treibhausgasneutral sein zu wollen, ist das im Lastenteilungs-Vorschlag für Österreich genannte Ziel von minus 48 % CO_{2äqu} im Jahr 2030 (Basis: 2005) akzeptabel. Aus den vorliegenden Dokumenten ist jedoch nicht ausreichend ersichtlich, wie dieses Ziel erreicht werden kann. In den einzelnen Bereichen werden im Wesentlichen nur die Ziele angehoben, die Ansätze bleiben aber gleich. Die einzig erkennbare substanzielle Innovation ist die Einführung eines Emissionshandels für die Sektoren Gebäude, Seeverkehr und Straßenverkehr sowie Verschärfungen im Luftverkehr im Entwurf für die Änderung der Emissionshandelsrichtlinie.

Das im Vorschlag für die Überarbeitung der Erneuerbaren-Richtlinie (RED III) enthaltene Ziel, den Anteil erneuerbarer Energie auf Unionsebene zu steigern, wird selbstverständlich unterstützt. Hierzu ist es jedoch erforderlich, die Definition von erneuerbaren Energieträgern an die Strategie der LULUCF-VO und der Lastenteilungs-VO anzupassen, um sicherzustellen, dass ganze Bäume nicht mehr für die Energieversorgung zur Verfügung stehen und damit der Ausbau der Senken auf 310 Mio. t auch möglich wird. Die Unterlagen zur Änderung der LULUCF-VO zeigen deutlich, dass der rd. 20%-ige Verlust von Senken alleine in den letzten fünf Jahren (!) auf die Holzheizung zurückzuführen ist.

Nachdem schließlich die hohen Ziele der RED II in Zusammenhang mit dem engen Zeitplan bis 2030 zu beträchtlichen administrativen Hemmnissen führen, wäre es besonders wichtig, die Dezentralisierung v.a. in der Stromversorgung voranzutreiben, weil hier deutlich niedrigere administrative Umsetzungshemmnisse zu erwarten sind als bei ausschließlich zentralen Strukturen. Der erste Schritt der local energy communities kann hier nur ein kleiner Teil sein; wichtig wäre vor allem, die Finanzierungsanreize für Verteilnetzbetreiber sicherzustellen, um eine rasche Transformation zu gewährleisten.

D. Kinderrechtebezug – Partizipation

Auch wenn Wien die Initiative zur stärkeren Berücksichtigung des Klimawandels und die Umsetzung der "Fit für 55" Ziele grundsätzlich begrüßt, ist darauf hinzuweisen, dass in den vorliegenden Dokumenten ein konkreter Bezug auf die spezifische Situation von Kindern und Jugendlichen ausgelassen wird. Kinder und Jugendliche leiden jedoch besonders stark unter den Gefahren negativer Umwelteinwirkungen, weshalb ein ambitioniertes Einschreiten zum Hintanhalten ebendieser potentiellen Schäden im Sinne der Kinderrechte und auch der Generationengerechtigkeit als besonders wichtig angesehen werden sollte.

Nur eine Umsetzung mit Berücksichtigung dieses kinderrechtlichen Gesichtspunktes im Sinne des stärkeren Schutzes der Gesundheit entspräche der in Art. 24 Abs. 2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC) normierten vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls.

Zudem stellt die gelebte Partizipation von Kinder und Jugendlichen, wie sie auch in Art. 24 Abs. 1 zweiter Satz GRC normiert ist, ein wichtiges Modul für die stetige Weiterentwicklung und Einhaltung der Vorgaben im Bereich des Klimaschutzes dar. Gerade im Zusammenhang mit der für diesen Bereich so wichtigen Verdeutlichung der Berücksichtigung der Generationengerechtigkeit wäre eine verstärkte Einbindung von Kindern und Jugendlichen zu begrüßen.

E. Wachstumsstrategie – klimaneutraler Kontinent

Abschließend wird festgehalten, dass sich der „Europäische Grüne Deal“ der EK nicht nur als CO₂-Emissionsreduktionsprogramm versteht, sondern vor allem als neue Wachstumsstrategie. Die neuen Klima- und Energieziele für 2030 sind eine Kernbestimmung des „Grünen Deals“. Die Mitgliedstaaten der Union haben sich dafür ausgesprochen, dass Europa bis 2050 zum ersten klimaneutralen Kontinent wird. Insofern wäre in den Verhandlungen der einzelnen Rechtsakte darauf zu achten, dass Ausnahmen für bestimmte Wirtschaftssektoren bzw. einzelne Mitgliedstaaten tunlichst vermieden werden, da jeder Beitrag wesentlich dafür ist, dieses hoch gesteckte Ziel zu erreichen.

OMR Mag. Stefan Göller, BA
Telefon +43 1 4000 27045

Mit freundlichen Grüßen
Für die Landesregierung

i.V. Dr.ⁱⁿ Karin Mathé
Obermagistratsrätin

(elektronisch gefertigt)