



**Umsetzung der Österreichischen Klimastrategie  
auf Ebene des Bundes und  
Österreichischer Emissionshandel**

**Coordinated Audit of Air and Ozone Layer Protection  
and Implementation of Related International Agreements**

## **Inhalt**

<b>Einleitung</b>	<b>3</b>
<b>Umsetzung der Klimastrategie</b>	<b>3</b>
<b>Emissionen von Treibhausgasen in Österreich</b>	<b>4</b>
<b>Finanzierung</b>	<b>5</b>
<b>Emissionszertifikatehandelssystem in Österreich</b>	<b>5</b>
<b>Kenndaten des österreichischen Emissionszertifikatehandelssystem</b>	<b>6</b>
<b>Nationale Allokationsplan: Erste Periode 2005-2007 (NAP 1)</b>	<b>6</b>
<b>Nationale Allokationsplan: Zweite Periode 2008 – 2012 (NAP 2)</b>	<b>7</b>
<b>Kontrolle der Emissionsmeldungen</b>	<b>7</b>
<b>Kosten des Zertifikatehandels</b>	<b>8</b>
<b>Nutzen und Zielerreichung des Emissionshandelssystems</b>	<b>8</b>

## Einleitung

1.1 Der RH überprüfte im Herbst 2007 die Umsetzung der Klimastrategie auf Ebene des Bundes und das Emissionszertifikatehandelssystem in Österreich. Hauptziel der Prüfung war es festzustellen, ob die Verpflichtungen des Kyoto-Protokolls erfüllt werden können, und ob die Ziele der österreichischen Klimastrategie und des Zertifikatehandels realistisch sind. Der Beitrag des Zertifikatehandels zur Erreichung der Kyoto-Ziele sollte ebenfalls evaluiert werden.

1.2 Der RH verwies mit Nachdruck darauf, dass die Reduktion von Treibhausgasen nicht nur eine formale Verpflichtung aus internationalen Abkommen ist, sondern nach dem derzeitigen Stand der Wissenschaft notwendig ist, um katastrophale Auswirkungen des Klimawandels einzudämmen oder zu verhindern zu versuchen. Klimawandel ist kein Szenario der Zukunft sondern eine Tatsache, die bereits jetzt Auswirkungen auf Österreich als Lebensraum, Wirtschaftsstandort und Tourismusland hat.

## Umsetzung der Klimastrategie

2.1 Österreich hat sich zu einer Reduktion der Treibhausgasemissionen von 13 % gegenüber dem Basisjahr 1990 verpflichtet. Das Kyoto-Protokoll sieht bei Nichteinhaltung der Reduktionsverpflichtung Sanktionen vor, innerhalb der EU kann die Nichteinhaltung des Zieles zu einem Vertragsverletzungsverfahren führen.

Die Bundesregierung beschloss 2002 die „Strategie Österreichs zur Erreichung des Kyoto-Ziels“ (Klimastrategie). Da das Kyoto-Ziel damit nicht erreicht werden konnte, beschloss der Ministerrat 2007 die „Anpassung der Klimastrategie Österreichs zur Erreichung des Kyoto-Ziels 2008 - 2012“. Die Emissionssenkungen wurden einzelnen Sektoren zugeordnet:

Tabelle 1: Treibhausgasemissionen nach Sektoren (Mill. t CO<sub>2</sub>-Äquivalente), Zielwerte der Klimastrategien (KS 2002 und KS 2007) und Ist-Werte

	Ist-Werte 1990	Ist-Werte 2000	Ziel KS 2002	Ist-Werte 2006	Ziel KS 2007
Raumwärme	15,1	13,7	10,5	14,2	11,9
Energieaufbringun g	13,8	12,4	12,4	15,5	13,0
Abfallwirtschaft	3,7	2,7	3,7	2,2	2,1
Verkehr	12,7	18,1	16,3	23,2	18,9
Industrie	22,1	23,4	20,8	25,3	23,3
Fluorierte Gase	1,6	1,3	1,8	1,5	1,4
Sonstige	1,0	1,1	0,7	1,3	0,9
Landwirtschaft	9,2	8,4	4,4	7,9	7,1
LULUCF					- 0,7
Summe	79,2	81,1	70,6	91,1	77,8
Beitrag JI/CDM					- 9,0
Kyoto Ziel					68,8

Wesentliche Bereiche der Umsetzung der Klimastrategie liegen in der Kompetenz der Länder. Trotz deren Unterstützung war der Trend der Treibhausgasemissionen von 2002 bis 2006 steigend. Über die - wegen gesteigerter Emissionen erforderliche - Anpassung der Klimastrategie 2007 konnte noch kein Konsens mit den Ländern erzielt

werden.

2.2 Der RH stellte fest, dass die in der Klimastrategie 2002 geplanten Maßnahmen aller Gebietskörperschaften nicht ausreichten, bei den Emissionen eine Trendumkehr zu bewirken. Speziell die Entwicklung in den Sektoren Raumwärme/Kleinverbrauch und Verkehr gab nach Ansicht des RH ebenso wie die nicht vom Emissionszertifikatehandel umfassten Teile der Industrie Anlass zu Zweifel an der Möglichkeit der Zielerreichung. Nach Ansicht des RH ist zur Umsetzung einer österreichweit umzusetzenden Strategie die Einbindung der Länder unbedingt notwendig.

## **Emissionen von Treibhausgasen in Österreich**

3.1 Im Jahr 2006 erreichten die Österreich zugerechneten Treibhausgasemissionen 91,1 Mill. t CO<sub>2</sub>-Äquivalente. Zum Reduktionsziel von 68,8 Mill. t bestand 2006 somit eine Abweichung von 22,3 Mill. t (32,4 %).

Der Sektor Raumwärme/Klimaverbrauch war 2,3 Mill. t von seinem Ziel entfernt. Eine spürbare Senkung des Raumwärmebedarfes kann nur über eine beschleunigte Sanierung bestehender Gebäude erfolgen. Aus Wohnbaufördermittel in Höhe von 2,63 Mrd. EUR wurden 2006 nur 0,35 Mrd. EUR zur Reduktion des Raumwärmebedarfes im Wege der thermo-energetischen Sanierung eingesetzt.

Durch die Einführung des Emissionszertifikatehandels verblieb für die nicht von diesem System erfassten Anlagen im Sektor Industrie ein Einsparungsziel von 2,5 Mill. t. Dies bedeutete eine notwendige Reduktion um 40 %.

Der Sektor Verkehr wies im Zeitraum 1990 bis 2006 nicht nur die höchste Steigerung an Emissionen auf (83 %), sein Anteil an den Gesamtemissionen hat sich auch von 16 % auf 26 % erhöht. Er lag von seinem Zielwert 4,4 Mill. t entfernt. Die bisher seitens des Bundes gesetzten Maßnahmen wie die Beimischung aus Biomasse hergestellter Kraftstoffe, die Erhöhung der Mineralölsteuer 2007 sowie die geplante emissionsabhängige Bemessung der Normverbrauchsabgabe lassen unterschiedliche, in einigen Bereichen aber nur relativ geringe Wirkungen erwarten.

3.2 Nach Ansicht des RH scheint es unwahrscheinlich, dass das Kyoto-Ziel mit der derzeitig schleppenden Umsetzung der in der Klimastrategie geplanten nationalen Maßnahmen erreicht werden kann. In den wichtigsten Sektoren war keine deutliche Reduzierung erkennbar. Deshalb bestanden seitens des RH Zweifel an der Zielerreichung. Mengenmäßig wirksame Maßnahmen mit kurz- oder langfristige relevanten Auswirkungen waren nicht vorgesehen.

Selbst bei höchstmöglicher Ausnutzung der flexiblen Mechanismen besteht dringender Handlungsbedarf für Maßnahmen im Inland. Es sind wesentlich stärker und schneller wirksame sektorale Maßnahmen zu setzen und eine Erhöhung der flexiblen Mechanismen als Ausgleich vorzusehen.

## Finanzierung

4.1 Das Kyoto-Protokoll sieht vor, dass die flexiblen Mechanismen nur unterstützend eingesetzt und nationale Maßnahmen einen signifikanten Anteil der Emissionsreduktion darstellen sollen. Zur vollen Nutzung der flexiblen Mechanismen stehen neben dem bereits laufenden JI/CDM-Programm im Verpflichtungszeitraum nur mehr 11 Mill. t (das sind 2,2 Mill. t pro Jahr) offen. Daraus ergibt sich eine Abschätzung des Finanzierungsbedarfes von 275 Mill. EUR. Die finanzielle Ausstattung des Programms für flexible Mechanismen reichte nicht aus, um das gesetzlich festgelegte Ankaufsziel von 45 Mill. t im Verpflichtungszeitraum 2008 bis 2012 zu erfüllen.

Es verbleiben aber noch 34,5 Mill. t (das sind 6,9 Mill. t pro Jahr) zur Einsparung durch nationale Maßnahmen.

Die überwiegend im gewerblichen Bereich wirksame Umweltförderung im Inland war fast vollständig auf klimarelevante Projekte ausgerichtet. Die damit jährlich ausgelöste Emissionsminderung seit 2002 betrug rd. 4 Mill. t CO<sub>2</sub>-Äquivalente. Aufgrund begrenzter Zusagerahmen bestanden offene Förderanträge in Höhe des doppelten Jahresvolumens.

4.2 Nach Ansicht des RH ist der Kauf von Zertifikaten keine Alternative zur Reduktion von Treibhausgasemissionen durch nationale Maßnahmen, sondern nur eine kurzfristig wirksame Maßnahme zur Verhinderung von Sanktionen. Nationale Einsparungen sind sowohl durch relativ kostengünstige ordnungspolitische und fiskalische Maßnahmen als auch durch hohe Förderung neuer, aber teurer Umwelttechnologien möglich. Die zu erwartenden Kosten nationaler Maßnahmen konnten durch den RH aus heutiger Sicht nicht quantifiziert werden. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung lagen sie im Bereich der Umweltförderung im Inland (pro Tonne) deutlich unter denen der flexiblen Mechanismen. In Hinblick auf die zur Erreichung des Kyoto-Ziels generell erforderlichen Anstrengungen empfahl der RH, auf eine entsprechende finanzielle Ausstattung der laufenden Programme hinzuwirken.

## Emissionszertifikatehandelssystem in Österreich

5.1 Ein wesentliches Instrument zur Emissionsreduktion ist der Handel mit Emissionsrechten. Die Europäische Union schuf im Oktober 2003 mit der Emissionshandels-RL die Grundlage für den Handel mit Emissionszertifikaten. Sie legt einen Rahmen in Bezug auf die Zertifikate, einzubeziehende Anlagen und Gase, die Verteilung der Zertifikate auf die Anlagen, die Registrierung der Zertifikate, die Überwachung der Emissionen und Sanktionen fest. In einigen Bereichen bestehen aber beträchtliche Spielräume für die nationale Umsetzung, wie bei der Auktionierung, der konkreten Zuteilung der Zertifikate oder der Bildung einer Reserve für neue Marktteilnehmer.

5.2 Der RH empfahl der Österreichischen Bundesregierung, auf EU-Ebene auf einen Abbau der Spielräume hinzuwirken, um Wettbewerbsneutralität zu gewährleisten.

## **Kenndaten des österreichischen Emissionszertifikatehandelssystem**

6.1 In der ersten Periode (2005 bis 2007) waren 197 Anlagen im österreichischen Emissionszertifikatehandel erfasst. Von den 33 Millionen Emissionszertifikaten pro Jahr wurden 38 % Anlagen des Energiesektors und 62 % Anlagen der Industrie zugeteilt. Die Zuteilung entsprach in etwa den CO<sub>2</sub>-Emissionen. Aber während die industriellen Anlagen einen Überschuss an Zertifikaten erhielten, erhielten die Anlagen des Energiesektors weniger Zertifikate als sie für die Deckung ihrer Emissionen gebraucht hätten. Der CO<sub>2</sub>-Ausstoß der im Zertifikatehandel erfassten Anlagen war höchst unterschiedlich. Die größte Einzelanlage emittierte rd. 13 % der über den Zertifikatehandel erfassten Emissionen, während die Anlagen mit jährlichen Emissionen unter 10.000 t CO<sub>2</sub> (ca. ein Drittel aller im Zertifikatehandel erfassten Anlagen) weniger als 1 % der Gesamtemissionen freisetzten. In Österreich wurden ca. 42 % der gesamten CO<sub>2</sub>-Emissionen über den Zertifikatehandel erfasst.

6.2 Der RH erachtete es als positiv, dass mit 42 % ein großer Anteil der österreichischen CO<sub>2</sub>-Emissionen im Zertifikatehandel erfasst worden ist. Um die Wirkung des Systems auszudehnen, empfahl er die Aufnahme weiterer wesentlicher Emittenten. Dazu gehören z.B. der Flugverkehr und Prozesse der chemischen Industrie. Auch die Aufnahme weiterer Treibhausgase (z.B. N<sub>2</sub>O) sollte erwogen werden. Im Sinne eines effizienten Mitteleinsatzes wird die von der Europäischen Kommission angestrebte Befreiung von Kleinanlagen positiv bewertet. Für künftig nicht mehr dem Emissionszertifikatehandel unterliegende Kleinanlagen und für derzeit nicht erfasste Emittenten wären lenkende Alternativmaßnahmen vorzusehen.

## **Nationale Allokationsplan: Erste Periode 2005-2007 (NAP 1)**

7.1 In der ersten Periode erfolgte die Zuteilung aller Zertifikate gratis. Von der Möglichkeit der Auktionierung wurde nicht Gebrauch gemacht. Die Zuteilung der Zertifikate zu den einzelnen Anlagen erfolgte in einem komplexen Verfahren, in dem historisch emittierte CO<sub>2</sub>-Mengen, branchenspezifische Wachstumsfaktoren, sektorale Reduktionsbeiträge und das anlagenspezifische Reduktionspotential berücksichtigt wurden.

Insgesamt haben die Mitgliedstaaten in der ersten Periode um 171 Mill. Zertifikate mehr ausgegeben, als nötig gewesen wären, die tatsächlichen Emissionen zu decken. In Österreich war – insgesamt über beide Sektoren gesehen – eine annähernde Übereinstimmung zwischen Allokation und Emissionen gegeben. Die von der Energiewirtschaft verursachten Emissionen waren zu weniger als 90 % durch zugeteilte Zertifikate bedeckt. Die Emissionen im Industriesektor lagen deutlich unter der Menge, die aufgrund der zugeteilten Zertifikate möglich gewesen wäre.

Das europaweite Überangebot an Zertifikaten führte zu einem Preisverfall. Abweichend von der ursprünglichen Preisannahme von 10 bis 20 EUR für ein Zertifikat wurden diese im Oktober 2007 um lediglich 7 Cent gehandelt. Durch den geringen Zertifikatspreis entstanden den Unternehmen, die Zertifikate kaufen mussten, nur geringe Mehrkosten. Es gab keinen Anreiz zur Emissionsverringerung.

7.2 Der RH anerkannte die Bemühungen des BMLFUW, die Zuteilung der Zertifikate in einer objektiven und transparenten Weise zu gestalten. Für den RH wurde das Potential zur Emissionsverminderung in der ersten Periode bei den einzelnen Anlagen aber zu gering gewichtet. Um eine möglichst sachgerechte Zuteilung zu erreichen, sollten unterschiedliche Anlagenstandards ("benchmarking") verstärkt

berücksichtigt werden.

Nach Ansicht des RH waren die Vorgaben der EU-Kommission für die Erstellung der nationalen Zuteilungspläne in der ersten Periode unzureichend. Damit war es möglich, dass gleichartige Anlagen in unterschiedlichen Staaten unterschiedlich hohe Zertifikatezuteilungen erhielten. Tatsächliche marktverzerrende Auswirkungen waren aufgrund des Überangebotes an Zertifikaten in der ersten Periode aber gering.

## **Nationale Allokationsplan: Zweite Periode 2008 – 2012 (NAP 2)**

8.1 Der ursprüngliche, an die Europäische Kommission übermittelte Allokationsplan für die zweite Periode sah eine Gesamtzuteilung von 32,8 Mill. Zertifikaten pro Jahr vor. Die Europäische Kommission beanstandete dies und verlangte die Herabsetzung der jährlich zuzuteilenden Zertifikatezahl auf 30,7 Mill. Davon werden nunmehr 1,3 % auktioniert. Bei der Zuteilung der Zertifikate auf die einzelnen Branchen und Anlagen wurde die Art des eingesetzten Brennstoffes verstärkt berücksichtigt. Bei den Anlagen der Elektrizitätswirtschaft wurde ein Benchmarking-Ansatz angewendet.

Damit neue Marktteilnehmer nicht benachteiligt werden, wurde eine fixe Reserve von 1 % der Gesamtmenge der Zertifikate für neue Anlagen gebildet. Falls diese Reserve nicht ausreicht, kann eine dazu beauftragte Stelle die zusätzlich benötigten Emissionszertifikate ankaufen und den neuen Marktteilnehmern kostenlos zur Verfügung stellen (flexible Reserve). Zum Ausgleich erhält diese beauftragte Stelle in der dritten Periode aus der für diese Periode gebildeten Reserve die gleiche Menge an Gratiszertifikaten zum Verkauf am Markt zugewiesen.

8.2 Der RH erwartet insbesondere für die Energiewirtschaft, dass eine große Anzahl an Zertifikaten zugekauft werden muss, da für diesen Sektor ein Abschlag von 20 % vorgesehen ist. Die verminderte Zuteilung von Zertifikaten an energiewirtschaftliche Anlagen entsprach der auch in anderen Mitgliedstaaten (z.B. Deutschland) gewählten Vorgangsweise.

Der RH befürwortete die stärkere Gewichtung von "outputspezifischen" Parametern bei der Zuteilung der Zertifikate. Mit der flexiblen Reserve ist aber ein Vorgriff auf die folgende Zuteilungsperiode verbunden, in der dann eine über die allgemeine Reduktion hinausgehende, zusätzlich verringerte Zahl an Gratiszertifikaten zur Verfügung steht. Der RH merkt kritisch an, dass den Unternehmen durch diesen Vorgriff auf Gratiszertifikate der dritten Periode für die flexible Reserve ein erheblicher finanzieller Nachteil entstehen könnte.

## **Kontrolle der Emissionsmeldungen**

9.1 Jede Emissionsmeldung ist durch eine unabhängige Prüfeinrichtung zu prüfen und zu bestätigen. Das BMLFUW überprüft die Meldung darüber hinausgehend im Fall von begründeten Zweifeln. Zur Evaluierung des Systems wurden stichprobenartig Emissionsmeldungen aus 2005 und 2006 überprüft. Die Qualität der Meldungen verbesserte sich deutlich, der Anteil an Emissionen mit begründeten Zweifeln und das Ausmaß erforderlicher Änderungen sank signifikant.

9.2 Die Prüfung der Meldungen trug zur Verbesserung der

Überwachungsmethodik und zu einer hohen Glaubwürdigkeit der Emissionsmeldungen bei.

## **Kosten des Zertifikatehandels**

10.1 Beim Zertifikatehandel fallen Kosten beim Zuteilungsprozess, bei der Genehmigung und Überwachung der Emissionen, für Errichtung und Betrieb des Emissionshandelsregisters und für die Kontakte zur Europäischen Kommission an. Einschließlich der Zuteilung für die zweite Periode fielen 2004-2007 für den Zertifikatehandel beim Bund Kosten in der Höhe von rd. 1,95 Mill. EUR an.

Anders als in anderen europäischen Staaten trugen in Österreich die Marktteilnehmer die Kosten für den operativen Betrieb und die Kontrolle des Emissionshandelsregisters durch Gebühren. Weiters übernahmen die österreichischen Anlagenbetreiber die Kosten für die Überwachung der Emissionen und die Verifizierung der Emissionsmeldungen.

10.2 Der RH wertete die Kostentragung durch die Anlagenbetreiber im Sinne des Verursacherprinzips positiv.

## **Nutzen und Zielerreichung des Emissionshandelssystems**

11.1 Die wesentlichen Ziele des Emissionszertifikatehandelssystems sind die Schaffung einer quantitativen Obergrenze für Treibhausgasemissionen und die Leistung eines Beitrags zur Erreichung des nationalen Treibhausgas-Reduktionszieles.

11.2 Der RH hielt fest, dass das österreichische Emissionshandelssystem in der ersten Periode erfolgreich eingeführt wurde. Das Ziel, Emissionen zu reduzieren, wurde aufgrund der Anzahl der zur Verfügung stehenden Zertifikate in dieser Phase nicht erreicht. Die Anpassung der österreichischen Klimastrategie 2007 setzte für die Sektoren Energiewirtschaft und Industrie Zielvorgaben, die in Summe etwa den Emissionen des Jahres 1990 entsprechen. Die Zuteilung in der zweiten Handelsperiode entspricht damit der Zielsetzung der Emissionsstabilisierung. Aber auch nach dieser Kürzung erscheint die Erreichung der Zielwerte der Klimastrategie aufgrund der stark gestiegenen Emissionen bei den nicht vom Emissionszertifikatehandelssystem erfassten Industrieanlagen unwahrscheinlich.