

Scharfe Kritik an NEC

EU-Umweltrat legt Position zu nationalen Emissionshöchstmengen für Luftschadstoffe fest – Umweltminister Rupprechter empört über Wortbruch der luxemburgischen Vorsitzenden

Alles andere als vorweihnachtlich friedliche Stimmung herrschte am 16. Dezember 2015 in der Sitzung des EU-Umweltministerrats in Brüssel: mit 24:4, also gegen die Stimmen Österreichs, Polens und Dänemarks sowie Deutschlands (Stimmhaltung), legte der Rat in Form einer „allgemeinen Ausrichtung“ seine Position zum Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie zu nationalen Emissionshöchstmengen (National Emissions Ceilings = NEC-RL) fest, die nun als Grundlage für die weiteren Verhandlungen dient.

Die luxemburgische Ratspräsidentschaft setzte einen Kompromiss durch, bei dem Österreich unerfüllbare Forderungen aufgezogen wurden. Sichtlich empört und enttäuscht zeigte sich Umweltminister **André Rupprechter** über die Verhandlungsführung und fehlende Handschlagqualität der luxemburgischen Ratsvorsitzenden, Umweltministerin **Carole Dieschbourg** von den Grünen. Er warf ihr parteipolitisch gefärbtes Verhalten vor, da sie entgegen vorheriger Zusage die mit eigenen Daten unterlegte Forderung Österreichs zur Anpassung der Ziele auf ein realistisches Niveau ignoriert habe.

„Luftverschmutzung beeinträchtigt die Gesundheit der Bürger. Es muss dringend gehandelt werden, um die Luftqualität in Europa zu verbessern. Nach schwierigen Beratungen haben wir uns auf einen ausgewogenen Kompromiss verständigt, der von vielen Mitgliedstaaten unterstützt wird und doch ehrgeizig ist“, so **Dieschbourg** anlässlich des Ratsbeschlusses.

2030-ZIELE LAUT BMLFUW, UBA UND WKÖ UNERREICHBAR

Protest und Gegenstimme von BM Rupprechter. Umweltminister **Rupprechter**, der bis zur letzten Minute engagiert für eine Anpassung der unerreichbaren Zielvorgaben verhandelt hatte und damit indirekt die bereits lange im Vorfeld geäußerten massiven Bedenken der Wirtschaftskammer Österreich gegen unrealistische Zielsetzungen bestätigte, brachte bei der Abstimmung im Rat seinen Protest klar zum Ausdruck – er verurteilte das übereilte Vorgehen der Ratsvorsitzenden und die seiner Meinung nach überhastete Beschlussfassung aufs Schärfste. „Die Zahlen stimmen nicht mit der Realität überein, sie sind nicht umsetzbar“, stellte er klar und drohte rechtliche Schritte gegen den Kompro-

miss an. Die Auswirkungen des Transitverkehrs durch Österreich seien nicht berücksichtigt worden. Außerdem vermisse er eine faire Lastenteilung, denn in den osteuropäischen Ländern gelte ein wesentlich niedrigeres Ambitionsniveau.

Ergebnis: „unerreichbare Ziele“. Gemäß dem Ergebnis der Abstimmung im Rat müsste Österreich bis 2030 gegenüber dem Niveau von 2005 reduzieren:

- 41% Schwefeldioxid (SO₂)
- 71% Stickoxide (NO_x)
- 36% flüchtige organische Kohlenwasserstoffe (NMVOC)
- 46% Feinstaub (PM_{2,5}) und
- 18% Ammoniak (NH₃).

Aus WKÖ-Sicht sind vor allem die Stickoxid- und Feinstaubziele in dieser Höhe entschieden als standort-, wachstums- und jobfeindlich abzulehnen und nachzubessern. Die Ammoniakziele mit einer Spannweite von fast 30%-Punkten (das UBA hatte plus 11% für erreichbar gehalten, der Rat hat minus 18% beschlossen) sind insbesondere aus Sicht der hauptbetroffenen Landwirtschaft jenseits irgendeiner Erreichbarkeit.

Reduction 2030 in % versus 2005	SO ₂ % sulfur dioxide	NO _x % nitrogen oxide	NMVOC % volatile organic compounds	PM _{2,5} % particulate matter	NH ₃ % ammonia
Council on IIASA initiative February 2015	-41	-71	-40	-49	-18
Environment Agency Austria (UBA) Nov. 2015	-36	-63	-38	-43	11
WKÖ proposal November 2015	-36	-57	-30	-29	x
Austria before 16.12. to LUX presidency	-40	-63	-38	-46	-6
Final Council decision 16.12.2015 "general approach"	-41	-71	-36	-46	-18

Nachbesserung 2016 angekündigt. Er werde versuchen, die Werte in den Verhandlungen mit dem EU-Parlament sowie mit dem niederländischen Ratsvorsitz im ersten Halbjahr 2016 nachzubessern, kündigte **Rupprechter** an. Im Rahmen von Trilogverhandlungen müssen sich nun Umweltrat, EU-Parlament und Europäische Kommission auf einen Kompromiss einigen. Würden die Reduktionsziele wie am 16.12.2015 vom Umweltrat beschlossen in Kraft treten und 2030 von Österreich verfehlt werden, drohen EuGH-Klagen und saftige Bußgelder.

WKÖ-FORDERUNGEN AUF POLITISCHER EBENE BESTÄTIGT

Die unabsehbaren und für den Wirtschaftsstandort nachteiligen Folgen einer Nichteinhaltung der unerreichbaren Ziele waren auch der Hauptkritikpunkt der WKÖ im Vorfeld der Abstimmung. In mehreren Verhandlungsrunden auf fachlicher Ebene mit den Experten des Umweltministeriums und des Umweltbundesamts hatten die Vertreter der WKÖ, allen voran **Stephan Schwarzer**, Leiter der Abteilung für Umwelt- und Energiepolitik, auf einzelne unrealistische Annahmen der UBA-Szenarien hingewiesen und vehement für Ziele mit Realitätsbezug plädiert. Das BMLFUW wies da noch die Warnungen der WKÖ zurück und verweigerte einen gemeinsamen österreichischen Kompromissvorschlag, der **rechtzeitig** (also nicht erst Ende November!) auf Ratsebene zu lobbyieren gewesen wäre. Letztlich wurden die Bedenken der Wirtschaftsseite durch den offenen Protest **Rupprechters** in Brüssel nun bestätigt: Er war leider die logische Folge der Verzögerungen auf fachlicher Ebene. „Was der Rat nun beschlossen hat, ist reines Wunschdenken – weit weg von der Realisierbarkeit“, so **Schwarzer**, der unisono mit dem Umweltminister das Diktat des luxemburgischen Vorsitzes als inakzeptabel bewertete. **Schwarzer** weiter: „Bundesminister **Rupprechter** ist ganz zu Recht für ambitionierte, aber realistische Ziele eingetreten – sein Einsatz für die österreichischen Interessen ist hoch zu schätzen“.

Die Luftqualität wird in Österreich von Jahr zu Jahr deutlich besser. „Weitere Fortschritte sind grundsätzlich möglich und natürlich wünschenswert“, erklärt **Schwarzer**, und: „Überambitionierte Zielsetzungen, wie der deutlich verfehlt NOx-Zielwert für 2010 in der bestehenden NEC-Richtlinie, bringen aber niemandem etwas.“

WKÖ-Vorschlag, UBA-Annahmen & BMLFUW-Position. Deshalb hat die WKÖ auch konstruktiv und auf Basis des technisch und wirtschaftlich Umsetzbaren argumentiert und für NOx, SO₂, NMVOC und PM_{2,5} eigene Reduktionsvorschläge vorgelegt, die mit erheblichen Anstrengungen erfüllbar sein sollten. Trotz Unterstützung der WKÖ-Position durch das Wirtschaftsministerium blieben die Fachexperten des BMLFUW bis zuletzt bei den Reduktionszielen auf Basis von teils sehr optimistischen und in manchen Details nicht nachvollziehbaren Szenarien des Umweltbundesamtes.

Einige Annahmen bereits jetzt weit daneben. Unrealistisch eingeschätzt wurden aus WKÖ-Sicht die Reduktionspotenziale bestimmter Industrieanlagen, der Auswirkungen des Energieeffizienzgesetzes, eine Erhöhung der Mineralölsteuer und das Reduktionspotenzial der Euro 6-Abgasnormen. Auch die Auswirkungen der aktuellen Flüchtlingsthematik auf das Bevölkerungswachstum und somit den Energieverbrauch sowie auch die Entwicklung des Ölpreises wurden aus WKÖ-Sicht nicht korrekt eingeschätzt – parallel zur Senkung von hochgradig emissionsreduzierenden Förderungen, allen voran der thermischen Sanierung:

- **Bevölkerung massiv zu optimistisch geschätzt:** Das jährliche Bevölkerungswachstum ist durch die aktuellen Flüchtlingsbewegungen aber auch durch EU-Immigration bei weitem unterschätzt – unserer aktuellen Berechnung nach um den Faktor 4 – und wirkt jedenfalls erheblich emissionserhöhend.
- **Ölpreis: auch hier liegt das UBA von 78 bis 135 Dollar pro Barrel weit über den aktuellen Preisen von nahe 30 Dollar pro Barrel – die starke Abwärtsentwicklung ausgehend von rund 100 Dollar begann bereits Mitte 2014 – ein niedrigerer Ölpreis wirkt jedenfalls emissionserhöhend auf die NEC-Luftschadstoffe.**
- **Förderung für thermische Sanierung gesenkt:** Der Budgetentwurf für 2016 zeigte bereits einen Rückgang der Bundesförderung für die thermische Sanierung von 2015 noch rund 90 Millionen auf nicht einmal 45 Millionen für 2016. In den Vorjahren waren sogar 100 Millionen für die thermische Sanierung vom Bund gefördert worden. Die thermische Sanierung wird als enormer Hebel zu Klimaschutz, Energieeffizienz, Wachstum, Jobs und in der Folge auch als Entlastungsinstrument für Luftschadstoffe gesehen. Eine Senkung der ohnehin bescheidenen und mühsam jährlich beschlossenen Bundesförderung wirkt in der aktuellen Situation ebenfalls emissionserhöhend bzw kann nicht diese Emissionsreduktionen bewerkstelligen, die bei einer höheren Fördersumme möglich wären.

Steuerzahler und Unternehmen gleich dreimal zur Kassa gebeten. „Unerreichbare Ziele können hohe Strafzahlungen nach sich ziehen, die vom Steuerzahler zu berappen sind“, betont **Schwarzer**. Der Steuerzahler wird gleich dreimal zur Kassa gebeten: zum einen werden die Treibstoffsteuern massiv erhöht, zum anderen sind die wegfallenden Einnahmen aus dem Verkauf von Treibstoffen an ausländische Pkw- und Lkw-Fahrer – Stichwort Tanktourismus – auszugleichen; und schließlich sind im wahrscheinlichen Fall der Nichterreicherung Bußgelder an die EU zu zahlen. Für den Umwelt- und Gesundheitsschutz werden trotz hoher Kosten keine Verbesserungen erreicht, während Steuerzahler und Wirtschaftsstandort geschädigt werden.

ERGEBNISSE DES RATS BESCHLUSSES IM ÜBERBLICK

Mit der neuen Richtlinie sollen die jährlichen Emissionshöchst-mengen pro Land für bestimmte Luftschadstoffe geändert und neue Reduktionsverpflichtungen für die Zeiträume 2020-2029 und ab 2030 eingeführt werden. Ziel der Regelungen ist es, die aufgrund der Luftverschmutzung bestehenden Gesundheitsrisiken und Umweltfolgen zu verringern und das EU-Recht mit internationalen Verpflichtungen, die sich aus dem 2012 geänderten Göteborg-Protokoll ergeben, in Einklang zu bringen:

- **Göteborgziele von 2020-2029.** Die nationalen Reduktionsverpflichtungen je Schadstoff für den Zeitraum 2020 bis 2029 in der gemeinsamen Ausrichtung des Rates sind mit den Werten des Göteborg-Protokolls ident.

WKÖ: Diesen durchaus auch ambitionierten Zielen waren 2012 auf UN-ECE-Ebene bereits sehr harte Verhandlungen vorausgegangen, bei denen Österreichs Vorschlag (bei NO_x) zumindest teilweise berücksichtigt worden ist.

- **2030-Ziele unerreichbar für Österreich.** Die EU-eigenen Reduktionsverpflichtungen ab 2030 basieren auf einer fachlichen Bewertung des Reduktionspotenzials jedes Landes, auf den nationalen Schätzungen der Emissionen und auf dem Ziel, die gesundheitlichen Auswirkungen von Luftschadstoffemissionen gemäß WHO-Vorgaben zu verringern.

WKÖ: Leider wurden Österreichs Interessen in dieser Kernfrage der Richtlinie am 16.12.2015 nicht berücksichtigt.

- **2025 derzeit weniger verbindlich.** Was die von der Kommission vorgeschlagenen Zwischenziele für das Jahr 2025 betrifft, sollen sich die Mitgliedstaaten an einer nicht-linearen Reduktionskurve ausrichten können, wenn dies effizienter ist. Hier will das EU-Parlament mehr und 2025 zu einem verbindlichen Halbzeitziel umfunktionieren, das den halben Weg zum 2030-Reduktionsziel markiert.

WKÖ: Österreich und die WKÖ wollen keinesfalls die volle Verbindlichkeit schon 2025 zur Anwendung bringen um mehr Freiraum auf dem Weg zur Zielerfüllung 2030 offen zu halten.

- **Fünf Schadstoffe, einer davon neu, ein weiterer noch offen.** In der aktuellen NEC-Richtlinie sind nationale Emissionsobergrenzen für vier Luftschadstoffe (NO_x, SO₂, NMVOC und NH₃) festgelegt. Der Standpunkt des Rates für die neue Richtlinie enthält außerdem Höchstwerte für PM_{2,5} (Feinstaub), nicht aber für CH₄ (Methan), wie es die Kommission vorgeschlagen hatte. Der Rat hat Methan vom Geltungsbereich ausgenommen, da Überschneidungen mit künftigen klima- und energiepolitischen Maßnahmen im Zusammenhang mit Treibhausgasemissionen befürchtet wurden.

WKÖ: Das EU-Parlament möchte allerdings in den Trilogverhandlungen Methan wieder in den Geltungsbereich hineinnehmen. Das ist für die WKÖ zwar keine Fahnenfrage, fachlich und sachlich sinnvoll wäre eine solche Doppelregelung aber nicht.

- **Flexibilitäten nicht ausreichend aber immerhin vorhanden.** Der Rat schlägt vor, den Mitgliedstaaten mehr Flexibilität zuzugestehen.

– **Kalte Winter, heiße Sommer, unvorhergesehene „ökonomische Aktivitäten“.** So ist beispielsweise vorgesehen, dass ein Mittelwert der jährlichen Emissionen aus den Emissionen des betreffenden sowie des vorherigen und darauffolgenden Jahres gebildet werden darf. Diese Regelung kann angewendet werden, wenn ein Mitgliedstaat wegen besonders niedriger oder hoher Temperaturen oder wegen unvorhergesehener wirtschaftlicher Entwicklungen in einem bestimmten Jahr nicht in der Lage ist, seine Verpflichtung zu erfüllen.

– **Schadstofftausch sehr eingeschränkt.** Unter bestimmten Umständen soll es zudem möglich sein, für einen begrenzten Zeitraum die Überschreitung der Höchstmenge bei einem Schadstoff mit einer entsprechenden Verringerung eines anderen Schadstoffes auszugleichen.

– **Energie- und Wärme-Flexibilität.** Außerdem könnte im Falle einer außergewöhnlichen Unterbrechung bzw eines außergewöhnlichen Verlustes von Kapazitäten in der Strom- oder Wärmeversorgung eine temporäre Flexibilität gewährt werden.

Aus WKÖ-Sicht sehr wichtig ist auch noch die Korrigierbarkeit von Emissionsfaktoren in Bezug auf die Abgasstandards von Kraftfahrzeugen. Ändern sich etwa diese bei Euro-6-Pkw signifikant, so kann die überschüssige Differenz im Falle einer Zielverfehlung von den NO_x-Ist-Emissionen abgezogen werden.

WKÖ: Es fehlt allerdings leider eine Flexibilität, die sich auf die Ziele selbst auswirkt, wenn Annahmen in signifikantem Ausmaß nicht eintreten. Eine solche „große Flexi“ wurde im Umweltausschuss des EU-Parlaments vorgeschlagen aber leider abgelehnt.

Trilogverhandlungen mit Abschluss noch 2016? Die Europäische Kommission hatte ihren Vorschlag als Teil des Maßnahmenpakets zur Luftqualität im Dezember 2013 vorgelegt. Während der Rat im Juni 2014 und Juni 2015 zwei Orientierungsaussprachen geführt hatte, hat das EU-Parlament im Oktober 2015 seinen Standpunkt abgestimmt. Die im Dezember 2015 beschlossene „allgemeine Ausrichtung“ des Rates dient nun als Grundlage für die weiteren Trilogverhandlungen. ■ ■ ■



DI Oliver Dworak (AGENDA)
oliver.dworak@agenda-group.eu

Mag. Richard Guhl
(WKÖ-BSI)
richard.guhl@wko.at



Mag. Axel Steinsberg MSc
(WKÖ)
axel.steinsberg@wko.at

