

NEC-LuftemissionsRL fertig

NEC-Richtlinie (NEC = National Emission Ceilings) nach jahrelangem Ringen im Sommer im Trilog beschlossen

Rat, EU-Parlament und Kommission¹ haben sich am 30.6.2016 nach knapp 3-jährigen Verhandlungen „in letzter Sekunde“ unter niederländischer Präsidentschaft im Trilog in erster Lesung geeinigt. Österreich hat gegen die Einigung wegen der Anhang II-Reduktionsverpflichtungen insbesondere zu den Stickoxiden (NO_x 69%) gestimmt. Das EP hat den Text des Rates informell und auch bereits im Umweltausschuss angenommen und wird demnächst im Plenum darüber abstimmen. Danach kann der Rat die Richtlinie beschließen und mit der Veröffentlichung im EU-Amtsblatt die 18-Monatsfrist für die nationale Umsetzung zu laufen beginnen.

Die WKÖ bekennt sich zum Gesundheitsschutz, die laufende Verbesserung der Luftqualität in den letzten Jahrzehnten ist auch auf die Beiträge der Wirtschaft zurückzuführen. Es hat aber wenig Sinn, Plafonds soweit zu drücken, dass sie nicht eingehalten werden können, das führt zu Vertragsverletzungsverfahren, Strafzahlungen und Standortflucht, nicht unbedingt aber zu einer Verbesserung der Luftqualität.

Mit den Reduktionsverpflichtungen für Luftschadstoffe pro Mitgliedstaat bis 2030 werden laut EU-Kommission Gesundheitseffekte von ca 50% erzielt. Laut Umweltministerium sind es letztlich 49,6%. Damit ist jener Prozentsatz gemeint, um den die luftbedingten 400.000 statistisch durch Lebensverkürzung EU-weit verlorenen Menschenleben pro Jahr reduziert werden, also in Summe um etwa die Hälfte auf 200.000 p.a. bis 2030.

WKÖ ZUR NEC-RL IN KÜRZE

POSITIV:

- IIASA-Entgegenkommen gegenüber Österreich in der Frühphase (Anfang 2015) bei den Reduktionsverpflichtungen zu SO₂, NMVOC und PM_{2,5} im Vergleich zum EK-Vorschlag
- Ansätze für Flexibilitäten – insbesondere die Emissionsfaktoren-Korrekturmöglichkeit könnte für Österreich relevant sein
- 2025-Zwischenziel indikativ statt verpflichtend, wenn auch mit der Andeutung einer höheren Verbindlichkeit
- Österreichs Gegenstimme in unserem Sinn beim Umwelt-rat (16.12.2015) und vor dem letzten Trilog (30.6.2016)
- Zugeständnisse an Österreich als einziges Land in der finalen Verhandlungsphase.

NEGATIV:

- Die 2030-Reduktionsverpflichtungen sind aus heutiger Sicht nicht erreichbar und daher insbesondere im Bereich NO_x und Feinstaub für diverse Stakeholder (Industrie, Verkehr, Privathaushalte, Landwirtschaft ua) unverträglich.
- Die eher erreichbaren Reduktionsverpflichtungen für das Jahr 2020 stammen aus der Revision des Göteborg-Protokolls 2012, die unerreichbaren Reduktionsverpflichtungen für das Jahr 2030 gibt es jedoch lediglich auf EU-Ebene und nicht auf Göteborg-Ebene, also international gesehen „ohne Not“
- Der innerösterreichische Prozess ist „suboptimal“ gelaufen (UBA-Annahmen zu optimistisch, Verhandlungsführung des BMLFUW ungünstig etc) und führte letztendlich dazu, dass Österreich im Rat überstimmt wurde.

KERNPUNKT 2030-REDUKTIONSVERPFLICHTUNGEN

Es werden Reduktionsverpflichtungen für fünf Schadstoffe festgelegt:

- Schwefeldioxid (SO₂)
- Stickoxide (NO_x)
- flüchtige organische Verbindungen (NMVOC)
- Ammoniak (NH₃)
- Feinstaub (PM_{2,5}).

Reduktionsverpflichtungen für Methan (CH₄) sind vom Rat gestrichen worden. Wird die Verpflichtung verletzt, steht das gesamte unionsrechtliche Instrumentarium zur Durchsetzung zur Verfügung (Vertragsverletzungsverfahren, Bußgelder).

¹ EK-Vorschlag vom 18.12.2013: COM(2013) 920



Die Tabelle zeigt den weiten Weg zu den umstrittenen 2030-Reduktionsverpflichtungen für Österreich („Annex II“):

Reduction 2030 in % versus 2005	SO2 % sulfur dioxide	NOx % nitrogen oxide	NMVOC % volatile organic compounds	PM2,5 % particulate matter	NH3 % ammonia
Commission Proposal December 2013	-50	-72	-48	-55	-19
Environment Agency WEM Austria (UBA) - 2014	-29	-53	-30	-26	7
Council on IIASA initiative February 2015	-41	-71	-40	-49	-18
Environment Agency WEM Austria (UBA) Nov. 2015	-36	-63	-38	-43	11
Environment Agency WAM Austria (UBA) Nov. 2015	-39	-67	-39	-46	3
WKÖ proposal November 2015	WKÖ -36	-57	-30	-29	x
Austria before 16.12. to LUX presidency	-40	-63	-38	-46	-6
Council 16.12.2015 "general approach"	-41	-71	-36	-46	-18
Council proposal 4.5.2016 NL presidency	-41	-71	-38	-46	-15
Council proposal 2.6.2016 NL presidency = trilogue mandate	-41	-69	-36	-46	-12
Council 3.6.2016 trilogue document	-41	-71	-36	-46	-18
Final result of agreement 30.6.2016	-41	-69	-36	-46	-12

Positiv ist, dass die IIASA – und in der Folge der Rat – die EK-Reduktionsverpflichtungen vom 18.12.2013 (die auch auf IIASA-Vorschlägen beruhen) im Frühjahr 2015 im TSAP#16-Report erheblich korrigiert hat, für Österreich bei SO₂ von 50 auf 41%, bei NMVOC von 48 auf 40% und bei PM_{2,5} von 55 auf 49%. Vernachlässigbar sind die „Rabatte“ für NO_x (von 72 auf 71%) sowie für NH₃ von (19 auf 18%).

Negativ daran ist, dass auch die revidierten Werte immer noch nicht erreichbar sind, auch laut Umweltbundesamt, dessen 2014-Projektionen noch größere Zielabstände als die umstrittenen revidierten Projektionen vom Herbst 2015 ergaben. Der Rat hat hier auf die Wissenschaft nicht ausreichend gehört, und Österreich – wir haben immer wieder drüber berichtet – hat mit zu optimistischen UBA-Projektionen leider ungünstig verhandelt.

Aus WKÖ-Sicht ist der NO_x-Wert von -69% am problematischsten, weil noch auf absehbare Zeit Verbrennungsprozesse eine große Rolle spielen, namentlich in der Industrie, im Gebäudesektor und im Verkehrsbereich. Denn das Prinzip der NEC-Richtlinie besteht darin, die Reduktionsverpflichtungen den Mitgliedstaaten zwingend vorzuschreiben, die Gestaltung der Maßnahmen bleibt jedoch – mit Ausnahme eines Optionenkatalogs für Landwirtschaftsmaßnahmen im Anhang III – den Mitgliedstaaten überlassen (soweit die Regelungskompetenz nicht auf Unionsebene angesiedelt ist).

Aber auch der Feinstaubwert, der mit 46% Reduktion bis 2030 weit über dem WKÖ-Vorschlag von 29% liegt, könnte sehr kritisch werden. Die Klimaziele 2030 (minus 40% bezogen auf 1990) könnten die Nutzung der Biomasse mehr als angenommen anheizen, womit erheblich mehr Feinstaubbelastung verbunden

wäre. Auch hier ist die große Gruppe der Haushalte zu nennen, bei denen Verschärfungsmaßnahmen kurzfristig wohl schwer durchsetzbar wären und dann eventuell wiederum andere Gruppen wie Wirtschaft, E-Wirtschaft und andere als „Lückenbüßer“ erhalten müssten. Auch gilt für die Industrie, dass der Stand der Technik (zB Filter bzw Abdeckungsmanagement) praktisch erreicht ist. Aber auch in der Industrie können Wirtschaftswachstum und Änderungen im Energieträgermix eine zusätzliche Zunahme von Feinstaub bewirken.

SO₂ hängt vom Energiemix ab – und dieser ist aufgrund der Preislage und der Verfügbarkeit für Unternehmen im internationalen Wettbewerb höchst unsicher. Daher ist auch der vermeintlich in der Nähe der (laut UBA bei 40%, laut WKÖ bei 36%) Erreichbarkeit befindliche SO₂-Reduktionswert von 41% nicht unkritisch.

NMVOC: Hauptverursacher sind Kleinverbraucher und „sonstige Emittenten“ – dh zielgerichtete weitere Maßnahmen sind sehr schwierig, zumal die Paints Directive ja schon längst in Kraft ist und im Lösungsmittelbereich keine weiteren Maßnahmen laut UBA gesetzt werden sollen. Vom WKÖ-Vorschlag mit 30% ist das Ergebnis-Reduktionsziel von 36% ebenfalls weit entfernt.

Zu NH₃ gibt es kaum Wirtschaftsbezug, da 96% aus der Landwirtschaft stammen. Der hohe Abstand der Projektionen zum Ziel (plus 11% versus minus 12% im Endergebnis) kann für die Landwirtschaft zum Problem werden. Das Zugeständnis an die Landwirtschaft bei NH₃ war in der finalen Verhandlungsphase am größten, de facto von 18% Reduktionsverpflichtung im Dezember-Umweltrat zunächst im Mai auf 15% und letztendlich im Juni auf 12%.

2025: INDIKATIVE REDUKTION MIT LEICHTER SCHÄRFUNG

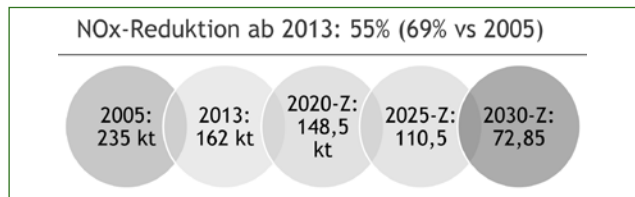
Für das Jahr 2025 wird es für jeden Mitgliedstaat indikative Zwischenziele geben. Diese ergeben sich durch eine lineare Berechnung von den 2020-Reduktionsverpflichtungen laut Göteborg-Protokoll-Revision 2012 und den 2030-Werten. Wenn ein Mitgliedstaat von diesem Pfad abweicht, muss er dies begründen und Maßnahmen nennen, die ihn wieder auf Kurs bringen sollten.

Aus WKÖ-Sicht sind die 2025-Ziele grundsätzlich kontraproduktiv, ihr indikativer Charakter aber eine „Linderung“ des Problems. Die Verschärfungen des Textes in den letzten Tagen vor dem 30.6. ändern daran wenig.

2020-Reduktionsverpflichtungen 1:1 aus Göteborg-Protokoll übernommen

Die 2020-Ziele, die sich ebenfalls auf das Basisjahr 2005 beziehen, wurden direkt aus der Göteborg-Protokoll-Revision 2012 übernommen. Für Österreich sehen die 2020-Werte im Vergleich zu 2025 und 2030 folgendermaßen aus:

Reduction 2020, 2025 and 2030 in % versus 2005		SO2 % sulfur dioxide	NOx % nitrogen oxide	NM VOC % volatile organic compounds	PM2,5 % particulate matter	NH3 % ammonia
2020 reduction obligations		-26	-37	-21	-20	-1
2025 indicative reduction obligation		-33,5	-53,0	-28,5	-33,0	-6,5
2030 reduction obligation		-41	-69	-36	-46	-12



2010-2019: ZIELE AUS NOCH GELTENDER RL 2001/81/EG

Die aktuellen Höchstmengen aus dem ersten Göteborg-Protokoll 1999 gelten bis 2019 weiter, was auch im Artikel 21 der neuen Richtlinie ausdrücklich bestätigt wird. Diese sind – im Unterschied zu den Reduktionsverpflichtungen der neuen Richtlinie – absolute Höchstmengen in Kilotonnen. Das sind natürlich aus Wirtschaftssicht und auch für Österreich keine Good News, denn damit wird die Gefahr eines Vertragsverletzungsverfahrens mit Strafzahlungen und den negativen Folgen für den Wirtschaftsstandort Österreich von 2010 bis 2019 verlängert.

Positiv dabei ist aber, dass die Korrektur der Emissionsfaktoren nun auch für den Zeitraum 2010-2019 ins Treffen geführt werden kann, was laut UBA die derzeitige NOx-Überschreitung von – je nach Rechenart – bis zu 60 Kilotonnen auf fast null reduzieren soll. Damit wäre – wenn diese Regelung Anwendung fände und von der EK akzeptiert würde – ein wichtiger standortbelastender Faktor gelindert.

Österreich-Höchstmengen von 2010–2019

2010 Emission Ceilings for Austria in kilotons (kt)		SO2 sulfur dioxide (kt)	NOx nitrogen oxide (kt)	NM VOC volatile organic compounds (kt)	PM2,5 particulate matter (kt)	NH3 ammonia (kt)
2010-2019 Emission Ceilings		39	103	159	-	66

TATSÄCHLICHE REDUKTIONSLAST AB 2013 – RECHENBEISPIEL FÜR NOX

Nimmt man die Daten zu NO_x-Emissionen für Österreich aus dem Jahr 2013, so stehen wir derzeit bei etwa 160 Kilotonnen (fuel sold). Das 2010–2019-Ziel von 103 Kilotonnen ändert sich ab 2020 durch die Umstellung auf Reduktionen versus 2005 (ausgehend von 37% Reduktionsverpflichtung ab 2020 versus 2005) auf umgerechnet ca 150 Kilotonnen, die Österreich ab 2020 einhalten muss und laut UBA auch kann. Bis 2030 wäre dann eine weitere Reduktion auf rund 70 Kilotonnen notwendig, der halbe Weg bis 2025 ergäbe eine Höchstmenge von umgerechnet rund 110 Kilotonnen.

Das hieße, dass Österreich ausgehend von den Werten aus 2013² von rund 160 kt seine Emissionen um rund 90 kt bis 2030 reduzieren müsste um bei rund 70 kt zu landen (55% Reduktion versus 2013, 69% versus 2005). Dh Österreich müsste seine Emissionen mehr als halbieren. Erreichbar sind laut UBA bis 2030 aber lediglich 77 kt im WAM-Szenario („with additional measures“ entspricht einer Reduktionsverpflichtung minus 67% vs 2005) und 88 kt im WEM-Szenario („with existing measures“ entspricht minus 63%). Laut WKÖ sowie WAM-pessimistic-Szenario des UBA sind es in etwa 100 kt (minus 57% Reduktionsverpflichtung), die bis 2030 eventuell erreichbar wären. Im Extremfall wäre also nach 2030 der Abstand zur vorgeschriebenen EU-Reduktionsverpflichtung fast 50%, also ein ähnlich hohes Ausmaß an Zielverfehlung wie aktuell (160 kt vs 103 kt ergeben rund 60% Zielverfehlung).

FLEXIBILITÄTEN

Emissionsinventuren und Emissionsfaktoren: Ändern sich die Berechnungsmethoden, so ist eine eventuelle zusätzliche Verpflichtung daraus unter gewissen Voraussetzungen nicht NEC-relevant. Die Emissionsfaktoren von Fahrzeugen, besonders relevant für NOx bei Pkw und leichten Nutzfahrzeugen, können sich von jenen vom Stichtag 4.5.2012 unterscheiden und unter Umständen auch als Abzug von den Realemissionen geltend gemacht werden.

WKÖ: Dies könnte sich für die Praxis als sehr wichtig erweisen, unter Umständen auch (gemäß Artikel 21) für die Erfüllung der alten NEC-Verpflichtungen von 2010–2019. Ob die Emissionskorrektur dann im „Ernstfall“ – sprich bei einer Überschreitung der erlaubten Emissionshöchstmenge des entsprechenden Luftschadstoffs – auch wirklich durchführbar ist und von der EK anerkannt wird, bleibt abzuwarten.

Heiße Sommer, kalte Winter: Wenn ein Mitgliedstaat in einem Jahr die Emissionsobergrenze überschreitet und dies auf klimatische Bedingungen (sehr heißer Sommer oder sehr kalter Winter) zurückzuführen ist, so kann diese Überschreitung in den beiden Folgejahren ausgeglichen werden.

² Der Vollständigkeit halber: der am 6.10.2016 veröffentlichte Umweltkontrollbericht verweist auf den brandaktuell jüngsten NOx-Emissionswert für das Jahr 2014 von 151 kt („fuel sold“) im Bericht an die UNECE: <http://www.umweltbundesamt.at/ukb>; <http://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/publikationen/REP0566.pdf>

WKÖ: Der Terminus „ökonomische Aktivität“, für den diese Flexibilität auch hätte gelten sollen, ist in der letzten Phase der Verhandlungen leider gestrichen worden.

Schadstofftausch eingeschränkt, für Österreich irrelevant: Ursprünglich gab das IIASA-Konzept des Schadstofftausches viel Anlass zur Hoffnung, vor allem, wenn es gelungen wäre, das Konzept EU-weit anzuwenden (ein WKÖ-Vorschlag dazu wurde der EK und dem EP präsentiert). Dazu kam es aber nicht, auch eine nationale Kompensation von Reduktionsverpflichtungen durch andere Schadstoffe, ist nur sehr eingeschränkt möglich.

WKÖ zu NO_x: ZB für NO_x ist in Österreich kein Schadstofftausch möglich, da das IIASA-Report-TSAP#16-Ziel mit 71% etwas strenger war als die nunmehrigen 69%. Gegenüber jenen Mitgliedstaaten, die aufgrund der Vorgaben der Richtlinie NO_x-Fehlmengen national gegen Übererfüllungen bei anderen Schadstoffen tauschen können, hat Österreich demzufolge einen erheblichen Wettbewerbsnachteil.

Energie- und Wärme-Flexibilität: Außerdem könnte im Falle einer außergewöhnlichen Unterbrechung bzw eines außerge-

wöhnlichen Verlustes von Kapazitäten in der Strom- oder Wärmeversorgung eine temporäre Flexibilität gewährt werden.

Berechnung nach „fuel sold“ oder „fuel used“: Aktuell rechnet Österreich seine Emissionen nach „fuel used“ (also unter Abzug des Tanktourismus) ab, allerdings bleibt die Basis von 103 Kilotonnen fix. Für 2013 ergab das etwa 136 kt an Emissionen für Österreich (anstatt 162 kt bei „fuel sold“) und damit einen geringeren Zielabstand. Ab 2020 ist „fuel used“ nach heutiger Vorhersage kein Vorteil mehr, da auch die Basis für die Berechnung der auf 2005 bezogenen Reduktionsverpflichtungen auf „fuel used“ umzustellen wäre. Sollte trotzdem ein Szenario eintreten, das „fuel used“ für Österreich günstiger aussteigen ließe, so ist immerhin diese Option in der Richtlinie enthalten. ■ ■ ■



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

