

3543/AB XXIV. GP

Eingelangt am 29.12.2009

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.

BM für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

Anfragebeantwortung

NIKOLAUS BERLAKOVICH

Bundesminister



lebensministerium.at

An die
Frau Präsidentin
des Nationalrates
Mag.^a Barbara Prammer

ZI. LE.4.2.4/0216 -I 3/2009

Parlament
1017 Wien

Wien, am 23. DEZ. 2009

Gegenstand: Schriftl. parl. Anfr. d. Abg. z. NR Petra Bayr, Kolleginnen und Kollegen vom 5. November 2009, Nr. 3591/J, betreffend Österreichische Position zu „Land Use and Land Use Change and Forestry“

Auf die schriftliche parlamentarische Anfrage der Abgeordneten Petra Bayr, Kolleginnen und Kollegen vom 5. November 2009, Nr. 3591/J, teile ich Folgendes mit:

Zu den Fragen 1 bis 3:

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass Österreich die Anrechnungsmöglichkeit von land- und forstwirtschaftlichen Senken im Kyoto-Protokoll von jeher kritisch gesehen hat. In diesem Zusammenhang muss auf den eigentlichen Hintergrund der Diskussion verwiesen werden: Die Anrechnungsmöglichkeit wurde und wird v.a. von jenen Staaten favorisiert, die damit eine – teils sogar massive – Erleichterung ihres Reduktionsziels anstreben.

Insbesondere kann Österreich eine verpflichtende Anrechnung von Änderungen im Kohlenstoffbestand, die auf andere Aktivitäten als Abholzung, Aufforstung oder Wiederaufforstung zurückgehen, also z.B. Änderungen durch die Waldbewirtschaftung oder in landwirtschaftlichen Böden, nicht befürworten. Hier bestehen enorm hohe Unsicherheiten in den Berechnungen. Für diese Änderungen ist in der ersten Kyoto-Periode nur eine freiwillige Anrechnung vorgesehen. Österreich hat von dieser freiwilligen Anrechnung keinen Gebrauch gemacht.

Ausgangspunkt für die österreichische Position ist daher nach wie vor, dass eine verpflichtende Anrechnung der Änderungen im Kohlenstoffbestand aufgrund von land- und forstwirtschaftlichen Aktivitäten auch angesichts der nach wie vor bestehenden Unsicherheiten nicht zielführend ist.

In der österreichischen Position wurden aber auch Vorbereitungen für den Fall getroffen, dass eine verpflichtende Anrechnung für diese Aktivitäten für ein Kyoto-Folgeabkommen beschlossen werden sollte. Hier ist primär darauf zu achten, dass Staaten, die bereits seit langem nachhaltige Forstwirtschaft betreiben, nicht ungerechtfertigt benachteiligt werden, und dass die nachhaltige Biomassenutzung nicht behindert wird.

Derzeit sind verschiedene Anrechnungsmethoden für die Waldbewirtschaftung in Diskussion. Österreich unterstützt dabei die Anrechnungsregel „bar and band“ bzw. „Referenzwert mit Band“. Diese Regelung würde bedeuten, dass die Kohlenstoffspeicherung in der Verpflichtungsperiode ins Verhältnis zu einem Referenzwert („bar“) gestellt wird. Durch das Band soll sichergestellt werden, dass – solange der Wald eine CO₂-Senke bleibt (d.h. es wird mehr gespeichert als geerntet, wie das in Österreich der Fall ist) – keine Emissionen verrechnet werden. Innerhalb des Bandes entstehen daher weder „Emissionsschulden“ noch „Emissionsgutschriften“.

Die Einführung eines Bandes ist erforderlich, um die Erfüllung der sozialen, ökologischen und ökonomischen Funktionen der Waldbewirtschaftung zu gewährleisten. Dieser notwendige Spielraum würde durch die Festlegung eines fixen Referenzwertes („bar“) ohne Band wesentlich eingeschränkt. Die forstwirtschaftliche Produktion von erneuerbarer Energie sowie erneuerbaren Baumaterialien darf nicht durch klimapolitisch bedingte Regelungen, die einzig und allein auf Maximierung der Kohlenstoffspeicherung im Wald abstellen, erschwert werden. Paradoxerweise könnten solche Regelungen sowohl für das Klima als auch für die Forstbetriebe negative Auswirkungen haben.

Durch den Einsatz eines Bandes und im Unterschied zur Netto-Netto-Annäherung wird gewährleistet, dass, solange der Wald zuwächst (also mehr gespeichert als geerntet wird, wie es in Österreich der Fall ist), keine ‚Emissionen‘ verrechnet werden. In einem Netto-Netto-Ansatz würde die Kohlenstoffspeicherung in der Verpflichtungsperiode ins Verhältnis zur Kohlenstoffspeicherung im Basisjahr gestellt: Speichert der Wald z.B. weniger als 1990, werden Emissionen verrechnet. Diese Methodik könnte Staaten zugute kommen, die bis 1990 weniger Wert auf nachhaltige Waldbewirtschaftung gelegt haben. Für Staaten wie Österreich ist sie aus den oben genannten Gründen (langjährige nachhaltige Waldbewirtschaftung einschließlich vermehrter Biomassenutzung) problematisch. Hinzu kommt, dass – wie sich in den letzten Jahren gezeigt hat – Extremwetterereignisse wie Stürme massive Einflüsse auf die Kohlenstoffbilanz des Waldes haben können. Auch das würde im Rahmen eines Netto-Netto-Ansatzes keine Berücksichtigung finden.

Im Jahr 1990 betrug die Kohlendioxidbilanz des österreichischen Waldes -11,511 MtCO₂e (Quelle: UNFCCC). Obwohl der österreichische Wald nach wie vor eine Senke darstellt, ist diese Bilanz kleiner geworden. Die Bilanz des Jahres 1990 als Referenzwert würde dazu führen, dass der österreichische Wald Emissionsschulden generiert, obwohl Kohlendioxid im Wald weiter gespeichert wird.

Zu Frage 4:

Der Forstsektor lässt sich mit den anderen Sektoren nicht ohne Weiteres vergleichen.

So treffen z.B. die Auswirkungen des Klimawandels, einschließlich der damit verbundenen Extremwetterereignisse, den Forstsektor besonders stark (in Österreich haben vor allem seit 2005 die Zufallsnutzungen aufgrund von Stürmen stark zugenommen), weshalb die Kohlenstoff-Ströme grundsätzlich mit höheren Fluktuationen behaftet sind; darüber hinaus ist auch die vorhandene Datenqualität nicht mit der in den anderen Sektoren (Industrie, Energie) vergleichbar. Vor allem die Kohlenstoffbilanzierung für den vergangenen Zeitraum bis 1990 zurück ist mit erheblichen Unsicherheiten verbunden.

Von diesen Aspekten abgesehen ist ein Ansatz, welcher unterschiedliche Sektoren in Bezug auf das Bezugsjahr unterschiedlich behandelt, nicht als grundsätzlich abwegig anzusehen, solange hierdurch ein höheres Niveau an Fairness zwischen Sektoren, oder auch zwischen Mitgliedstaaten der EU geschaffen wird. So sieht etwa das EU-Klimapaket rechtlich verbindlich ein neues Bezugsjahr 2005 für die Sektoren außerhalb des Emissionshandels vor, da einerseits aus Gründen der Datenverfügbarkeit keine Abgrenzung zum Emissionshandels-

sektor bis 1990 zurück vorgenommen werden kann, und da andererseits die Sondersituation der neuen Mitgliedstaaten zwischen 1990 und 2005 auf diese Weise ausgeblendet werden kann. Diese Differenzierung auf der Sektorebene ermöglicht aber weiterhin ein Rückrechnen des Gesamtziels von minus 20 % in Bezug auf 1990.

Zu den Fragen 5 bis 7:

Es handelt sich bei den angesprochenen Regeln zu LULUCF und dem Thema REDD um zwei völlig verschiedene Bereiche mit unterschiedlichen Zielsetzungen: Die Bewirtschaftung der bestehenden Wälder und deren Senkenstärke sowie entsprechende Berechnungsregeln sind von der Frage der Entwaldung (= Änderung der Landnutzung, Land Use Change) getrennt zu sehen. Im Kyoto-Protokoll und den dazu beschlossenen Durchführungsbestimmungen werden diese Themen ebenfalls unterschiedlich behandelt (Artikel 3.4 und Artikel 3.3).

In Industriestaaten wachsen die Wälder insgesamt betrachtet zu und stellen Netto-Senken dar. Die LULUCF-Anrechnungsregeln wurden v.a. von jenen Industrieländern forciert, welche die Kohlenstoffbilanz ihrer Waldfläche zur leichteren Erreichung der Reduktionsziele nutzen wollten. Bei der Waldbewirtschaftung stehen aus österreichischer Sicht Biomassezuwachs bzw. -abnahme im bestehenden Wald im Mittelpunkt, die durch Bewirtschaftung (Entnahme und Nachwuchs) und natürliche Einflüsse (z. B. Sturmkatastrophen, Klimaänderungen) geprägt sind (siehe auch die Antwort auf die Fragen 1 bis 3). Die Regeln für die Anrechnung von LULUCF im Rahmen des Kyoto-Protokolls wurden in den „Marrakesch Accords“ festgelegt; aus österreichischer Sicht haben sich dabei jene Staaten durchgesetzt, welche die Kohlenstoffbilanz ihrer Waldfläche und sonstiger Flächen als Schlupfloch nutzen wollen, um dem Minderungsbedarf bei den fossilen CO₂-Emissionen zumindest teilweise zu entkommen.

REDD wurde dagegen von Entwicklungsländern ins Leben gerufen, um ihre Entwaldungsraten mit finanzieller Unterstützung von Industriestaaten zu reduzieren. Bei den Regenwäldern ist die Reduktion der Entwaldungsrate entscheidend und nicht die Frage, ob der Wald eine Senke oder eine Quelle darstellt. (Es ist darauf hinzuweisen, dass sich Urwälder, als Primärwälder am Ende der Sukzession, i. A. in einem Gleichgewicht befinden und gleich viel CO₂ abgeben wie sie binden. Sie stellen daher ein großes Kohlenstoffreservoir, aber weder eine Senke noch eine Quelle dar.)

REDD ist daher als Mechanismus zur Senkung der Entwaldungsrate in Entwicklungsländern anzusehen und kann schon deshalb nicht mit den Verpflichtungen der Industrieländer im Rahmen des Kyoto-Protokolls oder seiner möglichen Nachfolgeregelung verglichen werden.

Regelungen zur Anrechnung der Waldbewirtschaftung (Art. 3.4) sind aber prinzipiell nicht mit jenen zur Berechnung von Landnutzungsänderungen (Art. 3.3) zu vergleichen. Die Frage, ob sich Österreich bei REDD für gleiche Regeln wie für die Waldbewirtschaftung einsetzt, stellt sich daher nicht.

Zu den Fragen 8 und 9:

Durch die Anrechnungsregel „band to zero“ werden an sich keine Emissionszertifikate generiert. Es wird nur sichergestellt, dass – solange der Wald eine CO₂-Senke darstellt – keine Emissionsschulden entstehen. Wenn der Wald aber tatsächlich zu einer Quelle wird, sollten die Emissionen auch entsprechend verbucht werden.

Zu Frage 10:

Wie bereits bei der Beantwortung der Frage 1 erwähnt, unterstützt in Österreich das „band to zero-Modell“ den notwendigen breiten forstpolitischen Rahmen, damit die nachhaltige Waldbewirtschaftung zur Erfüllung der sozialen, ökologischen und ökonomischen Funktionen des Waldes beitragen kann.

Zu den Fragen 11 und 12:

Bei der Emissionsminderung einerseits und bei der nachhaltigen Bewirtschaftung von Waldflächen andererseits handelt es sich im Grunde um zwei völlig unterschiedliche Fragen mit unterschiedlichen Konsequenzen für das Klimasystem.

Beim einen handelt es sich primär um die Minderung der Emissionen von Kohlenstoff aus fossilen Energieträgern (bzw. bei manchen industriellen Prozessen um mineralisch gebundenen Kohlenstoff), der für Millionen von Jahren dem atmosphärischen Kohlenstoffkreislauf entzogen war und dessen Freisetzung das Klimasystem massiv ins Ungleichgewicht zu bringen droht.

Beim anderen handelt es sich um Kohlenstoff, der seit Jahrmillionen zwischen Biosphäre und Atmosphäre ausgetauscht wird. Dieser Austausch erfolgt in Zeiträumen von Tagen bis Jahrhunderten und ist durch das natürliche Absterben und den Abbau von Biomasse einerseits und durch Entnahme von Biomasse andererseits bedingt. Eine nachhaltige Nutzung von Wäldern erlaubt grundsätzlich eine dem Nachwuchs entsprechende Entnahme von Biomasse und führt damit zu kohlenstoffneutraler Nutzung des Waldes. Der Verzicht auf die Entnahme

von Biomasse und damit auf die forstliche Nutzung eines Waldes führt zwar kurzfristig zu erhöhter Kohlenstoffbindung, langfristig entsteht jedoch am Ende der natürlichen Sukzession ein Wald im natürlichen Gleichgewicht mit ausgeglichener Kohlenstoffbilanz (weder Quelle noch Senke).

Die Nutzung der Biomasse wird in der Treibhausgasinventur erfasst (siehe die Antworten zu den Fragen 14 bis 17).

Zu Frage 13:

Es handelt sich dabei um eine forstspezifische Fragestellung, die auf andere Sektoren nicht übertragbar ist.

Zu den Fragen 14 bis 16:

Im Rahmen der österreichischen Treibhausgasinventur wird die Nutzung forstlicher Biomasse im Rahmen der Angaben zur Bestandsänderung erfasst, d.h. durch die Entnahme von Biomasse fällt der Zuwachs an Biomasse geringer aus als er ohne diese Entnahme wäre. Es kommt daher zu keiner Doppelzählung (siehe „Austrian National Inventory Report 2009“, Umweltbundesamt Report REP-0188, Abschnitt 7.2.1). Die Inventur entspricht den genannten Leitlinien des IPCC. Die österreichische Inventur wird auch jedes Jahr einer detaillierten Prüfung durch ein Prüfersteam der UNFCCC unterzogen; bei diesen Prüfungen wurden keine diesbezüglichen Diskrepanzen oder Doppelzählungen festgestellt.

Im Rahmen des Kyoto-Protokolls hat sich Österreich dafür entschieden, Aktivitäten nach Art. 3.4 (z. B. Waldbewirtschaftung) nicht auf die Erfüllung des Emissionsminderungsziels anrechnen zu lassen – dies sind Aktivitäten, die in Österreich im Basisjahr und auch in den Folgejahren durchaus eine signifikante Senke darstellen. Grund für die österreichische Entscheidung sind die Unwägbarkeiten der Entwicklung durch natürliche Einflussfaktoren sowie auch die im Vergleich zu anderen Sektoren hohen Unsicherheiten bei der Berechnung.

Die Anrechnung dieser Senken, die erst Jahre nach dem Abschluss des Kyoto-Protokolls festgelegt wurde, trägt aus österreichischer Sicht in erster Linie dazu bei, dass weniger Emissionsminderung bei den Emissionen aus fossilen Energieträgern erreicht wird als mit den Zielen des Kyoto-Protokolls beabsichtigt war.

Zu Frage 17:

Die österreichische Position basiert auf der Überlegung, dass eine nachhaltige Waldbewirtschaftung forciert werden soll und dass die Anrechnungsregeln im Bereich LULUCF nicht ausschließlich auf die Kohlenstoffmaximierung abstellen dürfen.

Zu den Fragen 18 bis 20:

Mit der am 05.06.2009 im Amtsblatt veröffentlichten EU-Richtlinie 2008/28/EG zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen wurden zum einen verpflichtende Treibhausgaseinsparungen und zum anderen die verpflichtende Einhaltung von Nachhaltigkeitskriterien festgelegt, und zwar nicht nur für Rohstoffe, die innerhalb der EU produziert werden, sondern auch für Rohstoffe, die importiert werden. In dieser Richtlinie ist auch festgelegt, wie die Berechnung für die Treibhausgas- (THG) Einsparungen im Hinblick auf die verschiedenen Biotreibstoffe bzw. flüssigen Biobrennstoffe zu erfolgen hat. Darin sind auch jene Emissionen enthalten, die sich auf den Anbau bzw. die Ernte der Rohstoffe beziehen. Derzeit befindet sich diese Richtlinie, deren Verabschiedung intensive Expertendiskussionen vorangegangen sind, gerade in Umsetzung in den Mitgliedstaaten.

Biokraftstoffe müssen künftig eine verpflichtende Mindesteinsparung an THG gegenüber fossilen Kraftstoffen nachweisen, um auf die nationalen Zielsetzungen angerechnet werden zu dürfen. Nach der verpflichtend anzuwendenden Methode zur Berechnung der THG-Emissionen von Biokraftstoffen gemäß Anhang V C der EU RL 2009/30 werden die THG-Emissionen aus der gesamten Kette der Herstellung der Biokraftstoffe bis zu deren Verbrauch berechnet, inklusive etwaiger Emissionen auf Grund von Landnutzungsänderungen.

Zu den Fragen 21 bis 23:

Hiezu wird auf die Antwort zu Frage 18 verwiesen. Gerade um einen nachhaltigen Umgang mit den zur Verfügung stehenden natürlichen Ressourcen sicherzustellen, wurde als erster Schritt die Richtlinie zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen verabschiedet. Diese Richtlinie befasst sich auch mit der Problematik, die in dieser Frage angeführt ist. Ziel der Richtlinie ist es – neben einer Treibhausgaseinsparung – auch sicherzustellen, dass wertvolle Lebensräume – wie z. B. Primärwälder oder Grünland mit hoher Biodiversität – nicht in Ackerflächen für die Erzeugung von Rohstoffen für Biotreibstoffe umgewandelt werden. Darüber hinaus verpflichtet sich die Europäische Kommission im Rahmen dieser Richtlinie, auch die eventuelle Notwendigkeit für ein Nachhaltigkeitskonzept für

die energetische Nutzung von Biomasse – über die Biotreibstoffproduktion hinausgehend – zu überprüfen und einen Bericht mit eventuellen Vorschlägen für ein derartiges Konzept vorzulegen. Dieser Bericht liegt allerdings bis dato noch nicht vor.

Im angeführten Modellansatz dürfte offenbar der positive Effekt, der durch Substitution fossiler Energieträger durch nachwachsende, erneuerbare Rohstoffe entsteht, nicht hinreichend berücksichtigt worden sein.

Selbstverständlich ist die Frage nach Resultaten von Energiebilanzen angebracht. Diese erweisen sich aber speziell im Falle der Holzproduktion (Ernte, Be- und Verarbeitung) im Vergleich zu anderen Roh- und Baustoffen als äußerst günstig!

Emissionen, die im Zuge der Ernte, der Be- und Verarbeitung entstehen, werden ohnedies in branchenbezogenen Emissionsbilanzierungen berücksichtigt. Eine Doppelbilanzierung wäre jedenfalls zu vermeiden.

Auch kann nicht beurteilt werden, ob im zitierten Modellansatz die Kulmination der laufenden Sequestrationsraten in Ökosystemen ausreichend berücksichtigt worden ist.

Zu Frage 24:

Die Verwendung von Biomasse als Energiequelle ist innerhalb der EU generalisiert. In der Studie der Europäischen Umweltagentur (2006) "How much bioenergy can Europe produce without harming the environment?" (No 7/2006) wird die allgemeine Biomasseproduktion positiv beurteilt. Die großzügige Erzeugung von Biomasse ist unter ernsthafter Betrachtung von Umweltkriterien auch ohne negative ökologische Auswirkungen möglich: "If environmental considerations are sufficiently taken into account, increasing the use of bioenergy will not only avoid greenhouse gas emissions but can in some cases also offer wider benefits to the environment." (Seite 52).

Bei der konkreten Positionierung zu den Anrechnungsregeln wird Österreich von zahlreichen anderen Mitgliedstaaten unterstützt. So haben im Rahmen des EU-Umweltministerrates am 21. Oktober 2009 acht Staaten gemeinsam mit Österreich eine Erklärung abgegeben (Finnland, Slowenien, Litauen, Lettland, Estland, Slowakei, Tschechien und Portugal).

Der Bundesminister: