

Erläuterungen

Allgemeiner Teil

Als Vertragspartei des Kyoto-Protokolls zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, BGBl. III Nr. 89/2005, (in der Folge: Kyoto-Protokoll) hat sich Österreich völkerrechtlich zu Emissionsreduktionen gemäß Anlage B des Protokolls für den Zeitraum von 2008 bis 2012 (erste Verpflichtungsperiode) verpflichtet.

Die 18. Vertragsparteienkonferenz des Klimarahmenübereinkommens (in der Funktion als 8. Vertragsparteientreffen des Kyoto-Protokolls) beschloss im Dezember 2012 in Doha/Katar eine Änderung des Kyoto-Protokolls, die insbesondere eine zweite Verpflichtungsperiode von 1. Jänner 2013 bis 31. Dezember 2020 enthält.

Die beschlossenen Änderungen mit der Verpflichtung der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten zur Reduktion der Treibhausgasemissionen um 20 Prozent gegenüber 1990 stehen im Einklang mit den Bestimmungen des Europäischen Rechts und insbesondere mit dem Klima- und Energiepaket 2020 aus dem Jahr 2009; sie werden bereits mit diesen bestehenden Bestimmungen und Maßnahmen erfüllt. Nunmehr sind die völkerrechtlichen Bestimmungen durch Österreich zu ratifizieren, ohne dass damit eine inhaltlich neue Verpflichtung für Österreich verbunden wäre.

Die bestehenden unionsrechtlichen Verpflichtungen werden in Österreich bereits durch die Bestimmungen des Emissionszertifikatgesetzes 2011 (EZG 2011), BGBl. I Nr. 118/2011 idF BGBl. I Nr. 98/2013, und des Klimaschutzgesetzes (KSG), BGBl. I Nr. 106/2011 idF BGBl. I Nr. 94/2013, umfassend umgesetzt.

Damit die Änderungen des Kyoto-Protokolls in Kraft treten, müssen sie von drei Vierteln der Vertragsparteien ratifiziert werden. Im Hinblick auf einen erfolgreichen Verhandlungsverlauf zum Abschluss eines Weltklimavertrages im Dezember 2015 in Paris ist die zeitnahe Ratifikation durch die Europäischen Union und ihre Mitgliedstaaten von großer Bedeutung.

Mit der in Doha vereinbarten Änderung des Kyoto-Protokolls wurden neben dem Hauptstück, der zweiten Verpflichtungsperiode, einige Neuerungen und Anpassungen vorgenommen. Dazu zählen beispielsweise die erleichterte freiwillige Anpassung der Reduktionsverpflichtung (Artikel 3 Absatz 1b und 1c), eine Emissionsobergrenze (Artikel 3 Absatz 7b) und die Einbeziehung des Treibhausgases Stickstofftrifluorid NF₃ (in Anlage A).

Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten werden im zweiten Verpflichtungszeitraum (wie in der ersten Periode) ihre Emissionsreduktionsverpflichtung gemäß Artikel 4 des Kyoto-Protokolls gemeinsam erfüllen und haben auf der Konferenz in Doha dazu eine Erklärung abgegeben (s. Dokument FCCC/KP/CMP/2012/13). Dies wurde im Vorfeld der Konferenz von den Mitgliedstaaten beschlossen (s. Schlussfolgerungen des Rates vom 9.3.2012).

Dabei war das gemeinsame Verständnis der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten, dass die im Kyoto-Protokoll eingetragenen Emissionsreduktionsverpflichtungen (minus 20 Prozent) in Anwendung von Artikel 4 des Kyoto-Protokolls zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union aufgeteilt werden.

Die Europäische Kommission hat auf dieser Grundlage am 6. November 2013 einen Vorschlag für einen Ratsbeschluss einschließlich der "Bedingungen der Vereinbarung über die gemeinsame Erfüllung der Verpflichtungen der Europäischen Union, ihrer Mitgliedstaaten und Islands" (KOM(2013) 768) vorgelegt, mit dem die Verpflichtungen der zweiten Verpflichtungsperiode im Einklang mit dem Klima- und Energiepaket 2020 gestaltet werden. Über diesen Beschluss gibt es bereits eine grundsätzliche Einigung im Rat; er befindet sich derzeit zur Behandlung im Europäischen Parlament.

Im Rahmen des Klima- und Energiepakets wurden in der Entscheidung Nr. 406/2009/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen mit Blick auf die Erfüllung der Verpflichtungen der Gemeinschaft zur Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2020, ABl. Nr. L 140 vom 05.06.2009 S. 136 (in der Folge: „Effort-Sharing“ Entscheidung) die Emissionsreduktionsverpflichtungen der Mitgliedstaaten außerhalb der Sektoren des Emissionshandelssystems (nicht – EHS) festgelegt.

Die Emissionsreduktionsverpflichtung der Europäischen Union in der zweiten Verpflichtungsperiode, welche die Emissionen aus dem EHS abdeckt, ergibt sich, indem von der Gesamtemissionsreduktionsverpflichtung der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten (erlaubte Emissionen: 80 Prozent der Basisjahremissionen aller Mitgliedstaaten, multipliziert mit acht) die Summe

der allen Mitgliedstaaten – gemäß der „Effort Sharing“ Entscheidung – erlaubten Emissionen in den Jahren 2013 bis 2020 abgezogen wird. Damit ist sichergestellt, dass die internationalen Emissionsreduktionsverpflichtungen der EU und ihrer Mitgliedstaaten in der zweiten Verpflichtungsperiode den Verpflichtungen nach dem Klima- und Energiepaket 2020 entsprechen und keine zusätzlichen Reduktionsverpflichtungen entstehen.

Für Österreich wurde darin eine Emissionsreduktion von 16 Prozent für 2020 gegenüber dem Basisjahr 2005 beschlossen. Unter Anwendung des Beschlusses der Kommission Nr. 2013/162/EU zur Festlegung der jährlichen Emissionszuweisungen an die Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2013 bis 2020 gemäß der Entscheidung Nr. 406/2009/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. Nr. L 90 vom 28.3.2013 S. 106, und des Durchführungsbeschlusses der Kommission Nr. 2013/634/EU über die Anpassung der jährlichen Emissionszuweisungen an die Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2013 bis 2020 gemäß der Entscheidung Nr. 406/2009/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. Nr. L 292 vom 1.11.2013 S. 19, ergibt dies für Österreich (ohne die Emissionen des EHS) für die gesamte Periode eine Emissionszuweisung von 405.712.317 t CO₂-Äquivalent (in der Folge: CO₂-eq.). Dabei handelt es sich um eine unionsrechtliche Verpflichtung der Republik Österreich. Exakt diese Zahl ist nun auch im Entwurf der Europäischen Kommission für ein Übereinkommen zur gemeinsamen Erfüllung der internationalen Verpflichtung für Österreich enthalten (KOM(2013) 768, Annex 1, 6.11.2013).

In der Emissionsmeldung 2012, die zur Festlegung der Emissionszuweisung herangezogen wurde, wurden für Österreich – auf Basis der damals geltenden Inventurregeln gemäß den revidierten 1996 IPCC-Richtlinien – für das Basisjahr 2005 Gesamtemissionen von 92 879 515 t CO₂-eq berichtet. Für die zweite Verpflichtungsperiode sind jedoch die 2006 IPCC-Richtlinien für nationale Treibhausgasinventuren anzuwenden, denen angepasste Treibhauspotentiale („Global Warming Potentials“- GWPs) für Methan, Lachgas, und die F-Gase zugrunde liegen. Unter Anwendung der neuen GWPs ergibt sich für Österreich für 2005 ein Emissionswert von 93 982 326 t CO₂-eq. Nach Abzug der Emissionen, die unter das europäische Emissionshandelssystem fallen, sowie der Emissionen des nationalen Flugverkehrs (insgesamt 33 789 625 t CO₂-eq), verbleiben 60 192 701 t CO₂-eq als Berechnungsbasis für das -16 %-Ziel. Von diesem Wert werden nun 16 Prozent abgezogen, sodass die verpflichtend einzuhaltende Emissionszuweisung für das Jahr 2020 50 561 869 t CO₂-eq beträgt. Dies entspricht der Zahl, die im Beschluss Nr. 2013/162/EU der Europäischen Kommission in Anhang II festgelegt wurde.

Durch eine Änderung der Abgrenzung der Sektoren, die unter den europäischen Emissionshandel fallen, wurde ein Durchführungsbeschluss der Europäischen Kommission notwendig, der eine Anpassung der verpflichtend einzuhaltenden Emissionszuweisung vornahm. Nach Abzug dieser zusätzlichen Emissionen im Emissionshandelssystem von 1 758 832 t CO₂-eq für 2020, der im Durchführungsbeschluss Nr. 2013/634/EU in Anhang II festgehalten ist, ergibt sich die für Österreich verpflichtend einzuhaltende Emissionszuweisung von 48 803 037 t CO₂-eq für 2020.

Auf Basis der „alten“ GWPs der revidierten 1996 IPCC-Richtlinien ergäbe dieselbe Berechnung eine Emissionszuweisung von 47 869 003 t CO₂-eq, was der im geltenden KSG, BGBl. I Nr. 106/2011 idF. BGBl. I Nr. 94/2013, festgelegten gesamten Höchstmenge von Treibhausgasemissionen für das Jahr 2020 entspricht.

Die Zahlen für die Jahre 2013 bis 2019 entsprechen einem linearen Reduktionspfad, ausgehend vom Mittelwert der Emissionen der Jahre 2008-2010 im Jahr 2013 bis zum Zieljahr 2020. Die Summe der Zahlen der Jahre 2013 bis 2020 stellt die gesamte Emissionszuweisung für die Sektoren außerhalb des Emissionshandels für Österreich in der gesamten Periode 2013-20 dar, nämlich 405 712 317 t CO₂-eq. Diese Zahl entspricht dem Emissionsniveau, das Österreich für die zweite Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls in Tabelle 1 des Anhangs des Vorschlags der Europäischen Kommission für einen Beschluss des Rates über den Abschluss der Doha-Änderungen des Protokolls von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen sowie die gemeinsame Erfüllung der daraus erwachsenen Verpflichtungen (KOM(2013) 768, Annex 1, 6.11.2013), zugeteilt wurde.

Tabelle 1: Emissionszuweisungen für Österreich 2013 bis 2020 in den Sektoren außerhalb des europäischen Emissionshandels

| in t CO ₂ -eq | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Summe |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|--------------------|
| Beschluss Nr. 2013/162/EU Anhang II, neue GWP _s | 54 643 228 | 54 060 177 | 53 477 125 | 52 894 074 | 52 311 023 | 51 727 971 | 51 144 920 | 50 561 869 | 420 820 387 |
| Durchführungs- beschluss Nr. 2013/634/EU Anhang II, neue GWP _s und geänderte Abgrenzung EHS/Nicht-EHS | -2 018 185 | -1 981 135 | -1 944 084 | -1 907 034 | -1 869 984 | -1 832 933 | -1 795 883 | -1 758 832 | -15 108 070 |
| Emissionszuweisung en für Österreich | 52 625 043 | 52 079 042 | 51 533 041 | 50 987 040 | 50 441 039 | 49 895 038 | 49 349 037 | 48 803 037 | 405 712 317 |

Zusammenstellung: BMLFUW

Im Weißbuch der Europäischen Kommission zum Rahmen für die Klima- und Energiepolitik 2020-2030 (Mitteilung der Europäischen Kommission „Ein Rahmen für die Klima- und Energiepolitik im Zeitraum 2020-2030“, KOM(2014) 15 endgültig, 22. Jänner 2014) wird bestätigt, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten ihre Emissionsreduktionsverpflichtung in der zweiten Verpflichtungsperiode von 20 Prozent im Vergleich zum Basisjahr 1990 voraussichtlich klar erreichen werden. Die Treibhausgasemissionen in der EU sind bereits bis zum Jahr 2012 um 18 Prozent gegenüber dem Basisjahr gesunken. Die Berechnungen ergeben, dass die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2020 (Ende der zweiten Verpflichtungsperiode) EU-weit voraussichtlich um 24 Prozent gegenüber dem Basisjahr sinken werden, sofern die bisher ergriffenen Maßnahmen beibehalten werden.

Besonderer Teil

Zu Art. 1 (Änderung):

Dieser Artikel regelt die Änderungen des Kyoto-Protokolls für den zweiten Verpflichtungszeitraum.

Zu lit A. (Anlage B des Protokolls von Kyoto):

Die bisherige Anlage B des Kyoto-Protokolls wird durch eine neue Anlage B ersetzt, die eine dritte Spalte der Tabelle hinzufügt, in der die länderspezifischen Emissionsbegrenzungs- oder Emissionsreduktionsverpflichtungen für den zweiten Verpflichtungszeitraum (2013-2020) festlegt sind. In Verbindung mit Art. 3 Abs. 3a des Protokolls begründet die Anlage B die völkerrechtliche Verpflichtung der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten, ihre Treibhausgasemissionen in der Verpflichtungsperiode gemeinsam um 20 Prozent zu senken. Die Fußnoten 5 und 7 stellen klar, dass die Verpflichtung unter der Annahme eingegangen wurde, dass die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten ihre Verpflichtung gemeinsam erfüllen werden und Island ebenfalls gemäß Art. 4 seine Verpflichtung gemeinsam mit der europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten erfüllen wird. Die neue dritte Spalte enthält auch vier Vertragsparteien (Zypern, Malta, Kasachstan und Belarus), die bisher noch keine Emissionsreduktionsverpflichtung hatten. Da die USA das Kyoto-Protokoll nie ratifiziert haben, wurden sie aus der Anlage B gestrichen. Japan, Neuseeland und die Russische Föderation haben zwar keine Verpflichtung unter der zweiten Verpflichtungsperiode, sie bleiben aber Vertragspartei des Kyoto-Protokolls. Diese Staaten werden gemeinsam mit Kanada, dessen Austritt aus dem Kyoto-Protokoll mit 15. Dezember 2012 wirksam wurde, in einem separaten Abschnitt der Anlage B erwähnt.

Zu lit B. (Anlage A des Protokolls von Kyoto):

Die Anlage A des Protokolls wird durch eine neue Anlage A ersetzt, die nun auch Stickstofftrifluorid (NF₃) als siebentes Treibhausgas, das unter dem Kyoto-Protokoll geregelt wird, enthält. Die Emissionen von NF₃ sind absolut gesehen global nur sehr gering, jedoch mit stark steigendem Trend. Es besitzt ein Treibhauspotential von 17 200, was bedeutet, dass eine emittierte Tonne NF₃ in der Atmosphäre der Treibhauswirkung von 17 200 t CO₂ entspricht. NF₃ wurde in Österreich 2013 im Ausmaß von rund 0,01 Millionen t CO₂-eq emittiert, was ca. 0,01 Prozent der gesamten Treibhausgasemissionen entspricht. Seit

2000 haben sich die Emissionen von NF_3 in Österreich nicht relevant geändert; dies wird auch in Zukunft nicht erwartet.

Zu lit C. (Artikel 3 Absatz 1a):

In Ergänzung zum bestehenden Art. 3 Abs. 1 des Kyoto-Protokolls erfüllt dieser Abs. 1a die Funktion, die Verpflichtung zur Emissionsreduktion im Zusammenhang mit der Anlage B in der zweiten Verpflichtungsperiode zu begründen.

Zusammengerechnet ergeben die Reduktionen der Industriestaaten, für die in der Anlage B eine Reduktionsverpflichtung festgehalten ist, etwa 18 Prozent ihrer Emissionen des jeweiligen Basisjahres. In der ersten Verpflichtungsperiode betrug die Gesamtreduktion 5,2 Prozent. Aus dieser Berechnung ist kein normativer Gehalt abzuleiten.

Zu lit D. und E. (Artikel 3 Absatz 1b und Absatz 1c):

In einem neuen vereinfachten Verfahren kann eine Vertragspartei der Anlage B ihre Emissionsreduktionsverpflichtung während der Verpflichtungsperiode nachbessern. Eine solche von einer Vertragspartei vorgeschlagene Verschärfung ihres Emissionsreduktionsziels gilt als beschlossen, sofern nicht drei Viertel der Vertragsparteien Einspruch erheben. Bisher wäre dafür eine Vertragsänderung notwendig gewesen.

Zu lit F. (Artikel 3 Absatz 7a):

Dieser neue Abs. 7a regelt die Emissionsreduktionsverpflichtung für die zweite Verpflichtungsperiode. Abweichungen zu Art. 7 beruhen lediglich auf notwendigen geringfügigen Anpassungen, um auch für die zweite Verpflichtungsperiode Gültigkeit zu haben.

Zu lit G. (Artikel 3 Absatz 7b):

Die einer Vertragspartei für die zweite Verpflichtungsperiode zugeteilte Emissionsmenge („Assigned Amount“) darf ihre durchschnittlichen jährlichen Emissionen im Zeitraum 2008 bis 2010, multipliziert mit 8, nicht übersteigen. Die übersteigende Menge wird abgezogen. Diese Regelung bedeutet, dass das Ziel der Vertragspartei automatisch angepasst wird, um eine Steigerung der Emissionen zu verhindern. Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten haben dazu auf der Vertragsstaatenkonferenz in Doha erklärt, dass sie Art. 3 Abs. 7b auf die Emissionsrechte der Europäischen Union insgesamt anwenden werden und nicht auf die der einzelnen Mitgliedstaaten (siehe dazu Dokument FCCC/KP/CMP/2012/13 Tz. 45). Somit wird Abs. 7b auf die EU und ihre Mitgliedstaaten keine Auswirkungen haben.

Zu lit H. (Artikel 3 Absatz 8):

Hier wird lediglich die Nummerierung angepasst.

Zu lit I. (Artikel 3 Absatz 8a):

Abs. 8a legt fest, dass jede Vertragspartei das Jahr 1995 oder das Jahr 2000 als Basisjahr für Stickstofftrifluorid (NF_3) für die Berechnung der Emissionsreduktion gemäß Art. 3 Abs. 7 wählen darf.

Zu lit J. (Artikel 3 Absätze 12a und 12b):

Art. 3 Abs. 12a und 12b legen fest, dass alle Einheiten, die sich aus den marktbasierten Mechanismen ergeben, für die Erfüllung der quantifizierten Emissionsbegrenzungs- oder Emissionsreduktionsverpflichtungen angerechnet werden können. Die Tagung der Vertragsparteien des Kyoto-Protokolls hat dafür zu sorgen, dass bei Nutzung der Einheiten aus den marktbasierten Mechanismen und dem Emissionshandel gemäß Art. 17 ein Teil der Einnahmen aus diesen Einheiten die Verwaltungskosten decken. Mit einem weiteren Teil dieser Einnahmen sind Anpassungsmaßnahmen in besonders von nachteiligen Auswirkungen der Klimaänderung betroffenen Entwicklungsländern zu unterstützen.

Zu lit K. und L. (Artikel 4 Absatz 2 und Absatz 3):

Hier handelt es sich um erforderliche Regelungen zur Anpassung an die zweite Verpflichtungsperiode.

Zu Art. 2 (Inkrafttreten)

Die vorliegenden Änderungen treten nach Maßgabe der Artikel 20 und 21 des Kyoto-Protokolls in Kraft. Gemäß Art. 20 ist für das objektive Inkrafttreten der Änderungen die Annahme durch drei Viertel der Vertragsparteien erforderlich. Die Änderung wird nur für jene Parteien wirksam, die eine Annahmeurkunde beim Generalsekretär der Vereinten Nationen hinterlegt haben. Aus Art. 21 geht hervor, dass auch die Anlagen zum Protokoll Bestandteil des Protokolls sind und für Änderungen der Anlagen A und B dieselben Bedingungen gelten wie für das Protokoll selbst.