Österreich
Institut für Wärme und Oeltechnik

Zentrale:
Untere Donaustr. 13-15, 3. OG
A-1020 Wien
Telefon: (01) 710 68 99
Telefax: (01) 710 68 99-50
E-mail: wien@iwo-austria.at
www.iwo-austria.at

Bankverbindung:
Raiffeisenlandesbank NÖ-Wien
IBAN:AT50 3200 0000 0084 9000
BIC: RLNWATWW
UID-Nr.: ATU 394 22 601
ZVR-Zahl: 870448279

Statement to the Amendment to the
Lower Austria Building Code 2014
(TRIS procedure 2016/624/A)

Stellungnahme zum Notifikationsverfahren 2016/624/A gemäß der EU-RL 98/34/EG

18. Jänner 2017

Sehr geehrte Mitglieder der Europäischen Kommission!

Im Interesse der österreichischen Mineralölwirtschaft nehmen wir zum Entwurf zur NÖ Bauordnung, die vom Bundesland Niederösterreich der Europäischen Kommission zur Notifikation unter der TRIS Nummer 2016/624/A vorgelegt wurde, Stellung.

NÖ Bauordnung

In diesem Entwurf findet sich folgender Passus:
§58 (1a) Die Aufstellung und der Einbau von Heizkesseln von Zentralheizungsanlagen für flüssige fossile oder für feste fossile Brennstoffe ist in nach dem 31. Dezember 2018 bewilligten Gebäudeden verboten.

Mit dieser Bestimmung wird ab 2019 ein absolutes Verbot für den Einbau von Öl- und Kohlekesseln im Neubau ausgesprochen. Als Begründung wird in den Erläuterungen, ohne weitere Berücksichtigung wirtschaftlicher, technischer und sozialer Aspekte, angeführt, *„dass mit dieser Maßnahme den Klimaschutzzielen der EU genüge getan wird*."

Argumente gegen das Verbots des Einbaus von Ölkessel im Neubau

Als IWO-Institut für Wärme und Öltechnik und Mitglied von Eurofuel beziehen sich folgende Argumente ausschließlich auf das Verbot des Einbaus von Ölkessel im Neubau.

Diskriminierung Heizöl versus Erdgas

Zunächst halten wir fest, dass diese Diskriminierung sich alleine auf Kohle und Öl bezieht, und Erdgas als ebenso fossiler Brennstoff nicht mitumfasst wird.

Braunkohle 0,396 kg CO2 /kWh
Erdgas 0,200 kg CO2 /kWh
Heizöl 0,270 kg CO2 /kWh
Biomasse 0,370 kg CO2 /kWh (auch wenn diese unter bestimmten Umständen wie z.B. nachhaltige Nutzung als CO2 neutral gelten)

Diese Aufstellung zeigt, dass Erdgas und Heizöl nahezu die gleichen spezifischen Emissionsfaktoren aufweisen. Eine Diskriminierung von Heizöl widerspricht jedem Sachlichkeitsgebot.

Ebenso sind Erdgas und Heizöl im Hinblick auf die Treibhausgasemissionen vergleichbar, wenn man als Maßstab den Lebenszyklus der beiden Energieträger hernimmt.
Überhaupt wäre es zur Bekämpfung des Klimawandels effektiver, Nutzungseinschränkungen bei einem Energieträger nach dem Lebenszyklus zu bemessen.

Verbot des Einbaus von Ölkessel im Neubau als Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit

Ein solches gesetzliches Verbot der Aufstellung und des Einbaus von Ölkessel in Neubauten führt zu einer wesentlichen Reduzierung der Nachfrage nach dem Produkt. Daher ist nach Ansicht der Mineralölwirtschaft dieses Verbot unter dem Blickwinkel der Warenverkehrsfreiheit im Binnenmarkt gemäß Art 34 AEUV zu prüfen.

Der EUGH hat schon in mehrfachen Entscheidungen kundgetan, dass nicht nur ein absolutes *De-facto* Nutzungsverbot eines Produkts zu einem Verstoß gegen die Warenverkehrsfreiheit führen kann, sondern auch, wenn die **Nutzung des Produktes stark behindert wird**.
Dies liegt jedenfalls vor, wenn ein Verbot ohne Ausnahmebestimmungen gesetzlich festgelegt wird oder keine **Verhältnismäßigkeit** vorliegt.

Gemäß der österreichischen Bundesverfassung ist für Heizungsanlagen die Zuständigkeit (Kompetenz) der Bundesländer gegeben.
Dem Argument, dass das Verbot nur regional gelte und daher keine hohen Nutzungseinschränkung zu erwarten sind, kann entgegengehalten werden, dass die anderen Bundesländer in abwartender Haltung sind. Niederösterreich ist nur der Vorreiter.
Entsprechende Ölheizungsverbote sind in den Strategien der anderen Bundesländer bzw. in entsprechenden Gesetzesentwürfen bereits enthalten.

Gibt es seitens der Europäischen Kommission keinen Widerspruch gegen die Implementierung eines solchen Verbots, werden innerhalb kürzester Zeit alle Bundesländer gleichlautende Regelungen vornehmen. Damit würde das Verbot in ganz Österreich gelten.

Rechtfertigung des Eingriffs

Ist damit ein Verstoß gegen die Warenverkehrsfreiheit festgestellt, kann dieser aus den in Art 36 AEUV genannten Gründen wie Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen gerechtfertigt sein.

Den Einsatz von Ölheizungen aus Gründen des Klimaschutzes zu verbieten, wird daher vielleicht als Rechtfertigung für den Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit angesehen werden können.
Aber gerade bei Prüfung dieses Aspekts halten wir fest, dass die Konsequenz dieses Verbots auch gleichzeitig die Gesundheit der Menschen in Niederösterreich gefährdet. Denn in Niederösterreich sollen die Ölheizungen aufgrund ihrer geografischen Lage vorwiegend durch Biomasseanlagen ersetzt werden. Dass diese ein Vielfaches an Feinstaub aufweisen, ist der Kommission hinreichend bekannt, wird aber in Niederösterreich bei der Festlegung des Verbots nicht beachtet.
Dieses Verbot somit als Eingriff aus Umweltschutzgründen zu rechtfertigen mag eine Seite sein, dass durch dieses Verbot aufgrund der erhöhten Feinstaubemissionen aus den Biomassenanlagen gleichzeitig auch die Gesundheit der Menschen gefährdet wird, sollte bei der Prüfung jedenfalls Berücksichtigung finden.

Wahl der gelindesten Mittel

Abgesehen von diesen Aspekt hat der EuGH schon mehrfach betont, dass auch bei Vorliegen eines Rechtfertigungsgrundes der Mitgliedstaat grundsätzlich die mildeste Maßnahme zur Zielerreichung zu wählen hat. Ein absolutes Verbot ist wohl der strengste Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit. Können somit die Klimaschutzziele der EU auch mit gelinderen Mitteln erreicht werden, die den Warenverkehr einschränken, dann sind diese heranzuziehen.

- Als gelindere Mittel könnten beispielsweise geografische und wirtschaftliche Ausnahmebestimmungen herangezogen werden.

- Ölheizungen können sehr effizient mit erneuerbaren Energieträgern kombiniert werden, sodass der Anteil der Erneuerbaren steigt, CO2 Emissionen reduziert werden, die Versorgungssicherheit aber weiterhin gegeben ist bzw. sogar ansteigt.

- Brennwertkessel sind derzeitiger Stand der Technik und können sehr effizient in einem Gebäudeheizungssystem integriert werden.

- Auch die Verpflichtung zur Einhaltung technischer Minimumstandards für Kesseln führen zu einer Senkung des Energieverbrauchs, damit einhergehend zur Senkung der Treibhaus- und Luftschadstoffemissionen.

- Einbau eines Ölkessels mit gleichzeitiger Verpflichtung zur Steigerung der thermischen Sanierung wäre eine weitere effiziente Möglichkeit zur Senkung der CO2 Emissionen.

- Auch Maßnahmenpakete in anderen Bereichen wie Verkehr und Industrie, die Haupträger der CO2 Emissionen in Österreich, würden sogar essentiell dazu beitragen, die EU Ziele zu erreichen.
  Auch wenn die EU es weitgehend den Mitgliedsstaaten selbst überlässt, in welchen Bereichen Maßnahmen gesetzt werden, um die EU Ziele, im speziellen die Klimaschutzziele, zu erreichen, so muss doch festgehalten werden, dass gerade im Raumwärmemarkt mittels eines ausgewogenen Energieträgermix alle nationalen Ziele für 2020 schon längst erreicht sind. Um die EU Ziele zu erreichen, wird ein solches Ölkesselverbot nur einen marginalsten Anteil beitragen, während in den Bereichen Verkehr und Industrie Potential brachliegt.

Nach Betrachtung all dieser möglichen Maßnahmen kann festgehalten werden, dass dieses Verbot des Einbaus von Ölkessel im Neubau der Verhältnismäßigkeitsprüfung nicht standhält, um den freien Warenverkehr zu rechtfertigen.

Zusammenfassung

Das Verbot im Neubau ab 2019 Ölkessel zu installieren, stellt nach unsere Ansicht einen Eingtriff in die Warenverkehrsfreiheit dar. Auch wenn es derzeit nur regionale Auswirkung hat, so wird binnen kürzester Zeit dies für ganz Österreich gelten. Niederösterreich kommt eine Vorreiterstellung zu.
Umweltschutz mag den Eingriff rechtfertigen, aber stellt sicher nicht das gelindeste Mittel dar, die EU Klimaschutzziele zu erreichen.

Weitere Argumente

Im Fact Sheet der EK zur Energieeffizienz (Energieeffizienz an erster Stelle: eine suabere Umwelt durch geringeren Verbrauch) werden auch die Vorteile für die Gesundheit des Verbrauchers beleuchtet wie folgt:

Moderne effiziente Heizungsanlagen verbrauchen weniger fossile Brennstoffe, geben weniger Luftschadstoffe ab und tragen somit dazu bei, die Luftqualität zu verbessern und Treibhausgasemissionen zu senken.

Diese Aussage kann unter Berücksichtigung folgender Aspekte bestätigt werden:

- Ziel ist, dass jede moderne Heizungsanlage so effizient genutzt werden soll, das sie weniger Brennstoff, egal ob fossil oder erneuerbar, flüssig oder fest verbrauchen.

- Heizöl schwefelfrei, welches in Österreich verwendet wird, verbrennt praktisch feinstaubfrei und emittiert weniger NOx als Biomasse. Insofern trägt Heizöl schwefelfrei in Österreich bei, die von der EU vorgegebenen Luftschadstoffe einzuhalten. Der Einsatz von Biomasse würde die Luftqualität verschlechtern.
- Die Verwendung von Öl-Brenntwertkessel trägt aufgrund der Einsparung von Heizöl ebenfalls zur Senkung von CO2 bei.

Forschung und Weiterentwicklung ist ein Schwerpunkt im Energiebereich. Das Verbot im Neubau Ölheizungen aufzustellen, kommt einem **Technologieverbot** gleich. Jede technologische Entwicklung in Richtung CO2-neutrales Bioheizöl wird erschwert, Potential, dass in technischen Gebäudeausrüstungen liegt, wird nicht ausgenutzt.

Die verschiedenen Richtlinien der EU sehen ebenso kein Verbot von Ölheizungen vor, sondern nur vorgegebene Emissionswerte und Wirkungsgrade und Energieeinsparungen.
So sieht die ÖkodesignRL vor, dass sowohl das Inverkehrbringen und/oder die Inbetriebnahme eines Produkts nicht beschränkt werden darf, wenn es die entsprechende CE-Kennzeichnung hat.
Mit dem Verbot werden die Vorgaben im Rahmen der Gebäude- und der Ökodesignrichtlinie ad absurdum geführt, da der Anwendungsbereich verboten wird.

Gerade auch der Vorschlag zur Änderung der Energieeffizienzrichtlinie, der gerade den Mitgliedsstaaten zur Begutachtung vorliegt, betont die Energieträgerneutralität und legt fest, dass Energieeffizienz - Erneuerbare Energieträger - und Luftschadstoffe- bzw. CO2-Emissionen gesamtheitlich betrachtet werden sollen. Ein Verbot des Einbaus von Ölkesseln im Neubau rein aus CO2 Gründen ohne Berücksichtigung der nationalen wirtschaftlichen, sozialen und geografischen Gegebenheiten würde den Warenverkehr sehr einschränken, die Bürger mit hohen Kosten versehen, dem EU Klimaschutzziel aber nur marginal helfen.

Wir ersuchen die Europäische Kommission um dringende Berücksichtigung der Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen

Mag. Martin Reichard
IWO Geschäftsführer

Mag. Christa Wendler
Rechtsreferentin