

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft,
Klima- und Umweltschutz, Regionen und
Wasserwirtschaft
Sektion VI/1 -Klima
zH Herrn SC Mag. Dr. Jürgen Schneider
Stubenring 1
1010 Wien

Abteilung für Umwelt- und Energiepolitik
Wiedner Hauptstraße 63 | 1045 Wien
T 05 90 900-DW
E up@wko.at | W wko.info/up

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen, Sachbearbeiter
Up/0198/25/Oy
Mag. Markus Oyrer, BSc, LL.B.

Durchwahl
3581

Datum
13.8.2025

EU-Klimaziel 2040; Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Sektionschef,

die Wirtschaftskammer Österreich nimmt zum vorliegenden Vorschlag wie folgt Stellung.

I. Allgemeines

Die Europäische Kommission hat am 2.7.2025 ihren Vorschlag für das EU-Klimaziel 2040 vorgelegt, mit dem das EU-Klimagesetz (EU) 2021/1119 geändert werden soll. Der Vorschlag des EU-Ziels für 2040 sieht eine Reduktion der Netto-Treibhausgasemissionen um 90% im Vergleich zu 1990 vor. Aus Sicht der WKÖ würde das vorgeschlagene 90% Ziel für 2040 einen abrupten und unverhältnismäßigen Reduktionsschritt zwischen 2030 und 2040 bedeuten, der weder wirtschaftlich tragbar noch technisch gerechtfertigt ist. **Das 90% Ziel für 2040 wird daher nicht unterstützt.**

II. Im Detail

Zum „90%-Ziel 2040“

Derzeit sind im EU-Klimagesetz das Ziel der Treibhausgasreduktion von 55% bis 2030 und das Ziel der Klimaneutralität bis 2050 rechtlich verankert. Die Festsetzung eines Zwischenziels mit 90% bis 2040 würde bedeuten, dass im Zeitraum von 2030-2040 die Emissionen um 35 Prozentpunkte reduziert werden müssen. Für den Zeitraum 2040-2050 müssten die Emissionen dann um die verbleibenden 10 Prozentpunkte reduziert werden.

Das Hauptproblem ist aus Sicht der WKÖ, dass Klimaziele nur dann Wirkung entfalten, wenn sie mit realistischen Maßnahmen unterlegt werden. Aktuell fehlt es an konkreten Instrumenten, die den Hochlauf von CO2-neutralen Lösungen ermöglichen und unterstützen. Hinzu kommt eine Vielzahl regulatorischer Hürden von denen hier nur einige exemplarisch genannt werden:

- Überschießende Nachhaltigkeitskriterien in der RED III und in den Wasserstoff und Low-Carbon Durchführungsrechtsakten (zB Additionalität, geografische Nähe, Gleichzeitigkeit der Produktion, Wasserstoff-Blending-Verbot, 70%-CO2-Reduktion über die Kette).

- Nicht funktionierende Zertifizierungssysteme, komplexe Nachweisdatenbanken (UDB) und Berichtspflichten.
- Es fehlt an Unterstützung für die Käufer von dekarbonisierten Brennstoffen, insbesondere um im internationalen Wettbewerb zu bestehen.
- Die großflächige Ausrollung von Alternativen wie Wasserstoff droht zu scheitern, insbesondere weil auch nur einzelne Produktionen gefördert werden, es aber an einer großvolumigen Speicher- und Transportinfrastruktur fehlt.
- Es fehlt an klaren Anrechnungsregeln für CCS, auch für mögliche Käufer von Emissionsrechten.
- Ein verständliches und umfassendes "Energie-Omnibus-Paket" - in Verbindung mit einer Überarbeitung der RED III-Richtlinie vor deren Implementierung in nationales Recht - zur Vereinfachung und Entlastung wäre dringend erforderlich, um regulatorische Kosten zu senken und Investitionen wieder attraktiv zu machen.
- Gleichzeitig müssen Kunden CO2-freie Energie nachfragen und sich leisten können - nur so entstehen tragfähige Geschäftsmodelle. Andernfalls droht die zur Zielerreichung notwendige Defossilisierung zur regulatorischen Pflichtübung ohne Marktwirkung zu werden. Die Folge wäre nicht Emissionsminderung, sondern Deindustrialisierung, da Wertschöpfung und Produktion in andere Weltregionen abwandern.

Deshalb kann das Reduktionsziel von 90% bis 2040 nicht unterstützt werden. Der Vorschlag sieht eine Reduktion der Netto-Treibhausgasemissionen um 90% im Vergleich zu 1990 vor, weiters könnte diese Verpflichtung indirekt durch deren Weiterentwicklung auf Basis von internationalem Recht verschärft und auch zeitlich noch weiter vorgezogen werden. Damit ist das eine unverhältnismäßig steile Reduktionsverpflichtung. Wir sprechen uns klar gegen das 2040-Ziel aus, das unnötig ambitioniert ist und in der vorgegebenen Art zu starr und unflexibel ist.

Das Ziel für 2040 sollte sich an einem linearen Reduktionspfad orientieren und auf dem 55%-Reduktionsziel für 2030 und dem Klimaneutralitätsziel (-100%) für 2050 aufbauen. Das vorgeschlagene 90% Ziel für 2040 würde einen abrupten und unverhältnismäßigen Reduktionsschritt zwischen 2030 und 2040 bedeuten, der weder wirtschaftlich tragbar noch technisch gerechtfertigt ist, und darüber hinaus den Wirtschaftsstandort Europa weiter gefährden wird.

Weiters ist zu berücksichtigen, dass der Mitteilung der Kommission vom Mai 2025 „Assessment of the Updated National Energy and Climate Plans“ und den endgültigen aktualisierten nationalen Energie- und Klimaplänen entnommen werden kann, dass die EU den Zielpfad zum 2030-Ziel zu Treibhausgasen in erster Linie aufgrund der äußerst hohen Emissionsverringerungen in Deutschland einhält. Dafür ist vor allem der Ausstieg aus der Kohleverstromung verantwortlich und jüngst auch der Import von Strom. Das Potenzial des Kohleausstiegs ist aber nicht unbeschränkt groß und auch von der nationalen politischen Akzeptanz abhängig. Es mehren sich auch Indizien, dass diese Akzeptanz abnimmt. Daher ist festzustellen, dass der Fortschritt hin zum 2030-Treibhausgas-Ziel der EU bisher nicht auf breiter Basis erfolgt und daher dessen Fortschreibung nicht ausreichend abgesichert ist. Das aber bringt ein wirtschaftliches Risiko mit sich, welches dann schlagend wird, wenn, bei mangelndem Fortschritt, das 2030-Ziel letztendlich ohne Rücksicht auf die wirtschaftliche Machbarkeit durch regulative Eingriffe erzwungen werden muss. Noch viel unsicherer ist daher aber die nachhaltige Erreichbarkeit eines 90% Ziels für 2040. Umso mehr braucht es entsprechend ausgestaltete Flexibilitäten.

Zu „Flexibilitäten“

Wir begrüßen, dass zur Erreichung des 2040 Ziels drei Flexibilitäten vorgeschlagen wurden. Bei deren genauerer Ausgestaltung ist besonders auf die Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit zu achten.

Anrechenbarkeit internationaler Zertifikate

So soll ab 2036 die Möglichkeit des Zukaufes von internationalen Emissionszertifikaten auf Basis des Art 6 des Pariser Klimaabkommens im Ausmaß von maximal 3% bestehen. Wir fordern eine Ausweitung des Mechanismus, sodass internationale Emissionszertifikate auch im ETS angerechnet werden können. Es gibt auch keinen Grund mit den internationalen Zertifikaten bis 2036 zu warten, das sollte bereits 2030 möglich sein. Auch sind 3% zu gering, hier sollten zumindest 10% möglich sein, um auch nur annähernd eine Chance auf Zielerreichung zu haben. Im Rahmen der früheren Lastenteilungsentscheidung (ESD) waren bis 2020 CDM-Gutschriften aus dem Clean Development Mechanism des Kyoto-Protokolls zulässig. Die Wiedereinführung solcher Instrumente ermöglicht eine flexiblere und kosteneffizientere Zielerreichung der EU-Klimaziele und unterstützt zugleich die nachhaltige Entwicklung in Schwellenländern.

Implementierung von CCUS in den EU-ETS

Weiters soll das EU-Emissionshandelssystem um die Möglichkeit des Handels mit Kohlenstoffspeicherung erweitert werden. Beispielsweise soll eine europäische Papierfabrik, die CO2 aus Bioenergie speichert, Zertifikate erzeugen und im Rahmen des EU-ETS verkaufen können. Damit soll ein wirtschaftlich stärkerer Anreiz zur CO2-Abscheidung und -Speicherung geschaffen werden. Dies wird grundsätzlich unterstützt, es braucht aber konkrete und einfache Regelungen für die Anrechnung im ETS.

Bereits in der Mitteilung der Kommission zum Klimaziel 2040 vom 6. Februar 2024 wird CCUS als eine zentrale Säule künftiger Klimamaßnahmen anerkannt. Darum wurde parallel auch eine Carbon Management Strategie von der EK vorgestellt. Details hierzu sind allerdings leider noch ausständig, wären aber dringend notwendig. Dies vor allem auch, um für die Transporte des CO2 von den Abscheidequellen hin zu Speicherstätten die notwendige Infrastruktur sicherzustellen, wobei auch der Bahntransport nicht außer Acht gelassen werden darf. Damit CCUS wirksam und im großen Umfang zur Zielerreichung beitragen kann, muss außerdem der Einsatz über die heutigen "hard to abate" Sektoren hinausgehen und auch vorübergehende („temporary“) CO2-Speicher durch eine geeignete, glaubwürdige, aber auch kosteneffiziente Anrechnung umfassen. Auch die Stahlindustrie muss entsprechend von Aussagen von IEA¹ und der OECD² anerkannt werden. Ein breiter und kosteneffizienter Einsatz von CCUS-Technologien ist unerlässlich, um die Technologie wirtschaftlich betreiben und einen international wettbewerbsfähigen, nachhaltigen Markt für CO2 etablieren zu können. Dabei (sowie beim Thema Carbon Removals und Carbon Farming) ist auf eine praxisnahe und für die Unternehmen handhabbare Zertifizierung (Methoden, Zertifizierungsstellen, etc.) zu achten. Es benötigt ein vermeidungsgerechtes Anreizsystem, das zwischen CO2-Vermeidung, Abscheidung und Nutzung differenziert.

CCUS ist ein wichtiger Ansatz zur Verringerung der Emissionen in hard-to-abate-Sektoren. Allerdings stehen diese Technologien nicht in einer Form zur Verfügung, die es erlaubt, Anlagen damit auszustatten, Emissionen zu reduzieren und wirtschaftlich zu arbeiten. Daher ist es in einer Übergangsphase notwendig, die nicht-vermeidbaren Prozessemmissionen (wie insbesondere in der Stein- und Keramik und bei sonstigen aus der Umwandlung entstehenden Prozessemmissionen) entweder komplett aus dem ETS auszuklammern, wie biogene Emissionen zu behandeln oder alternativ die Gratiszuteilung für diese Emissionen ohne Einschränkung zu verlängern.

¹ The Future of Hydrogen Seizing today's opportunities, Report prepared by IEA for the G20, Japan; p. 23

² Hydrogen in Steel: Addressing Emissions and Dealing with Overcapacity; OECD Science, Technology and industry Policy Papers; March 2025, No 174; p.34

Sektorflexibilität

Die Flexibilität zwischen Sektoren (Details dazu noch offen) ist wichtig, es bedarf jedoch auch konkreter sektorübergreifender Planungen.

Zu „Vereinfachung der Zielarchitektur“

Sobald das ETS II vollständig umgesetzt ist, fallen die bisher von der Lastenteilungsverordnung abgedeckten Emissionen im Wesentlichen - mit Ausnahme des Methans aus der Landwirtschaft - unter ein eigenes Emissionshandelssystem. ETS I und ETS II werden durch die kontrollierte und stetige Verringerung der in den Markt gebrachten Zertifikate eine jährliche Emissionsminderung sicherstellen. Nationale Parallelziele basierend auf der Lastenteilungsverordnung wären damit überflüssig, weshalb eine dementsprechende Anpassung notwendig wird, die im Sinne der angekündigten Simplifizierung und des Abbaus von Belastungen durchgeführt werden muss.

Zu „Stärkung der Governance“

Angesichts der bereits hinsichtlich der Erreichung des 2030-Treibhausgas-Zieles festzustellende Risiken ist es sehr wichtig, dass verstärkt wirtschaftliche Indikatoren eingeführt werden, welche die wichtigsten Voraussetzungen der Transformationspfade abbilden und somit eine Basis für die rechtzeitige Anwendung von Flexibilisierungsmechanismen bilden. Zu diesen Indikatoren gehören jedenfalls die Bezugskosten von Strom und Wasserstoff und anderer sauberer Energieformen (zB Kombinationen aus fossilen Brennstoffen und CCUS) aber auch wirtschaftliche Kennzahlen. Diese und auch analytische Auswertungen hinsichtlich deren Auswirkungen auf die Transformation, sind als Auftrag an die Kommission in Artikel 35 der Governance-Verordnung, welcher den Bericht über die Lage der Energieunion zum Inhalt hat, einzuführen. Dies kann über den Artikel 13 des EU-Klimagesetzes erfolgen. Dazu notwendige Datenerhebungsmechanismen sind basierend auf dafür relevante Rechtsakte einzuführen.

Zu „Wirksamen Carbon Leakage Schutz sicherstellen“

Ein robuster und umfassender Schutz vor Carbon Leakage muss für den Zeitraum bis 2040 und darüber hinaus sichergestellt werden, um die Wettbewerbsfähigkeit Europas zu sichern und eine Verlagerung zentraler und wertschöpfungsintensiver Sektoren in Länder mit weniger strengen Klimapolitiken zu verhindern. Schlüsselemente eines solchen Schutzes müssen sein:

- Exportregelung für CBAM-Produkte: Wie im Steel and Metals-Actionplan der Europäischen Kommission ausgeführt, ist es dringend notwendig, einen adäquaten, effektiven Exportausgleichsmechanismus für CBAM-erfasste Produkte zu schaffen, die in Drittländer ohne äquivalente CO2-Bepreisung exportiert werden. Ohne einen solchen Mechanismus wären europäische Unternehmen weiterhin ungeschützt den CO2-Kosten ausgesetzt, was ihre Wettbewerbsfähigkeit auf den Weltmärkten erheblich schwächen würde.
- Fortsetzung der kostenlosen Zuteilung im ETS I: Die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten im ETS I muss beibehalten werden, bis nachgewiesen ist, dass CBAM tatsächlich funktioniert und die umfassten Sektoren effektiv vor Carbon Leakage schützt.

Es ist zudem notwendig, die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten in ausreichendem Umfang fortzuführen, wenn sich Transformationsschritte verzögern, weil die wirtschaftlichen Voraussetzungen dafür nicht gegeben sind. Auch für EU-ETS-Standorte, an denen die Transformation zeitlich gestuft erfolgt, muss während der Übergangsphase für die noch nicht transformierten Aktivitäten weiterhin eine kostenlose Zuteilung erfolgen. Hierzu sei insbesondere die Verfügbarkeit von Strom und Wasserstoff zu wirtschaftlich leistbaren Preisen genannt. Diese Form der Flexibilisierung sollte, mit Hinblick auf die Unsicherheiten bei der Erreichung des 2030-Treibhausgas-Zieles, bereits ab 2026 wirksam werden.

Die europäischen Fluggesellschaften sind ebenso von der Abschaffung der Zuteilung von kostenlosen ETS-Zertifikaten betroffen, die dadurch bereits jetzt einen Mehraufwand von mehr als 2 Milliarden Euro zu tragen haben. Voraussichtlich wird sich diese Belastung bis 2030 mehr als verdoppeln, was den Trend der Abwanderung des Flugverkehrs ins EU-Ausland weiterhin verstärken wird. Es bedarf daher einerseits der Wiedereinführung von kostenlosen ETS-Zertifikaten für die Fluggesellschaften, sowie der Erhöhung der Verfügbarkeit von SAF-Zertifikaten. Die Zuteilung von 20 Millionen Zertifikaten bietet nur eine unzureichende Entlastung. Schätzungen zufolge werden bis 2040 rund 250 bis 300 Millionen SAF-Zertifikate benötigt. Zudem sollten die Einnahmen, die aus der Versteigerung von ETS-Zertifikaten für die Luftfahrt generiert werden, zur Förderung von SAF zweckwidmet werden. Es sei angemerkt, dass es zur Erreichung des Ziels einer klimaneutralen Luftfahrt 2050 einer globalen Lösung zum Einsatz von SAF und einer CO2-Bepreisung bedarf und die derzeit geltenden europäischen Regelungen stark wettbewerbsverzehrend auf die europäische Luftfahrt wirkt. Das führt dazu, dass sich immer mehr Verkehr auf außereuropäische Hubs verlagert, wodurch gleichzeitig mehr Emissionen entstehen und europäische Standorte an Attraktivität und Konnektivität einbüßen. Das Zurückfahren von steuerlichen Belastungen und überbordenden Regularien ist daher dringend notwendig, um wieder ein „level playing field“ im internationalen Vergleich zu schaffen.

- Die Festlegung eines Caps (und der CO2 Preise) muss nicht nur jetzt sondern jährlich in einem Impact Assessment analysiert werden.
- Sicherstellung einer EU-weiten rechtssicheren Umsetzung und Vereinheitlichung des Schutzes vor indirekten EU ETS Kosten oder aber deren Zentralisierung auf EU-Ebene. Ein innereuropäisches Level Playing Field muss unbedingt gewährleistet werden.
- Bereits mit dem heute in Kraft befindlichen Reduktionspfad im ETS I, werden im relevanten Zeitraum 2040 keine neuen Emissionsberechtigungen mehr vergeben. Die Anrechenbarkeit von CCUS ist offen. Die strenge Zielvorgabe des Zwischenziels für 2040 darf nicht dazu führen, dass hier weitere Verschärfungen zu Lasten der Industrie vorgenommen werden. Schon der aktuelle Reduktionspfad beraubt viele Sektoren einer europäischen Perspektive. Eine Revision des ETS I steht für das Jahr 2026 an und muss jedenfalls die Verfügbarkeit von EU ETS Zertifikaten unter vollumfänglicher Berücksichtigung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit von ETS-Betrieben vorsehen. Eine abgestimmte bzw. gemeinsame Überarbeitung von ETS I und CBAM ist anzustreben. Die Überarbeitung muss so gestaltet sein, dass es für die Industrie wieder eine Europäische Perspektive gibt.
- Anerkennung internationaler Emissionsgutschriften: Positiv hervorzuheben ist, dass der von der Kommission vorgelegte Vorschlag die Nutzung von internationalen Emissionszertifikaten auf Basis des Art 6 des Pariser Klimaabkommens ab 2036 im Ausmaß von 3% vorsieht. Wie bereits oben bei den Flexibilitäten beschrieben, bedarf es jedoch einer Ausweitung des Mechanismus, um einen effektiven Beitrag zur Zielerreichung und als Carbon Leakage Schutz zu leisten.
- Indirekte Verschärfung durch Weiterentwicklung außerhalb des Unionsrechts, etwa auf Basis der UNFCCC einschließlich von Zusagen wie der *nationally determined contributions* (NDCs), müssen vermieden werden, um die Planbarkeit und Rechtssicherheit zu gewährleisten.

- Weitere „enabling conditions“:
 - Verfügbarkeit international wettbewerbsfähiger zumindest kohlenstoffärmer Energien und Rohstoffe sowie entsprechender Infrastrukturen einschließlich für CO2;
 - Effektiver Handelsschutz zur Vermeidung strategischer Überkapazitäten außerhalb der EU;
 - Planbare und praktikable anwendbare Finanzierungsunterstützungen bezüglich CAPEX und OPEX für Dekarbonisierungsprojekte;
 - Effiziente, planbare Leitmärkte für kohlenstoffarme Produkte auf Basis dieser Punkte.

Es braucht in vielen Bereichen massive Investitionen, die nur mit öffentlicher Finanzierung und regulatorischen Erleichterungen möglich sein werden. Das betrifft insbesondere den Infrastrukturbereich, hier muss die öffentliche Hand auf europäischer und nationaler Ebene vorangehen, damit Unternehmen eine realistische Chance haben, die Ziele ohne massive Einschränkungen der Wettbewerbsfähigkeit zu erreichen.

III. Zusammenfassung

Der Vorschlag sieht eine Reduktion der Netto-Treibhausgasemissionen um 90% im Vergleich zu 1990 vor und stellt damit eine unverhältnismäßig steile Reduktionsverpflichtung dar. Das Ziel für 2040 sollte sich an einem linearen Reduktionspfad orientieren und auf dem -55%-Ziel für 2030 und dem Klimaneutralitätsziel (-100%) für 2050 aufbauen. Das vorgeschlagene 90% Ziel für 2040 würde einen abrupten und unverhältnismäßigen Reduktionsschritt zwischen 2030 und 2040 bedeuten, der weder wirtschaftlich tragbar noch technisch gerechtfertigt ist.

Die im Vorschlag enthaltenen Flexibilitäten sind grundsätzlich zu begrüßen, jedoch ist der derzeit vorgesehene Umfang der Anwendbarkeit zu gering für ein 90%-Ziel. Zudem fehlt es noch an der konkreten Ausgestaltung.

Die WKÖ kann daher den Vorschlag eines 90%igen Reduktionszieles für 2040 nicht unterstützen, da wir darin eine massive Gefährdung der heimischen und europäischen Wirtschaft sehen.

Wir ersuchen um Berücksichtigung und stehen für Rückfragen jederzeit zur Verfügung.

Freundliche Grüße

Dr. Harald Mahrer
Präsident

Mag. Jochen Danninger
Generalsekretär