

STELLUNGNAHME

EU-Taxonomie: Jetzt kommt es auf das Kleingedruckte an

Autor:innen: Victoria Harsch, Judith Schäfer, Simon Schäfer-Stradowsky, Benjamin Grosse

Die bevorstehende Einstufung von Investitionen in Erdgas und Atomkraft als ökologisch nachhaltig hat zu Beginn des neuen Jahres hohe Wellen in der Öffentlichkeit geschlagen. In seiner Stellungnahme macht das IKEM deutlich: Ob der Vorschlag der EU-Kommission auf die Pariser Klimaziele einzahlt, ist abhängig von den Bewertungskriterien.

Die technischen Bewertungskriterien für Erdgas und Atomkraft in der EU-Taxonomie

Mit der sogenannten Taxonomie-Verordnung¹ hat die Kommission im Sommer 2020 die Grundlage für eine EU-weit einheitliche Bewertung nachhaltiger Finanzprodukte geschaffen. Übergeordnet geht es der Kommission dabei um die Schaffung eines nachhaltigen Finanzwesens, das Kapitalflüsse langfristig zu nachhaltigen Wirtschaftstätigkeiten leitet.² Ein einheitliches Klassifikationssystem für nachhaltige Wirtschaftstätigkeiten soll Finanzprodukte vergleichbar machen, grenzüberschreitende Investitionen erleichtern sowie das Anlegervertrauen und den Verbraucherschutz stärken.³ Die Kommission möchte mit ihrer Taxonomie insbesondere Bedenken hinsichtlich „Greenwashings“ ausräumen.⁴ Dazu trifft die unmittelbar geltende – also keinen nationalen Umsetzungsakt benötigende – Verordnung Anforderungen, die Wirtschaftstätigkeiten erfüllen müssen, damit die Investition in sie als nachhaltig gilt und die Anlage auch als nachhaltig beworben werden kann.

Eine Wirtschaftstätigkeit ist ökologisch nachhaltig im Sinne der Taxonomie-Verordnung, wenn sie einen wesentlichen Beitrag zu einem Umweltziel leistet, keine wesentliche Beeinträchtigung der anderen Umweltziele darstellt und soziale Mindeststandards berücksichtigt.⁵ Die Verordnung nennt sechs Umweltziele: Klimaschutz, die Anpassung an den Klimawandel, den Schutz von Wasserressourcen, den Übergang zur Kreislaufwirtschaft, die Vermeidung von Umweltverschmutzung und den Schutz der Biodiversität und Ökosysteme.⁶ Ob die wirtschaftliche Tätigkeit des Betriebs oder Baus von Erdgas- oder Atomkraftwerken einen wesentlichen Beitrag zum Umweltziel Klimaschutz und Klimaanpassung leistet und keine wesentliche Beeinträchtigung anderer Umweltziele vorliegt, bestimmt sich nach Art. 10 und 11 Taxonomie-VO und anhand der technischen Bewertungskriterien, die die Kommission in einem delegierten Rechtsakt vom Juni 2021 erlassen hat.⁷ Zu diesem delegierten Rechtsakt hat die Kommission zur Jahreswende einen Änderungsvorschlag vorgebracht, der technische Bewertungskriterien für Erdgas und Atomkraft einführt. Gas- und Atomkraft werden dabei ausdrücklich als Wirtschaftstätigkeiten nach Art. 10 (2) Taxonomie-VO und damit als Übergangstätigkeiten klassifiziert.

Neue Atomkraftwerke, auch solche, deren Strom zur Herstellung von Wasserstoff verwendet wird, erfüllen nach dem Kommissionsvorschlag die Voraussetzungen nach Art. 10 (2) Taxonomie-Verordnung, wenn sie unter anderem einen Plan vorhalten, der die Endlagerfrage bis zum Jahr 2050 regelt. Dies betrifft nur solche neuen Atomkraftwerke, deren Baugenehmigung bis 2045 ausgestellt wurde. Im Übrigen verweisen die technischen Bewertungskriterien überwiegend auf die Einhaltung bestehenden Rechts.⁸ Daneben nimmt die Kommission bestehende Atomkraftwerke sowie deren Erweiterung, die bis zum Jahr 2040 genehmigt werden, in die Bewertungskriterien auf. Anders als bei den neuen Atomkraftwerken müssen nur solche (Erweiterungs-)Projekte, die nach 2025 genehmigt werden, einen Plan für die Endlagerfrage nach 2050 haben.⁹

Hinsichtlich wirtschaftlicher Tätigkeiten mit Erdgaskraftwerken trifft der Änderungsentwurf der Kommission differenziertere technische Bewertungskriterien. Damit Erdgaskraftwerke, die Strom erzeugen, das Umweltziel des Klimaschutzes fördern, müssen sie unter anderem entweder Lebenszyklus-Emissionswerte unter 100 g CO₂e/kWh haben oder, wenn ihre Baugenehmigung bis zum 31.12.2030 erteilt wird, Emissionswerte unter 270 g CO₂e/kWh oder einen durchschnittlichen Jahreswert unter 550 kg CO₂e/kW installierter Leistung über einen Zeitraum von 20 Jahren vorweisen. Solche Gaskraftwerke müssen stark emittierende Kraftwerke (also Kohlekraftwerke) ersetzen und eine ähnliche Leistung erbringen. Sie müssen einen „effective plan or commitment“ haben, ab 2026 mindestens 30%, ab 2030 mindestens 55% und ab 2036 dann 100% erneuerbare oder kohlestoffarme, „low-carbon“ Gase einzusetzen. Der Ersatz eines Kohlekraftwerks durch ein Gaskraftwerk muss zudem zu einer Emissionsreduktion von 55% pro kWh führen.¹⁰ Ähnliche Anforderungen werden an hocheffiziente Erdgaskraftwerke gestellt, die Wärme bzw. Kälte und Strom bereitstellen¹¹ und solche, die an ein Fernwärmenetz angeschlossen sind.¹² Die Kommission räumt ihnen jedoch, anders als den klassischen Gaskraftwerken, kein über 20 Jahre betrachtetes Emissionsbudget ein.

Die technischen Bewertungskriterien müssen von der Kommission regelmäßig, bei den Übergangstätigkeiten konkret alle 3 Jahre, überprüft und entsprechend den wissenschaftlichen und technologischen Entwicklungen angepasst werden, um auf einem „glaubwürdigen Weg“ zu bleiben.¹³ Dies gilt insbesondere

für die zeitlichen Vorgaben hinsichtlich Atomkraft und der prozentualen Steigerung des Einsatzes von erneuerbaren oder kohlenstoffarmen Gasen in Erdgaskraftwerken.¹⁴

Rechtspolitische Einordnung

Zunächst ist die unionsweit einheitliche Klassifikation für nachhaltige Finanzprodukte zu begrüßen. Die letzten Jahre haben ein gesteigertes Interesse von privaten Anlegern an nachhaltigen Finanzprodukten gezeigt. Gerade deutsche Anleger werden dabei aber grundsätzlich nicht Atomkraft und Erdgas im Sinn haben. Daher steht die Einstufung im Widerspruch zum ausweislichen Ziel der Taxonomie-Verordnung, Anlegervertrauen zu stärken und Greenwashing zu vermeiden. Die Nachfrage umweltbewusster Anleger nach Finanzprodukten, die Atomkraft oder Erdgas ausschließen, wird weiterhin bestehen. Daher wird die Existenzberechtigung privat geführter Standards zur Einstufung von nachhaltigen Finanzprodukten, die etwa Atomkraft oder Erdgas ausschließen,¹⁵ gerade nicht obsolet. Das Ziel einer einheitlichen Einstufung und des Schutzes des Verbrauchers vor einer Vielzahl von Öko-Siegeln kann so nicht erreicht werden. Da nachhaltige Finanzprodukte zukünftig eine immer größere Rolle spielen werden, es also um viel Geld geht, ist nachvollziehbar, dass möglichst viele Unternehmen innerhalb der Taxonomie als nachhaltig gelten wollen. Vor diesem Hintergrund können die technischen Bewertungskriterien direkten Einfluss auf die Ausgestaltung von Geschäftsmodellen haben – und dieser Einfluss kann positiv, auch für Erdgas oder Atomkraft genutzt werden. Denn die Kommission gibt bereits in den Erwägungsgründen der Taxonomie-Verordnung zu, dass es zwar zunächst nur um Finanzprodukte geht, die Klassifikation aber die Grundlage für weitere wirtschaftliche und regulatorische Maßnahmen bilden wird.¹⁶ Umso wichtiger also, die technischen Bewertungskriterien von Anfang an wirklich nachhaltig zu justieren. Wenn also Atomkraft und Erdgas aus realpolitischen Gründen aufgenommen werden müssen, können die technischen Bewertungskriterien ein wirkungsvoller Hebel dafür sein, wie der Betrieb dieser Anlagen ausgestaltet werden muss.

Atomkraft und Erdgas werden ausdrücklich als Brückentechnologien in der Regelungssystematik der Taxonomie-Verordnung verstanden, die sie auch sind. Die Aufnahme von Atomkraft als nachhaltig ist gerade für den deutschen Verbraucher vor dem Hintergrund des Atomausstiegs kontraintuitiv. Realpolitisch wird es für manche Mitgliedstaaten aber tatsächlich nicht möglich sein auf Atomkraft zur Überbrückung zu verzichten. Vor diesem Hintergrund muss der Kommissionsvorschlag auch als politischer Kompromiss begriffen werden, der nicht alle Stakeholder zufriedenstellen kann. Hinsichtlich Atomkraft verschieben die Bewertungskriterien die Endlagerfrage auf 2050, was die ungelöste Atommüllfrage auf die nächste Generation verlagert. Schwer von der Hand zu weisen ist, dass mit Atommüll, der teilweise erst in vielen tausenden Jahren zerfällt, auch andere Umweltziele, wie beispielsweise die Vermeidung von Umweltverschmutzung oder der Schutz der Biodiversität und Umweltsysteme belastet werden, selbst wenn die Taxonomie nicht davon ausgeht.¹⁷ Wenn Atomkraft schon Eingang in die Taxonomie findet, wurde zudem die Chance vertan weiterführende Nachhaltigkeitsanforderungen, z.B. an die Wertschöpfungskette von

Uran zu stellen. Dies wäre vor dem Hintergrund, dass Atomkraft einen Beitrag zur Entkarbonisierung der europäischen Energiewirtschaft leisten soll, wünschenswert gewesen.

Erdgas ist im Ampel-Koalitionsvertrag als Brückentechnologie anerkannt¹⁸ und auch die Erhöhung der Stromerzeugung durch KWK-Anlagen ist gesetzlich vorgesehen.¹⁹ Demzufolge werden auch Investitionen notwendig werden. Ob diese Investitionen nur über eine Aufnahme in die Taxonomie gelingen können, ist aus rechtspolitischer Sicht keinesfalls zwingend. Vor dem Hintergrund des Kohleausstiegs ist aber begrüßenswert, dass der Vorschlag für die technischen Bewertungskriterien die Anforderung trifft, dass Gaskraftwerke Kohlekraftwerke ersetzen müssen. Wann und wo dies geschieht, entscheiden schlussendlich die Mitgliedstaaten. Daher bedeutet die Einstufung keinesfalls, dass ein unkontrollierter Zubau von Erdgaskraftwerken durch erleichterten Investitionszufluss zu befürchten wäre. Die Festlegung von Emissionswerten unter 270 g CO₂e/kWh werden voraussichtlich eine hohe Effizienz von den Gaskraftwerken abverlangen, sodass wahrscheinlich nur Gas- und Dampfturbinenkraftwerke mit Kraft-Wärme-Kopplung in Betracht kommen werden. Die Begrenzung der Emissionswerte anhand eines durchschnittlichen Jahresbudgets über einen Betrachtungszeitraum von 20 Jahren wirft die Frage auf, weshalb ein Zeitraum von 20 Jahren gewählt wurde. Schließlich sollen nach den Bewertungskriterien die Gaskraftwerke ab 2036 zu 100% mit erneuerbaren oder CO₂-armen Gasen betrieben werden – also bereits in 14 Jahren. Trotzdem erscheint die Bemessungshöhe sinnvoll, da solche Gaskraftwerke, und hier kommen auch Gasturbinenkraftwerke in Betracht, nur ausreichend Emissionsbudget zur Verfügung gestellt bekommen, um Spitzenlasten ausgleichen zu können. Des Weiteren ist die Anforderung für die Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien in den Gaskraftwerken nicht rechtsverbindlich. Die technischen Bewertungskriterien fordern lediglich einen „effective plan or commitment“, dies herbeizuführen. Effektiver wäre es, Erdgaskraftwerke, so sie denn in die Taxonomie aufgenommen werden müssen, aus der Einstufung als nachhaltig herausfallen zu lassen, wenn sie den prozentualen Anteil nicht erreichen. Der Bemessungszeitraum für die Emissionen zusammen mit den Anforderungen zur Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien könnte insgesamt einen Beitrag leisten, dass Gasturbinenkraftwerke bereits wasserstoff-ready auf den Markt kommen – was zu begrüßen wäre. In diesem Zusammenhang stechen auch die „low-carbon gases“ hervor. Im Zusammenspiel mit der Aufnahme von Strom aus Atomkraft zur Herstellung von Wasserstoff in die Taxonomie lässt sich ablesen, dass die Kommission plant, Wasserstoff aus Atomkraft als nachhaltig zu betrachten. Damit wird leider die Gelegenheit vertan, sich schon jetzt klar zu grünem Wasserstoff zu bekennen und läuft stattdessen Gefahr, Vertrauenstatbestände für Wasserstoff aus Atomkraftstrom zu schaffen.

Ausblick

Bis 12. Januar können die Mitgliedstaaten der Kommission Rückmeldung geben, die diese bewertet und ihren Vorschlag überarbeiten kann. Dann können im Ministerrat oder dem Europaparlament keine Änderungen mehr vorgenommen werden. Zudem

wäre eine Ablehnung nur mit verstärkter qualifizierter Mehrheit im Rat, im EP einfache Mehrheit möglich. Österreich kündigte bereits an, gegen die Einstufung der Atomkraft vorzugehen zu wollen. Mitgliedstaaten können die Rechtmäßigkeit der Handlungen von Unionsorganen mit der Nichtigkeitsklage überprüfen und für nichtig erklären lassen.²⁰ Österreich geht davon aus, dass Atomkraft kein Umweltziel fördert und daher nicht unter die Taxonomie-Verordnung fallen kann. Im Übrigen wird sich die Kommission alle drei Jahre mit den Bewertungskriterien auseinandersetzen. Damit wird in regelmäßigen Abständen die

Möglichkeit eröffnet an den besonders wichtigen Stellschrauben Änderungen vorzunehmen. Diese Gelegenheiten muss auch Deutschland wahrnehmen, wenn das Ziel der Stärkung des Anlegervertrauens ernstgenommen werden soll. Trotzdem oder gerade deswegen ist es aber unwahrscheinlich, dass die Einstufung in ihren Grundsätzen noch einmal geändert wird: Sobald Investitionen in den Bau der Kraftwerke geflossen ist, spricht der Vertrauensschutz der Anleger eher gegen eine nachträgliche Änderung. Umso wichtiger sind also ambitionierte Vorgaben von Anfang an.

¹ Verordnung (EU) 2020/825 vom 18. Juni 2020 über die Einrichtung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen und zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/2088.

² Erwägungsgründe 9 und 11 VO (EU) 2020/825.

³ Erwägungsgrund 11 ff. VO (EU) 2020/825.

⁴ Erwägungsgrund 11 VO (EU) 2020/825.

⁵ Art. 3 VO (EU) 2020/825.

⁶ Art. 9 VO (EU) 2020/825.

⁷ Delegierte Verordnung (EU) 2021/2139 der Kommission vom 4. Juni 2021 zur Ergänzung der Verordnung (EU) 2020/852 des Europäischen Parlaments und des Rates durch Festlegung der technischen Bewertungskriterien, anhand deren bestimmt wird, unter welchen Bedingungen davon auszugehen ist, dass eine Wirtschaftstätigkeit einen wesentlichen Beitrag zum Klimaschutz oder zur Anpassung an den Klimawandel leistet, und anhand deren bestimmt wird, ob diese Wirtschaftstätigkeit erhebliche Beeinträchtigungen eines der übrigen Umweltziele vermeidet.

⁸ Annex I Nr. 4.27 Delegierte VO (EU) 2021/2139-E.

⁹ Annex I Nr. 4.28 Delegierte VO (EU) 2021/2139-E.

¹⁰ Annex I Nr. 4.29 Delegierte VO (EU) 2021/2139-E.

¹¹ Annex I Nr. 4.30 Delegierte VO (EU) 2021/2139-E.

¹² Annex I Nr. 4.31 Delegierte VO (EU) 2021/2139-E.

¹³ Art. 19 Abs. 5 VO (EU) 2020/825.

¹⁴ Art. 2a Delegierte VO (EU) 2021/2139-E.

¹⁵ Das FNG Siegel schließt beispielsweise Atomkraft aus: <https://fng-siegel.org/kriterien/>.

¹⁶ Erwägungsgrund 16 VO (EU) 2020/825.

¹⁷ So kritisiert die Heinrich-Böll-Stiftung das Gutachten des EU Joint Research Centres, auf Basis dessen die Einstufung von Atomkraft vorgenommen wurde: https://eu.boell.org/sites/default/files/2021-09/Sustainability_at_risk_2021_final_0.pdf?dimension1=ecology

¹⁸ Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, S. 59.

¹⁹ § 1 Abs. 1 KWKG.

²⁰ Art. 263, 264 AEUV.

Impressum:

IKEM – Institut für Klimaschutz,
Energie und Mobilität e.V.

Berlin • Greifswald • Stuttgart

www.ikem.de

Magazinstraße 15 – 16
10179 Berlin
T +49 (0)30 408 1870 10
F +49 (0)30 408 1870 29

info@ikem.de

Domstraße 20a
17489 Greifswald
T +49 (0)38 34 420 2100
F +49 (0)38 34 420 2002

lsrodi@uni-greifswald.de