

Kernenergie und die Taxonomie-Verordnung (Zusammenfassung)

im Auftrag des Bundesministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie

Vorgelegt von:

Rechtsanwältin Dr. Simone Lünenbürger

Rechtsanwalt Dr. Matthias Kottmann, Maître en Droit

Rechtsanwalt Dr. Korbinian Reiter, LL.M.

Brüssel und Berlin, 2. Juli 2021

Berlin Leipziger Platz 3 · 10117 Berlin · berlin@redeker.de

Bonn Willy-Brandt-Allee 11 · 53113 Bonn · bonn@redeker.de

Brüssel 172, Av. de Cortenberg · 1000 Brüssel · bruessel@redeker.de

Leipzig Stentzlers Hof · Petersstraße 39-41 · 04107 Leipzig · leipzig@redeker.de

London 4 More London Riverside · London, SE1 2AU · london@redeker.de

München Maffeistraße 4 · 80333 München · muenchen@redeker.de

ZUSAMMENFASSUNG

- (1) Die Verordnung (EU) 2020/852 (Taxonomie-Verordnung) schafft europaweit einheitliche Kriterien dafür, ob bzw. welche wirtschaftlichen Tätigkeiten als ökologisch nachhaltig einzustufen sind. Sie zielt darauf ab, als nachhaltig qualifizierte Aktivitäten dadurch (mittelbar) zu fördern, dass sie Transparenz für Investoren schafft. Sie legt jedoch weder regulatorische Anforderungen für die Durchführung von wirtschaftlichen Aktivitäten fest, noch führt sie für Aktivitäten oder Investitionen, die nicht als nachhaltig gelten, zu einem Verbot.
- (2) Gemäß der Taxonomie-Verordnung gilt eine Aktivität als nachhaltig, wenn sie
 - einen wesentlichen Beitrag zu einem oder mehreren der Umweltziele leistet,
 - keines der anderen Umweltziele wesentlich beeinträchtigt,
 - in Übereinstimmung mit sozialen Mindestschutzmaßnahmen durchgeführt wird und
 - den von der Kommission festgelegten technischen Prüfkriterien entspricht.
- (3) Mit Blick auf das erste Kriterium werden in Art. 10 Abs. 1 und 2 Taxonomie-Verordnung drei Kategorien von Tätigkeiten genannt, für die ein wesentlicher Beitrag zum Klimaschutz angenommen werden kann. Die Erzeugung von Atomstrom fällt unter keine dieser Kategorien, weil keine der vom Unionsgesetzgeber jeweils abschließend formulierten Voraussetzungen vorliegen. Damit ist es ohne Relevanz, dass die Erzeugung von Atomstrom häufig als CO₂-arme Tätigkeit angesehen wird. Dies genügt als solches nicht, um die Anforderungen der Taxonomie-Verordnung zu erfüllen.
- (4) Auf der Grundlage einer wörtlichen, systematischen, teleologischen und historischen Auslegung der Art. 10 Abs. 1 lit. a bis h Taxonomie-Verordnung kann Kernenergie nicht als „umweltfreundliche Tätigkeit“ im Sinn dieser Vorschrift angesehen werden. Insbesondere wurde im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens der Taxonomie-Verordnung „*klimaneutrale Energie (inkl. CO₂-neutrale Energie)*“, die ursprünglich in Art. 10 Abs. 1 lit. a Taxonomie-Verordnung neben erneuerbaren Energien ausdrücklich genannt war, ersatzlos gestrichen. Darüber hinaus kann die Kernenergie nicht als „ermöglichende Tätigkeit“ eingestuft werden, da sie die entsprechenden Anforderungen gemäß Art. 10 Abs. 1 lit. i und Art. 16 Taxonomie-Verordnung ebenfalls nicht erfüllt. Schließlich kann die Kernenergie auch nicht als „Übergangstätigkeit“ im Sinne

von Art. 10 Abs. 2 Taxonomie-Verordnung angesehen werden. Aus der Auslegung der Vorschrift folgt, dass diese CO₂-intensive Tätigkeiten erfasst, für die es derzeit keine CO₂-arme Alternative gibt. Soweit Kernenergie als CO₂-arme Tätigkeit betrachtet wird, kann sie also nicht zeitgleich als Übergangstätigkeit angesehen werden. Im Übrigen unterläge es erheblichen Zweifeln, ob Kernenergie den weiteren Voraussetzungen des Art. 10 Abs. 2 Taxonomie-Verordnung gerecht werden könnte.

(5) Darüber hinaus kann auch nicht davon ausgegangen werden, dass die Kernenergie das in Art. 17 Abs. 1 lit. b bis f Taxonomie-Verordnung geregelte Nachhaltigkeitskriterium erfüllt, nämlich die dort genannten Umweltziele nicht wesentlich zu beeinträchtigen. Dies folgt aus der Bandbreite der Ergebnisse wissenschaftlicher Studien und Untersuchungen bzw. einem bis dato teilweise feststellbaren Mangel an schlüssigen Beweisen, dass solche wesentlichen Beeinträchtigungen nicht vorliegen. Damit sprechen Art. 17 Taxonomie-Verordnung in Verbindung mit dem gem. Art. 19 Taxonomie-Verordnung anzuwendenden primärrechtlichen Vorsorgeprinzip jeweils für eine wesentliche Beeinträchtigung:

- In Bezug auf das Ziel der Anpassung an den Klimawandel scheint es an schlüssigen wissenschaftlichen Beweisen für die Widerstandsfähigkeit der Kernenergieerzeugung gegenüber dem Klimawandel zu fehlen. Dies gilt nicht nur bzgl. der erwarteten Zunahme von Extremwetterereignissen, sondern auch für den Anstieg des Meeresspiegels und der Temperaturen mit der Folge von Dürren, Mangel an Kühlwasser, Anstieg der Wassertemperatur und Interessenkonflikten für die Wassernutzung.
- Zudem scheint es auch keine ausreichende Grundlage für die Schlussfolgerung zu geben, dass der Uranabbau und die Uranvermahlung die anderen in Art. 17 Taxonomie-Verordnung genannten Umweltziele nicht erheblich beeinträchtigen. Diese Aktivitäten finden nämlich größtenteils außerhalb der EU statt, so dass man sich nicht auf die Anwendung von EU-Umweltnormen verlassen kann. Internationale Standards und Richtlinien, wie sie z.B. von der Internationalen Finanzkommission (IFC) entwickelt wurden, erscheinen nicht ausreichend, um erhebliche Schäden im Sinne der Taxonomie-Verordnung abzuwenden.
- Angesichts des empirisch nachgewiesenen Risikos schwerer Unfälle in Kernkraftwerken und unter Berücksichtigung der schwerwiegenden Folgen solcher Unfälle für die menschliche Gesundheit und die Umwelt ist darüber hinaus davon auszu-

gehen, dass es auch keine ausreichende wissenschaftliche Grundlage für die Annahme gibt, dass der Betrieb von Kernkraftwerken den Umweltzielen hinsichtlich der nachhaltigen Nutzung und des Schutzes der Wasser- und Meeresressourcen, der Verhütung und Kontrolle der Umweltverschmutzung und des Schutzes und der Wiederherstellung der biologischen Vielfalt und der Ökosysteme keinen erheblichen Schaden zufügt. Insbesondere gebieten es diese Umweltziele, die Untersuchung nicht auf den Menschen bzw. menschliche Todesfälle zu beschränken. Es sind vielmehr auch Wirkungen auf Ökosysteme sowie die Biodiversität zu erforschen, weil diese regelmäßig nicht von Katastrophenschutzmaßnahmen erfasst und (im Unterschied zu Menschen) z.B. nicht aus kontaminierter Umgebung evakuiert oder umgesiedelt werden können. Dies gilt auch dann, wenn eine solche gesonderte Untersuchung für andere Formen der Stromerzeugung ggf. entbehrlich sein könnte, weil diese keine der Kernenergie vergleichbaren Risiken langfristiger Wirkungen für Land und Wasser bergen.

- Auch in Bezug auf die Lagerung und Endlagerung abgebrannter Brennelemente und hochradioaktiver Abfälle spricht einiges dafür, dass keine ausreichende wissenschaftlich fundierte Grundlage für die Annahme vorhanden ist, dass signifikante Beeinträchtigungen der Umweltziele in Art. 17 Abs. 1 lit. c bis f Taxonomie-Verordnung (nachhaltige Nutzung und Schutz der Wasser- und Meeresressourcen, Kreislaufwirtschaft, Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung sowie Schutz und Wiederherstellung der biologischen Vielfalt und der Ökosysteme) ausgeschlossen werden können. Das gilt insbesondere für die Endlagerung von hochradioaktivem Abfall und abgebrannten Brennelementen. Beobachtbare Beispiele von Endlagern gibt es nicht und auch wissenschaftlich fundierte Prognosen werden naturgemäß zunehmend unsicherer, je weiter sie in die Zukunft reichen. Im Hinblick auf die Entsorgung von Abfall, der für mehr als 100 000 Jahre radioaktiv und ökotoxisch bleibt, sind daher im Zeitablauf zunehmende Unsicherheiten nicht von der Hand zu weisen. Zudem ist die Kernenergie mangels verfügbarer Kapazitäten für Endlagerung auf absehbare Zeit weiterhin auf Zwischenlager angewiesen, was zusätzliche Risiken mit sich bringt.
- (6) Auch eine Auslegung der Taxonomie-Verordnung im Lichte des EU-Primärrechts bestätigt, dass die Kernenergie nicht in die europäische Taxonomie aufgenommen werden kann. Die Taxonomie-Verordnung stützt sich nämlich auf Art. 114 AEUV, der die Rechtsgrundlage für Maßnahmen zur Errichtung und zum Funktionieren des Binnenmarktes darstellt. Diese Tatsache deutet darauf hin, dass der Unionsgesetzgeber nicht

die Absicht hatte, die Kernenergie zu erfassen. Tatsächlich enthält der Euratom-Vertrag spezifische Bestimmungen für Investitionen in die Kernenergie, die nach ständiger Rechtsprechung Vorrang vor der allgemeinen Zuständigkeit für den Binnenmarkt haben.

- (7) Darüber hinaus sprechen auch materielle Anforderungen des EU-Primärrechts wie der Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit sowie das Vorsorgeprinzip gegen eine Einbeziehung der Kernenergie in die europäische Taxonomie. Nach diesen Grundsätzen muss eine Maßnahme, die ausdrücklich auf die Förderung „nachhaltiger“ Investitionen abzielt, von einem besonders hohen Schutzniveau ausgehen. Die bloße Einhaltung der EU-Sicherheits- und Umweltvorschriften, die Voraussetzung für die legale Ausübung jeglicher Tätigkeit in der Union ist, kann in dieser Hinsicht nicht ausreichen. Zudem ist es nach dem Vorsorgeprinzip nicht erforderlich, das Vorhandensein eines Risikos zu beweisen, um Gegenmaßnahmen ergreifen zu können, sondern dafür genügt, dass es am Beweis des Ausschlusses eines solchen Risikos fehlt, solange es sich nicht um ein hypothetisches Risiko handelt. Insoweit sprechen insbesondere das nicht ausschließbare Risiko schwerer Nuklearunfälle und die weit in die Zukunft reichenden Unsicherheiten aufgrund der notwendigen Endlagerung hochradioaktiven Atommülls im Ergebnis gegen die Einstufung der Kernenergie als nachhaltig, auch als Übergangstechnologie.
- (8) Im Gegensatz dazu erfordern primärrechtliche Grundsätze wie Gleichbehandlung, Energiesicherheit oder das Recht der Mitgliedstaaten, ihren Energiemix zu wählen, nicht die Aufnahme der Kernenergie in die europäische Taxonomie. Insbesondere wird das Recht der Mitgliedstaaten, ihren Energiemix zu wählen, nicht beeinträchtigt, da die Taxonomie-Verordnung die Mitgliedstaaten in keiner Weise daran hindert, die Kernenergie zu nutzen und zu fördern.
- (9) Mit Blick auf das Verfahren zum Erlass delegierter Rechtsakte wirft der ungewöhnliche Ansatz der Kommission Fragen auf, vor der Einbindung der Plattform für ein nachhaltiges Finanzwesen gem. Art. 20 Taxonomie-Verordnung mehrere Sachverständigengutachten von Stellen anzufordern, die in der Taxonomie-Verordnung nicht vorgesehen sind. Dies könnte die Zuständigkeiten der Plattform berühren. Insoweit bleibt die weitere Entwicklung bis zur Entscheidung abzuwarten. Unabhängig davon gibt es indes guten Grund zu der Annahme, dass die Kommission zumindest derzeit mit ihrer Untersuchung hinter dem Ziel zurückgeblieben ist, alle erforderlichen Fachkenntnisse einzuholen, um die Kernenergie möglicherweise als nachhaltige Tätigkeit im Sinne

der Taxonomie-Verordnung zu betrachten. Sowohl im Hinblick auf die bereits veröffentlichten Gutachten als auch auf die Aufgabenstellung für weitere laufende Untersuchungen scheinen insoweit erhebliche Lücken zu bestehen.

- (10) Jeder delegierte Rechtsakt, der auf der Grundlage der Taxonomie-Verordnung erlassen wird und die Kernenergie irgendwie in die europäische Taxonomie einbezieht, wäre vor den EU-Gerichten anfechtbar. Der naheliegendste Weg wäre die Erhebung einer Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV. Darüber hinaus könnte auf Initiative eines nationalen Gerichts die Gültigkeit eines solchen delegierten Rechtsakts auch Gegenstand einer Vorabentscheidung nach Art. 267 AEUV sein.*

* Unsere Haftung für Aussagen und Bewertungen in diesem Dokument richtet sich ausschließlich nach den zwischen uns und dem Bundesministerium für Klimapolitik, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie vereinbarten Bedingungen. Wir haften nicht gegenüber Dritten, unabhängig davon, ob dieses Dokument mit oder ohne unsere Zustimmung Dritten zugänglich gemacht wurde.