

Eingangsbemerkung

Deutschland hat sich zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen in Deutschland und Europa ehrgeizige Ziele gesetzt. Für die Bundesregierung ist die Begrenzung des Klimawandels ein zentrales Anliegen. Wir haben uns vorgenommen, bis 2045 in Deutschland klimaneutral zu sein und wollen einen verlässlichen und kosteneffizienten Weg ausgestalten. Bereits 2022 werden wir endgültig aus der Atomkraft aussteigen; die Bundesregierung setzt sich auf europäischer und internationaler Ebene dafür ein, dass die Atomenergie für die von ihr verursachten Kosten selbst aufkommt. Bis 2030 werden wir idealerweise aus der Kohleverstromung aussteigen. Um unser Ziel zu erreichen, wollen wir insbesondere bis 2030 den Anteil der erneuerbaren Energien auf 80% ausbauen. Auch die EU hat sich ambitionierte Ziele für Treibhausgasminderung, den Ausbau der erneuerbaren Energien und die Steigerung der Energieeffizienz gesetzt, die gerade im „Fit-for-55-Paket“ aktualisiert werden.

Für den Übergang zur klimaneutralen, nachhaltigen und sauberen Wirtschaft ist es von zentraler Bedeutung, privates Kapital möglichst effizient in Wirtschaftsaktivitäten zu lenken, die an ehrgeizigen Nachhaltigkeitszielen ausgerichtet sind. Die Bundesregierung unterstützt daher grundsätzlich die Bemühungen der Europäischen Union für eine nachhaltige Finanzwirtschaft. Die Entwicklung einer ambitionierten und praktikablen Taxonomie als Teil des „Aktionsplans zur Finanzierung nachhaltigen Wachstums“ von 2018 ist ein wichtiges Transparenzinstrument für Finanzmarktakteure, um Investitionsmöglichkeiten in nachhaltige Wirtschaftstätigkeiten zu schaffen und Investitionen zu identifizieren.

Unser Ziel ist auch die Förderung von Transformationspfaden für mehr Energieeffizienz und zu mehr Stromgewinnung aus erneuerbaren Energien. Jegliche Übergangstechnologie muss sich an diesen Zielen ausrichten und darf insbesondere dem Ausbau oder dem Marktzugang der erneuerbaren Energien nicht entgegenstehen. Zudem muss auch bei Übergangstechnologien sichergestellt sein, dass diese mit den Nachhaltigkeitszielen in Einklang stehen, um Fehlinvestitionen zu vermeiden. Eine geringe CO₂-Intensität genügt nicht zur Einordnung als nachhaltig.

Aus Sicht der Bundesregierung ist Atomenergie nicht nachhaltig. Deshalb lehnen wir eine Aufnahme in den delegierten Rechtsakt unter der Taxonomie-VO ab. Schwere Unfälle mit großflächigen, grenzüberschreitenden und langfristigen Gefährdungen von Mensch und Umwelt können nicht ausgeschlossen werden (sog. Restrisiko). Atomenergie ist teuer und die Endlagerfrage ist nicht gelöst.

Erneuerbare Energien benötigen ergänzend flexible Anlagen, die schnell hoch bzw. heruntergefahren werden können, was Kernkraft nicht leisten kann.

Je länger Atomkraftwerke laufen, desto größer wird das Problem des Atommülls. Gleichzeitig bietet der Neubau von Atomkraftwerken keine kurzfristige Möglichkeit zum Ausstieg aus dem besonders CO₂-intensiven Energieträger Kohle, da diesbezügliche Genehmigungs- und Bauprozesse in der Regel Jahrzehnte in Anspruch nehmen. Auch neue Reaktorkonzepte wie Small Modular Reactors (SMR) sind nicht ausgereift, bringen ähnliche Probleme mit sich und können deshalb nicht als nachhaltig eingestuft werden. Daraus ergeben sich aus Sicht der Bundesregierung auch rechtliche Bedenken gegen den Delegierten Rechtsakt, da es zweifelhaft ist, ob die Aufnahme von Atomenergie mit den Vorgaben der Taxonomieverordnung vereinbar ist.

Bei einer realistischen Berücksichtigung der Risikokosten (ohne Staatshaftung) würde kein privates Geld in Atomkraft investiert. Auch Verbraucher und Verbraucherinnen in Deutschland und auch in vielen anderen europäischen Ländern würden eine Aufnahme von Atomkraft in die Nachhaltigkeitsdefinition, ablehnen, da dies dem vorherrschenden Nachhaltigkeitsverständnis widerspricht.

Die Bundesregierung weist außerdem darauf hin, dass es inkonsistent ist, wenn der delegierte Rechtsakt für Erdgas als Übergangstechnologie zu recht strikte Voraussetzungen definiert und bspw. technischen Fortschritt verlangt, bei der Atomenergie demgegenüber den derzeitigen Stand der Technik und die geltende Rechtslage ausreichen lässt. Auch gibt es keine Anforderungen an den Schutz gegen Terrorangriffe oder an ein konkretes Enddatum für eine Entscheidung zu einem Endlager mit überprüfbaren Zwischenschritten. Zudem ist für die Bundesregierung nicht ersichtlich, wie ein Atomkraftwerk, das nach 2035 errichtet wird, angesichts der üblichen Bau- und Genehmigungszeiten zur Erreichung der 2050-EU-Klimaziele beitragen kann.

Angesichts der ambitionierten Klimaziele gilt es den Ausstieg aus der Nutzung sämtlicher fossiler Energieträger voranzutreiben. Aus diesem Grund ist aus Sicht der Bundesregierung auch die Nutzung von Erdgas langfristig nicht nachhaltig. Jedoch bildet für die Bundesregierung der Brennstoff fossiles Gas in hochmodernen und effizienten Gaskraftwerken für einen begrenzten Übergangszeitraum - bis zur Umstellung auf einen auf erneuerbaren Energien beruhenden Energiesektor - eine Brücke, um den schnellen Kohleausstieg zu ermöglichen und dadurch kurzfristig CO₂-Einsparungen zu erreichen und den Hochlauf der erneuerbaren Energien zu begleiten.

Entscheidend für die Einstufung als Übergangstechnologie ist, dass die Gaskraftwerke die schnelle Umstellung auf erneuerbare Energien und die Reduktion der Emissionen im Energiesektor insgesamt unterstützen, die erneuerbaren Energien ergänzen und nicht verdrängen und ihren Betrieb rechtzeitig auf Wasserstoff umstellen. Ein klar umrissener Innovationspfad bei Gaskraftwerken hin zur Energiegewinnung aus erneuerbaren, nachhaltig erzeugten Energieträgern, wie vor allem grünen Wasserstoff, ist vorgezeichnet. Um hier schnell voranzukommen, müssen die notwendigen Investitionen zur Ertüchtigung des Energiesystems bereits heute eingeleitet werden.

Das ist im Einklang mit den Klimazielen. Gaskraftwerke, die Wasserstoff-Ready sind und damit vollumfänglich mit erneuerbarem Wasserstoff betrieben werden können, bieten die Möglichkeit zur kurzfristigen Umstellung auf eine nachhaltige Energiegewinnung mit erneuerbaren Energieträgern.

Es ist daher für die europäischen Reduktionsziele auch unter Wahrung der Versorgungssicherheit entscheidend, dass der Aufbau einer auf erneuerbaren Rohstoffen beruhenden Gasenergieversorgung durch hochmoderne und effiziente Gaskraftwerke unter strengen, aber realistisch erreichbaren Kriterien ermöglicht wird.

Um das zu erreichen sind Verbesserungen an den im Entwurf festgelegten technischen Kriterien notwendig, die wir im Folgenden im Detail darstellen.

1. Auch für Kraft-Wärme-Kopplungs-Anlagen und Fernwärme sollten jährliche Emissionsbudgets definiert werden. Die Kommission wird gebeten, hierfür realistische Werte festzusetzen.
2. Die beim Fuel Switch verlangten Zwischenschritte mit Beimischungsquoten dekarbonisierter Gase von 30% bis 2026 und 55 % bis 2030 sind nicht realistisch zu erreichen. In der Markthochlaufphase mit knappen Verfügbarkeiten können die Zwischenschritte die Umstellung auf erneuerbaren Wasserstoff in anderen Sektoren (insb. Industrie) behindern. Daher sollten Zwischenschritte ausgespart und der Fuel Switch ab 2036 flexibel ermöglicht werden. In jedem Fall sind die Fuel Switch Anforderungen aus unserer Sicht als Richtwerte zu verstehen, die jeweils unter Berücksichtigung der tatsächlich verfügbaren Menge entsprechender Brennstoffe bewertet werden müssen. Dies sollte im Text eindeutig klargestellt werden, auch um sicherzustellen, dass eine Haftung für diese nicht vom Kraftwerksbetreiber beeinflussbare Voraussetzung ausgeschlossen ist.
3. Die Anforderungen nach dem „Do no significant harm“ (DNSH)-Grundsatz müssen konsistent mit den Anforderungen an die Einstufung als Übergangstechnologie sein und der Systematik unter

Einbeziehung von strengen Emissionsgrenzwerten und -budgets erfolgen. Sie dürfen nicht strenger sein als die Richtwerte für einen signifikanten Beitrag. Daher sollten zumindest die für einen signifikanten Beitrag angelegten Jahresbudgets ergänzt werden. Zudem sollte auch hier ein Zeitpunkt für einen 100%igen Fuel Switch definiert werden. Für die Ausgestaltung der Anforderungen im Einzelnen ist zudem zu beachten, dass das DNSH-Prinzip über die Taxonomie hinausgeht und in verschiedenen anderen EU-Rechtsakten, wie insbesondere in den Klima-, Umwelt- und Energiebeihilfeleitlinien, in Bezug genommen wird und somit auch mit den sich daraus ergebenden Anforderungen an das Energiesystem konsistent sein muss.

4. Ebenso müssen die Regeln, die bei der Ersetzung von Kraftwerken Anwendung finden, so gestaltet werden, dass der Umbau des Energiesystems nicht behindert wird. Dafür sollten sie ausreichend flexibel sein. Es sollte zudem klargestellt werden, dass sich der Ersatz und der 15%ige Kapazitätzuwachs auf die stillgelegte Kapazität in einem Mitgliedstaat bezieht, nicht auf einzelne Anlagen und Standorte. Der Ersatz bestehender Kraftwerke sollte auch mit mehreren neuen Anlagen und an mehreren Standorten möglich sein.

Es sollte auch ein Ersatz alter Gaskraftwerke durch moderne, Wasserstoff-ready Anlagen möglich sein. Die Verpflichtung zu einer Treibhausgas-Reduktion von 55% ist hierbei unrealistisch. Die Kommission sollte daher für den Fall der Ersetzung alter durch neue Gaskraftwerke realistische Werte festlegen.

5. Der Zubau und Ausbau der Fernwärmenetze, z.B. um Öl- und Gas-Heizungen in einzelnen Haushalten zu ersetzen, ist ein wichtiges Instrument für den Übergang zu einem klimaneutralen und nachhaltigen Wärmesektor. Daher sollte die Ersatzregel bei Fernwärme gestrichen oder zumindest ein angemessener Kapazitätzuwachs vorgesehen werden, da ein Vergleich zu bestehenden Anlagen nicht adäquat ist.

Neben Offenlegungspflichten für Unternehmen ist die zügige Etablierung einer vollen Transparenz für Investoren in Finanzprodukte unerlässlich und müsste in den für nachhaltige Investments vorhandenen relevanten Vorschriften verankert werden, um privaten Akteuren am Finanzmarkt eine informierte Entscheidung über Reichweite und Gegenstand ihrer Investitionen zu ermöglichen.

Angesichts der sehr grundsätzlichen und politischen Bedeutung der hier behandelten Fragen, wäre aus Sicht der Bundesregierung ein ordentliches Gesetzgebungsverfahren und eine öffentliche Konsultation angemessen, weil dies angemessene Einflussmöglichkeiten der Mitgliedstaaten und des Europäischen Parlaments gewährleistet hätte.

Technischer Annex

Atomkraft

Restrisiko

Atomenergie ist eine Hochrisikotechnologie mit dem unvermeidbaren Restrisiko schwerer Unfälle mit erheblichen, auch grenzüberschreitenden radiologischen Folgen; auch terroristische Angriffe sind nicht auszuschließen. Diese Folgen können unmittelbare, großflächige Gefährdungen von Leben und Gesundheit innerhalb Europas sein, ebenso wie weitreichende ökonomische und psychosoziale Auswirkungen. Das Regelwerk, auf das der Entwurf des Delegierten Rechtsaktes Bezug nimmt, soll schwere Unfälle zwar möglichst vermeiden oder zumindest ihre Auswirkungen begrenzen, kann sie jedoch nie ausschließen. Die Unvermeidbarkeit schwerer Unfälle haben Tschernobyl und Fukushima eindringlich vor Augen geführt. Die ganzheitliche Betrachtung der potentiellen Auswirkungen ist daher aufgrund des Risikopotenzials bei dieser Art der Stromerzeugung unabdingbar.

Laufzeitverlängerungen

Der Entwurf des Delegierten Rechtsaktes schließt auch den Weiterbetrieb existierender Atomkraftwerke und deren Laufzeitverlängerungen mit ein. Die meisten der derzeit in der EU betriebenen Atomkraftwerke sind über 30 Jahre alt; ursprünglich waren die Anlagen für eine Betriebsdauer von 30-40 Jahren konzipiert. Sicherheitstechnische Nachrüstungen sind, u.a. wegen der baulichen Gegebenheiten, jedoch immer nur in einem begrenzten Umfang sinnvoll möglich. Auch werfen Alterung und Versprödung von Materialien mit Laufzeiten jenseits der Auslegungsbetriebsdauer zunehmende Fragen auf.

Zwischen- und Endlagerung

Auch bei der Zwischenlagerung radioaktiver Abfälle können im Sinne des Restrisikos Stör- und Unfälle sowie sonstige Eingriffe Dritter (z.B. terroristische Angriffe) nicht ausgeschlossen werden. Hiermit setzt sich der Entwurf – wie schon bei Atomkraftwerken – nicht auseinander.

Mit Blick auf die Endlagerproblematik bleibt festzuhalten, dass endzulagernde radioaktive Abfälle aus der Atomkraftnutzung nicht vermeidbar sind, dass aber bislang keine Entsorgungsoption für hochradioaktive Abfälle besteht. Diese Situation kann auch die Vorgabe des Entwurfs des delegierten Rechtsakts, dass nationale Pläne für den Betrieb eines solchen Endlagers bis 2050 vorliegen müssen, nicht heilen. Hinzu kommt, dass es bislang keinerlei empirische Langzeiterfahrungen im Bereich der Endlagerung schwach- und mittlerradioaktiver Abfälle gibt; es gibt auch negative Betriebserfahrungen. Zudem fehlt jegliche Operationalisierung des Endlagerplans: es fehlen z.B. Zwischenschritte, die von der Kommission überprüft werden. Unspezifisch bleibt auch die Forderung, dass der Mitgliedstaat einen „radioactive waste management fund“ und einen „nuclear decommissioning fund“ eingerichtet haben muss, um am Ende der Laufzeit des Atomkraftwerkes dessen Rückbau und Entsorgung sicherstellen zu können. Offen bleibt auch, wie die Erfüllung dieser Anforderung überprüft werden soll, abgesehen von der allgemeinen Vorgabe, alle fünf Jahre zu dazu zu berichten.

Neue Reaktorkonzepte

Der Vorschlag der Kommission, vorkommerzielle Entwicklungen, sog. „Advanced technologies“, in die Taxonomie einzuschließen, berücksichtigt nicht die verbleibenden Risiken solcher Reaktorkonzepte. Diese Reaktortypen basieren zumeist auf seit Jahrzehnten bekannten Prinzipien und Konzepten, die sich jedoch aus diversen technischen, sicherheitstechnischen und/oder wirtschaftlichen Gründen bisher nicht durchsetzen konnten. Dies gilt zum Beispiel auch für Flüssigsalzreaktoren. Bei anderen handelt es sich um Konzeptstudien, die bislang noch nie großtechnisch erprobt wurden und daher sicherheitstechnisch nicht abschließend bewertet werden können. Eine Einstufung als nachhaltig kann nicht erfolgen. Diese Problematik trifft auch auf „Small Modular Reactors“ zu.

Deutschland lehnt die Aufnahme von Atomkraft in den delegierten Rechtsakt nachdrücklich ab.

Sicherungsanforderungen

Die Sicherungsanforderungen sind deutlich zu gering, bspw. fehlen Absicherungen gegen Terrorangriffe.

Insgesamt erscheint es nicht nachvollziehbar, dass bei den Anforderungen an die Atomenergie lediglich auf den bestehenden Rechtsrahmen und den Stand der Technik verwiesen wird, obwohl es hier um eine Übergangstechnologie mit erheblichen Problemen geht, die nach dem Vorschlag der KOM als besonders nachhaltig eingestuft werden soll.