

Europa in der Taxonomie-Falle

Europarechtlich darf die Kommission nicht über die Nachhaltigkeit von Atomenergie und Erdgas entscheiden

Philipp Eckhardt und Götz Reichert



Am 31. Dezember 2021 legte die Europäische Kommission den Entwurf für einen delegierten Rechtsakt zur EU-Klimataxonomie vor. Demnach will sie Atomenergie und Erdgas als „ökologisch nachhaltig“ einstufen. Deutschland hat starke Bedenken, Österreich und Luxemburg haben bereits Klagen angekündigt. Dieser ceput analysiert insbesondere, ob Europäisches Parlament und Rat rechtlich überhaupt befugt waren, der Kommission in dieser wesentlichen Frage die Befugnis zu übertragen, einen delegierten Rechtsakt zu erlassen.

- ▶ Die Kommission hat sich mit der Taxonomie-Verordnung in eine doppelte Falle manövriert: politisch in der Frage, was als „ökologisch nachhaltig“ gelten soll, rechtlich in der Frage, ob sie zur Entscheidung darüber überhaupt ermächtigt werden kann.
- ▶ Mit ihrem faktischen Taxonomie-Monopol hat sich die Kommission das Recht übertragen lassen, Wirtschaftstätigkeiten als „ökologisch nachhaltig“ einzustufen. Eine Einstufung ist jedoch, wie die aktuelle Kontroverse beweist, zumindest für Atomenergie und Erdgas hochumstritten.
- ▶ Sollte die Kommission den delegierten Rechtsakt zur EU-Klimataxonomie erlassen, so wäre er im regulären Verfahren kaum noch zu stoppen, weil sich dafür weder im Parlament noch im Rat die erforderlichen Mehrheiten abzeichnen. Es bliebe dann allein eine Klage vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH).
- ▶ Europarechtlich durften Parlament und Rat die Kommission gar nicht zur Einstufung der „ökologischen Nachhaltigkeit“ von Atomenergie und Erdgas ermächtigen, da es sich um eine politisch hochumstrittene Grundsatzentscheidung und nicht nur um eine „nicht wesentliche“, technische Detailregelung handelt. Der EuGH müsste daher urteilen, dass der delegierte Rechtsakt gegen den Wesentlichkeitsvorbehalt zugunsten des EU-Gesetzgebers verstößt und daher nichtig ist.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Grüne Taxonomie und delegierter Rechtsakt	3
2.1	Was regelt die grüne Taxonomie?.....	3
2.2	Was ist ein „delegierter Rechtsakt“?.....	4
3	Erlass delegierter Rechtsakte zur grünen Taxonomie	5
3.1	Erster delegierter Rechtsakt zur EU-Klimataxonomie.....	5
3.2	Zweiter delegierter Rechtsakt zur EU-Klimataxonomie	6
3.3	Weitere delegierte Rechtsakte zur grünen Taxonomie	6
4	Bewertung	7
4.1	Politisch-ökonomische Bewertung.....	7
4.2	Juristische Bewertung	9
5	Ausblick	11

1 Einleitung

Am späten Silvesterabend 2021, kurz vor dem Jahreswechsel, veröffentlichte die Europäische Kommission im Rahmen der „grünen Taxonomie“ den Entwurf eines „delegierten Rechtsakts“. Demnach will sie die Atomenergie und bestimmte Erdgastechnologien – unter Bedingungen – als „ökologisch nachhaltige“ Wirtschaftstätigkeiten einstufen. Auch wenn die Veröffentlichung des Rechtsaktentwurfs und dessen Inhalt in Fachkreisen erwartet worden war, so hat er doch hitzige Debatten ausgelöst – Europa ist tief gespalten: Frankreich und zahlreiche weitere EU-Mitgliedstaaten begrüßen die potentielle Einstufung von Atomenergie als nachhaltig. Österreich und Luxemburg kündigen an, dagegen vor dem EuGH klagen zu wollen. Deutschland spricht sich zwar dezidiert gegen die Nachhaltigkeit von Atomenergie aus, ist aber mit der Einstufung von Erdgas als nachhaltige „Brückentechnologie“ zur Erreichung von Klimaneutralität weitgehend einverstanden.

Dieser cepInput analysiert die Hintergründe der aktuellen Kontroverse. Abschnitt 2 stellt die Grundlagen der grünen Taxonomie dar. Abschnitt 3 erläutert das Verfahren zum Erlass „delegierter Rechtsakte“, das hier von besonderer europarechtlicher Brisanz ist. Abschnitt 4 bewertet die aktuelle Lage unter politisch-ökonomischen und juristischen Gesichtspunkten. Abschnitt 5 gibt einen Ausblick auf die möglichen weiteren Entwicklungen.

2 Grüne Taxonomie und delegierter Rechtsakt

2.1 Was regelt die grüne Taxonomie?

Nach langen Vorarbeiten legte die Kommission im Mai 2018 einen Verordnungsvorschlag zur Einführung einer grünen Taxonomie vor.¹ Dahinter steckt die Idee, durch ein Klassifizierungssystem Kriterien festzulegen, anhand derer bestimmt werden kann, ob eine Wirtschaftstätigkeit als „ökologisch nachhaltig“ eingestuft werden kann. Ziel ist es, damit den Grad der ökologischen Nachhaltigkeit einer Investition ermitteln zu können und mittelfristig insbesondere private Gelder verstärkt in „ökologisch nachhaltige“ Tätigkeiten zu lenken.² Nach zähen Verhandlungen einigten sich das Europäische Parlament und der Rat schließlich Ende 2019 auf die Einführung der grünen Taxonomie. Die entsprechende Verordnung trat im Juli 2020 in Kraft.^{3,4}

Im Rahmen der Taxonomie-Verordnung wurden insgesamt vier Bedingungen festgelegt, die allesamt erfüllt sein müssen, damit eine Wirtschaftstätigkeit als „ökologisch nachhaltig“ gelten kann:⁵

1. Sie muss „wesentlich“ zu mindestens einem von sechs Umweltzielen beitragen; das sind (1) der Klimaschutz, (2) die Anpassung an den Klimawandel, (3) die nachhaltige Nutzung und der Schutz von Wasser- und Meeresressourcen, (4) der Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft, (5) die Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, und (6) der Schutz und die Wiederherstellung der Biodiversität und der Ökosysteme.

¹ Vorschlag COM(2018) 353 vom 24. Mai 2018 für eine Verordnung über die Einrichtung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen.

² Ebd., S. 1.

³ Rat der EU, Nachhaltiges Finanzwesen: EU erzielt politische Einigung über ein einheitliches EU-Klassifikationssystem, Pressemitteilung vom 18. Dezember 2019.

⁴ Verordnung (EU) 2020/852 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2020 über die Einrichtung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen und zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/2088 [„Taxonomie-Verordnung“].

⁵ Taxonomie-Verordnung [(EU) 2020/852], Art. 3 und 9.

2. Sie darf keines dieser sechs Umweltziele „erheblich“ beeinträchtigen („no significant harm“).
3. Sie muss „technische Bewertungskriterien“ erfüllen, anhand derer entschieden wird, unter welchen Umständen sie „wesentlich“ zu einem der sechs Umweltziele beiträgt oder diese „erheblich“ beeinträchtigt.
4. Sie muss mit einem „Mindestschutz“ für Arbeitnehmer vereinbar sein.

Die Verordnung unterscheidet zudem zwischen drei verschiedenen Klassen von Wirtschaftstätigkeiten, die jeweils als „ökologisch nachhaltig“ gelten können:⁶

1. Per-se nachhaltige Tätigkeiten: Das sind Tätigkeiten, die von sich aus die vier oben genannten Bedingungen erfüllen. Dazu zählt etwa die Erzeugung, Übertragung oder Nutzung erneuerbarer Energien. Diese dienen bspw. dem Umweltziel „Klimaschutz“, da sie einen Beitrag zur Vermeidung oder Verringerung von Treibhausgasemissionen leisten.
2. „Ermöglichende Tätigkeiten“: Das sind Tätigkeiten, die zwar nicht „wesentlich“ zu den Umweltzielen beitragen, aber andere wirtschaftliche Tätigkeiten dabei unterstützen, ihrerseits einen „wesentlichen“ Beitrag zu leisten. Ein übliches Beispiel ist hier die Herstellung von Windrädern.
3. „Übergangsaktivitäten“: Das sind Tätigkeiten, die einen wesentlichen Beitrag zum Umweltziel Klimaschutz leisten und den Weg zur Klimaneutralität unterstützen, für die es jedoch u.a. (noch) „keine technologisch und wirtschaftlich durchführbare CO₂-arme Alternative“ gibt.

2.2 Was ist ein „delegierter Rechtsakt“?

In der Verordnung ist verankert, dass die Kommission die Befugnis erhält, die erwähnten „technischen Bewertungskriterien“ im Wege sogenannter „delegierter Rechtsakte“ festzulegen. Dies sind „Rechtsakte ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung zur Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften“ eines Gesetzgebungsaktes („Basisrechtsakt“).⁷ Der EU-Gesetzgeber – Europäisches Parlament und Rat – haben der Kommission damit Rechtsetzungsbefugnisse übertragen. Diese ermächtigen die Kommission dazu, im Detail die Kriterien zu bestimmen, anhand derer entschieden wird, unter welchen Umständen eine Wirtschaftstätigkeit „wesentlich“ zu einem Umweltziel beiträgt oder dieses beeinträchtigt.⁸ Bei der Festlegung muss sie dabei insgesamt elf Bedingungen erfüllen: So muss sie den Grundsatz der Technologieneutralität wahren und kurz- und langfristige Auswirkungen einer Tätigkeit auf ein Umweltziel berücksichtigen. Auch sollen die Kriterien, möglichst quantitativer Art sein und Schwellenwerte enthalten, und sie müssen sich auf „schlüssige wissenschaftliche Erkenntnisse“ und das Vorsorgeprinzip stützen. Generell gilt, dass die Kriterien Tätigkeiten zur Erzeugung von Strom, bei denen feste fossile Brennstoffe, z.B. Kohle, genutzt werden, in jedem Fall ausschließen müssen und dass die Kommission diese somit nicht als „ökologisch nachhaltig“ einstufen darf.⁹ Die Kommission kann die Bewertungskriterien für jedes der sechs oben aufgeführten Umweltziele festlegen. Sie wurde dabei von den EU-Gesetzgebern beauftragt, die

⁶ Ebd., Art. 10–16.

⁷ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), Art. 290.

⁸ Taxonomie-Verordnung [(EU) 2020/852], Art. 23 i.V.m. Art. 10 Abs. 3, Art. 11 Abs. 3, Art. 12 Abs. 2, Art. 13 Abs. 2, Art. 14 Abs. 2, Art. 15 Abs. 2.

⁹ Ebd., Art. 19.

entsprechenden delegierten Rechtsakte für die beiden Umweltziele „Klimaschutz“ und „Anpassung an den Klimawandel“ bis Ende 2020¹⁰ und für die anderen Umweltziele bis Ende 2021¹¹ festzulegen.

Die Kommission muss einen delegierten Rechtsakt gleichzeitig dem Parlament und dem Rat zuleiten, sobald sie ihn offiziell erlässt.¹² Im Anschluss können beide EU-Gesetzgebungsorgane binnen vier Monaten Einwände gegen den erlassenen Rechtsakt erheben. Tun sie dies nicht, tritt der Rechtsakt in Kraft. Sowohl das Parlament als auch der Rat können die Frist von vier Monaten um zwei Monate verlängern.¹³ Mögliche Einwände des Parlaments gegen einen delegierten Rechtsakt sind mit der einfachen Mehrheit seiner Mitglieder – derzeit 353 Abgeordnete – möglich.¹⁴ Im Rat bedarf es hierfür einer qualifizierten Mehrheit.¹⁵ Diese ist erreicht, wenn mindestens 55% der Mitgliedstaaten zustimmen und diese mindestens 65% der Bevölkerung der EU repräsentieren.¹⁶ Folglich sind mindestens 20 Mitgliedstaaten erforderlich, um einen delegierten Rechtsakt im Rat zu blockieren.

3 Erlass delegierter Rechtsakte zur grünen Taxonomie

3.1 Erster delegierter Rechtsakt zur EU-Klimataxonomie

Nach Inkrafttreten der Taxonomie-Verordnung im Juli 2020 hat sich die Kommission zunächst auf die Ausarbeitung der delegierten Rechtsakte zu den ersten beiden Umweltzielen – Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel – konzentriert. Am 4. Juni 2021 legte sie einen ersten delegierten Rechtsakt mit den technischen Bewertungskriterien zur Ermittlung derjenigen Wirtschaftstätigkeiten vor, die einen wesentlichen Beitrag zum Klimaschutz bzw. zur Anpassung an den Klimawandel leisten („EU-Klimataxonomie“).¹⁷ Dieser Rechtsakt deckt die Tätigkeiten von ca. 40% der börsennotierten Unternehmen in der EU ab, die zu Sektoren gehören, die knapp 80% der direkten Treibhausgasemissionen in der EU verursachen.¹⁸ Der Rechtsakt erfasst somit noch nicht alle Wirtschaftstätigkeiten, bei denen die Kommission von einem wesentlichen Beitrag zu den beiden Klimazielen ausgeht. So erklärte die Kommission damals, dass weder der Agrarsektor noch der Erdgassektor berücksichtigt wird. Gerade im letztgenannten Fall bestünde noch Klärungsbedarf, zumal eine öffentliche Konsultation zu „geteilten Meinungen“ geführt habe. Die Kommission verzichtete zudem auf die Festlegung von Kriterien zur Atomenergie, da sie noch die Forschungsergebnisse interner Sachverständiger abwarten wollte.¹⁹ Sowohl im Parlament als auch im Rat wurde dieser erste delegierte Rechtsakt zur EU-Klimataxonomie kontrovers diskutiert. Letztlich erhoben die beiden

¹⁰ Ebd., Art. 10 Abs. 3, Art. 11 Abs. 3.

¹¹ Ebd., Art. 12 Abs. 2, Art. 13 Abs. 2, Art. 14 Abs. 2, Art. 15 Abs. 2.

¹² Ebd., Art. 23 Abs. 5.

¹³ Ebd., Art. 23 Abs. 6.

¹⁴ AEUV, Art. 290 Abs. 2.

¹⁵ Ebd.

¹⁶ Ebd., Art. 238 Abs. 2.

¹⁷ 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.

¹⁸ EU-Kommission, Mitteilung COM(2021) 188 vom 21. April 2021, Taxonomie, Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen, Nachhaltigkeitspräferenzen und treuhänderische Pflichten: Finanzielle Mittel in Richtung des europäischen Grünen Deals lenken, S. 1 und S. 2.

¹⁹ EU-Kommission, Fragen und Antworten vom 21. April 2021, Delegierter Rechtsakt zur EU-Klimataxonomie und Änderungen delegierter Rechtsakte über treuhänderische Pflichten und Anlage- und Versicherungsberatung.

EU-Gesetzgebungsorgane jedoch keine Einwände, so dass er am 1. Januar 2022 in Kraft treten konnte.²⁰

3.2 Zweiter delegierter Rechtsakt zur EU-Klimataxonomie

Die Kommission legte am 31. Dezember 2021 nach und präsentierte den Entwurf eines delegierten Rechtsakts zur Ergänzung des ersten Rechtsakts zur EU-Klimataxonomie. Dieser enthält vordergründig die technischen Bewertungskriterien für weitere Wirtschaftstätigkeiten, insbesondere im Erdgas- und im Atomenergiesektor. Die Kommission hat mit ihrem „Vorabentwurf“ den delegierten Rechtsakt selbst noch nicht offiziell erlassen. Mit dem Vorentwurf startete sie zunächst nur einen Konsultationsprozess, in dessen Rahmen u.a. die Mitgliedstaaten Stellung nehmen können.²¹ Zunächst setzte die Kommission eine Stellungnahmefrist bis zum 12. Januar 2022, verlängerte diese jedoch bis zum 21. Januar 2022.²² Erst im Anschluss ist nun mit dem förmlichen Erlass des delegierten Rechtsaktes zu rechnen, und auch erst dann startet die vier- bzw. sechsmonatige Frist für das Parlament und den Rat, offiziell Einwände dagegen erheben zu können. Eine finale Entscheidung kann sich daher bis zum Sommer 2022 hinziehen.

Dem Vorabentwurf des delegierten Rechtsakts zur Ergänzung der Klimataxonomie zufolge will die Kommission Atomenergie und Erdgas, jeweils unter genau spezifizierten Voraussetzungen²³, als „ökologisch nachhaltig“ einstufen. Diese sind laut Kommission „Übergangsaktivitäten“, die den Weg zu einer „überwiegend auf erneuerbaren Energien basierenden Zukunft“ erleichtern können.^{24,25} Ihre Einschätzung stützt die Kommission auf wissenschaftliche Gutachten und begründet die Einstufung insbesondere mit dem „derzeitigen technischen Fortschritt“ und den „unterschiedlichen Herausforderungen in den Mitgliedstaaten“.²⁶

3.3 Weitere delegierte Rechtsakte zur grünen Taxonomie

Auch mit den beiden vorgestellten delegierten Rechtsakten zur EU-Klimataxonomie ist diese noch nicht vollständig. So müssen etwa noch weitere Wirtschaftssektoren wie der Agrarsektor in weiteren Ergänzungen der Klimataxonomie abgebildet werden. Ferner hat die Kommission im Juli 2021 in einem Strategiepapier angekündigt, im ersten Halbjahr 2022 einen weiteren delegierten Rechtsakt für die anderen vier Umweltziele vorzulegen. Dieser soll dann ab 2023 Anwendung finden.²⁷

²⁰ Amtsblatt der Europäischen Union, L 442, 9. Dezember 2021.

²¹ Die Kommission hat den Entwurf offiziell gar nicht veröffentlicht, jedoch dessen Existenz in einer Pressemitteilung bestätigt: EU-Kommission, [Pressemitteilung](#) vom 1. Januar 2022, EU-Taxonomie: Kommission leitet Expertenkonsultation zu ergänzendem delegierten Rechtsakt über bestimmte Kernenergie- und Gastätigkeiten ein.

²² Euractiv vom 11. Januar 2022, [EU delays deadline on green investment rules for nuclear and gas](#).

²³ Bei der Atomenergie sieht der Entwurf des delegierten Rechtsakts z.B. vor, dass neue Kraftwerke eine Baugenehmigung bis 2045 erhalten haben und Kraftwerksbetreiber bis spätestens Ende 2050 einen Plan zur Endlagerung vorlegen müssen. Bei Erdgastechnologien ist z.B. vorgesehen, dass diese bis Ende 2030 genehmigt sein müssen und dass sie bis spätestens 2035 mit CO₂-armen Gasen oder erneuerbaren Energien betrieben werden müssen.

²⁴ EU-Kommission, [Pressemitteilung](#) vom 1. Januar 2022, EU-Taxonomie: Kommission leitet Expertenkonsultation zu ergänzendem delegierten Rechtsakt über bestimmte Kernenergie- und Gastätigkeiten ein.

²⁵ Draft of Commission Delegated Regulation (EU) amending Delegated Regulation (EU) 2021/2139 as regards economic activities in certain energy sectors and Delegated Regulation (EU) 2021/2178 as regards specific public disclosures for those economic activities.

²⁶ EU-Kommission, [Pressemitteilung](#) vom 1. Januar 2022, EU-Taxonomie: Kommission leitet Expertenkonsultation zu ergänzendem delegierten Rechtsakt über bestimmte Kernenergie- und Gastätigkeiten ein.

²⁷ EU Kommission, Mitteilung COM(2021) 391 vom 6. Juli 2021, Strategie zur Finanzierung des Übergangs zu einer nachhaltigen Wirtschaft.

4 Bewertung

4.1 Politisch-ökonomische Bewertung

Die Nachricht von der Einstufung von Atomenergie und Erdgas als „ökologisch nachhaltig“ im Sinne der grünen Taxonomie hat zu Beginn des Jahres 2022 ein gewaltiges politisches und mediales Echo hervorgerufen. So befürworteten Frankreich, Polen, Ungarn und Finnland die Aufnahme von Atomenergie, während dies etwa Deutschland, Portugal, Dänemark sowie Luxemburg und Österreich explizit ablehnen.²⁸ Die Vorlage des entsprechenden delegierten Rechtsakts kam jedoch keinesfalls überraschend. Monatelang hatte die Kommission um die genaue Ausgestaltung des Rechtsakts gerungen und dessen Veröffentlichung mehrmals verschoben. Im Vorfeld der Vorlage hatte sich jedoch bereits abgezeichnet, dass – unter Bedingungen – sowohl Atomenergie als auch Erdgas als „Übergangsaktivität“ Eingang in die grüne Taxonomie finden sollen. Nicht zuletzt bilaterale Gespräche zwischen Frankreich und Deutschland – auch auf höchster Ebene – haben zur Kompromissfindung beigetragen. Die momentane vielstimmige Empörung auf politischer Ebene über die vorgenommenen Klassifizierungen, insbesondere in Deutschland, erscheint daher fragwürdig. Es sei hier auf zwei Aspekte hingewiesen:

Erstens haben die Mitgliedstaaten im Rat und auch das Parlament der Etablierung der grünen Taxonomie zugestimmt und im Rahmen dessen der Kommission auch die Befugnis übertragen, mittels delegierter Rechtsakte die technischen Bewertungskriterien zu den „ökologisch nachhaltigen“ Wirtschaftstätigkeiten festzulegen. Die beiden delegierten Rechtsakte zur Klimataxonomie sind das Ergebnis. Dem ersten dieser Rechtsakte haben die EU-Gesetzgebungsorgane auch bereits zugestimmt und der Verfahrensweise damit prinzipiell ihren Segen gegeben. Es erscheint daher fragwürdig, diese nun beim zweiten Rechtsakt zur Atomenergie und zu Erdgas, auch wenn er politisch sensibler erscheint, in Zweifel zu ziehen.

Zweitens haben einige Mitgliedstaaten nun angekündigt, sich vor allem gegen die Einstufung der Atomenergie als nachhaltige Technologie zu stemmen. Sie wollten dies nun zunächst in ihren jeweiligen bis 21. Januar 2022 einzureichenden Stellungnahmen an die Kommission deutlich machen. Grundsätzlich ist es möglich, wenn auch wenig wahrscheinlich, dass die Kommission auf die Kritikpunkte eingeht und dies im finalen delegierten Rechtsakt berücksichtigt.²⁹ Sobald die Kommission den delegierten Rechtsakt demnächst offiziell erlässt, können sich die einzelnen Mitgliedstaaten sowie die Abgeordneten des Parlaments jedoch nur gebündelt gegen oder für diesen aussprechen. Eine gesonderte Ablehnung von Atomenergie oder Erdgas als ökologisch nachhaltig ist nicht möglich. Jeder Mitgliedstaat und Abgeordneter muss dann Farbe bekennen und eine Gesamteinschätzung des delegierten Rechtsakts vornehmen.

Im Rahmen der jüngsten Diskussionen steht zumeist die Frage im Mittelpunkt, ob es sachgerecht ist, Atomenergie und bestimmte Erdgastechnologien als ökologisch nachhaltig im Sinne der grünen Taxonomie einzustufen – gerade auch angesichts des Ziels der EU, bis 2050 Klimaneutralität erreichen zu wollen. Es wird argumentiert, die Einstufung von Atomenergie und Erdgas als „ökologisch nachhaltig“ könne einerseits den Weg zur Klimaneutralität erleichtern, andererseits aber den Ausbau erneuerbarer Energien ausbremsen. Die Frage, ob die Etablierung eines Klassifizierungssystems für

²⁸ Handelsblatt vom 3. Januar 2022, [EU-Taxonomie: Welche EU-Länder wollen Gas und Atomkraft als nachhaltig einstufen? Die wichtigsten Antworten auf die Brüsseler Pläne.](#)

²⁹ Kommissionspräsidentin von der Leyen hat bereits angekündigt, an dem vorgelegten Entwurf für einen delegierten Rechtsakt festhalten zu wollen.

ökologisch nachhaltige Tätigkeiten überhaupt benötigt bzw. sinnvoll ist, wird jedoch weit seltener gestellt. Tatsächlich stellt sich aber genau diese Frage. Viele Akteure weisen darauf hin, dass die grüne Taxonomie ein zentraler Anhaltspunkt für Kapitalgeber sein könne, der sie dabei unterstützte, Kapital nachhaltiger anzulegen. Zudem würde die Taxonomie zu einem einheitlicheren Nachhaltigkeitsverständnis beitragen, was bereits einen Wert an sich darstelle. Auch könne eine als allgemein glaubwürdig angesehene Taxonomie Risiken, die mit „Grünfärberei“ einhergehen, minimieren.

Diese Erwägungen haben durchaus ihre Berechtigung. Sie sind jedoch auch kritisch zu hinterfragen. Denn es ist abwegig zu glauben, dass es eine Klassifizierung nachhaltiger Aktivitäten geben kann, die den Ansichten und Präferenzen aller Akteure politisch und definitorisch gerecht wird. Egal wie sich die Kommission nun bei der Frage der Einstufung von Atomenergie oder Erdgas entscheidet: Es wird immer Akteure – sei es aus Wissenschaft, Politik und Realwirtschaft oder auch aus dem Finanzsektor – geben, die die getroffene Entscheidung für nicht oder nur teilweise sachgerecht halten werden. Die Kommission kann daher faktisch keine „richtige“ Einordnung vornehmen, wohl aber politisch den ökonomischen und technologischen Energiepfad dadurch vorzeichnen. **Der Grundfehler liegt darin, dass es kein objektives und einheitliches Verständnis von „Nachhaltigkeit“ gibt und auch nicht geben kann. Ein Klassifizierungssystem wie die grüne Taxonomie verhindert unterschiedliche Sichtweisen und lässt faktisch keinen Raum für andere Einschätzungen. Damit wird sie auch bei vielen Akteuren als nicht glaubwürdig erachtet werden.** Aufgrund der großen Bedeutung der grünen Taxonomie ist es für diese jedoch faktisch unmöglich, auf alternative konkurrierende Taxonomien mit anderen Bewertungskriterien auszuweichen. Erschwert wird das Ganze schließlich dadurch, dass auch zu den weiteren Umweltzielen noch umfangreiche Kriterienkataloge anstehen. Diese verkomplizieren die bereits jetzt mehrere hundert Seiten starke Taxonomie und bergen die Gefahr weiterer Zielkonflikte zwischen verschiedenen Umweltzielen, wie sie es etwa bei der Atomenergie zwischen dem Klimaschutzziel und dem Ziel der Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung gibt.

Unmittelbar nach Vorlage des Entwurfs des zweiten delegierten Rechtsakts zur EU-Taxonomie³⁰ kündigten Österreich und Luxemburg³¹ sowie Umweltverbände wie die Deutsche Umwelthilfe³² an, dagegen klagen zu wollen. Insbesondere wird kritisiert, dass die Kommission durch die Einstufung von Atomenergie als „ökologisch nachhaltige Wirtschaftstätigkeit“, die „einen wesentlichen Beitrag zum Klimaschutz leistet“, zahlreiche Vorgaben der Taxonomie-Verordnung verletzte. Folglich habe sie die ihr in der Taxonomie-Verordnung gemäß Art. 290 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) übertragene Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte³³ verletzt, in denen sie „technische Bewertungskriterien“ zur Bestimmung der „ökologischen Nachhaltigkeit“ einer bestimmten Wirtschaftstätigkeit festlegen darf.

³⁰ Bisher liegt nur ein Vorabentwurf vor, so dass formell die offizielle Vorlage des zweiten delegierten Rechtsakts zur EU-Klimataxonomie noch aussteht. Die nachfolgenden Ausführungen gelten daher für den zeitnah zu erwartenden Erlass eines delegierten Rechtsakts durch die Kommission.

³¹ Redaktionsnetzwerk Deutschland vom 7. Januar 2022, [Streit um Atomkraft: Luxemburg und Österreich klagen gegen die EU-Kommission](#).

³² Deutsche Umwelthilfe e.V. vom 10. Januar 2022, [Taxonomie-Verordnung und geplanter Rechtsakt der Europäischen Kommission zu Atomenergie und Erdgas: Handlungsnotwendigkeiten der Bundesregierung](#).

³³ Taxonomie-Verordnung [(EU) 2020/852], Art. 23 i.V.m. Art. 10 Abs. 3, Art. 11 Abs. 3, Art. 12 Abs. 2, Art. 13 Abs. 2, Art. 14 Abs. 2, Art. 15 Abs. 2 und Art. 19.

4.2 Juristische Bewertung

Unabhängig davon, inwieweit die von den potentiellen Klägern wie Österreich³⁴ behaupteten Verletzungen der Taxonomie-Verordnung durch den fraglichen zweiten delegierten Rechtsakt der Kommission zur EU-Klimataxonomie entsprechend der Entwurfsfassung im Einzelnen tatsächlich gegeben sind und ob Klagen dagegen letztlich vor dem EuGH Aussicht auf Erfolg haben könnten, stellt sich aus europarechtlicher Sicht eine sehr viel grundsätzlichere Frage: **Durfte gemäß Art. 290 AEUV der EU-Gesetzgeber – Europäisches Parlament und Rat – die Kommission im Rahmen der Taxonomie-Verordnung als Basisrechtsakt überhaupt dazu ermächtigen, mittels eines delegierten Rechtsakts zu entscheiden, ob eine bestimmte Energieform – wie Atomenergie oder Erdgas – als „nachhaltige Wirtschaftstätigkeit“ eingestuft werden kann?**

Sinn und Zweck der Befugnisübertragung auf die Kommission zum Erlass „nicht wesentlicher Vorschriften“ mittels delegierter Rechtsakte nach Art. 290 AEUV ist es, die „legislative EU-Sekundärrechtsetzung“ durch den EU-Gesetzgeber im Rahmen des aufwändigen ordentlichen EU-Gesetzgebungsverfahrens von einer Überfrachtung mit technischen Detailregelungen zu entlasten und die schnelle und flexible Anpassung dieses „exekutiven EU-Tertiärrechts“ an neue Entwicklungen zu ermöglichen.³⁵ Jedoch kann gemäß Art. 290 Abs. 1 Unterabsatz 1 AEUV der EU-Gesetzgeber im Rahmen der Taxonomie-Verordnung als Basisrechtsakt die Befugnis zum Erlass derartiger delegierter „Rechtsakte ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung“ nur zur „Ergänzung oder Änderung“ bestimmter „nicht wesentlicher Vorschriften“ an die Kommission übertragen. Dass „wesentliche“ Fragen nur durch den EU-Gesetzgeber selbst im Basisrechtsakt geregelt werden dürfen, stellt ausdrücklich Art. 290 Abs. 1 Unterabsatz 2 Satz 2 AEUV klar, demzufolge die „wesentlichen Aspekte eines Bereichs [...] dem Gesetzgebungsakt vorbehalten“ sind „und eine Befugnisübertragung [...] für sie deshalb ausgeschlossen“ ist. Dieser „Wesentlichkeitsvorbehalt“ soll das institutionelle Gleichgewicht zwischen den EU-Organen sicherstellen und verhindern, dass die originäre Aufgabe des Parlaments und des Rates als EU-Gesetzgeber durch eine Übertragung der Rechtsetzung auf die Kommission ausgehöhlt wird.³⁶ Dies folgt aus dem Demokratieprinzip, demzufolge die wesentlichen Entscheidungen durch die unmittelbar demokratisch legitimierte Legislative und nicht durch die Exekutive getroffen werden sollen.³⁷

So überzeugend Sinn und Zweck dieser institutionellen Aufgabenzuordnung auch sind, so verbleibt doch die große Herausforderung, im konkreten Einzelfall den unbestimmten Rechtsbegriff der „Wesentlichkeit“ zu konkretisieren und „wesentliche Aspekte eines Bereichs“, die dem EU-Gesetzgeber vorbehalten sind, von „nicht wesentlichen Vorschriften“, deren Festlegung er an die Kommission delegieren darf, abzugrenzen. Dabei wird zwar dem EU-Gesetzgeber grundsätzlich ein gewisser Ermessensspielraum eingeräumt.³⁸ Allerdings ist dieser bei seiner Ermessensausübung nicht frei, sondern muss sich dabei an objektiven Kriterien orientieren, die gerichtlich überprüfbar sind.³⁹

³⁴ Redeker/Sellner/Dahs (2021), Nuclear Power and the Taxonomy Regulation – Final Report on behalf of the Federal Ministry Republic of Austria for Climate Action, Environment, Energy, Mobility, Innovation and Technology, [Rechtsgutachten](#) und [Zusammenfassung](#) vom 2. Juli 2021.

³⁵ Gellermann in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 290 AEUV, Rn. 1; Schmidt in: von der Groeben / Schwarze / Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 290 AEUV, Rn. 3.

³⁶ Gellermann in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 290 AEUV, Rn. 7 m.w.N.; Schmidt in: von der Groeben / Schwarze / Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 290 AEUV, Rn. 25 m.w.N.

³⁷ Ebd.

³⁸ Schmidt in: von der Groeben / Schwarze / Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 290 AEUV, Rn. 26 m.w.N.

³⁹ Ebd.; Nettesheim in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, 74. EL 2021, Art. 290 AEUV, Rn. 38 m.w.N.

Insoweit hat der EuGH bei seiner gerichtlichen Kontrolle der Befugnisübertragung auf die Kommission bislang großzügige Maßstäbe angelegt, dem EU-Gesetzgeber einen weiten Ermessensspielraum eingeräumt und auch die Übertragung „weitgehender“ Befugnisse für zulässig erachtet.⁴⁰

In der EuGH-Rechtsprechung ist zumindest derzeit noch „keine ausgearbeitete Theorie der Wesentlichkeit“ zu erkennen.⁴¹ Bei der Bestimmung, ob ein Sachverhalt „nicht wesentlich“ ist und daher durch die Kommission mittels eines delegierten Rechtsakts geregelt werden kann, spielen zwar mit Blick auf die legislative Entlastungsfunktion delegierter Rechtsetzung verfahrensökonomische Gesichtspunkte eine wichtige Rolle. Jedoch können diese nicht allein maßgeblich für die Entscheidung sein, ob die Rechtsetzung besser durch den EU-Gesetzgeber im aufwändigen ordentlichen EU-Gesetzgebungsverfahren oder nur durch ein „schlankes“ Verfahren der Kommission erfolgen soll. **Allgemein werden Regelungen als „wesentlich“ angesehen, die – im Gegensatz zu einer „eher unpolitisch-ausfüllenden Konkretisierung“⁴² – eine politische Entscheidung im Sinne einer grundsätzlichen Ausrichtung der EU-Politik erfordern.**⁴³ „Je politischer die zu treffende Entscheidung ist, desto eher ist sie als wesentlich anzusehen.“⁴⁴ Indizien für den politischen Charakter einer Entscheidung können z.B. ihr Bezug auf Wertvorstellung oder auch ihr Konfliktpotential sein.⁴⁵

Die Heftigkeit der aktuellen Diskussion um die EU-Klimataxonomie zeigt, dass in der europäischen Klima- und Energiepolitik wohl kaum politischere und konfliktträchtigere Entscheidungen vorstellbar sind als die Frage, ob Atomenergie oder Erdgas als „ökologisch nachhaltige Wirtschaftstätigkeiten“ einen „wesentlichen Beitrag zum Klimaschutz“ leisten. Nicht ohne Grund ist primärrechtlich gemäß Art. 194 Abs. 2 Unterabsatz 2 AEUV jedem EU-Mitgliedstaat das Wahlrecht zwischen verschiedenen Energiequellen vorbehalten („energiepolitischer Souveränitätsvorbehalt“). So haben sich aufgrund unterschiedlicher nationaler Gegebenheiten, Präferenzen und Einschätzungen umweltpolitischer Folgen und Sicherheitsrisiken sowie mitunter jahrzehntelanger und konfliktreicher Diskussionsprozesse z.B. Deutschland für den Ausstieg aus der Atomenergie und Frankreich für deren weiteren Ausbau entschieden. Auch wenn die Einstufung dieser Energieform im Rahmen der EU-Taxonomie als „ökologisch nachhaltig“ oder im Umkehrschluss als „nicht ökologisch nachhaltig“ diesbezügliche Grundsatzentscheidungen von Mitgliedstaaten zumindest rein formal nicht tangieren mag, so hat sie doch weitreichende – und mit der EU-Taxonomie ja auch explizit gewollte – Konsequenzen für die Lenkung entsprechender Investitionen. **Folglich kann man in der Gesamtschau eine entsprechende Klassifikation nicht als unpolitische, „nicht wesentliche“ Frage i.S.v. Art. 290 AEUV qualifizieren.**

⁴⁰ St. Rspr., vgl. z.B. EuGH, Rs. C-159/96, *Portugal/Kommission*, Urteil vom 19. November 1998, ECLI:EU:C:1998:550, Rn. 40 ff.; Rs. C-23/75, *Rey Soda*, Urteil vom 30. Oktober 1975, ECLI:EU:C:1975:142, Rn. 10/14; Rs. C-22/88, *Vreugdenhil*, Urteil vom 29. Juni 1989, ECLI:EU:C:1989:277, Rn. 16; Rs. C-478/93, *Niederlande/Kommission*, Urteil vom 17. Oktober 1995, ECLI:EU:C:1995:324, Rn. 30; Rs. C-9/95, C-23/95, C-156/95, *Belgien und Deutschland/Kommission*, Urteil vom 4. Februar 1997, Rn. 36; Schmidt in: von der Groeben / Schwarze / Hatje, *Europäisches Unionsrecht*, 7. Aufl. 2015, Art. 290 AEUV, Rn. 27; Nettesheim in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, *Das Recht der EU*, 74. EL 2021, Art. 290 AEUV, Rn. 38 m.w.N.

⁴¹ Nettesheim in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, *Das Recht der EU*, 74. EL 2021, Art. 290 AEUV, Rn. 38.

⁴² Ebd., Rn. 41.

⁴³ EuGH, Rs. C-240/90, *Deutschland/Kommission*, Urteil vom 27. Oktober 1992, ECLI:EU:C:1992:408, Rn. 37; Ruffert in: Callies/Ruffert, *EUV/AEUV*, 6. Aufl. 2022, Art. 290 AEUV, Rn. 15 m.w.N.; Gellermann in: Streinz, *EUV/AEUV*, 3. Aufl. 2018, Art. 290 AEUV, Rn. 7 m.w.N.

⁴⁴ Nettesheim in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, *Das Recht der EU*, 74. EL 2021, Art. 290 AEUV, Rn. 41.

⁴⁵ Ebd.

Letztlich hat sich die Kommission mit ihrem Vorschlag für die EU-Taxonomie an sich und dem gestuften Rechtssetzungsverfahren zur Bestimmung „ökologisch nachhaltiger Wirtschaftstätigkeiten“ zumindest in Bezug auf die Bewertung von Energiearten unter klimapolitischen Gesichtspunkten selbst eine zweifache Falle gestellt: Es zeigt sich, dass insoweit (1) ein objektives und EU-weit einheitliches Verständnis von „Nachhaltigkeit“ nicht besteht und (2) die politisch hochumstrittene Frage der Nachhaltigkeit bestimmter Energiearten alles andere als „nicht wesentlich“ ist – und folglich schon gar nicht durch die Kommission im Rahmen eines delegierten Rechtsakts entschieden werden darf. Daher war es von Anfang an eine gegen Art. 290 AEUV verstoßende Fehlkonstruktion der Taxonomie-Verordnung, dass der EU-Gesetzgeber der Kommission derartige Einstufungsbefugnisse übertragen hat. Es mag zwar für die Mitgliedstaaten – zumal für Frankreich und Deutschland mit ihren gegensätzlichen Haltungen zur Atomenergie – ein bequemer Ausweg gewesen sein, die Entscheidung dieser heiklen Fragen an die Kommission zu delegieren. **Die Kommission konnte jedoch europarechtlich überhaupt nicht ermächtigt werden, über die politisch hochumstrittene Frage der ökologischen Nachhaltigkeit, z.B. von Atomenergie, zu entscheiden. Über derart „wesentliche“ Grundsatzfragen darf, wenn überhaupt, allenfalls der EU-Gesetzgeber selbst befinden. Der EuGH müsste daher bereits die entsprechende Entscheidungsdelegation auf die Kommission für nichtig erklären. Damit wäre automatisch auch ihre darauf basierende Einstufung von Atomenergie als „ökologisch nachhaltig“ rechtlich wirkungslos.** Ob sich allerdings der EuGH im Falle einer hierauf gestützten Klage zu einer entsprechenden Einschätzung durchringen könnte, steht angesichts seiner bislang zurückhaltenden Rechtsprechung auf einem anderen Blatt.

5 Ausblick

Zum Entwurf des delegierten Rechtsakts zur EU-Klimataxonomie konnten die Mitgliedstaaten bis zum 21. Januar 2022 Stellung nehmen. Wenig überraschend hat sich Deutschland⁴⁶ dezidiert gegen die Einstufung von Atomenergie als „ökologisch nachhaltig“ und für die Einstufung von Erdgas als nachhaltige „Brückentechnologie“ zur Erreichung von Klimaneutralität ausgesprochen. Aufhorchen lässt jedoch der letzte Satz der deutschen Stellungnahme: „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 gewährleisten hätte.“⁴⁷ Dies kann als eine – diplomatisch verklausulierte, aber dennoch deutliche – Warnung an die Kommission verstanden werden, dass sich Deutschland zumindest die Option offenhält, vor dem EuGH aufgrund der Verletzung des Wesentlichkeitsvorbehalts nach Art. 290 AEUV zu klagen. Ob sich die Kommission dadurch davon abhalten lässt, den delegierten Rechtsakt entsprechend ihrer Entwurfsfassung zu erlassen, bleibt abzuwarten. Es zeichnet sich nicht ab, dass die Gegner von Atomenergie und Erdgas die jeweils erforderlichen Mehrheiten im Parlament und im Rat erreichen und so das Inkrafttreten des delegierten Rechtsakts verhindern könnten. Unabhängig davon, ob die u.a. von Österreich angekündigten Klagen gegen einen delegierten Rechtsakt vor dem EuGH Aussicht auf Erfolg hätten, ist jedoch jetzt schon klar: So oder so sitzt die Kommission in der von ihr selbst gestellten Taxonomie-Falle. Sie hat insoweit Europa klima- und energiepolitisch tief gespalten.

⁴⁶ Deutsche Bundesregierung, [Stellungnahme zur Taxonomie der Europäischen Union](#) vom 21. Januar 2022.

⁴⁷ Ebd., S. 3 am Ende.

**Autoren:****Philipp Eckhardt**

Leiter des Fachbereichs Finanzmärkte und Informationstechnologien

eckhardt@cep.eu

Dr. Götz Reichert, LL.M. (GWU)

Leiter des Fachbereichs Energie | Umwelt | Klima | Verkehr

reichert@cep.eu

Centrum für Europäische Politik FREIBURG | BERLIN

Kaiser-Joseph-Straße 266 | 79098 Freiburg

Schiffbauerdamm 40 | Räume 4205/06 | 10117 Berlin

Telefon: + 49 761 38693-0

Das **Centrum für Europäische Politik** FREIBURG | BERLIN,
das **Centre de Politique Européenne** PARIS und
das **Centro Politiche Europee** ROMA bilden
das **Centres for European Policy Network** FREIBURG | BERLIN | PARIS | ROMA.

Das gemeinnützige Centrum für Europäische Politik analysiert und bewertet die Politik der Europäischen Union unabhängig von Partikular- und parteipolitischen Interessen in grundsätzlich integrationsfreundlicher Ausrichtung und auf Basis der ordnungspolitischen Grundsätze einer freiheitlichen und marktwirtschaftlichen Ordnung.