

Stellungnahme des Bundesministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie zu SA.106107 (2024/N) Laufzeitverlängerung Atomkraftwerke Doel 4 und Tihange 3

Unter Bezugnahme auf die Veröffentlichung des Eröffnungstextes zum EU-beihilferechtlichen Hauptprüfungsverfahren bezüglich geplanter staatlicher Unterstützung für die Laufzeitverlängerung zweier Belgischer nuklearer Reaktoren (Doel 4 und Tihange 3) im Amtsblatt der Europäischen Union am 8. August 2024 nimmt das Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (BMK) im Folgenden Stellung:

Das BMK unterstreicht seine grundsätzliche Haltung, dass Kernkraft weder eine nachhaltige Form der Energieversorgung, noch eine tragfähige Option zur Bekämpfung des Klimawandels darstellt.

Kernkraft ist grundsätzlich eine "mature and deployed technology", eine ausgereifte und seit Jahrzehnten verbreitete Technologie.

Grundsätzlich sind Betriebsbeihilfen im allgemeinen EU-Beihilferecht nur ausnahmsweise und bei Vorliegen spezifischer Voraussetzungen, für noch nicht marktfähige, nicht ausgereifte Technologien zeitlich befristet zulässig. Die Dauer-Subventionierung einer ausgereiften und per se unrentablen Technologie ist aus Sicht des BMK nicht gerechtfertigt.

Die Subventionierung einer überförderten, per se wenig konkurrenzfähigen Technologie führt zu weiteren, erheblichen Marktverwerfungen und Wettbewerbsverzerrungen, die aus wettbewerblicher Sicht abzulehnen sind. Die Subventionierung des Kernenergiesektors würde die Fortschritte bei billigeren, schneller verfügbaren und in Hinblick auf Treibhausgasemissionen wirksameren Technologien drastisch verlangsamen.

Der Gerichtshof gibt in seinem Urteil vom 22. September 2020 dem Vorbringen der Republik Österreich recht, wonach eine staatliche Beihilfe, die gegen die allgemeinen Grundsätze des AEUV verstößt, nicht mit dem Binnenmarkt als vereinbar erklärt werden kann. Vgl. Rn 45 und 46 des Urteils des Gerichtshofs vom 22. September 2020, [Text berichtigt durch Beschluss vom 30. Oktober 2020], in Rs. C 594/18 P. „Daraus folgt, dass eine staatliche Beihilfe für eine wirtschaftliche Tätigkeit im Kernenergiesektor, deren Prüfung ergibt, dass sie gegen Unionsvorschriften im Bereich der Umwelt verstößt, nicht nach Art. 107 Abs. 3 Buchst. c AEUV für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden kann ...“

Sowohl das primärrechtliche Verursacherprinzip als auch das Vorsorgeprinzip werden aus Sicht des BMK bei der Kernenergienutzung verletzt (Art. 191 AEUV). Unter Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips ist nach der ständigen Rechtsprechung eine erhebliche Beeinträchtigung eines Umweltschutzguts immer schon dann anzunehmen, wenn sie anhand objektiver Umstände nicht ausgeschlossen werden kann bzw. Zweifel oder Unsicherheiten verbleiben.

Selbst wenn die Nukleartechnologie im Vergleich zu anderen Technologien einen Beitrag zur Dekarbonisierung leisten sollte, so ist es weitestgehend unbestritten, dass die Gesamtumweltbilanz negativ ausfällt. Aus Sicht des BMK ist es nicht gerechtfertigt, eine Beihilfe für eine Technologie zu gewähren, die zwar eventuell hinsichtlich eines Schadstoffes (CO₂) günstiger, im Hinblick auf alle Umweltauswirkungen jedoch insgesamt negativ bilanziert. Einer etwaigen Einsparung an Treibhausgasen stehen ungleich höhere negative ökonomische und ökologische Effekte gegenüber.

So ist etwa die sichere und dauerhafte Entsorgung hochaktiver, radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente nach wie vor ungelöst. Bis heute ist kein einziges Endlager weltweit für derartige Abfälle in Betrieb. Aber selbst wenn in absehbarer Zeit derartige Endlager in Betrieb genommen werden sollten, so kann mit heutigem Wissen der sichere Einschluss, der für hunderttausende von Jahren erforderlich ist, nicht garantiert werden.

Schwere Unfälle in Kernkraftwerken mit großen und frühen Freisetzungen von Radionukliden mit Kontamination auch auf dem Hoheitsgebiet anderer Länder können nicht ausgeschlossen werden.

Darüber hinaus zeigt sich gerade in jüngster Zeit das enorme Gefahrenpotential von Kernkraftwerken in bewaffneten Konflikten, weil zivile nukleare Infrastruktur grundsätzlich nicht gegen direkte und indirekte Auswirkungen eines Kriegsgeschehens ausgelegt ist. Kernkraftwerke können zu potenziellen Zielen werden, deren Zerstörung radioaktive Kontaminationen nach sich zieht. Diese Bedrohung stellt nicht nur ein enormes Sicherheitsrisiko dar, sondern kann auch die Energieversorgung eines Landes destabilisieren.

Auch aus dem Blickwinkel der Versorgungssicherheit kann die Kernenergie keine Vorteile gegenüber anderen Energieträgern bieten. Uran und Thorium sind nur begrenzt verfügbar. Die Importabhängigkeit der EU-Staaten bei Uranerzen liegt bei fast 100%. Ein "Brennstoffkreislauf" existiert nicht. Die Wiederaufarbeitung abgebrannter Brennelemente kann nicht beliebig oft wiederholt werden. Darüber hinaus birgt die Wiederaufbereitung erhebliche Sicherheits-, Gesundheits-, Umwelt- und Proliferationsrisiken.

Es ist anerkannt, dass die Folgen des Klimawandels negative Auswirkungen auf die Kernenergie haben und zunehmend haben werden. Durch den hohen Bedarf an Kühlwasser sind Kernkraftwerke sehr empfindlich gegenüber einem Temperaturanstieg. Insbesondere führt der hohe Wasserbedarf der Kernkraftwerke dazu, dass diese bei Hitzeperioden und Dürren ausfallen. Außerdem haben die immer öfter und intensiver auftretenden Schwerwetterereignisse, die typisch für den Klimawandel sind, negative Auswirkungen auf die nukleare Sicherheit. Sachverständige gehen davon aus, dass die Risiken, die der Klimawandel für die Kernkraft mit sich bringt, bislang nur unzureichend verstanden und adressiert werden.

Jede Laufzeitverlängerung eines Kernkraftwerks birgt Risiken. In allen technischen Systemen, auch in Kernkraftwerken, lassen Qualität und Zuverlässigkeit der Bauteile mit der Betriebsdauer durch Alterung nach. Einerseits bewirkt die Alterung, dass stark belastete Reaktorkomponenten zu Fehlfunktionen tendieren, andererseits häufen sich Betriebsstörungen. Insbesondere konzeptionelle Sicherheitsdefizite und besonders große Komponenten eines Reaktors lassen sich mit nachträglichen Maßnahmen nicht vollständig bzw. gar nicht auf den Stand der Technik bringen. Somit bedeutet eine Lebensdauererweiterung eines Kernkraftwerks, trotz allfälliger Nachrüstungen und

Sicherheitsverbesserungen, immer ein erhöhtes Risiko signifikanter, negativer Auswirkungen aufgrund der Alterung der Strukturen, Systeme und Komponenten.

Wenn ein EU-Mitgliedsstaat (MS) im Rahmen seiner Energiemix-Hoheit nach Art 194 AEUV entscheidet, seine Energieversorgung durch Kernkraft bewerkstelligen zu wollen, rechtfertigt diese Wahlfreiheit nicht jede Beihilfeshöhe, denn die Energieversorgung könnte auch durch kostengünstigere und umweltschonendere Technologien gewährleistet werden.

Das BMK teilt die rechtlichen Bedenken der Kommission hinsichtlich der Konformität der Beihilfe mit dem Binnenmarkt.

Nach Art 107 Abs 3 lit c AEUV können Beihilfen als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden, die zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete vorgenommen werden, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.

Investitionen in die Erzeugung von Energie durch Kernkraftwerke können nach der Rsp des EuGH bei Vorliegen bestimmter von der Kommission zu prüfender Voraussetzungen als Beihilfe, die der Förderung eines Wirtschaftszweiges gem Art 107 Abs 3 lit c AEUV dient, mit dem Binnenmarkt vereinbar sein.¹

Gegenständlich liegt nach Auffassung des BMK kein solcher Fall einer Genehmigungsfähigkeit der Beihilfe gem Art 107 Abs 3 lit c AEUV vor. Einige Bestandteile der geplanten Maßnahmen bewirken, wie sogleich noch näher ausgeführt wird, bereits für sich genommen aber insbesondere in Kumulation eine unangemessene und unverhältnismäßige Wettbewerbsverzerrung am Binnenmarkt, weshalb die geplante Beihilfe nicht genehmigungsfähig erscheint.

¹ EuGH 22.09.2020, C-594/18 P, *Hinkley Point C*.

Im Rahmen der angemeldeten Maßnahme beabsichtigt Belgien, die Verlängerung der Lebensdauer der beiden Kernreaktoren, die die folgenden Komponenten umfasst:

- **Komponente 1: Finanzielle Unterstützungen und strukturelle Maßnahmen darunter**
 - die Gründung eines Joint Venture („BE-NUC“) zwischen Belgien und Electrabel
 - die Vergabe von Gesellschafterdarlehen und Eigenkapitalzufuhren iHv 2 Mrd. EUR
 - die Vorfinanzierung der Kosten und Ausgaben von Electrabel für die Entwicklungstätigkeiten, bis alle erforderlichen rechtlichen Änderungen in Kraft getreten sind, mit dem Ziel, die Kosten letztlich jeweils zur Hälfte zu tragen, einen zweiseitigen Differenzvertrag, ein SDC-Darlehen iHv 580 Millionen und eine OPEX- und Kapitalzahlung in einer bestimmten Mindesthöhe („minimum OPEX and capital payment“ – „MOCP“)
- **Komponente 2:**
 - Festsetzung einer Obergrenze für die Haftung der Erzeuger radioaktiver Abfälle aus der Stromerzeugung durch Kernenergie, um die wirtschaftliche Unsicherheit hinsichtlich der künftigen Kosten im Zusammenhang mit radioaktiven Abfällen und abgebrannten Brennelementen zu verringern, gegen Zahlung eines Pauschalbetrags von 15 Mrd. EUR durch den Reaktorbetreiber;
 - Übertragung der erhöhten Stilllegungsverbindlichkeiten aller belgischen Kernreaktoren auf den belgischen Staat, soweit Electrabel nachweist, dass sie sich aus der Laufzeitverlängerung ergeben.
- **Komponente 3:**
 - Risikoteilung und Rechtsschutz, falls es künftig zu Gesetzesänderungen kommt, die Betreiber von Kernkraftwerken in Belgien betreffen.

Die Kommission hegt zutreffend bereits hinsichtlich der **Erforderlichkeit** der notifizierten finanziellen und strukturellen Vereinbarungen Bedenken, und zwar insbesondere hinsichtlich jener Maßnahmen, die über die ohnehin im Rahmen des contract-for-difference vorgesehenen hinausgehen. Dazu zählen die Vornahme und die Finanzierung des Joint Ventures zwischen Belgien und Electrabel, die Garantie eines operativen Cashflows und die Vergabe eines Darlehens iHv EUR 580 Mio. Die Kommission weist in ihrem Prüfungsbeschluss zu Recht darauf hin, dass Belgien im Verfahren nicht aufgezeigt hat, warum diese zusätzlichen Maßnahmen erforderlich sind um das Ziel der Beihilfe zu erreichen.

Darüber hinaus erfüllen einige der geplanten Maßnahmen nicht das Kriterium der **Geeignetheit** und **Angemessenheit** der Beihilfe:

- Zunächst ist der Kommission beizupflichten, dass die **konkrete Ausgestaltung, dh das Design des zweiseitigen contract-for-difference**, der eine feste Vergütung pro produzierter MWh vorsieht, nicht angemessen ist und die angestrebten Ziele mit weniger wettbewerbsverzerrenden Maßnahmen erreicht werden können. Gem Art 19d Abs 2 lit a und b der VO 2024/1747 müssen zweiseitige Differenzverträgen so ausgestaltet sein, dass „für Stromerzeugungsanlagen weiterhin Anreize für einen effizienten Betrieb und eine effiziente Teilnahme an den Elektrizitätsmärkten bestehen, insbesondere um die Marktbedingungen widerzuspiegeln,...“. Diese Voraussetzungen sind gegenständlich nicht erfüllt. Für die Anlagenbetreiber bestehen nach dem geplanten Modell keine weiteren Anreize für einen effizienten Betrieb bzw. eine effiziente Marktteilnahme. Stattdessen entsteht für den Anlagenbetreiber ein Anreiz zur Maximierung seiner Leistung und zwar unabhängig von Marktsignalen. Die Bezugnahme auf den Day Ahead Market Price als Referenzmarktpreis verstärkt diese Effekte.
- Das Vergütungsmodell sieht überdies eine Vergütung in Zeiten **negativer Preise** vor, was gem Rz 123 der Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2022 und der dazu ergangen bisherigen Entscheidungspraxis unzulässig ist.
- Die geplante Beihilfe befreit überdies die Beihilfenempfänger unverhältnismäßig stark von den am Energiemarkt bestehenden Marktrisiken.
- Bereits durch den Abschluss der geplanten zweiseitigen Differenzverträge werden die Kraftwerksbetreiber stark vor den Risiken am Strommarkt geschützt. Diese **Marktrisiken** werden aber durch das geplante Joint Venture mit einer staatlichen Beteiligung von 50% weiterhin massiv reduziert. Das gleiche gilt für die geplanten Ausgleichszahlungen zur Garantie eines operativen Cashflows durch die das geplante Joint Venture BE-NUC von jeglichen operativen Risiken entlastet wird.

Die Kommission merkt in ihrem Beschluss weiters zu Recht kritisch an, dass der Verkauf des erzeugten Stroms der Reaktoren gemäß der Vereinbarung über Energiemanagementdienstleistungen für den Fall, dass in einem Ausschreibungsverfahren kein erfolgreicher Bieter beauftragt werden kann, durch eine **unabhängige Einrichtung** erfolgen sollte.

Auch hinsichtlich ihrer im Zusammenhang mit den geplanten Darlehen von ungefähr EUR 580 Millionen geäußerten Bedenken ist der Kommission beizupflichten. Die Rückzahlungspflichten für das Darlehen sind nach den von Belgien im Verfahren getätigten Angaben gegenüber Kapitalherabsetzungen und Dividendenausschüttungen nachrangig, weshalb ein Risiko einer Nichtrückzahlung des Darlehens besteht.

Hinsichtlich der Übertragung der Verbindlichkeiten für nukleare Abfälle und abgebrannte Brennelemente sowie bezüglich der Höhe der (potenziellen) Übertragung von Stilllegungsverbindlichkeiten aus dem Laufzeitverlängerungsprojekt, ist schließlich näher zu prüfen und von der Kommission zu begründen, ob die geplanten Pauschalvergütung iHv EUR 15 Mrd. als angemessen zu werten ist.

Zusammenfassend merkt das BMK an, dass es den Mitgliedstaaten nach Art 194 AUEV zwar freisteht ihre Elektrizitätsversorgung durch Kernkraft zu bewerkstelligen. Diese Wahlfreiheit rechtfertigt jedoch nicht jede Beihilfe. Das BMK regt daher an, die Kommission möge im Verfahren eingehend prüfen, ob die notwendige Energieversorgung nicht durch andere kostengünstigere Technologien gewährleistet werden könnte, die allenfalls keine (oder geringere) Beihilfen benötigen und den Elektrizitätsbinnenmarkt nicht oder weniger verzerren.