

## **Rechtsanwältin Dr. Cornelia Ziehm**

An die  
Kommission der Europäischen Gemeinschaften  
z.H. des Generalsekretärs  
Rue de la Loi, 200  
B -1049 Brüssel  
Belgien  
**Per Einschreiben/Rückschein**

**Dr. Cornelia Ziehm**  
**Steinstr. 26**  
**D - 10119 Berlin**  
rechtsanwaeltin-ziehm@posteo.de

28. November 2014  
VR/15/2014/cz

### **Beschwerde wegen Verstoßes gegen EU-Behilferecht durch Genehmigung wettbewerbsverfälschender staatlicher Beihilfen für das Atomkraftwerk Hinkley Point C (Support SA.34947)**

Sehr geehrter Herr Generalsekretär,

namens und in Vollmacht der Elektrizitätswerke Schönau Vertriebs GmbH, vertreten durch die Geschäftsführung, Friedrichstr. 53/55, D - 79677 Schönau/Schwarzwald, erhebe ich

**Beschwerde wegen Verstoßes gegen Art. 107 AEUV durch Genehmigung  
wettbewerbsverfälschender staatlicher Beihilfen für das Atomkraftwerk Hinkley  
Point C (Support SA.34947)**

und ersuche die Europäische Kommission,

**den Beschluss vom 8. Oktober 2014 zum Support SA.34947 aufzuheben.**

Ich bitte Sie, mir den Zugang dieser Beschwerde zu bestätigen und mich über den Fortgang des Verfahrens zu unterrichten.

**I. Vorbemerkung**

Die Elektrizitätswerke Schönau Vertriebs GmbH versorgen deutschlandweit rund 150.000 Privathaushalte, Gewerbebetriebe und Industrie-Unternehmen mit Strom aus Erneuerbaren-Energien-Quellen. Sie stehen mithin in unmittelbarem Wettbewerb mit anderen Energieversorgern.

Der Beschwerdeführerin ist bewusst, dass die Beschwerde sich gegen eine erst kürzlich von der Europäischen Kommission selbst getroffene Entscheidung richtet: Die Europäische Kommission hat am 8. Oktober 2014 beschlossen, dass die von Großbritannien beabsichtigte Förderung des Baus und Betriebs eines neuen Atomkraftwerks in Hinkley Point (Somerset) mit dem EU-Beihilferecht vereinbar sei.

Dieser Beschluss erfolgte jedoch durch die Europäische Kommission in ihrer „alten“ Besetzung und war zudem höchst umstritten. Tatsächlich ist der Beschluss mit europäischem Beihilferecht unvereinbar.

Der Beschluss vom 8. Oktober 2014 ist überhaupt nur mit knapper Mehrheit von 16 Kommissaren zustande gekommen. Erforderlich war eine Mehrheit von 15 Kommissaren. Zwölf der alten Kommissare stimmten nicht für das Vorhaben. Im Dezember 2013 hatte die Europäische Kommission insgesamt erhebliche Zweifel an der EU-Konformität der geplanten Maßnahmen geäußert und im März 2014 ein offizielles Beihilfeprüfungsverfahren nach Art. 108 Abs. 2 der Verträge über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) eingeleitet.<sup>1</sup>

Entgegen der Darstellung des seinerzeitigen Wettbewerbskommissars am 8. Oktober 2014<sup>2</sup> sind die grundlegenden Elemente der Vereinbarung zwischen der britischen Regierung und dem begünstigten Unternehmen im Vergleich zum Dezember 2013

---

<sup>1</sup> Europäische Kommission, Schreiben vom 18. Dezember 2013, C(2013) 9073 final.

<sup>2</sup> Vgl. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-14-668\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-668_en.htm).

ausdrücklich unverändert geblieben.<sup>3</sup> Seitens Großbritanniens vorgenommene Modifikationen sind marginal, sie mögen möglicherweise die Situation der britischen Verbraucher geringfügig verbessern,<sup>4</sup> den in wettbewerbsrechtlicher Hinsicht relevanten Sachverhalt im Hinblick auf andere Wettbewerber am Strommarkt tangieren sie indes und gerade nicht.

Die Nutzung der Atomenergie stellt aus Sicht der Beschwerdeführerin eine unverantwortbare Hochrisikotechnologie dar. Die Beschwerdeführerin muss allerdings akzeptieren, dass jeder Mitgliedstaat seinen Energiemix selbst bestimmen kann. Das heißt, aus unionsrechtlicher Sicht kann Großbritannien die Erteilung von Genehmigungen für den Neubau von Atomkraftwerken derzeit zwar grundsätzlich nicht untersagt werden. Über das EU-Beihilferecht kann sich ein Mitgliedstaat zur Durchsetzung seiner energiepolitischen Vorstellungen jedoch nicht hinwegsetzen.

Die neue, seit dem 1. November 2014 amtierende Europäische Kommission darf eine offensichtlich mit EU-Beihilferecht und der Liberalisierung des Elektrizitätsbinnenmarktes unvereinbare Maßnahme nicht manifestieren. Täte sie das, würde sie sich eine rechtswidrige Entscheidung zu Eigen machen und insoweit von Beginn an nicht in Einklang mit dem europäischen Primärrecht handeln. Sie würde zugleich die Chance vergeben, dem Eindruck einer erheblichen politischen Einflussnahme auf die Kommissionsentscheidung vom 8. Oktober 2014 dezidiert entgegen zu treten.

Würde der Beschluss vom 8. Oktober 2014 nicht aufgehoben werden, begründete er im Hinblick auf künftige Förderbegehren von Unternehmen zudem ein entsprechendes Präjudiz und in der Folge eine grundsätzliche Abkehr von dem Ziel des liberalisierten Elektrizitätsbinnenmarktes. Denn selbstverständlich entfaltet jeder Einzelfallbeschluss der Europäischen Kommission präjudizielle Wirkung und beeinflusst aus der Natur der Sache heraus ihre weitere Entscheidungspraxis. Alles andere wäre wirklichkeitsfremd und im Übrigen unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten problematisch. Daran vermag auch die Betonung des Einzelfallcharakters der Entscheidung nichts zu ändern.

---

<sup>3</sup> *Electricité de France (EDF)*, Pressemitteilung vom 8. Oktober 2014, [http://finance.edf.com/fichiers/fckeditor/commun/Presse/communiques/EDF/2014/cp\\_EDF\\_20141008\\_vdef.pdf](http://finance.edf.com/fichiers/fckeditor/commun/Presse/communiques/EDF/2014/cp_EDF_20141008_vdef.pdf).

<sup>4</sup> *EDF*, Pressemitteilung vom 8. Oktober 2014.

Die neue Europäische Kommission kann und muss daher die am 8. Oktober 2014 getroffene Entscheidung zurücknehmen und den entsprechenden Beschluss aufheben. Ein Vertrauens- oder Bestandsschutz seitens Großbritanniens oder des begünstigten Unternehmens besteht bereits deshalb nicht, weil beiden die materielle Rechtswidrigkeit der Entscheidung bewusst sein dürfte, jedenfalls aber unter anderem Österreich unmittelbar nach dem Kommissionsbeschluss vom 8. Oktober 2014 Klage vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) angekündigt hat.

Dies vorausgeschickt, wird die Beschwerde wie folgt begründet:

## **II. Sachverhalt**

### **a) Diverse staatliche Garantien zugunsten von Électricité de France**

Die Europäische Kommission hat am 8. Oktober 2014 beschlossen, dass die von Großbritannien beabsichtigte Förderung des Baus und Betriebs eines neuen Atomkraftwerks in Hinkley Point (Somerset) mit dem EU-Behilferecht vereinbar sei (Support SA.34947).<sup>5</sup> Durch einen privatrechtlichen Vertrag mit der britischen Regierung sollen dem Investor NNBG, einer Tochtergesellschaft der Elektrizitätsgesellschaft Électricité de France (EdF), Einnahmesicherheit und Kreditgarantien verschafft werden.

Konkret will Großbritannien der EdF eine staatliche Bürgschaft für sämtliche Darlehen erteilen, die sie auf den Finanzmärkten für den Bau des Kraftwerks aufnimmt.<sup>6</sup> Die Baukosten für das Atomkraftwerk werden auf rund 31,2 Mrd. Euro geschätzt, eine Fremdfinanzierung soll in Höhe von rund 21,6 Mrd. Euro erforderlich sein.

Darüber hinaus plant Großbritannien zugunsten von EDF die Einführung einer Preisförderungsmaßnahme in Form eines so genannten Differenzvertrags („Contract for Difference“ – CfD), der der EdF über einen Zeitraum von 35 Jahren stabile Einnahmen von umgerechnet rund 11 Cent/kWh gewährleistet.<sup>7</sup> Der Preis wird dabei an die Inflation angepasst. Bei einer konservativ angenommenen Inflationsrate von zwei Prozent errechnet sich aus der Anfangsvergütung und dem zugesicherten

---

<sup>5</sup> *Europäische Kommission*, Pressemitteilung vom 8. Oktober 2014, IP/14/1093. Der offizielle Beschluss der Kommission ist noch (immer) nicht öffentlich verfügbar, vgl. [http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case\\_details.cfm?proc\\_code=3\\_SA\\_34947](http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_34947), Stand: 28. November 2014.

<sup>6</sup> Siehe oben Fn. 5.

<sup>7</sup> Siehe oben Fn. 5.

Inflationsausgleich eine Vergütung von rund 35 Cent/kWh bei Ende der Vertragslaufzeit nach 35 Jahren.<sup>8</sup>

Sollte das Atomkraftwerk aufgrund von Marktumständen gedrosselt oder gar abgeschaltet werden müssen, soll EDF außerdem für den entgangenen Ertragsausfall durch Großbritannien finanziell entschädigt werden.<sup>9</sup>

Schließlich soll zwischen Großbritannien und EDF ein „Schutz“ des Projektes gegen bestimmte gesetzliche oder regulative Änderungen vereinbart worden sein.<sup>10</sup> Einzelheiten dazu sind nicht öffentlich bekannt. Der seinerzeitige Wettbewerbskommissar hat sich allerdings am 8. Oktober 2014 dahingehend geäußert, dass Erbauer von Atomkraftwerken vor politischen Risiken zu schützen seien, weil nachfolgende Regierungen ihre Meinung über ihre Notwendigkeit der Atomenergienutzung ändern könnten.<sup>11</sup> Das impliziert einen „Schutz“ von EDF gegen einen etwaigen künftigen Atomausstieg oder auch nur künftige Betriebseinschränkungen und nimmt nachfolgenden Regierungen ihre Entscheidungs- und Handlungsfreiheit.

## **b) Modifikationen im Vergleich zu den ursprünglichen Plänen Großbritanniens**

Die ursprünglichen Pläne Großbritanniens sind lediglich und ausschließlich insofern geringfügig geändert worden, als die von EDF für die Gewährung der Kreditgarantien zu leistende Bürgschaftsgebühr im Vergleich zum Dezember 2013 angehoben wurde und nunmehr ein größerer Teil von unerwarteten Gewinnen von EDF an Großbritannien abgegeben werden soll.<sup>12</sup> Das Grundprinzip der beabsichtigten staatlichen Subventionierung von EDF durch Großbritannien und deren entscheidende Parameter sind gegenüber den ursprünglichen Plänen unverändert geblieben: Das betont auch EDF ausdrücklich.<sup>13</sup>

---

<sup>8</sup> Siehe auch Financial Times vom 8. Oktober 2014, Brussels backs Hinkley Point C as cost forecasts soar.

<sup>9</sup> Energie & Management vom 4. November 2013, [http://www.energie-und-management.de/?id=84&no\\_cache=1&terminID=101962](http://www.energie-und-management.de/?id=84&no_cache=1&terminID=101962).

<sup>10</sup> EDF, Pressemitteilung vom 8. Oktober 2014.

<sup>11</sup> Vgl. *Anschober/Leidenmühler*, Pressemitteilung vom 9. Oktober 2014.

<sup>12</sup> *Europäische Kommission*, Pressemitteilung vom 8. Oktober 2014.

<sup>13</sup> So ausdrücklich auch EDF, Pressemitteilung vom 8. Oktober 2014.

In Frage stehen nach wie vor die in wettbewerbsrechtlicher Sicht insbesondere relevanten Kreditgarantien Großbritanniens in zweistelliger Milliardenhöhe sowie die Garantie fixer, erheblich über dem Marktpreis liegender Abnahmepreise zuzüglich eines indexierten Inflationsausgleichs über einen Zeitraum von 35 Jahren.

Das heißt zugleich: Die ursprünglichen Kritikpunkte der Europäischen Kommission sind ebenfalls unverändert einschlägig. Eine sachliche Grundlage für die gleichwohl am 8. Oktober 2014 erfolgte Änderung der Bewertung durch die Europäische Kommission gab und gibt es tatsächlich nicht.

Entgegen der Darstellung des seinerzeitigen Wettbewerbskommissars am 8. Oktober 2014<sup>14</sup> gibt es auch keinen neuen Sachverhalt im Hinblick auf das Bestehen eines angeblichen Marktversagens. Die von dem Kommissar für den „Nachweis“ eines „speziellen Marktversagens im Energiebereich“ angeführten Risiken der Technologie der Atomenergie, nämlich lange Bauzeiten, hohe Kapitalkosten und lange Betriebszeiten, die dazu führen, dass die Finanzmärkte kein Geld bereitstellen, sind hinlänglich bekannt. Vor allem aber begründen sie kein Marktversagen, sondern belegen - umgekehrt - ein Technologieversagen der Atomenergie im Hinblick auf ihre Wettbewerbsfähigkeit.

### **c) Subventionierung eines staatlich dominierten Unternehmens**

Die EDF ist eine seitens des französischen Staates dominierte Elektrizitätsgesellschaft und der zweitgrößte Stromerzeuger weltweit. 2008 hat die EDF den britischen Atomkraftwerksbetreiber British Energy übernommen. Im März 2013 wurde EDF die Genehmigung zum Bau des Atomkraftwerks Hinkley Point C von den britischen Behörden erteilt.

Das geplante Atomkraftwerk soll mit zwei Reaktoren insgesamt eine Leistung von rund 3,3 GW haben. Betriebsbeginn sollte laut EDF 2023 sein. Am 8. Oktober 2014 hat der seinerzeitige Wettbewerbskommissar allerdings eine verlängerte Bauzeit von 10 Jahren genannt,<sup>15</sup> so dass der avisierte Betriebsbeginn in 2023 anscheinend bereits jetzt überholt ist.

---

<sup>14</sup> Vgl. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-14-668\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-668_en.htm).

<sup>15</sup> Vgl. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-14-668\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-668_en.htm).

### **III. Rechtliche Würdigung**

Die zwischen Großbritannien und der EDF vereinbarten Kredit- und Preisgarantien sind staatliche Beihilfen im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV und mit dem Binnenmarkt unvereinbar. Sie verfälschen in hohem Maße den Wettbewerb, fördern eine Hochrisikotechnologie und sind auch nicht etwa ausnahmsweise zulässig. Die Voraussetzungen des Art. 107 Abs. 3 lit. c) AEUV liegen nicht vor.

Im Einzelnen:

#### **1. Beihilfen im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV**

Gemäß Art. 107 Abs. 1 AEUV sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

Nach der Rechtsprechung des EuGH stellt eine staatliche Maßnahme dabei nur dann keine staatliche Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV dar, wenn und soweit sie als Ausgleich für Leistungen anzusehen ist, die von den Unternehmen, denen sie zugute kommt, zur Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen erbracht werden, so dass diese Unternehmen in Wirklichkeit keinen finanziellen Vorteil erhalten und die genannte staatliche Maßnahme deshalb nicht bewirkt, dass sie gegenüber den mit ihnen im Wettbewerb stehenden Unternehmen in eine günstigere Wettbewerbsstellung gelangen (so genannte Altmark-Kriterien).<sup>16</sup>

Diese Voraussetzungen sind im vorliegenden Fall offensichtlich nicht erfüllt. Es geht nicht um die Erbringung einer Dienstleistung von gemeinwirtschaftlichem Interesse, mit der EDF als begünstigtes Unternehmen betraut wäre:

Weder die Versorgung mit Strom noch der Ausbau der Atomenergie als solcher liegen im gemeinwirtschaftlichen Interesse, sie sind keine wesentliche Aufgaben des Staates. Jedenfalls seit der Liberalisierung des Elektrizitätsbinnenmarktes ist die Stromerzeugung eine übliche wirtschaftliche Tätigkeit, die unter Wettbewerbsbedingungen stattfindet. Die Atomenergie steht dabei mit allen anderen

---

<sup>16</sup> EuGH, Urteil vom 24. Juli 2003, Rs. C-280/00 Rn. 87 ff. (Altmark).

Stromerzeugungstechnologien auf dem liberalisierten Elektrizitätsbinnenmarkt in Konkurrenz.

Eine wesentliche Staatsaufgabe könnte man allenfalls im Hinblick auf die Gewährleistung der Versorgungssicherheit bei Vorliegen einer akuten Versorgungslücke annehmen. Darum aber geht es offenkundig nicht. In Frage steht die Förderung von Atomenergie für einen weit in der Zukunft liegenden Zeitpunkt, nicht jedoch eine akute Versorgungslücke.

Im Unterschied zu den Erneuerbaren Energien – hier hat die Europäische Union erst kürzlich ein neues Ausbauziel von mindestens 27 Prozent bis 2030 festgelegt - gibt es auch kein EU-Ausbauziel für Atomkraftwerke. Die Altmark-Kriterien erfordern überdies, dass eine geordnete und gezielte Ausschreibung zusätzlicher Kapazität von Strom erfolgt, die der Versorgungssicherheit entspricht. Eine Ausschreibung hat vorliegend aber gerade nicht stattgefunden.

EDF soll durch Kredit- und Preisgarantien sowie die anderen soeben unter Ziffer II. genannten Vereinbarungen vielmehr gezielt und selektiv durch die britische Regierung begünstigt werden. Dadurch wird dem Unternehmen nicht nur eine günstigere Wettbewerbsstellung gegenüber mit ihm im Wettbewerb stehenden Unternehmen, sondern sogar eine nahezu risikolose Stellung verschafft. Die von Großbritannien zugunsten von EDF beabsichtigten Maßnahmen stellen einen wirtschaftlichen Vorteil dar, den EDF unter normalen Marktbedingungen nie erhalten würde.<sup>17</sup> Die Maßnahmen sind damit als Beihilfen im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV zu qualifizieren.

Zu keinem anderen Ergebnis kommt auch die Europäische Kommission selbst. In ihrem Schreiben vom 18. Dezember 2013 heißt es insoweit:<sup>18</sup>

*“(162) On the basis of the arguments set out in Sections ... and of the information provided to the Commission, the ‘Altmark’ criteria do not seem to be fulfilled for the notified measure. Therefore the Commission cannot exclude that the Investment Contract will provide NNBG with a selective advantage.*

...

*(188) Both the Investment Contract and the credit guarantee have the potential to distort competition and affect trade between Member States. The*

---

<sup>17</sup> Vgl. EuGH, Urteile vom 11. Juli 1996, Rs. C-39/94, sowie vom 29. April 1999, Rs. C-342/96.

<sup>18</sup> Siehe oben Fn. 1.

*Commission notes in this respect that the generation and supply of electrical power is liberalised. As in this case the notified measures will enable the development of a large level of capacity which might otherwise have been the object of private investment by other market operators using alternative technologies, from either the UK or from other Member States, the notified measures can affect trade between Member States and distort competition.*

*(189) The Commission therefore concludes, at this stage, that the Investment Contract and the credit guarantee involve State aid within the meaning of Art 107(1) TFEU.”*

Ausweislich ihrer Pressemitteilung vom 8. Oktober 2014 geht die Europäische Kommission unverändert und zutreffend schließlich auch weiterhin davon aus, dass es sich bei den fraglichen Maßnahmen um staatliche Beihilfen im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV handelt, die wettbewerbsverzerrend wirken.<sup>19</sup>

## **2. Keine ausnahmsweise Zulässigkeit nach Art. 107 Abs. 3 lit. c) AEUV**

Beihilfen, die Einnahmesicherheit und Profitabilität garantieren, sind nach der Rechtsprechung des EuGH mit dem EU-Beihilferecht grundsätzlich unvereinbar.<sup>20</sup> Entgegen der Auffassung der Europäischen Kommission vom 8. Oktober 2014 sind die streitgegenständlichen staatlichen Beihilfen auch nicht ausnahmsweise nach Art. 107 Abs. 3 lit. c) AEUV gerechtfertigt.

Gemäß Art. 107 Abs. 3 lit. c) AEUV können ausnahmsweise „Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft“ als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden. Diese Voraussetzungen liegen nicht vor.

Der Ausbau der Atomenergie ist kein Gemeinschaftsziel und liegt nicht im gemeinsamen Interesse. Es geht vorliegend auch nicht um die Gewährleistung von Versorgungssicherheit. Ebenso wenig steht die Behebung eines Marktversagens in

---

<sup>19</sup> In der Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 8. Oktober 2014 (Fn. 5) heißt es unter anderem: „Die folgenden Änderungen sorgen dafür, dass wettbewerbsverzerrende Auswirkungen der Beihilfe verringert werden...“. Das heißt, die wettbewerbsverzerrenden Auswirkungen der staatlichen Beihilfe sind auch für die Europäische Kommission unstrittig.

<sup>20</sup> Siehe nur EuGH, Urteil vom 15. Mai 1997, Rs. C – 278/95, Slg. I-2507, Rn. 18; Urteil vom 5. Oktober 2000, Rs. C – 288/96, Slg. I-8237.

Frage. Im Gegenteil sind die geplanten Maßnahmen in hohem Maße wettbewerbsverfälschend und konterkarieren das gemeinsame EU-Ziel der Liberalisierung der Elektrizitätsbinnenmarktes. Das gilt bereits, wenn man jeweils entweder nur die Kreditgarantien oder nur die Preisgarantien betrachtet. Es gilt in besonderer Weise und erst recht für die Kombination beider Beihilfen und der übrigen zugunsten von EDF gewährten Vorteile (siehe oben):

**a) Ausbau der Atomenergie ist kein „gemeinsames Interesse“**

Der Ausbau der Atomenergie ist kein Gemeinschaftsziel und liegt nicht im gemeinsamen Interesse der EU. Der Ausbau der Atomenergie ist allenfalls Ziel einzelner Mitgliedstaaten. Während für den Ausbau der Erneuerbaren Energien erst kürzlich das gemeinsame Interesse durch die Vereinbarung eines neuen EU-Ausbauziels von mindestens 27 Prozent bis 2030 bestätigt wurde,<sup>21</sup> gibt es Entsprechendes ausdrücklich nicht im Hinblick auf die Atomenergie. Auch der Euratom-Vertrag enthält kein EU-Ausbauziel für die Atomenergie.

Eine Reihe von Mitgliedstaaten – siehe Belgien, Dänemark, Deutschland, Italien, Irland, Lettland, Luxemburg und Österreich - ist vielmehr entweder nie in die Atomenergienutzung eingestiegen und schließt das auch künftig aus oder hat einen verbindlichen Ausstieg aus der Atomenergienutzung beschlossen. Und das aus gutem Grund:

Auch 28 Jahre nach Tschernobyl sind in Weißrussland, in der Ukraine und den westlichen Teilen Russlands die Folgen der Reaktorkatastrophe nicht annähernd bewältigt. 350.000 Menschen mussten seinerzeit infolge der Explosion ihre Heimat für immer verlassen. Die radioaktiv verseuchte Sperrzone ist bis heute unbewohnbar. Aus der Region um den havarierten Atomkomplex von Fukushima in Japan wurden nach der Tsunami-Katastrophe und drei Kernschmelzen etwa 160.000 Menschen evakuiert. Wie viele von ihnen jemals wieder zurückkehren können, ist ungewiss. Im Herbst 2013 schätzte die Europäische Union die Kosten der Katastrophe in Japan auf 187 Milliarden Euro. Dabei war die dreifache Kernschmelze noch vergleichsweise „glimpflich“ verlaufen. Die japanische Regierung hatte zu einem bestimmten Zeitpunkt in den Tagen nach dem Unfall damit rechnen müssen, dass es nicht mehr möglich sein würde, im Ballungsraum Tokio zu leben. Der japanische Staat wäre in seiner

---

<sup>21</sup> Vgl. <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2014/10/2014-10-24-er-klimaziele.html>.

Existenz bedroht gewesen.<sup>22</sup> Spätestens nach der Katastrophe im Hochtechnologieland Japan ist unbestreitbar, dass es überall und jederzeit zu einem schweren Unfall kommen kann. Dabei ist es unerheblich, dass Tsunamis und Erdbeben in Europa seltener sind als in Japan. Die Erfahrungen des Atomzeitalters haben bewiesen, dass schwere Unfälle in Atomanlagen nie nach dem gleichen Muster verlaufen. Gemeinsam ist ihnen nur die Unvorhersehbarkeit. In Europa war es – nach allem, was öffentlich bekannt ist – zuletzt im Juli 2006 fast so weit. Damals entging Block 1 des schwedischen Siedewasserreaktors Forsmark nur knapp einem Super-Gau.<sup>23</sup>

Die Nutzung der Atomenergie ist aber auch im Hinblick auf die mit ihr verbundenen Proliferationsrisiken unbeherrschbar. Das gilt in Zeiten eines international agierenden Terrorismus noch einmal in besonderer Weise. Schließlich ist die Frage der sicheren Endlagerung hochradioaktiver Abfälle bis heute ungelöst.

Im Unterschied zu den Erneuerbaren Energien existiert für den Ausbau der Atomenergie aber nicht nur kein gemeinsames EU-Ziel. Für den Ausbau der Atomenergie gibt es auch keine Ausnahme vom Verbot staatlicher Beihilfen. Die Verordnung (EG) Nr. 800/2008<sup>24</sup> enthält eine abschließende Auflistung von Beihilfen aus Umweltschutzgründen, die von der Anmeldepflicht freigestellt werden. Staatliche Preisgarantien durch Differenzverträge für Atomkraftwerks-Betreiber fallen unter keine dieser in der Verordnung abschließend aufgezählten Formen der Umweltschutzbeihilfen. Und auch in die im Frühjahr dieses Jahres verabschiedeten neuen Energie- und Umwelt-Beihilferichtlinien der EU ist der Ausbau der Atomenergie ausdrücklich nicht aufgenommen worden.

Sofern Großbritannien versucht, auf die EU-Gemeinschaftsziele der Dekarbonisation und Versorgungssicherheit zu rekurrieren, geht das fehl:

---

<sup>22</sup> Naoto Kan, <http://www.arte.tv/de/naoto-kan-der-japanische-ex-premierminister-auf-dem-altar-der-kernenergie-geopfert/6391576.CmC=6442686.html>.

<sup>23</sup> Siehe insgesamt und statt vieler *Rosenkranz*, *Energiewende 2.0*, 2014, S. 17 f. m.w.N.

<sup>24</sup> Verordnung (EG) Nr. 800/2008 der Kommission vom 6. August 2008 zur Erklärung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt in Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag (allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung), ABl. Nr. L 214 S. 3.

Denn zum einen ist die Nutzung der Atomenergie bei der notwendigen gesamtheitlichen Betrachtung tatsächlich weder CO<sub>2</sub>-frei noch CO<sub>2</sub>-arm.<sup>25</sup> Im Dezember 2013 hat die Europäische Kommission im Übrigen festgestellt:<sup>26</sup>

*“(240) The Commission notes that while Art 191 TFEU establishes that the preservation, improvement and protection of the environment must be regarded as objectives of EU policy, it is unclear whether such objective can be immediately applicable to low-carbon generation as defined by the UK. In particular, while certain generation technologies emit less carbon emissions, their impact on the environment might nonetheless be considered substantial. This seems to be particularly true of nuclear generation, due to the need to manage and store radioactive waste for very long periods of time, and the potential for accidents.*

*(241) In this case, it is difficult to assess the trade-off between two potential common EU objectives, namely preserving the environment through the pursuit of low-carbon electricity generation while potentially increasing risks to the environment through the use of nuclear technology.”*

Dem ist nichts hinzufügen.

Zum anderen kann sich Großbritannien auch nicht auf die Gewährleistung von Versorgungssicherheit berufen. In Frage steht die Förderung von Atomenergie für einen weit in der Zukunft, irgendwann nach 2023 liegenden Zeitpunkt. Deshalb sind auch insoweit die Feststellungen der Europäischen Kommission vom Dezember 2013 unverändert zutreffend:<sup>27</sup>

*“(262) First, the UK points out that a generation adequacy problem is forecast to take place by Ofgem before 2020, referring to the fact that capacity margins fall under a 'business as usual' scenario based on Ofgem's Electricity Capacity Assessment Report.<sup>59</sup> It is therefore unclear how a measure which is expected to support generation becoming operational only after 2020 can remedy, or address, a generation adequacy problem taking place before.*

---

<sup>25</sup> Siehe nur *Sovacool*, Valuing the greenhousegas emissions from nuclear: A critical survey, Energy Policy 2008, S. 2940 ff.

<sup>26</sup> Europäische Kommission, Schreiben vom 18. Dezember 2014, siehe oben Fn. 1.

<sup>27</sup> Europäische Kommission, Schreiben vom 18. Dezember 2014, siehe oben Fn. 1.

*(263) Also, in terms of diversity of supply, the Commission notes that such diversity would seem to be, again, ensured also in a 'business as usual' scenario and without the introduction of CfDs for nuclear energy. The question would therefore seem to become one of how quickly such diversity should be achieved, rather than whether it is achieved at all."*

## **b) Kein Marktversagen**

Die Europäische Kommission hatte am 18. Dezember 2013 erhebliche Zweifel am Vorliegen eines Marktversagens geäußert. Diese begründete sie unter anderem damit, dass die Atomenergie mit erheblichen Fix-Kosten verbunden sei, die erst über einen sehr langen Zeitraum amortisiert werden könnten, so dass Investoren das finanzielle Risiko solcher Vorhaben als zu hoch einschätzten, um sich hier für eine entsprechende Investition entscheiden zu können.<sup>28</sup> Dazu kämen andere Faktoren wie das zwar geringe, aber folgenschwere Risiko nuklearer Katastrophen, die Rückbaukosten, Endlagerung und Haftungsrisiken.<sup>29</sup>

Und selbst für den – hypothetischen - Fall eines speziellen Marktversagens im Bereich der Stromerzeugung hatte die Kommission klargestellt:<sup>30</sup>

*"(269) The existence of certain market failures in electricity generation is not sufficient to justify state intervention to support nuclear generation."*

Es ist bemerkenswert, dass der seinerzeitige Wettbewerbskommissar am 8. Oktober 2014 ohne Weiteres zu einer gegenteiligen Einschätzung gelangt: Großbritannien, so der Kommissar, sei der Nachweis eines Marktversagens gelungen, welches die Beihilfe erfordere. Es gebe ein spezielles Marktversagen im Energiebereich, das nur für die Atomenergie zuträfe. Die Risiken der Technologie – lange Bauzeiten, hohe Kapitalkosten und lange Betriebszeiten, bis sich das Geschäft lohnt – führten dazu, dass die Finanzmärkte keine Gelder bereitstellten.<sup>31</sup>

Tatsächlich liegt kein Marktversagen vor. Die Atomenergie ist eine seit Jahrzehnten weltweit eingesetzte Technologie. Sie wird seit 60 Jahren zur Stromerzeugung genutzt und ist in der Vergangenheit in großem Umfang gefördert worden. Wenn

---

<sup>28</sup> Europäische Kommission, siehe oben Fn. 1 Rn. 276.

<sup>29</sup> Europäische Kommission, siehe oben Fn. 1 Rn. 283 ff.

<sup>30</sup> Europäische Kommission, siehe oben Fn. 1.

<sup>31</sup> Vgl. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-14-668\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-668_en.htm).

gleichwohl auch heute noch Subventionen erforderlich sind, um Atomkraftwerke zu bauen und zu betreiben, heißt das, dass diese Technologie auch nach jahrzehntelanger Förderung immer noch nicht bzw. unverändert nicht wettbewerbsfähig ist. Die Stromgestehungskosten für Atomkraftwerke liegen mittlerweile zwischen 70 und 110 Euro/MWh und damit deutlich oberhalb des Marktpreises von elektrischer Energie. Und das, obgleich externe Kosten im Hinblick auf die Haftung für Un- und Störfälle und für Umweltschäden sowie im Hinblick auf Stilllegung und Rückbau der Atomkraftwerke und die Entsorgung radioaktiver Abfälle noch immer nicht bzw. allenfalls ansatzweise internalisiert werden.

Das wiederum bedeutet: Die Atomenergie würde durch die am 8. Oktober 2014 genehmigten Subventionen nicht zur Erlangung von Marktreife gefördert, sondern trotz fehlender Wettbewerbsfähigkeit künstlich auf dem Markt gehalten werden. Es würde kein Marktversagen behoben, sondern - im Gegenteil - würden Wettbewerbsverzerrungen manifestiert werden. Das widerspricht offensichtlich einem liberalisierten Elektrizitätsbinnenmarkt und ist mit Art. 107 Abs. 3 lit. c) AEUV unvereinbar. Die von dem ehemaligen Wettbewerbskommissar angeführte Gründe belegen kein Marktversagen, sondern - umgekehrt - ein Technologieversagen der Atomenergie im Hinblick auf ihre Wettbewerbsfähigkeit.

Daran vermag auch der Umstand nichts zu ändern, dass es sich bei dem von EDF geplanten Atomkraftwerk um einen Reaktor Typ EPR handelt, von dem bislang weltweit noch keiner in Betrieb ist. Denn wie jeder anderen Technologie ist es der Atomenergie immanent, dass sie stetig Weiterentwicklungen und Modifikationen erfährt. Der im Bereich der Atomenergie maßgebliche Stand von Wissenschaft und Technik fordert sogar eine kontinuierliche Ausrichtung an die aufgrund von Wissenschaft und Technik stets fortschrittlichsten Verfahren

Der EPR-Reaktor ist lediglich eine Weiterentwicklung bekannter Vorläuferreaktoren des Typs der Druckwassereaktoren, nicht aber eine neue Technologie. Konkret handelt es sich beim EPR um einen Druckwasserreaktor mit vier Primärkreisläufen, wobei die wichtigsten Bauteile in modifizierter Form von der N4- und Konvoi-Baureihe übernommen wurden. So basiert der Reaktordruckbehälter auf der Konvoi-Serie, die Dampferzeuger und Kühlmittelpumpen auf den französischen Kraftwerken der N4-Baureihe.<sup>32</sup> EDF selbst betont:

---

<sup>32</sup> Vgl. [http://de.wikipedia.org/wiki/Areva\\_EPR#Technik](http://de.wikipedia.org/wiki/Areva_EPR#Technik).

*„Héritier des réacteurs français N4 (Chooz et Civaux) et allemands KONVOI, l'EPR s'inscrit dans la continuité des techniques existantes.“<sup>33</sup>*

2005 und 2007 wurde bereits mit dem Bau zweier EPR- Reaktoren in Olkiluoto in Finnland bzw. in Flamanville in Frankreich sowie 2009 und 2010 mit dem Bau weiterer zwei EPR-Reaktoren in Taishan in China begonnen. Auch die Europäische Kommission stellt fest:<sup>34</sup>

*“(42) It is intended that the UK fleet of EPRs will use the same technology as the rest of the EDF Group international EPR fleet. The nuclear plants under construction in Flamanville, France and Taishan, China will be used as the base design.”*

In diesem Zusammenhang bestätigt sie auch die Wettbewerbsunfähigkeit:<sup>35</sup>

*“(25) The first two projects, Olkiluoto in Finland and Flamanville in France, the construction of which started in 2005 and 2007 respectively, have faced construction delays and cost overruns.”*

Für den EPR in Olkiluoto war ursprünglich eine Inbetriebnahme für 2009 vorgesehen, die Kosten waren mit drei Milliarden Euro angesetzt gewesen. Gegenwärtig wird der frühestmögliche Start mit Ende 2018 angegeben. Die Kosten sind auf 8,5 Milliarden Euro explodiert. Wahrscheinlich sind die Baukostensteigerungen tatsächlich sogar noch höher. In Flamanville war eine Inbetriebnahme 2012 mit Gesamtbaukosten von 3,3 Milliarden Euro geplant. Auch dieser EPR hat enorme Baukostensteigerungen auf vorerst ebenfalls 8,5 Milliarden zu verzeichnen. Betriebsbeginn wird frühestens 2016 oder 2017 sein.

Bereits im Zuge der Liberalisierung des Elektrizitätsbinnenmarktes hatte sich die Europäische Kommission überdies wie folgt positioniert:

*„Under these circumstances, the Commission considers that it is not feasible to assign quantitative production or investment targets to the nuclear industry beyond the year 2000, noting, in addition, that the Union`s objective today is to let the market rules play their role.“<sup>36</sup>*

Und im aktuellen Nuklear Programm der Europäischen Union aus 2007/2008 heißt es:

---

<sup>33</sup> Vgl. EDF, <http://energie.edf.com/nucleaire/carte-des-centrales-nucleaires/la-technologie-epr-48325.html>

<sup>34</sup> Siehe oben Fn. 1.

<sup>35</sup> Siehe oben Fn. 1.

<sup>36</sup> Europäische Kommission, Nuklearprogramm 1996, KOM(96) 339 final.

*„It is important to ensure in the EU that nuclear energy projects do no benefit from any State subsidy.“<sup>37</sup>*

Ein Marktversagen lässt sich vor dem Hintergrund des Vorstehenden unter keinem Gesichtspunkt begründen.

Übrigens ist das bis vor kurzem auch die Auffassung Großbritanniens gewesen. Im Januar 2008 hatte die britische Regierung die Industrie aufgefordert, Pläne zum Ausbau der Atomenergie auszuarbeiten. Eine staatliche Finanzierung von Aufbau, Betrieb oder Entsorgung war dabei explizit ausgeschlossen worden. Der damalige britische Wirtschaftsminister Hutton erklärte:

*"It is a matter for the power companies to bring forward proposals on the basis that there will be no public subsidies. Public funds would only be provided in the very unlikely circumstances of an emergency at a nuclear plant.“<sup>38</sup>*

In Kenntnis dessen kündigte EDF den Bau von vier Atomkraftwerken in Großbritannien an, darunter Hinkley Point C. Wenn sich seit dem bei EDF neue Erkenntnisse über Risiken und Rentabilität des Atomkraftwerks Hinkley Point C ergeben oder durchgesetzt haben, so fällt das in den Bereich des normalen unternehmerischen Risikos und rechtfertigt – zumal in einem liberalisierten Strommarkt - schwerlich den Ruf nach Übernahme dieses unternehmerischen Risikos durch den Staat.

### **c) Wettbewerbsverfälschung und Konterkarierung des Elektrizitätsbinnenmarktes**

Die Europäische Kommission selbst hat die mit den von Großbritannien zugunsten von EDF geplanten Maßnahmen zwangsläufig verbundenen erheblichen Wettbewerbsverzerrungen zutreffend herausgearbeitet. EDF wird durch die Beihilfen nahezu von jeglichem unternehmerischen Risiko freigestellt. Im Schreiben der Europäischen Kommission vom 18. Dezember 2013 heißt es insoweit:<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Europäische Kommission, Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament: „Hinweisendes Nuklearprogramm“ - KOM(2007) 565 final.

<sup>38</sup> [http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/politics/7179579.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/7179579.stm).

<sup>39</sup> Siehe oben Fn. 1.

*“(324) In particular, the CfD seems to provide the utmost certainty of a stable revenue stream, under rather lenient conditions – i.e. that the beneficiary carries out its normal activities as a producer of electricity and sells this electricity into the market. In other words, the CfD is conceived to entirely eliminate market risks from the commercial activity of electricity generation, for a period of time, the initial 35 years of operations of the plant. Such a period of time, moreover, would most likely be regarded as the most relevant one to a private investor when considering investment in a plant, and to providers of financing when assessing how risky the activity is, given that what happens in the post-CfD period is significantly less risky and far enough away in time not to be likely to be of particular concern.*

*(325) As such, the CfD is an instrument which can be regarded as effective in ensuring that investment takes place. It de facto eliminates any price risk that the beneficiary might face, at least during its provision.*

*(326) The Commission believes that such an instrument is capable of severely distorting market dynamics, precisely because it shields the beneficiary from risks which other market operators need to face. If the CfD is provided together with a credit guarantee, in addition to a compensation for political risk and the indexation of the cash flows to the consumer price index, as the UK intends to do, it can be safely concluded that the activity undertaken by the beneficiary, NNBG, is not far from being risk-free at the level of operations. NNBG is left with some of the construction risk, but as noted above it appears to have a [...] -year window to complete construction, hence the risk can be considered, if not limited, at least relatively mitigated by this time window, even if the second [...] -year period might entail a shortening of the CfD duration according to the terms of the preliminary agreement.”*

Diese Bewertung hat unverändert Gültigkeit, sie wird durch die seitens Großbritanniens vorgenommenen Änderungen gerade und ausdrücklich nicht tangiert (siehe oben).

Würden darüber hinaus alle externen Kosten der Atomenergie internalisiert und würden alle Euratom-Fördermittel der Vergangenheit in die Kostenrechnung einbezogen, dann würde deutlich, dass Atomenergie zu den teuersten und Generationen belastenden Energieumwandlungstechnologien zählt. Der Ausbau von

Atomkapazitäten hat auch keine nennenswerten, geschweige denn positive Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der EU, stattdessen werden etwa sieben Prozent des Strombedarfs Großbritanniens für kostengünstigere Alternativen wie hocheffizienter Gaskraftwerke und Erneuerbare Energien „gesperrt“.<sup>40</sup>

Die Preisgarantie zugunsten von EDF für die Abnahme von Atomstrom verringert infolge des Merit-Order-Effekts die Erlöse für Strom aus Erneuerbaren-Energien-Quellen am Strommarkt. Die Beschaffungskosten für aus Erneuerbaren Energien erzeugten Strom bleiben hingegen gleich. Dadurch wird unter anderem die Beschwerdeführerin unmittelbar benachteiligt,

### **Beweis: Sachverständigengutachten.**

Entgegen Darstellungen des ehemaligen Wettbewerbskommissars sind existierende Förderungen für Erneuerbare Energien auch keineswegs „viel höher“ als die am 8. Oktober 2014 bewilligten Subventionen für das Atomkraftwerk Hinkley Point C. Im Gegenteil, die Förderung für Strom aus mittelgroßen Photovoltaikanlagen in Deutschland beträgt knapp 11 Cent/kWh ohne Inflationsausgleich und über einen Zeitraum von lediglich 20 Jahren, bei kleinen Windkraftanlagen an Land sind es unter 9 Cent/kWh, größere Anlagen müssen direkt vermarkten und erhalten keine festen Vergütungssätze mehr.

Im Übrigen verlangen die im Frühjahr dieses Jahres verabschiedeten neuen Energie- und Umwelt-Beihilferichtlinien der EU für die Erneuerbaren Energien einen schrittweisen Übergang zu Ausschreibungen. Der damalige Wettbewerbskommissar hatte dazu wörtlich erklärt:

*"Es ist an der Zeit, dass die erneuerbaren Energien Teil des Marktgeschehens werden. Die neuen Leitlinien bieten einen Rahmen für die Ausgestaltung effizienterer öffentlicher Förderungen, die schrittweise und pragmatisch an die Marktbedingungen angepasst werden. Europa sollte seine ehrgeizigen Energie- und Klimaziele zu möglichst geringen Kosten für die Steuerzahler und ohne übermäßige Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt erreichen. Dies wird dazu*

---

<sup>40</sup> Siehe auch *Fouquet*, Gutachten im Auftrag des österreichischen Ministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Erarbeitung eines Antwortkatalogs im Hauptprüfverfahren der Europäischen Kommission, April 2014.

*beitragen, dass Energie für die europäischen Bürger und Unternehmen erschwinglicher wird.*<sup>41</sup>

Verhält es sich aber so, müssen diese Erwägungen und Anforderungen erst recht im Hinblick auf den Ausbau der Atomenergie gelten, die – im Unterschied zu den Erneuerbaren Energien - erstens bereits kein gemeinsames Ziel darstellt; die, zweitens, eine ausgereifte Technologie ist; für die, drittens, kein verbindliches Ausbauziel festgeschrieben ist; für die, viertens, die einschlägige Freistellungsverordnung keine Ausnahme vom Beihilfeverbot enthält und die, fünftens, gerade und explizit nicht in die neuen Energie- und Umwelt-Beihilferichtlinien der EU aufgenommen worden ist. Mit dem Beschluss vom 8. Oktober 2014 sind für den Ausbau der Atomenergie die eigenen Maßstäbe der EU negiert und die Anforderungen des Art. 107 Abs. 3 lit. c) AEUV missachtet worden.

Hochachtungsvoll

Dr. Cornelia Ziehm  
Rechtsanwältin

---

<sup>41</sup> Vgl. [http://ec.europa.eu/deutschland/press/pr\\_releases/12275\\_de.htm](http://ec.europa.eu/deutschland/press/pr_releases/12275_de.htm).