
KURZGUTACHTEN

Gemeinsame Beauftragung juristisches Kurzgutachten / Laufzeitverlängerung der Atomkraftwerke in Doel 1 und 2 sowie Tihange 1

Schwerpunkt der Prüfung zu Umweltverträglichkeitsprüfung/ Art. 37 EURATOM/ESPOO

Übersicht von rechtlichen Argumenten für eine Beschwerde der Bundesländer (Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen an die Europäische Kommission) sowie an das ESPOO Sekretariat sowie kurze Übersicht zu möglichen Verletzungen des europäischen Beihilferechts

erstellt durch

Dr. Dörte Fouquet
BBH Brüssel

Teil 1	Zusammenfassung des Gutachtens	4
Teil 2	Anlass	6
Teil 3	Hintergrund	6
A.	Einleitung	6
B.	Das relevante Völkerrecht in Bezug auf Umweltverträglichkeitsprüfungen	9
	I. Die Konvention zur Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Raum, Espoo Konvention.....	9
	1) Zwischenergebnis:.....	11
	II. Protokoll über die strategische Umweltprüfung zum Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen (SUP Protokoll).....	11
C.	Die Europäische Rechtslage in Bezug auf Umweltverträglichkeitsprüfungen, Pläne und Vorhaben für den Nuklearsektor mit potentiellen grenzüberschreitende Umweltauswirkungen	12
	I. Die Umweltverträglichkeitsrichtlinie.....	12
	II. Die Richtlinie zur Strategischen Umweltprüfung.....	14
	III. Artikel 37 EURATOM und die Empfehlung der Kommission vom 11. Oktober 2010 über die Anwendung des Artikel 37 EURATOM.....	15
D.	Generelle rechtliche Voraussetzungen der Umweltverträglichkeitsprüfung in Belgien für Maßnahmen und Projekte mit grenzüberschreitendem Charakter	18
	I. ESPOO und UVP.....	18
	II. SUP-Vorschriften.....	21
E.	Übersicht über rechtliche Mängel im Rahmen der Verlängerungen der Laufzeit für Tihange 1 und Doel 1 und Doel 2	22
	I. Hintergrund.....	22
	II. Sicherheitsbedenken.....	22
	III. Frage der Nicht- Durchführung der grenzüberschreitenden Umweltverträglichkeitsprüfungen trotz Laufzeitverlängerung.....	24
	1) Übersicht über die belgischen Gesetze zur Laufzeit der Atomkraftwerke.....	24
	a) Gesetzesänderung von 2013 und erste „Laufzeitverlängerung“: .	25
	b) Laufzeitverlängerung als Maßnahme, die zu einer grenzübergreifenden UVP und der Beachtung der ESPOO-Konvention führen muss?	26
	aa) Erheblichkeit einer Umweltverträglichkeitsprüfung/ESPOO Verfahren für die Laufzeitverlängerung	26
	bb) Zwischenergebnis.....	27
F.	Rechtsstellung der beiden Bundesländer	27

I.	Der Rechtsrahmen für die deutschen Bundesländer, gegen die fehlenden UVP und wegen eines möglichen Verstoßes gegen die ESPOO Konvention seitens Belgien vorzugehen	28
II.	Zwischenergebnis.....	34
G.	Beihilferechtliche Bedenken	35
I.	Hintergrund.....	35
II.	Zum Vorliegen einer Beihilfe	36
1)	Vorliegen eines Vorteils	37
2)	Gewährung durch den Staat oder aus staatlichen Mitteln.....	37
3)	Verfälschung des Wettbewerbs und Beeinträchtigung des Handels	38
4)	Zwischenergebnis.....	38
5)	Keine mögliche Rechtfertigung nach Art. 107 Abs. 3 Buchst. b) AEUV	39
6)	Mögliche Genehmigung nach Art. 107 Abs. 3 Buchst. c) AEUV.....	39
7)	Keine Anwendung der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) und keine Anwendung der De Minimis Verordnung.....	41
III.	Ergebnis	42
H.	Zusammenfassung	42

Teil 1 Zusammenfassung des Gutachtens

Inhalt des Gutachtauftrages durch das Land Nordrhein-Westfalen und das Land Rheinland-Pfalz war die Frage, ob und welche rechtlichen Möglichkeiten die Bundesländer haben, sich wegen fehlender Umweltverträglichkeitsprüfungen gegen die Laufzeitverlängerungen der belgischen Atomkraftwerke Doel 1&2 in Flandern sowie Tihange 1 in Wallonien zur Wehr zu setzen.

Die hier interessierenden belgischen Kernkraftwerke Doel 1, Doel 2 und Tihange 1 wurden zwischen 1974 und 1975 in Betrieb genommen. Ihr *Design Life* wurde ursprünglich mit 30 bis 40 Jahren festgelegt.

Das Gutachten untersucht zunächst die Sachlage um die Verlängerung der Atomkraftwerke sowie die rechtlichen Zusammenhänge nach den belgischen Gesetzen. Bereits seit 2003 ist in Belgien ein Gesetz über den schrittweisen Atomausstieg in Kraft, welches eine Begrenzung der Laufzeit der Leistungsreaktoren in Belgien auf 40 Jahre festlegt. Dieses führte zu der Annahme der ersten Stilllegungen der insgesamt sieben belgischen Kernreaktoren für den Zeitraum ab 2015: Für den Standort Tihange sollte der Betrieb des Blocks Nr. 1 am 1. Oktober 2015 beendet werden. Ebenso sollten die Blöcke Doel 1 und 2 im vergangenen Jahr 2015 abgeschaltet werden.

Dieses Gesetz wurde am 18. Dezember 2013 modifiziert, indem man insbesondere die Laufzeit für Tihange 1 um 10 Jahre verlängerte. Gleichzeitig bekräftigte das neue Änderungsgesetz den Atomausstieg und setzte für Doel 1 & Doel 2 konkret die folgenden Abschalttermine fest:

Doel 1: 15. Februar 2015

Doel 2: 1. Dezember 2015

Der Betreiber Electrabel hat den Block Doel 1 am 15. Februar 2015 entsprechend gesetzgemäß abgeschaltet.

Jedoch wurde am 28. Juni 2015 das Gesetz erneut aktualisiert, wonach die Laufzeit von Doel 1 und 2 aufgrund einer Versorgungslücke ebenfalls wie Tihange 1 um weitere 10 Jahre verlängert werden soll.

Ende November 2015 hat die belgische Regierung eine Vereinbarung mit dem Betreiber Electrabel über die Laufzeitverlängerung für Doel 1 und 2 geschlossen. Am 12. Januar 2016 wurde das Gesetz vom 18. Dezember 2015 im Amtsblatt veröffentlicht.

Seit Februar 2016 hat die Europäische Kommission ein Vorprüfverfahren zu Fragen von rechtswidrigen Beihilfen um diese Laufzeitverlängerungsbedingungen eröffnet, das noch andauert. Die Kommission bezweifelt u.a. eine Versorgungslücke als Begründung für die Laufzeitverlängerung für Doel 1 & 2 sowie Tihange 1.

Das Gutachten prüft vor diesem Hintergrund den Umstand, dass weder vor der Entscheidung zur Laufzeitverlängerung für Tihange 1 noch für Doel 1 & 2 vom Belgischen Staat nach europäischem Recht, belgischem Recht und nach der internationalen ESPOO Konvention (UNECE (United Nations Economic Commission for Europe)-Konvention über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) im grenzüberschreitenden Rahmen) eine UVP vorgenommen wurde.

Das Gutachten arbeitet die Verpflichtung des belgischen Staates zur Durchführung grenzüberschreitender UVPs nach allen drei Rechtsquellen heraus. Weiter prüft das Gutachten ausführlich die Berechtigung der Bundesländer, als potentiell negativ betroffene Gebiete in der Nähe der belgischen Reaktoren und im Rahmen ihrer Vorsorgepflicht und Pflicht für den Gesundheitsschutz ihrer Bevölkerung sowie ihrer rechtlichen Zuständigkeit für nukleare Sicherheit, sowohl rechtliche Schritte nach der ESPOO Konvention als auch eine Beschwerde an die EU Kommission einzuleiten.

Das Gutachten kommt zu folgender abschließenden Empfehlung:

Belgien hat im Zusammenhang mit der Handhabung der Laufzeitverlängerungen von Tihange 1, Doel 1 & 2 wesentliche Prinzipien der UVP-Regeln für Projekte mit grenzüberschreitendem Einfluss verletzt.

Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz können sich sowohl im Wege einer Beschwerde an die EU Kommission wegen Verstöße gegen die UVP-Richtlinie als auch an das EESPOO-Implementation-Komitee wenden.

Teil 2 Anlass

Im Austausch mit dem Umweltministerium in Rheinland-Pfalz wurde angeregt, dass sich Rheinland-Pfalz unter Umständen an die EU Kommission und an das Sekretariat der ESPOO Konvention wenden sollte, um zu erreichen, dass Belgien seinen Verpflichtungen zur Durchführung von UVPs für Projekte mit grenzüberschreitendem Charakter in Bezug auf die Atomreaktoren Doel 1 und 2 sowie Tihange 1 nachkommt.

Vor diesem Hintergrund wurde ein Kurzgutachten mit einem Überblick über die Voraussetzungen und rechtlichen Möglichkeiten für ein derartiges Engagement für die Bundesländer Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz erstellt.

Angesichts der Kürze der Zeit und der schwierigen Sachverhaltssituation in Belgien können jedoch viele der Problempunkte nicht im Detail geklärt werden.

Teil 3 Hintergrund

A. Einleitung

Die hier interessierenden belgischen Kernkraftwerke Doel 1, Doel 2 und Tihange 1 wurden zwischen 1974 und 1975 in Betrieb genommen.¹ Ihr *Design Life* wurde ursprünglich auf 30 bis 40 Jahre festgelegt.² Belgien betreibt an den Standorten Tihange in Wallonien und Doel in Flandern insgesamt sieben Atomkraftwerksblöcke.

Bereits seit 2003 ist in Belgien ein Gesetz über den schrittweisen erfolgenden Atomausstieg in Kraft, welches eine Begrenzung der Laufzeit der Leistungsreaktoren in

¹ <https://www.iaea.org/pris/CountryStatistics/CountryDetails.aspx?current=BE>.

² Dipl.-Ing. Simone Mohr, Dipl.-Ing. Stephan Kurth, Dr. Christoph Pistner, Dipl.-Ing. Judith Breuer (Öko-Institut e.V., Darmstadt); Risk of Nuclear Age, in: Lifetime extension of ageing nuclear power plants: Entering a new era of risk; the OECD report (2012), The Economics of Long-term Operation of Nuclear Power Plants relates up to 20 year extension of Belgian nuclear power plants to an original life time efficient of 30 years, see e.g. table, p. 64; <https://www.oecd-nea.org/ndd/reports/2012/7054-long-term-operation-npps.pdf>.

Belgien auf 40 Jahre festlegt.³ Dieses führte in Konsequenz zu der Annahme der ersten Stilllegungen der insgesamt sieben belgischen Kernreaktoren für den Zeitraum ab 2015: Für den Standort Tihange sollte der Betrieb des Blocks Nr. 1 am 1. Oktober 2015 beendet werden. Ebenso sollten die Blöcke Doel 1 und 2 im vergangenen Jahr 2015 abgeschaltet werden.

Dieses Gesetz wurde am 18. Dezember 2013 modifiziert, indem man zwar weiter von dem Ausstieg aus der Kernenergie ausging, aber gleichzeitig die Laufzeit für Tihange 1 um 10 Jahre verlängerte.⁴

Am 28. Juni 2015 wurde das Gesetz erneut dahingehend aktualisiert,⁵ dass die tatsächliche Verlängerung der Betriebsgenehmigung erst nach Zustimmung der Aufsichtsbehörde (FANC) erfolgen und die Laufzeit für Doel 1 und 2 nunmehr ebenfalls auf 10 Jahre bis 2025 verlängert werden sollte.⁶

Ende November 2015 hat die belgische Regierung eine Vereinbarung mit dem Betreiber Electrabel über die Laufzeitverlängerung für Doel 1 und 2 geschlossen. Am 12. Januar 2016 wurde das Gesetz vom 18. Dezember 2015 im Amtsblatt veröffentlicht.

Bevor der zuständige Ausschuss im belgischen Abgeordnetenhaus endgültig im Februar 2016 über die Verlängerungsvereinbarung nach dem Gesetz beschließen wollte, hat jedoch Anfang Februar 2016 die EU Kommission Fragen wegen eines von ihr initiierten Vorverfahrens zu möglichen Beihilfetatbeständen an die belgische Regierung gesandt. Aus diesem Grund hat das Parlament dem Gesetz in der geänderten Form vom 28. Juni 2015 bisher noch nicht zugestimmt. Vielmehr wurde diskutiert, zumindest eine Änderung in das Gesetz selbst einzufügen, wonach es nicht in Kraft treten kann, bevor nicht das grüne Licht der EU Kommission kommt.⁷

Die Laufzeitverlängerungen werden mit Problemen der Versorgungssicherheit in Belgien begründet. Dies bezweifelt die EU Kommission jedoch derzeit vor dem Hin-

3

⁴ 31. JANUAR 2003 - Gesetz über den schrittweisen Ausstieg aus der Kernenergie für industrielle Stromerzeugung (Belgisches Staatsblatt vom 1. Februar 2013).

⁵ Loi du 28 juin 2015, publié le 12 janvier 2016

⁶ http://www.rtf.be/info/belgique/dossier/gouvernement-michel/detail_nucleaire-apres-70-heures-de-debat-la-chambre-approuvera-la-prolongation-ce-jeudi?id=9009773

⁷ L'Europe s'interroge sur la prolongation de Doel 1 et 2 Le Vif Rédaction en ligne 16/02/16 à 14:06 - Mise à jour à 16:55

Source: Belga

tergrund, dass Doel 3 und Tihange 2 auch wieder am Netz sind und dadurch ausreichende Versorgung gegeben sein sollte. Die belgische Atomaufsicht FANC hatte im November 2015 gebilligt, dass die Reaktoren Doel 3 und Tihange 2 bei Lüttich weiterlaufen können: Erste Gespräche Belgiens mit der EU Kommission zu ihren beihilferechtlichen Zweifeln wurden am 20. Januar 2016 geführt. Mittlerweile hat Belgien eine Liste mit 18 Fragen zur Begründung bzw. Rechtfertigung der Notwendigkeit der Laufzeitverlängerung und den finanziellen Absprachen mit dem Betreiber Electrabel von der EU Kommission erhalten. Belgien hat nun zwei Monate Zeit, um zu antworten. Die endgültige Abstimmung im Parlament über das Änderungsgesetz mit den Laufzeitverlängerungen ist daher zunächst auf unbestimmte Zeit vertagt. Die genauen Fragen der Kommission liegen uns derzeit nicht vor, allerdings zitiert die belgische Presse am 17.2. 2016 einen Teil des Schreibens der Europäischen Kommission wie folgt: *"Vos autorités nous ont expliqué que la prolongation de la durée de vie des centrales nucléaires était nécessaire pour des raisons de sécurité d'approvisionnement de la Belgique. Néanmoins la convention n'a été signée que le 30 novembre 2015, c'est-à-dire après l'accord de l'Agence Fédérale de Contrôle Nucléaire (AFCN) sur le redémarrage des centrales de Tihange 2 et Doel 3 (qui a été donné le 17 novembre 2015) »* Damit bezweifelt die Kommission die Versorgungslücke.

Im Folgenden wird im Überblick untersucht, ob Belgien gegen einschlägige EU Rechtsvorschriften, internationale Vereinbarungen unter der ESPOO-Konvention und Art. 37 des EURATOM Vertrages verstoßen hat.

Dazu wird zunächst eine Übersicht über die Regeln der ESPOO-Konvention, der europäischen UVP-Richtlinie 2011/92/EU, der Richtlinie zur Strategischen Umweltprüfung für Pläne und Programme 2001/42/EG (SUP-Richtlinie) sowie der Bestimmungen des Euratom Vertrages gegeben. Anschließend wird die belgische Situation dargestellt, die Frage der Voraussetzungen für UVPs /SUPs und Notifizierungspflichten nach dem belgischen Recht und es folgt eine Analyse der Schwachstellen der belgischen Sach- und Rechtslage.

B. Das relevante Völkerrecht in Bezug auf Umweltverträglichkeitsprüfungen

I. Die Konvention zur Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Raum, Espoo Konvention.

Bei grenzüberschreitenden Beteiligungsnotwendigkeiten sind die Anforderungen der ESPOO-Konvention⁸ sowie die Voraussetzungen der SUP-Richtlinie und der UVP-Richtlinie zu erfüllen.

In Espoo (Helsinki, Finnland) wurde am 25. Februar 1991 die UNECE (United Nations Economic Commission for Europe) -Konvention über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) im grenzüberschreitenden Rahmen (ESPOO-Konvention) unterzeichnet.

Die ESPOO-Konvention ist ein Instrument der UN-Wirtschaftskommission für Europa (UNECE), welches die Beteiligung betroffener Staaten und deren Öffentlichkeit an UVP-Verfahren bei Vorhaben in anderen Staaten mit möglicherweise erheblichen grenzüberschreitenden Auswirkungen zwischen den ECE-Vertragsstaaten regelt.

Die ESPOO-Konvention erlangte ihre Verbindlichkeit nach Ratifizierung von mind. 16 Staaten und ist bereits seit 10. September 1997 in Kraft. Belgien hat die Konvention im Jahre 1999 ratifiziert.⁹

Das Übereinkommen verpflichtet die Vertragsparteien, bei geplanten Projekten, die in Anhang I der Konvention aufgelistet sind und zu denen Projekte im Rahmen der Kernenergie gehören, die möglicherweise erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen haben, eine UVP durchzuführen und die betroffenen Parteien zu benachrichtigen. Die Benachrichtigung umfasst Angaben über das geplante Projekt, einschließlich Informationen über seine grenzüberschreitenden Umweltauswirkungen und weist auf die Art der möglichen Entscheidung hin.

⁸ Gesetz zu dem Übereinkommen vom 25. Februar 1991 über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen sowie zu der auf der zweiten Konferenz der Parteien in Sofia am 27. Februar 2001 beschlossenen Änderung des Übereinkommens (Espoo-Vertragsgesetz)-vom 7. Juni 2002.

⁹ https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-4&chapter=27&lang=en.

Da Belgien weder in Bezug auf Doel 1 und 2 noch auf Tihange 1 UVP-Verfahren bzw. in Bezug auf die jeweiligen untenstehenden näher beschriebenen Gesetzesänderungen auch keine SUP-Verfahren mit Beteiligung von anderen Mitgliedstaaten durchgeführt hat, ist es von Bedeutung, die rechtlichen Möglichkeiten nach Art. 3 (Notifizierung/Benachrichtigung) ESPOO-Konvention darzustellen.

Versäumt ein Staat, potentiell von negativen Umweltauswirkungen betroffene andere Staaten bei Projekten mit Auswirkungen jenseits der Landesgrenzen zu benachrichtigen, so kann ein Vertragsstaat nach Art. 3 Abs.7 ESPOO-Konvention, um Austausch gegenseitiger Informationen bitten, um zu bewerten, ob eine grenzüberschreitende UVP durchzuführen wäre.

Geht ein Nachbarstaat davon aus, dass für ein Vorhaben eigentlich eine SUP- bzw. eine UVP-Pflicht bestehen, so könnte er den Urheberstaat auch zu Konsultationen auffordern – dies wäre aktuell angebracht. Dies kann aber keine Stadt und auch kein Bundesland, sondern nur der Bund.

Wenn sich die Staaten nicht einigen, so kann jeder von ihnen einer Untersuchungskommission die Frage vorlegen, ob die geplante Tätigkeit, die unter Anhang I fällt, voraussichtlich erhebliche, nachteilige Auswirkungen grenzüberschreitender Art hat. Die Untersuchungskommission besteht aus drei Mitgliedern, wobei die ersuchende und die andere Partei jeweils einen Sachverständigen benennen. Diese beiden Experten bestimmen dann einvernehmlich einen dritten Sachverständigen zum Präsidenten der Untersuchungskommission. Das ESPOO-Sekretariat informiert umgehend alle Vertragsparteien. Können sich die Sachverständigen nicht auf einen Präsidenten einigen, so ernennt der Exekutivsekretär der UNECE auf Antrag einer der Parteien einen solchen.

Sollte sich eine Partei weigern oder es nicht innerhalb eines Monats erreichen, einen Sachverständigen zu benennen, so kann nach Mitteilung an den Exekutivsekretär durch die andere Partei dieser zunächst den Präsidenten ernennen. Der Präsident fordert dann die Parteien erneut auf, einen Sachverständigen zu benennen. Sollte auch dies nicht erfolgreich sein, so bestellt der Exekutivsekretär nach Benachrichtigung durch den Präsidenten einen Sachverständigen.

Die Untersuchungskommission erstellt dann ein wissenschaftliches Gutachten zur Klärung der Frage. Die Vertragsparteien können sich auch darauf einigen, statt der Untersuchungskommission die Frage anders, etwa durch ein Schiedsgericht, nach den ESPOO-Konvention und Anhang zu regeln.

1) Zwischenergebnis:

Im Falle einer Konsultationsaufforderung müssten die Bundesländer an das Bundesumweltministerium (BMU) herantreten, damit diese für die Bundesregierung ein Konsultationsverfahren einleitet. Die Bundesländer können dieses Konsultationsverfahren selbst nicht anstrengen.

II. Protokoll über die strategische Umweltprüfung zum Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen (SUP Protokoll)

Das Protokoll verlangt von den Vertragsparteien, die Umweltauswirkungen ihrer offiziellen Entwürfe für Pläne und Programme zu bewerten. Das Protokoll ist auch für Politiken und Gesetzgebung einschlägig, wobei die Anwendung der SUP-Regeln hier nicht zwingend ist.

Die SUP wird viel früher im Entscheidungsprozess als die UVP durchgeführt und es wird deshalb als ein wichtiges Instrument für eine nachhaltige Entwicklung angesehen.

Die SUP ermöglicht es, von Anfang an bei der Entscheidungsfindung die Identifikation und Vermeidung möglicher Auswirkungen auf die Umwelt zu berücksichtigen und umweltpolitische Ziele auf gleiche Stufe wie sozio-ökonomische Belange zu stellen.

Das SUP-Protokoll sieht eine intensive Öffentlichkeitsbeteiligung vor: Die Öffentlichkeit hat das Recht, über Pläne und Programme informiert zu werden und Stellung zu nehmen.

Die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der strategischen Entscheidungsfindung stützt sich auf das Übereinkommen über die UVP im grenzüberschreitenden Rahmen (ESPOO-Übereinkommen) und des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention).

C. Die Europäische Rechtslage in Bezug auf Umweltverträglichkeitsprüfungen, Pläne und Vorhaben für den Nuklearsektor mit potentiellen grenzüberschreitende Umweltauswirkungen

I. Die Umweltverträglichkeitsrichtlinie

Die Richtlinie (85/337/EWG) des Rates vom 27. Juni 1985 über die UVP bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten ist seit 1985 in Kraft¹⁰ und gilt für eine breite Palette von definierten öffentlichen und privaten Projekten, die in den Anhängen I und II festgelegt sind.

Die UVP-Richtlinie von 1985 wurde mehrfach geändert, im Jahre 1997 (Richtlinie 97/11/EG), im Jahre 2003 sowie im Jahre 2009 und zuletzt im Jahre 2014. Sie wurde mit Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die UVP bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten neu kodifiziert¹¹ und zuletzt wiederum geändert durch Richtlinie 2014/52/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014. Ein Grund für diese letztere Änderung war auch die Klarstellung nach einleitender Bemerkung (4) der Richtlinie 2014/52/EU, dass die betroffenen Mitgliedstaaten auf Grundlage einer ausgewogenen Vertretung ein gemeinsames Gremium schaffen können, um die Verfahren für die Prüfung grenzüberschreitender Projekte zu koordinieren und zu erleichtern, insbesondere was die Durchführung von Konsultationen gemäß der ESPOO-Konvention angehe. Die Änderungen nach der Richtlinie 2014/52/EU betreffen insbesondere Klarstellungen zu den notwendigen Inhalten einer UVP. Die jüngste Richtlinie ist jedoch erst bis zum 16. Mai 2017 in nationales Recht umzusetzen. Der bisherige Regelungsrahmen nach Richtlinie 2011/92/EU ist jedoch ausreichend für die Erarbeitung des Gutachtens.

Die ändernde Richtlinie 97/11/EG brachte die Richtlinie im Einklang mit der ESPOO-Konvention. Sie erweitert den Anwendungsbereich der UVP-Richtlinie auf weitere Arten von Projekten, bei denen eine UVP verpflichtend ist (Anhang I).

Mit der ändernden Richtlinie 2003/35/EG wurden die Bestimmungen über die Beteiligung der Öffentlichkeit nach der Aarhus-Konvention über die Öffentlichkeitsbetei-

¹⁰ Abl. C 248 vom 28. 5. 2011, S. 154

¹¹ Abl. L 26 vom 28.1.2012, S. 1

ligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten integriert. Auf die Aarhus Konvention wird im Folgenden zunächst nicht weiter eingegangen.

Nach Art. 1 Abs. 2 a) UVP-Richtlinie ist ein „Projekt“ die Errichtung von baulichen oder sonstigen Anlagen, bzw. sonstige Eingriffe in Natur und Landschaft.

Für diese Untersuchung relevant sind die Bestimmungen zu den sogenannten obligatorischen UVPs: Obligatorisch sind UVPs für alle aufgeführten Projekte in Anhang I der UVP-Richtlinie mit möglichen erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt, insbesondere nach Art. 4 Abs. 1 iVm. Anhang I, 2.b) für „Kernkraftwerke und andere Kernreaktoren“. Dem jeweiligen Mitgliedstaat steht hier kein Ermessen zu.

Gemäß Art. 2 Abs. 1 S. 1 UVP-Richtlinie haben die Mitgliedstaaten die erforderlichen UVP-Verfahren vor Erteilung der Genehmigung des jeweiligen Projektes durchzuführen. Mitgliedstaaten können in Ausnahmefällen ein bestimmtes Projekt in Anlage I von den Bestimmungen der UVP-Richtlinie ausnehmen, wenn sich die Anwendung dieser Bestimmungen nachteilig auf den Zweck des Projektes auswirken würde, jedoch unter der Voraussetzung, dass die Ziele der Richtlinie verwirklicht werden:

1. Nach Art. 11 Abs. 2 UVP-Richtlinie legen die Mitgliedstaaten fest, in welchem Verfahrensstadium die Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen angefochten werden können.
2. Nach Art. 2 Abs. 5 UVP-Richtlinie idF. der Änderungsrichtlinie 2014/52/EU besteht mit Umsetzung der neuen Richtlinie in nationales Recht die Möglichkeit der Ausnahme von Projekten, die durch einen besonderen einzelstaatlichen Gesetzgebungsakt zugelassen werden, diese von denjenigen Bestimmungen der Richtlinie auszunehmen, die sich auf die Beteiligung der Öffentlichkeit beziehen, jedoch erneut unter der Voraussetzung, dass die Ziele dieser Richtlinie verwirklicht werden. Hierüber müssen die Mitgliedstaaten die EU Kommission nach dem 16.Mai 2017 jeweils unterrichten.

Beide Ausnahmen finden jedoch keine Anwendung, wenn es um Projekte mit möglichen erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt eines anderen Mitgliedstaates geht bzw. wenn ein anderer Mitgliedstaat einen entsprechenden Antrag auf Beteiligung im Rahmen einer grenzüberschreitenden UVP stellt, iSd. Art. 7 der UVP-Richtlinie und der ESPOO-Konvention.

II. Die Richtlinie zur Strategischen Umweltprüfung

Die Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme¹² (SUP-Richtlinie) gilt für eine Vielzahl von öffentlichen Plänen und Programmen, (z.B. Flächennutzung, Verkehr, Energie, Abfall, Landwirtschaft). Die SUP-Richtlinie bezieht sich nicht auf Politik.

Pläne und Programme iSd. SUP-Richtlinie müssen von einer Behörde erstellt und durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erlassen werden (auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene).

Eine SUP ist obligatorisch für Pläne und Programme für Energie, die den Rahmen für die künftige Entwicklung festlegen für Projekte, die in der UVP RL aufgezählt sind.

Die SUP-Verfahrensabschnitte können wie folgt zusammengefasst werden:

- Es ist ein Umweltbericht zu erstellen, in dem die möglichen erheblichen Auswirkungen identifiziert werden und die vernünftigen Alternativen für den vorgeschlagenen Plan oder das vorgeschlagene Programm identifiziert werden.
- Die Öffentlichkeit und die Umweltbehörden werden zu dem jeweiligen Entwurf des Plans oder Programms und zu dem Umweltbericht informiert und konsultiert.
- Im Hinblick auf Pläne und Programme, die potentiell erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt in einem anderen Mitgliedstaat haben, ist der oder sind die Mitgliedstaaten, in dessen bzw. deren Hoheitsgebiet mit den Auswirkungen des Plans oder des Programm zu rechnen ist/sind, zu konsultieren. Hier folgt die SUP-Richtlinie dem generellen Ansatz des Strategic Environmental Assessment (SEA Protocol) zur ESPOO-Konvention und die EU ist mit der Einführung im Rahmen der Richtlinie 2001/42/EG fortschrittlicher gewesen als andere Staaten, da das SEA Protocol erst 2010 in Kraft getreten ist.

¹² Abl. L 197/30 vom 21. 7. 2001.

- Der Umweltbericht und die Ergebnisse der Konsultationen müssen vor Annahme des Plans oder Programms berücksichtigt werden. Sobald die Annahme erfolgt ist, müssen die zuständigen Umweltbehörden und die Öffentlichkeit informiert werden und ihnen müssen relevante Informationen zur Verfügung gestellt werden. Um unvorhergesehene negative Auswirkungen zu einem frühen Zeitpunkt zu entdecken und zu identifizieren, sind erhebliche Umweltauswirkungen des Plans oder des Programms zu überwachen.

Das SUP und das UVP Verfahren ähneln sich, aber es gibt Unterschiede, von denen für diese Untersuchung die folgenden relevant sein können:

- Im Rahmen der SUP ist das *Scoping* verpflichtend, d.h. die Feststellung des Inhalts und Umfangs der Themenbereiche, die im SUP abgedeckt und bei der zuständigen Behörde eingereicht werden müssen.
- Die SUP verlangt eine Einschätzung vernünftiger Alternativen durch die öffentliche Hand, wohingegen es bei der UVP dem Projektentwickler überlassen ist, die zu untersuchenden Alternativen zu bestimmen.
- Bei der SUP müssen die Mitgliedstaaten erhebliche Umwelteffekte bei der Umsetzung der Pläne und Programme überwachen, um unmittelbar unvorhergesehene negative Effekte zu entdecken und entsprechende Aktionen zur Behebung der Effekte zu ergreifen.
- Nach der SUP sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, sicherzustellen, dass die Umweltberichte von ausreichender Qualität sind.

III. Artikel 37 EURATOM und die Empfehlung der Kommission vom 11. Oktober 2010 über die Anwendung des Artikel 37 EURATOM

Nach Art. 37 EURATOM ist jeder Mitgliedstaat verpflichtet, der EU Kommission über jeden Plan zur Ableitung radioaktiver Stoffe aller Art die allgemeinen Angaben zu übermitteln, aufgrund derer festgestellt werden kann, ob die Durchführung dieses Plans eine radioaktive Verseuchung des Wassers, des Bodens oder des Luftraums eines anderen Mitgliedstaats verursachen kann. Die EU Kommission gibt nach Anhörung der in Art. 31 EURATOM genannten Sachverständigengruppe innerhalb einer Frist von sechs Monaten ihre Stellungnahme ab. Mit Art. 37 EURATOM soll EU-

weit ein möglichst wirksamer und lückenloser Gesundheitsschutz vor den Gefahren ionisierender Strahlung gewährleistet werden.¹³

Seit 1960 hat die Kommission mehreren Empfehlungen¹⁴ über die Anwendung des Art. 37 EURATOM veröffentlicht, die jüngste ist die Empfehlung vom 11. Oktober 2010 (2010/635/Euratom).¹⁵

Die Empfehlungen der EU Kommission an den Mitgliedstaat im konkreten Fall selbst sind zwar nicht bindend für diesen. Aber zum einen erkennen die Mitgliedstaaten offenbar eine Bindungswirkung an und nach der Rechtsprechung des EuGH im Fall Cattenom können Mitgliedstaaten keine Maßnahme durchführen, bevor nicht eine entsprechende Kommissionsentscheidung nach Art. 37 EURATOM erlassen wurde.¹⁶

Nach Auffassung des EuGH kommen unter Berücksichtigung dieses Zwecks des Art. 37 EURATOM den Empfehlungen sehr große Bedeutung zu, insbesondere deshalb, weil nur die EU Kommission einen Gesamtüberblick über die Entwicklungen der Aktivitäten des nuklearen Bereichs im gesamten Unionsgebiet habe. Für die Abwendung der Gefahr einer radioaktiven Verseuchung sei es daher unerlässlich, dass die Stellungnahme der EU Kommission, insbesondere, wenn darin eine Änderung des Plans oder der Erlass von Sicherheitsmaßnahmen in Zusammenarbeit zwischen zwei oder mehreren Mitgliedstaaten angeregt wird, von dem betroffenen Mitgliedstaat gründlich geprüft und berücksichtigt werden kann.¹⁷

Art. 37 EURATOM stellt damit eine typische Vorsorgeprinzipsvorschrift dar. In der rechtswissenschaftlichen Diskussion wurde die Vorschrift als ein „bedeutsames Element im Gesamtsystem des EURATOM-Gesundheitsschutzes“ sowie als eine „scharfe Waffe zur Sicherstellung der Einhaltung der Grundnormen bei der Ableitung radioaktiver Stoffe“ bezeichnet.

¹³ Siehe auch Schärf, Wolf Georg, Europäisches Nuklearrecht(2008), S. 257 ff.

¹⁴ Empfehlung vom 16. November 1960 , Abl. 81 vom 21.12.1960, S. 1893/60.); Empfehlung 82/181/Euratom, Abl. L 83 vom 29.3.1982, S. 15; Empfehlung, 91/4/Euratom Abl. L 6 vom 9.1.1991, S. 16; Empfehlung 99/829/Euratom, Abl. L 324 vom 16.12.1999, S. 23.

¹⁵ ABL. L 279/36 vom 23.10.2010.

¹⁶ Rechtssache 187/87 „betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 150 EAG-Vertrag vom Tribunal administratif Straßburg in dem bei diesem anhängigen Rechtsstreit Saarland und andere gegen Minister für Industrie, Post- und Fernmeldewesen und Fremdenverkehr und andere,“ EuGH C-187/87.

¹⁷ EuGH C-187/87, Rn. 13, 14 und 16.

In einem anderen Grundsatzurteil des EuGH¹⁸ im Rahmen einer Teilnichtigkeitsklage der EU Kommission gegen den Rat zum Beschluss des Rates vom 7. Dezember 1998 über die Genehmigung des Beitritts der Europäischen Atomgemeinschaft zum Internationalen Übereinkommen über nukleare Sicherheit¹⁹ hat dieser gegen einen Versuch einschränkender Auslegung der Schutzvorschriften des EURATOM Vertrages durch den Rat geurteilt. Zwar habe der EAG-Vertrag der Gemeinschaft nicht die Zuständigkeit übertragen, die Schaffung und die Funktionsweise von Kernanlagen zu regeln. Das sich aus dem Betrieb solcher Anlagen ergebende Risiko falle indes in die Zuständigkeit der Gemeinschaft.²⁰ In Bezug auf Art. 7 Abs. 2 Ziff. (i)²¹ EURATOM macht der EuGH deutlich, dass es hier entgegen dem Vorbringen des Rates auf keinen Fall lediglich um innerstaatliche Sicherheitsvorschriften gehe und darum Art. 7 Abs. 2 Ziff. (i) EURATOM nicht auf die Gemeinschaft angewandt werden könne, da

¹⁸ Vgl. Urteil des EuGH vom , 10. Dezember 2002, Rechtssache C-29/99.

¹⁹ Das Übereinkommen über nukleare Sicherheit wurde am 17. Juni 1994 im Rahmen einer von der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) einberufenen diplomatischen Konferenz genehmigt und am 20. September 1994 zur Unterschrift aufgelegt. Es ist am 24. Oktober 1996 in Kraft getreten. Am 15. April 2002 hatten es 53 Staaten, darunter sämtliche Mitgliedstaaten der Gemeinschaft, ratifiziert. Ziel ist die Erreichung und Beibehaltung eines weltweit hohen Standes der nuklearen Sicherheit von Kernkraftwerken durch Verbesserung innerstaatlicher Maßnahmen und internationaler Zusammenarbeit, gegebenenfalls einschließlich sicherheitsbezogener technischer Zusammenarbeit; die Schaffung und Beibehaltung wirksamer Abwehrvorkehrungen in Kernkraftwerken gegen mögliche radiologische Gefahren, um den einzelnen, die Gesellschaft und die Umwelt vor schädlichen Auswirkungen der von solchen Anlagen ausgehenden ionisierenden Strahlung zu schützen; die Verhütung von Unfällen mit radiologischen Folgen und Milderung dieser Folgen, falls sie eintreten. Das Übereinkommen enthält eine Vielzahl von Berichtspflichten und Überprüfungstagungen. Zu diesen Verpflichtungen gehört auch, dass jede Vertragspartei zu der alle drei Jahre stattfindenden Überprüfungstagung einen Bericht über den erreichten Stand der nuklearen Sicherheit beziehungsweise über die von der Vertragspartei getroffenen Maßnahmen zur Erfüllung jeder einzelnen Verpflichtung vorlegt und hierzu Rechenschaft ablegt. Der Bericht ist etwa ein halbes Jahr vor Beginn der Überprüfungstagung beim Sekretariat des Übereinkommens über nukleare Sicherheit bei der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) in Wien zu hinterlegen und wird somit allen Vertragsparteien zur Verfügung gestellt.

²⁰ EUGH Rs C 29/99 Kommission gegen Rat, Rn. 89.

²¹ Art. 7 (Rahmen für Gesetzgebung und Vollzug) lautet:

„(1) Jede Vertragspartei schafft einen Rahmen für Gesetzgebung und Vollzug zur Regelung der Sicherheit der Kernanlagen und erhält diesen aufrecht.

(2) Der Rahmen für Gesetzgebung und Vollzug sieht folgendes vor:

- i) die Schaffung einschlägiger innerstaatlicher Sicherheitsvorschriften und -regelungen;
- ii) ein Genehmigungssystem für Kernanlagen und das Verbot des Betriebs einer Kernanlage ohne Genehmigung;
- iii) ein System für behördliche Prüfung und Beurteilung von Kernanlagen, um feststellen zu können, ob die einschlägigen Vorschriften und Genehmigungsbestimmungen eingehalten werden;
- iv) die Durchsetzung der einschlägigen Vorschriften und Genehmigungsbestimmungen, einschließlich Aussetzung, Änderung oder Widerruf“.

er nur die Mitgliedstaaten betreffe. Der EuGH gibt demgegenüber den lapidaren Hinweis, dass nach Art. 30 Abs. 4 Ziff. (ii) EURATOM die regionalen Organisationen bei Angelegenheiten, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen, die Pflichten zu erfüllen haben, die das Übereinkommen den Mitgliedstaaten zuweist. Daher hätte Art. 7 EURATOM in dem Absatz der Erklärung, in dem die Zuständigkeiten der Gemeinschaft angegeben werden, genannt werden müssen.

D. Generelle rechtliche Voraussetzungen der Umweltverträglichkeitsprüfung in Belgien für Maßnahmen und Projekte mit grenzüberschreitendem Charakter

I. ESPOO und UVP

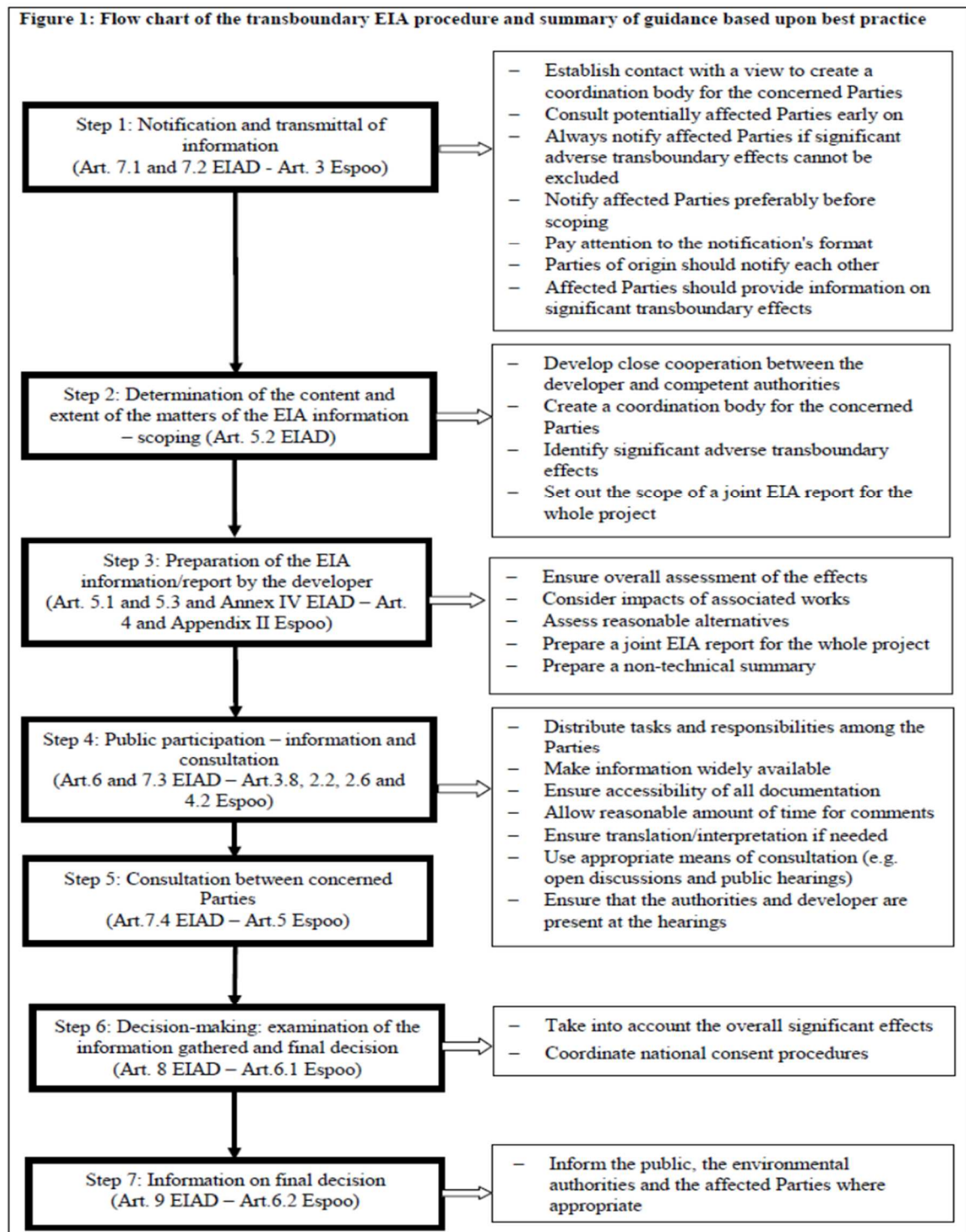
Wie im Folgenden ausgeführt wird, erfolgte in Belgien die Wiederinbetriebnahme von Tihange 1 sowie von Doel 1 und 2 jeweils ohne vorhergehende UVP und ohne grenzüberschreitendes UVP-Verfahren. Auch die Vorschriften zur SUP sind nicht untersucht worden. Insgesamt hat Belgien in keinem dieser Fälle ein Verfahren gemäß den Bestimmungen der ESPOO-Konvention durchgeführt.

Belgien hat im Rahmen seiner Reformen zur Devolution und Stärkung der regionalen Kompetenz in den Jahren 1970, 1980, 1988, 1993 und 2001 auch im Bereich des Umweltrechts die Kompetenzen zu einem großen Teil von der Landesebene auf die regionale Ebene verteilt.

Im Rahmen der UVP sind somit vier verschiedene Regulierungen anwendbar, je nach Lage des Projektes im Staatsgebiet: Region Flandern, Region Wallonien, Region Brüssel Capital sowie die Ebene der föderalen Landeseinheit. Jedoch ist die föderale Landesebene ausschließlich zuständig u.a. für den Bereich der nuklearen Regelungen. Dies bestimmt der Königliche Erlass vom 20. Juli 2001 zur Festlegung einer allgemeinen Ordnung über den Schutz der Bevölkerung, der Arbeitnehmer und der Umwelt gegen die Gefahren ionisierender Strahlungen²² und insbesondere in Bezug auf die UVPs sein Art. 6.

Belgien hat es versäumt, insbesondere die folgenden Schritte nach der ESPOO-Konvention in Bezug auf das Wiederanfahren und den Weiterbetrieb der Kraftwerke Doel 1 und 2 sowie Tihange 1 durchzuführen:

²² Royaume de Belgique, Ministère de l'intérieur-Arrêté Royal du 20 Juillet 2001 portant Règlement General de la Protection de la Population des Travailleurs et de l'Environnement contre le Danger des Rayonnements ionisants.



Quellenangabe "Guidance on the Application of the Environmental Impact Assessment Procedure für Large-Scale Transboundary projects, European Commission 2013, S. 5

Die belgischen Standorte für Kernkraftwerke liegen in den unmittelbaren Grenzgebieten zu Deutschland und den Niederlanden, so dass die grenzüberschreitenden UVP-Bewertungsanforderungen zwingend zu beachten sind. Das Gesetz vom 15. April 1994 über den Schutz der Bevölkerung und der Umgebung gegen Strahlung aus kerntechnischen Anlagen ionisierender und der Föderalen Agentur für Nuklearkontrolle (FANC) enthält die grundsätzlichen Prinzipien.

Dieses Gesetz klassifiziert kerntechnische Anlagen in verschiedenen Kategorien. Der Genehmigungsantrag für Anlagen der Kategorie I muss eine UVP-Prüfung und die Notifizierung nach Art. 37 EURATOM vorsehen. Die folgenden Schritte sind dabei zu beachten:

- Informationen, wie durch die Empfehlungen der EU Kommission vom 6. Dezember 1999 (1999/829/Euratom) über die Anwendung von Art. I 37 EURATOM festgelegt;
- Die notwendigen Informationen zur Verfügung zu stellen und eine Beurteilung über die Auswirkungen ionisierende Strahlung auf die Umgebung;
- Ein Entwurf der wichtigsten Alternativen, eine Begründung für die endgültige Wahl in Bezug auf die UVP;
- Die Durchführung der UVP liegt in der Verantwortung des (künftigen) Betreibers;
- Die internationale Dimension für eine grenzüberschreitende UVP ist zu beachten;

Das Gesetz enthält für das Genehmigungsverfahren die spezielle Bestimmung (Artikel 6.3.2) in Bezug auf die internationalen Beratungen und internationale Auswirkungen.

In der Tat hat Belgien durchaus nach der ursprünglichen Genehmigung des Betriebes der Kraftwerke später grenzüberschreitende UVPs durchgeführt: Bezüglich Doel hat Belgien den Austausch eines der Dampfgeneratoren in 2007 durch den Betreiber vorbereitet und das Genehmigungsverfahren mit ordnungsgemäßer UVP-Prüfung eingeleitet. Aus den Niederlanden hatten sich mehrere Gemeinden an der grenzüberschreitenden UVP beteiligt, die auch für die Bevölkerung in den Niederlanden in diesen Regionen offen war.

Belgien hat am 9. Juni 1999 die ESPOO-Ratifizierung angenommen.²³

II. SUP-Vorschriften

Das Gesetz vom 13. Februar 2006 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme und die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung der umweltbezogenen Pläne und Programme (SUP-Gesetz)²⁴ setzt die o.g. Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme und die Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten um.

Das SUP-Gesetz ist ausdrücklich mit Rahmen möglicher grenzüberschreitender Auswirkungen mit der Espoo Konvention und dem SUP Protocol unter ESPOO verknüpft.

Der Anwendungsbereich der belgischen SUP-Regelung ist jedoch relativ begrenzt. Im Bereich der Atomenergie ist eine SUP-Prüfung lediglich in folgendem Fall vorgesehen: nach Art. 6 Abs. 1 iVm mit Art- 2 § 3 des Königlichen Erlasses vom 30. März 1981 zur Festlegung der Aufträge und der Modalitäten für die Arbeitsweise der öffentlichen Einrichtung für die Entsorgung der radioaktiven Abfälle und Spaltmaterialien vorgesehenen allgemeinen Programms zur langfristigen Entsorgung radioaktiver Abfälle.

Ansonsten könnten bei allen anderen nicht besonders aufgelisteten Plänen oder Programmen, die in der Zuständigkeit der föderalen Ebene liegen, SUP erforderlich sein, wenn sie einen „Rahmen festlegen, innerhalb dessen die Durchführung von Projekten genehmigt werden kann, und die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben können.“²⁵

²³ <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=o80000028002887c>.

²⁴ Belgisches Staatsblatt vom 1. September 2006.

²⁵ Vgl. Belgisches Staatsblatt vom 1. September 2006.

E. Übersicht über rechtliche Mängel im Rahmen der Verlängerungen der Laufzeit für Tihange 1 und Doel 1 und Doel 2

I. Hintergrund

Wie eingangs dargestellt, wurde trotz des gültigen belgischen Gesetzes zum schrittweisen Ausstieg aus der Atomenergie aus dem Jahre 2003 in seiner Änderung aus dem Jahre 2013 durch das neue Gesetz vom 28. Juni 2015 eine Verlängerung der Laufzeit auch für Doel 1 und 2 wie im Fall von Tihange 1 mit der Begründung von Engpässen in der Versorgungssicherheit auf weitere 10 Jahre von der jetzigen Regierung beschlossen und ein entsprechendes Änderungsgesetz zu dem Gesetz von 2013 auf den Weg gebracht.

Am 4. Juli 2012 entschied die belgische Regierung, den Block Tihange 1 erst im Jahr 2025 vom Netz zu nehmen, da andernfalls Engpässe in der Stromversorgung zu befürchten seien. Ende 2013 hatte die belgische Regierung endgültig beschlossen, die Laufzeit vom Reaktor 1 in Tihange um 10 Jahre bis 2025 zu verlängern.

Weder im Falle Tihange 1 noch im Falle Doel 1 und 2 hat Belgien UVP-Prüfungen durchgeführt und auch nicht geprüft, ob eine grenzüberschreitende UVP durchzuführen ist. Belgien hat offenbar in keinem dieser Fälle das Notifizierungsverfahren nach Art. 37 EURATOM mit der EU Kommission durchgeführt.

II. Sicherheitsbedenken

Es bestehen aus Sicht der an Belgien angrenzenden Regionen wie die beiden Bundesländer seit Jahren erhöhte Sicherheitsbedenken in Bezug auf die belgischen Atomkraftwerke.

Die EU Kommission hat nach dem Reaktorunglück in Fukushima sogenannte Stress-tests von den Mitgliedstaaten verlangt.²⁶ Der Europäische Rat hatte am 24./25. März 2011 erklärt, dass die Sicherheit aller kerntechnischen Anlagen der EU mittels einer Risiko- und Sicherheitsbewertung („Stresstest“) überprüft werden soll. Für diesen EU-Stresstest erarbeitete die Western European Nuclear Regulators Association /Reactors Harmonisation Working Group (WENRA/RHWG) die Methodik. Der Umfang und der Ablaufplan der Überprüfungen wurden von der European Nuclear Safety Regulators Group (ENSREG) festgelegt. Detaillierte Anforderungen zu Inhalt und Struktur der nationalen Berichte sowie zu den gegenseitigen Überprüfungen

²⁶ Die sog. Stresstests (umfassende Risiko- und Sicherheitsbewertungen) im Auftrag der EU-Kommission untersucht (Mitteilung der Kommission COM (2012) 571 und SWD (2012) 287).

(Peer Reviews), die im Verlauf des Jahres 2012 durchgeführt wurden, wurden am 11. Oktober 2011 von ENSREG verabschiedet.²⁷

Die belgische nukleare Sicherheitspolitik, insbesondere nach den Stresstests, wird intensiv in zahlreichen Stellungnahmen kritisiert.²⁸ Die in den nationalen Aktionsplänen für Belgien vorgeschlagenen Maßnahmen sind in der Kritik als zu sehr an Studien und zu wenig in Form wirklicher Aktivitäten zur Nachrüstung der Reaktoren angesehen.

Die wesentlichen Kritikpunkte sind:

- Das Überflutungsrisiko bleibt für beide AKW-Standorte unverändert hoch. Der Nationale Aktionsplan bringt keine Klarheit über die Installation von Filtersystemen.
- Es fehlen Vorgaben zur Vermeidung des Aufbaus von Wasserstoff in den Abklingbecken.
- Doel 1 und 2 und Tihange 1 haben Probleme mit der Abgrenzung ihrer Sicherheitssysteme und wären höchst verwundbar im Falle eines Flugzeugabsturzes.

Auch ist die Mängelliste der IAEA nach dem auf Einladung von Belgien und der FANC erfolgten Peer Review im Jahre 2014 etwa zu Tihange 1 mit dem Auftrag, die Machbarkeitsvoraussetzungen für eine Verlängerung der Laufzeit auf 50 Jahre zu untersuchen, nicht gerade klein²⁹.

²⁷ Vgl. Übereinkommen über nukleare Sicherheit-Bericht der Regierung der Bundesrepublik Deutschland für die Sechste Überprüfungstagung im März/April 2014, S. 13 f.

²⁸ Aus Zeitgründen kann hier auf alle Berichte und Analysen nicht eingegangen werden. Es soll hier verwiesen werden, insbesondere auf: Oda Becker, Antonia Wenisch Critical Review of the EU Stress Test performed on Nuclear Power Plants Study, May 2012; Haverkamp Jan (Ed.), lifetime extension of ageing nuclear power plants: Entering a new era of risk, Greenpeace, 2014.

²⁹ Peer review mission on safe long term operation (SALTO), IAEA, summary zu Tihange I, abrufbar unter <http://www-ns.iaea.org/downloads/actionplan/SALTO%20Tihange%201%2001-2015%20executive%20summary.pdf>

III. Frage der Nicht- Durchführung der grenzüberschreitenden Umweltverträglichkeitsprüfungen trotz Laufzeitverlängerung

Bei der erfolgten bzw. geplanten Laufzeitverlängerung für Tihange und Doel 1 und 2 wären insbesondere auch die folgenden Elemente im Verhältnis zur UVP-Richtlinie und zur ESPOO-Konvention zu beleuchten:

Stellt die Laufzeitverlängerung eine Maßnahme dar, die zu einer grenzübergreifenden UVP und der Beachtung der ESPOO-Konvention führt?

1) Übersicht über die belgischen Gesetze zur Laufzeit der Atomkraftwerke

Das belgische Gesetz über den schrittweisen Ausstieg aus der Kernenergie für industrielle Stromerzeugung von 2003 hat mit Art. 4 § 2 Abs. a) iVm Art. 4 § 1 eine Laufzeitbegrenzung eingeführt. Es hat die Laufzeiterlaubnis mit der Betriebsgenehmigung gekoppelt.

Artikel 4 lautet wie folgt:

„Art. 4 - § 1 - Kernkraftwerke für industrielle Stromerzeugung durch Spaltung von Kernbrennstoffen werden vierzig Jahre nach dem Datum ihrer industriellen Inbetriebnahme deaktiviert und dürfen ab diesem Zeitpunkt keinen Strom mehr erzeugen.

§ 2 - Individuelle Genehmigungen zum Betrieb und zur industriellen Stromerzeugung durch Spaltung von Kernbrennstoffen, die vom König für einen unbegrenzten Zeitraum ausgestellt wurden:

- a) aufgrund des Gesetzes vom 29. März 1958 über den Schutz der Bevölkerung gegen die Gefahren ionisierender Strahlungen und auf der Grundlage von Artikel 5 des Königlichen Erlasses vom 28. Februar 1963 zur Einführung einer allgemeinen Ordnung zum Schutz der Bevölkerung und der Arbeitnehmer gegen die Gefahren ionisierender Strahlungen und die aufgrund von Artikel 52 des Gesetzes vom 15. April 1994 anwendbar bleiben, enden vierzig Jahre nach dem Datum der industriellen Inbetriebnahme der betreffenden Erzeugungsanlage.“*

Artikel 9 des Gesetzes von 2003 enthielt eine sogenannte Notfallklausel im Falle höherer Gewalt:

„Art. 9 - Bei Bedrohung der Stromversorgungssicherheit kann der König nach Stellungnahme der Elektrizitäts- und Gasregulierungskommission durch einen im Ministerrat beratenen Königlichen Erlass erforderliche Maßnahmen

ergreifen, unbeschadet - außer bei höherer Gewalt - der Artikel 3 bis 7 des vorliegenden Gesetzes. Die betreffende Stellungnahme bezieht sich insbesondere auf die Auswirkung der Erzeugungspreise auf die Versorgungssicherheit."

Damit haben alle belgischen Atomkraftwerke durch Gesetz als Grundsatz im Rahmen des gesetzlich vorgeschriebenen und festgelegten Ausstiegsplans ein Enddatum sowohl für die Genehmigung zum Betrieb als auch für die Stromerzeugung von genau 40 Jahren nach deren jeweiliger erstmaligen Inbetriebnahme.

a) Gesetzesänderung von 2013 und erste „Laufzeitverlängerung“:

Auch die Gesetzesänderung von 2013 hat an diesem Prinzip nicht gerüttelt. Im Gegenteil, es wurden nun auch die konkreten Zeitpunkte, von denen an die Kraftwerke keinen Strom mehr erzeugen dürfen, deutlich und kraftwerksgenau bestimmt:

Art. 4 §1 wurde ersetzt durch Art. 3 Nr. 1 des Gesetzes vom 18. Dezember 2013 und Art. 4 § 2 wurde ersetzt durch Art. 3 Nr. 2 des G. vom 18. Dezember 2013 (B.S. vom 24. Dezember 2013). Mit diesen Änderungen wurden feste Laufzeitbegrenzungen eingeführt, die zum Großteil dem ursprünglichen Ende von 40 Jahren entsprachen, andererseits wurde für den Kraftwerksblock Tihange 1 jedoch erstmals eine Laufzeitverlängerung um 10 Jahre eingeführt:

(NEU) „Art. 4 –§ 1 - [Kernkraftwerke für industrielle Stromerzeugung durch Spaltung von Kernbrennstoffen werden an den folgenden Daten deaktiviert und dürfen ab diesem Zeitpunkt keinen Strom mehr erzeugen:

Doel 1: 15. Februar 2015,

Doel 2: 1. Dezember 2015,

Doel 3: 1. Oktober 2022,

Tihange 2: 1. Februar 2023,

Doel 4: 1. Juli 2025,

Tihange 3: 1. September 2025,

Tihange 1: 1. Oktober 2025."

§ 2 macht sogar noch deutlicher, dass die ursprünglichen Genehmigungen, die der König seinerzeit für einen unbegrenzten Zeitraum ausgestellt hatte, nunmehr mit einem Enddatum qua Gesetz versehen sind:

„§ 2 - [In den individuellen Genehmigungen zum Betrieb und zur industriellen Stromerzeugung durch Spaltung von Kernbrennstoffen, die vom König für einen unbegrenzten Zeitraum ausgestellt wurden:

- a) *aufgrund des Gesetzes vom 29. März 1958 über den Schutz der Bevölkerung gegen die Gefahren ionisierender Strahlungen und auf der Grundlage von Artikel 5 des Königlichen Erlasses vom 28. Februar 1963 zur Einführung einer allgemeinen Ordnung zum Schutz der Bevölkerung und der Arbeitnehmer gegen die Gefahren ionisierender Strahlungen und die aufgrund von Artikel 52 des Gesetzes vom 15. April 1994 anwendbar bleiben,*
- b) *auf der Grundlage von Artikel 16 des Gesetzes vom 15. April 1994 und aufgrund der Artikel 5 und 6 des Königlichen Erlasses vom 20. Juli 2001 zur Festlegung einer allgemeinen Ordnung über den Schutz der Bevölkerung, der Arbeitnehmer und der Umwelt gegen die Gefahren ionisierender Strahlungen,*
enden die Bestimmungen in Bezug auf die Genehmigung zur industriellen Stromerzeugung durch Spaltung von Kernbrennstoffen an dem in § 1 erwähnten Datum. *Die übrigen Bestimmungen bleiben uneingeschränkt anwendbar, bis sie aufgrund des Gesetzes vom 15. April 1994 oder seiner Ausführungserlasse angepasst werden.*
(Hervorhebung durch Verfasserin)

Art. 5 des Gesetzes von 2013 hob die Bestimmungen des Art. 9 des Gesetzes von 2003 vollständig auf. Damit enthält derzeit das belgische Recht keine Möglichkeit einer Ausnahme der Laufzeitverlängerung insbesondere für Doel 1 und Doel 2. Allein Tihange 1 erhielt qua Gesetz eine Laufzeitverlängerung, zu deren Rechtmäßigkeit wird noch ausgeführt.

b) Laufzeitverlängerung als Maßnahme, die zu einer grenzübergreifenden UVP und der Beachtung der ESPOO-Konvention führen muss?

Im Folgenden werden die Laufzeitverlängerungen sowohl von Tihange 1 als auch von Doel 1 und Doel 2 dahingehend untersucht, ob sie erheblich und ob die Vorschriften der ESPOO-Konvention zu grenzüberschreitenden UVPs zu beachten sind.

aa) Erheblichkeit einer Umweltverträglichkeitsprüfung/ESPOO Verfahren für die Laufzeitverlängerung

Nach gültigem Europäischem Recht muss für jede Änderung oder Erweiterung von Projekten eine UVP durchgeführt werden.

Bei Verlängerung der Laufzeit entsteht eine Situation, die von der mit Gesetz von 2003 eingeführten begrenzten Laufzeit pro Genehmigung des jeweiligen Atomkraftwerks nicht mehr gedeckt ist. Die Verlängerung stellt eine wesentliche Änderung der Genehmigung dar und ist in Verbindung mit dem belgischen Gesetz von

2001 sowie in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 der UVP-Richtlinie einer erneuten UVP-Prüfung zu unterziehen. Die Verlängerung hat bedeutende Einwirkungen auf die Umwelt und bedeutende grenzüberschreitende Auswirkungen.

Das Vorsorgeprinzip, wie es in Art. 37 EURATOM, aber etwa auch in der Richtlinie des Rates 2014/87/EURATOM zur Änderung der Richtlinie 2009/71/EURATOM über einen Gemeinschaftsrahmen für die nukleare Sicherheit kerntechnischer Anlagen, die am 14. August 2014 in Kraft getreten ist, mehrfach niedergelegt ist, bedingt, dass bei wesentlichen Änderungen eine UVP durchzuführen ist.

Innerhalb des ESPOO/UVP-Rahmens wurden bereits mehrere UVP-Verfahren in Bezug auf nukleare Anlagen durchgeführt. Insbesondere wird verwiesen auf das Verfahren EIA/IC/CI/4 bezüglich der Laufzeitverlängerung für zwei ukrainische „Rivne“ Atomkraftwerke, in dem das Implementation Committee der UNECE 2014 festgestellt hat, dass eine Laufzeitverlängerung selbst ohne bauliche Maßnahme eine Aktivität iSd. der ESPOO-Konvention und Art. 1 iVm Anhang I darstellt. Das Committee drängte die Ukraine, eine UVP durchzuführen und die möglicherweise betroffenen Nachbarländer entsprechend zu notifizieren.

bb) Zwischenergebnis

Die Verlängerung der Laufzeit ist von der ursprünglichen Genehmigung nicht mehr gedeckt und Belgien hätte jeweils zunächst eine UVP-Prüfung unter Beachtung des grenzüberschreitenden Charakters mit Notifizierung an die Nachbarstaaten durchführen müssen.

Es wird empfohlen, eine Beschwerde bei der EU Kommission sowie bei dem Implementation Committee unter der ESPOO-Konvention einzureichen.

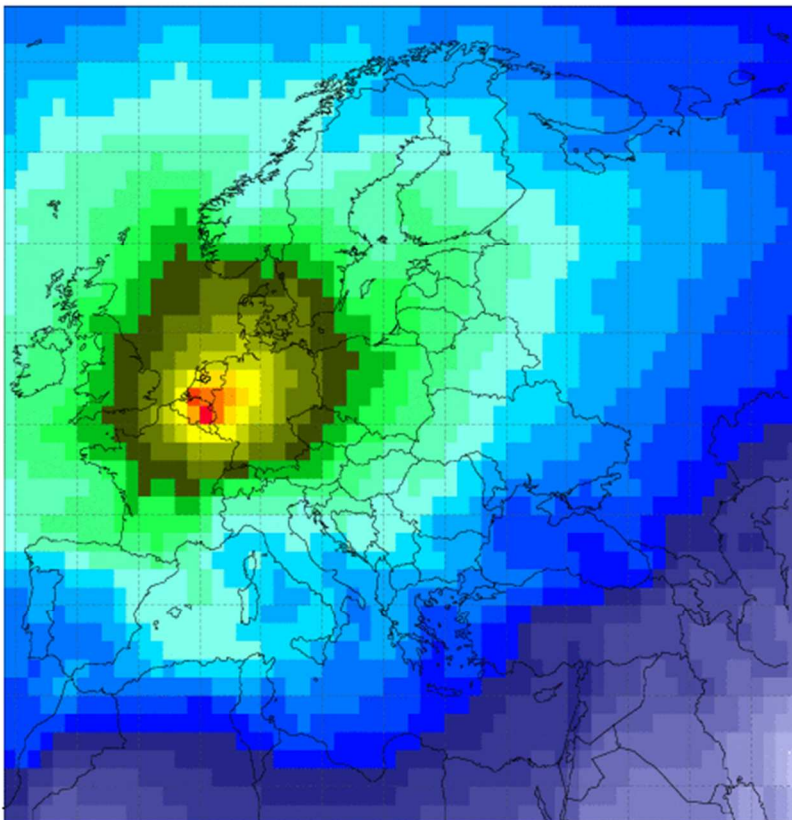
F. Rechtsstellung der beiden Bundesländer

I. Der Rechtsrahmen für die deutschen Bundesländer, gegen die fehlenden UVP und wegen eines möglichen Verstoßes gegen die ESPOO Konvention seitens Belgien vorzugehen

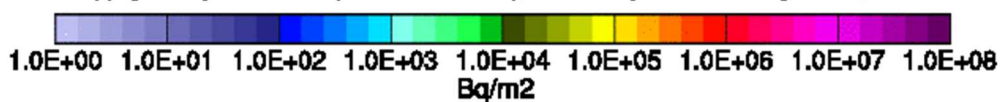
Wichtig ist zunächst, dass eine Freisetzung radionuklidischer Elemente bis zu einer bestimmten Höhe im Raum schon mit relativ geringen Mengen grenzüberschreitende Folgen haben kann. Laut technischen Regelwerken beginnt die negative Beeinträchtigung ab ca. 600 Bq/m² Deposition³⁰.

Zur Veranschaulichung soll hier die folgende Graphik unter der Annahme der Ausweitung von Cs-137 dargestellt werden:

Risk originating from Belgium
Scenario 2: NPPs active 1/2012 | Maximum in AT 1.45E+04
Deposition of Cs-137, average weighted with rel.frq.



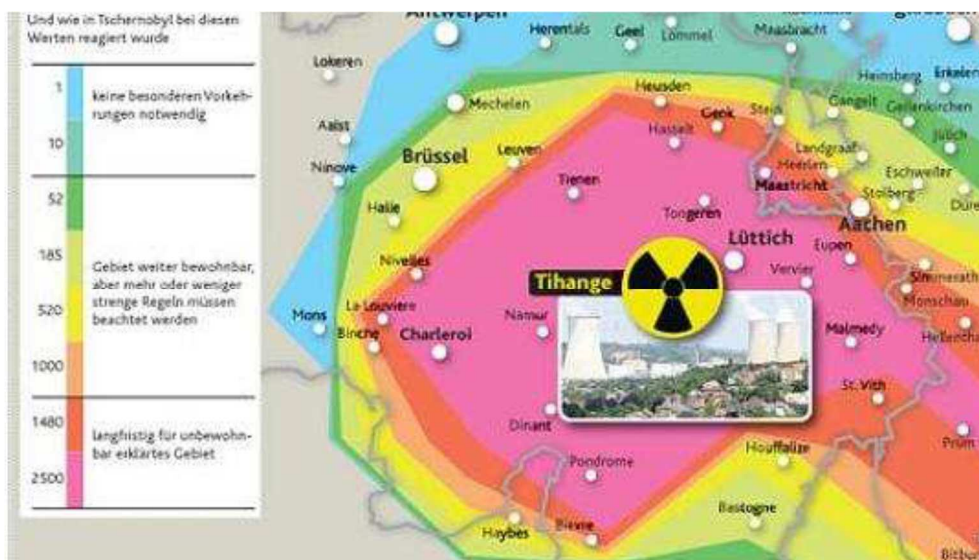
Copyright: Project flexRISK (flexrisk.boku.ac.at), financed by Klima- + Energiefonds, Austria



³⁰ http://flexrisk.boku.ac.at/en/site_list.html bzw. <http://flexrisk.boku.ac.at/en/evaluation.phtml#form>

Quelle: Flexrisk³¹

Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz sind in ihren Landesgrenzen nur wenige Kilometer von Tihange entfernt, ca. 60 km im Fall von Nordrhein-Westfalen und ca. 80 km im Fall von Rheinland Pfalz. Eine Studie der Universität für Bodenkultur in Wien hatte bereits vor einigen Jahren die Folgen eines Super-GAUs in diesem Kraftwerk, das 107 Kilometer von Euskirchen und 83 Kilometer von HELLenthal entfernt liegt, simuliert. Danach würden bei einem Austritt von Caesium Cs-137 und **ungünstiger Wetterlage**, die allerdings nur sehr selten auftritt, etwa die Stadt Aachen oder die Eifel-Gemeinden Monschau (Nordrhein-Westfalen), HELLenthal und Prüm (beide Rheinland-Pfalz) zu einem „langfristig für unbewohnbar erklärten Gebiet“:



Quelle: Universität für Bodenkultur in Wien, zitiert in: Aachener Zeitung³²

Wenn man von einem INES³³ (International Nuclear and Radiological Event Scale) 7 GAU ausgehen müsste, käme man an der Unbewohnbarkeit etlicher Gebiete danach

³¹ <http://flexrisk.boku.ac.at/en/evaluationCountryExport.phtml>

³² <http://www.aachener-zeitung.de/lokales/region/studie-angst-vor-super-gau-80-kilometer-vor-aachen-1.376117>

³³ Bewertungsskala der Internationalen Atomenergieorganisation (International Atomic Energy Agency, IAEA) in Wien. Die Mitgliedsländer der internationalen Verträge haben sich verpflichtet, Zwischenfälle oder meldepflichtige Ereignisse der INES-Stufe 2 (Störfall) oder

nicht vorbei. Die Universität für Bodenkultur hat dann gemeinsam mit anderen wissenschaftlichen Instituten „flexRISK – Flexible Tools for Assessment of Nuclear Risk in Europe“ weiter entwickelt und bezieht sich in seinem Abschlussbericht insbeson-

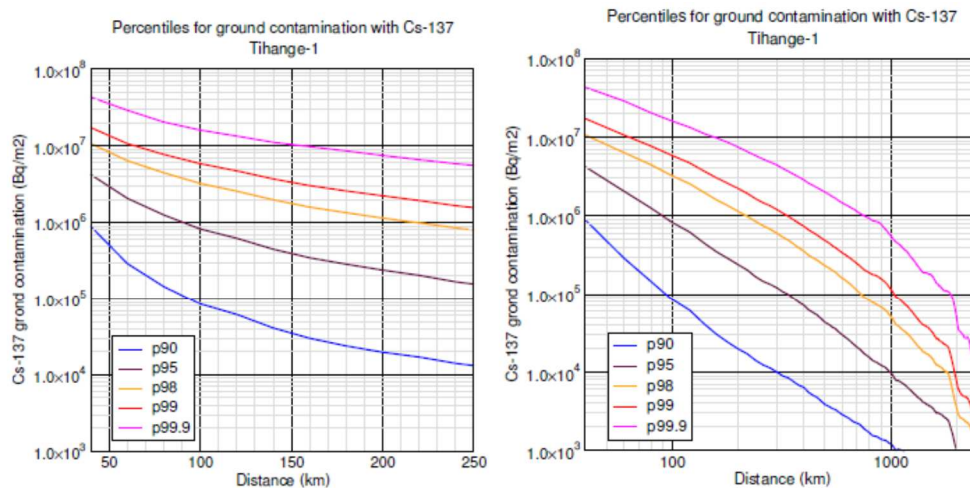


Figure 28: Percentile values for ground contamination with Cs-137 around Tihange-1. Left: First 250 km with linear distance scale. Right: Whole range of 2500 km with logarithmic distance scale.

dere auch auf Tihange 1 in Bezug auf weitflächige Bodenverseuchung mit Cs-137. ³⁴ (Quelle: FlexRisk)

Aber selbst unterhalb von INES 7 kann es zu starken Einschränkungen kommen - siehe etwa kostspielige Maßnahmen in der Landwirtschaft. Wenn das Atomkraftwerk übermäßig Radionuklide emittiert, kann es auf Basis der meteorologischen Daten zu Depositionen im deutschen Grenzraum kommen.

Es sind demnach bereits bei geringeren Freisetzungen als bei INES7 Depositionen bis nach Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz Auswirkungen denkbar, die schwerwiegende ökonomische Folgen haben können. Dies kann auch zu einschränkenden Maßnahmen für die Bevölkerung führen.

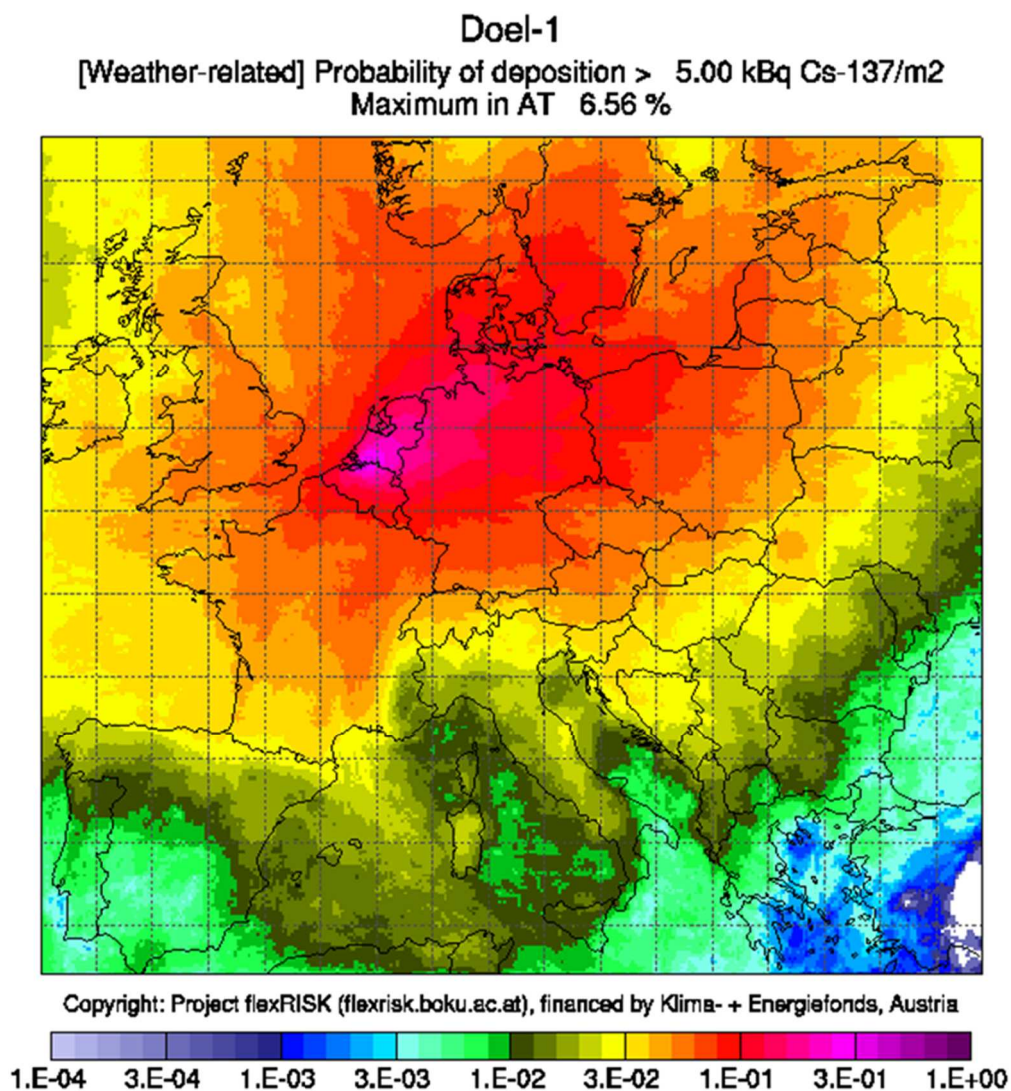
Die Atomkraftwerke Doel 1 und Doel2 sind zur nordrhein-westfälischen Grenze ca. 130 km und zur rheinlandpfälzischen Landesgrenze ca. 180 km entfernt und damit

höher in Kernkraftwerken bei der IAEA zu melden. http://www.bfs.de/DE/themen/kt/ereignisse/ines/ines_node.html

³⁴ Petra Seibert, Dèlia Arnold, Nikolaus Arnold, Klaus Gufler, Helga Kromp-Kolb, Gabriele Mraz, Steven Sholly, Antonia Wenisch flexRISK – Flexible Tools for Assessment of Nuclear Risk in Europe Final Report. PRELIMINARY VERSION MAY 2013, S. 66 f.

nach wie vor in den Bereichen, die das Risiko beinhalten, dass es für Teile ihrer Gebiete zumindest zu starken Einschränkungen in Bezug auf Gesundheitsschutz, Tierhaltung und Agrarflächen kommen kann.

Die folgende FlexRisk Karte - bezogen auf den Standort Doel - kann man als Beleg dafür heranziehen, dass Emissionen ab INES 5 etwa bis Aachen negative Folgen haben. Die Karte zeigt zwar ein INES 7-Ereignis, aber die Karte erlaubt auch eine Interpretation der kartenmäßigen Depositionen bei Skalierung des Quellterms nach unten. Da hier die dominierenden Wetterlagen simuliert sind, bleibt die Betroffenheit auch bei geringerem Quellterm gleich.



Bereits dies führt dann zur Berechtigung, eine grenzüberschreitende UVP einzufordern.

Im Übrigen lässt das ESPOO Implementation Comitee sogar eine nur geringe Wahrscheinlichkeit des Eintretens negativer Effekte im grenzüberschreitenden Bereich als ausreichend für die Einreichung einer Beschwerde zur Notwendigkeit einer UVP zu.³⁵

Den Organen der Bundesrepublik Deutschland obliegt von Verfassungs wegen die Pflicht zum Schutz deutscher Staatsangehöriger und ihrer Interessen gegenüber fremden Staaten.

Das Bundesverfassungsgericht hat in ständiger Rechtsprechung aus dem objektiven Gehalt der Grundrechte verfassungsrechtliche Schutzpflichten abgeleitet³⁶. Ausdrücklich sind die staatlichen Organe durchaus auch verpflichtet, zum Schutz deutscher Staatsangehöriger und ihrer Interessen gegenüber dritten Staaten vorzugehen³⁷. Gemäß Art. 19 Abs. 3 GG erfasst diese Schutzpflicht sowohl natürliche als auch inländische juristische Personen.³⁸

Die grundrechtliche Schutzpflicht bezweckt, „dass der Staat den Grundrechtsinhaber vor verletzenden oder gefährdenden Einwirkungen nicht grundrechtsgebundener Dritter - privater und anderer Staaten – bewahrt, insbesondere „ wenn Rechtspositionen deutscher Staatsbürger im Ausland beeinträchtigt wurden oder die Maßnahmen einer fremden Hoheitsgewalt gegenüber Deutschen oder in Deutschland Wirkung entfalteten“³⁹.

Eine derartige Schutzpflicht, die einem breiten Ermessen unterliegt, bedingt auf jeden Fall, dass eine Schutzbedürftigkeit des Grundrechtsinhabers vorliegt.

³⁵ Vgl. Communication ACCC/C/2013/91 was submitted by a member of the German Parliament in June 2013. It alleged non-compliance by the United Kingdom with Article 6 of the Aarhus Convention in connection with its alleged failure to provide the German public with opportunities to participate in a transboundary EIA procedure concerning the proposed construction of two nuclear reactors at HPC.

³⁶ Vgl. BVerfGE 39, 1 (41 f.); 46, 160 (164); 53, 30 (57>); 92, 26 (46)

³⁷ Vgl. BVerfGE 6, 290 (299); 40, 141 (177 f.); 41, 126(<182); 55, 349 (364); 113, 273 (313 f.);

³⁸ Vgl. BVerfG Beschluss vom 04. September 2008 - 2 BvR 1720/03

³⁹ Vgl. BVerfG Beschluss vom 04. September 2008 - 2 BvR 1720/03, mwN

Die Bundesregierung selbst hat jüngst bereits Gespräche mit der belgischen Regierung über die deutsche Umweltministerin geführt. Leider fehlt es an jeglichen gemeinsamen Erklärungen oder Vereinbarungen zum Schutz der Bevölkerung im Rahmen der Nuklearen Sicherheit zwischen Belgien und der Bundesrepublik, wie diese in ihrer Antwort vom 3.12. 2012 auf eine kleine Anfrage noch einmal unterstrichen hat.⁴⁰ Mit anderen Ländern hat die Bundesrepublik entsprechende Abkommen, wie etwa mit Österreich - allerdings hier lediglich als Fortgeltung eines älteren Abkommens zwischen Österreich und der DDR-⁴¹ oder zumindest zur Zusammenarbeit bei grenzüberschreitenden Umweltprüfungen, etwa mit den Niederlanden⁴².

Die beiden Bundesländer sind nach ihren Landesverfassungen zum Schutz ihrer Bevölkerung verpflichtet; dies folgt einmal aus Artikel 1 Abs 2 und 4 sowie aus Artikel 69 Abs. 1 der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947 sowie aus Art. 4 Abs. 1 iVm Art. 29 a der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28. Juni 1950. Die Länder sind Organe im Sinne des Grundgesetzes, nach Art. 20 GG und formen den Bundesstaat Bundesrepublik Deutschland.

Grundsätzlich können eines oder mehrere Bundesländer hier Beschwerde einreichen, sowohl zum ESPOO Sekretariat als auch zur Europäischen Kommission. Die Bundesländer wären im Rahmen der grenzüberschreitenden UVP einzubeziehen und fachlich zuständig.

Wenn für ein geplantes Vorhaben in einem anderen Staat eine UVP durchgeführt wird und dieses Vorhaben erhebliche Umweltauswirkungen auf die Bundesrepublik

⁴⁰ Kleine Anfrage der Abgeordneten Sylvia Kotting-Uhl, Bettina Herlitzius, Olivier Krischer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drs. 17/11483

⁴¹ 892. Notenwechsel zwischen der Regierung der Republik Österreich und der Regierung der Bundesrepublik Deutschland über die Anwendung des Abkommens zwischen der Regierung der Republik Österreich und der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik über Informations- und Erfahrungsaustausch auf dem Gebiet des Strahlenschutzes in der den veränderten Umständen angepassten Fassung zwischen Österreich und dem gesamten Gebiet der Bundesrepublik Deutschland samt Anlage (NR: GP XVIII RV 1229 AB 1847 S. 174. BR: AB 4919 S. 589.)

⁴² Gemeinsame Erklärung über die Zusammenarbeit bei der Durchführung grenzüberschreitender Umweltverträglichkeitsprüfungen sowie grenzüberschreitender strategischer Umweltprüfungen im deutsch-niederländischen Grenzbereich zwischen dem Ministerium für Infrastruktur und Umwelt der Niederlande und dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit der Bundesrepublik Deutschland; http://www.euregio.eu/sites/default/files/downloads/gezamenlijke_verklaring_dl-nl_inzake_m_e_r_in_grensoverschrijdend_verband_2013.pdf

Deutschland haben kann, richtet sich die innerdeutsche Zuständigkeit für die grenzüberschreitende Beteiligung nach § 9b des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG).

Danach ist diejenige deutsche Behörde zuständig, die für ein gleichartiges Vorhaben auf deutscher Seite zuständig wäre. Dies sind grundsätzlich nach § 24 Absatz 2 AtG die obersten Landesbehörden. Je nach Vorhabenart kann aber auch die Zuständigkeit einer Bundesbehörde bestehen, so z. B. bei UVP-pflichtigen Vorhaben im Ausland, für deren Durchführung in Deutschland nach § 23 AtG das Bundesamt für Strahlenschutz zuständig wäre.⁴³

Das Implementation Committee der ESPOO Konvention wird entweder aus eigener Initiative aktiv, oder aber auf eine Beschwerde eines Organs eines Vertragsstaates, der vorbringt, ein anderer Vertragsstaat halte die ESPOO-Regeln nicht ein.

Stellt das Implementation Committee einen Verstoß fest, legt es den Fall der Vertragsstaatenkonferenz vor, die darüber beschließt. Da die Vertragsstaatenkonferenz nicht jedes Jahr zusammentritt, dauern die Verfahren oft lange.

II. Zwischenergebnis

Insgesamt ist damit deutlich, dass sowohl unter der UVP RL als auch im Rahmen der ESPOO Konvention beide Bundesländer grundsätzlich ein Recht zur Beteiligung im Verfahren haben. Beide Bundesländer haben das Recht, eine Beschwerde an die EU Kommission sowie an das Sekretariat der ESPOO Konvention Implementation Komitees zu richten.

Wie dargestellt, können nicht nur etwa die Bundesländer, sondern auch Nichtregierungsorganisationen Beschwerden an das ESPOO Konvention Implementation Komitee richten.

So hatte in Bezug auf Atomkraftwerke die irische Organisation "Friends of the Irish Environment" eine formelle Beschwerde an das ESPOO Committee im März 2013 gemeinsam mit einer Beschwerde von MdB Sylvia Kotting-Uhl eingereicht.

⁴³ Drucksache 17/9832, Antwort der Bundesregierung, kleine Anfrage der Abgeordneten Sylvia Kotting-Uhl, Hans-Josef Fell, Bärbel Höhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Das Schreiben des ESPOO Convention Implementation Komitees an die britische Regierung unterstrich insbesondere, "the Convention's primary aims as to 'prevent, reduce, and control significant adverse transboundary impact from proposed activities'. 'Even a low likelihood of such an impact should trigger the obligation to notify affected parties', ...The United Kingdom did not consult with any of the states which might be affected by a nuclear accident at the plant on the grounds that "the likely impacts determined through a thorough EIA do not extend beyond the county of Somerset and the Severn Estuary". This Convention requires that the opportunity provided to the public of potentially affected Parties is 'equivalent to that provided to the public of the Party of origin', FIE Director Tony Lowes said. In the event of a continuing dispute between the parties, the matter will go before the International Court of Justice."⁴⁴

Die förmliche Konsultation unter der ESPOO Konvention können demgegenüber nur von Mitgliedsstaat zu Mitgliedsstaat eingeleitet werden.

Insgesamt könnten

1. beide Bundesländer sich als Gebietskörperschaft an die Europäische Kommission wenden,
2. beide Bundesländer sich an das ESPOO Implementation Komitee in Genf wenden.

G. Beihilferechtliche Bedenken

I. Hintergrund

Wie eingangs dargelegt, hat die belgische Regierung mit Gesetz vom 28. Juni 2015 zur Abänderung des Gesetzes vom 31. Januar 2003 über den schrittweisen Ausstieg aus der Kernenergie für industrielle Stromerzeugung im Hinblick auf die Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit erneut eine Änderung über den schrittweisen Ausstieg aus der Kernenergie für industrielle Stromerzeugung erwirkt und insbesondere wurde die Laufzeit der Reaktoren Doel 1 und Doel 2. Deren Laufzeit wird um 10 Jahre verlängert.⁴⁵ In einem Abkommen mit dem Betreiberunternehmen

⁴⁴ <http://www.indymedia.ie/article/104637>

⁴⁵ Vgl. Amtsblatt vom 12. Januar 2016

Electrabel wurden einige Bedingungen für diese Laufzeitverlängerung niedergelegt.⁴⁶

Insbesondere ist von den atomkraftwerksbetreibenden Unternehmen die Summe von 20 Millionen Euro jährlich zu entrichten und es sollen Investitionen in die Sicherheit der Kraftwerke getätigt werden.

Wie oben dargestellt, war auf ähnliche Weise die Laufzeit des Reaktors Tihange 1 verlängert worden. Auch hier wurde in einem Abkommen mit der Regierung die Bezahlung einer Geldsumme (allerdings ein Prozentsatz des Gewinns) verlangt, sowie bestimmte Investitionsverpflichtungen vereinbart.⁴⁷

Gleichzeitig senkte die belgische Regierung den Beitrag der belgischen Atomkraftwerksbetreiberunternehmen an den Rückbau und Entsorgungskosten im November 2015 erheblich.

Nunmehr stellt sich die Frage, ob es sich bei diesen Maßnahmen um staatliche Beihilfen zugunsten der beiden Atomkraftwerksbetreiberunternehmen Electrabel und EDF handelt und wenn ja, ob diese in irgendeiner Form zu rechtfertigen wären. Dies soll im Folgenden also betrachtet werden.

Anzumerken ist jedoch, dass für eine detaillierte bzw. abschließende Prüfung die vorliegenden Informationen nicht ausreichen. Viele Dokumente sind nicht öffentlich zugänglich. Zudem kann auch aufgrund der Kürze der Zeit nur eine erste Einschätzung abgegeben werden.

II. Zum Vorliegen einer Beihilfe

Nach Art. 107 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden: 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

⁴⁶ Dieses Abkommen wurde auf einer gemeinsamen Pressekonferenz im Dezember 2015 vorgestellt und es diente als Basis für den Gesetzesentwurf: <http://deredactie.be/cm/vrt-nieuws/binnenland/1.2511554>.

⁴⁷ Das genaue Abkommen ist nicht bekannt, allerdings lassen sich bestimmte Informationen aus den Debatten in der Kammer entnehmen. <http://www.dekamer.be/flwb/pdf/53/3087/53K3087004.pdf>.

Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.“ Diese dürfen in der Regel. von den Mitgliedstaaten nicht bzw. nicht ohne vorherige Anmeldung und ggf. Genehmigung der Kommission gewährt werden.

1) **Vorliegen eines Vorteils**

Von einem beihilferechtlich relevanten Vorteil spricht man, wenn es sich um einen „geldwerten“ Vorteil handelt, dem keine Gegenleistung gegenübersteht.

Vorliegend wäre also zu prüfen, ob dies so ist. Nach den Abkommen mit der Regierung müssen die Atomkraftwerksbetreiberunternehmen jährlich einen gewissen Betrag zahlen, und sie verpflichten sich, bestimmte Investitionen zu tätigen. Wenn diese Verpflichtungen mit den zu erwartenden Gewinnen übereinkämen, wäre wohl nicht von einem Vorteil im Sinne des Art. 107 AEUV zu sprechen. Allerdings scheinen die zu erwartenden Gewinne doch höher zu sein als die Investitionskosten und die vereinbarte Geldsumme. Sollte dies der Fall sein, wäre – da keine Gegenleistung vorzuliegen scheint ein beihilferechtlich relevanter Vorteil wohl gegeben.

2) **Gewährung durch den Staat oder aus staatlichen Mitteln**

Dieses Kriterium wäre erfüllt, wenn das Geld, aus dem der Vorteil für die Atomkraftwerksbetreiberunternehmen generiert wird, dem Staat zumindest zur Verfügung gestanden hätte, wenn es nicht sogar direkt aus dem staatlichen Haushalt abfließt. Bei der Prüfung dieses Aspektes ist zwischen der Laufzeitverlängerung als solche und der Senkung des Beitrags an Rückbau- und Entsorgungskosten zu unterscheiden. Letztere Kosten werden nunmehr wohl aus dem Staatshaushalt finanziert werden müssen, oder in Form einer Abgabe an Stromverbraucher umgelegt werden müssen. In beiden Fällen sollte man nach der Rechtsprechung wohl von staatlicher Vorteilsgewährung ausgehen können.⁴⁸

Bei der Laufzeitverlängerung selbst fließt zwar nicht direkt Geld, allerdings ist es auch hier eindeutig – über das entsprechende Gesetz, bzw. das Abkommen – der Staat, der den Vorteil gewährt. Somit dürfte auch das Tatbestandsmerkmal der Vorteilsgewährung durch den Staat oder aus staatlichen Mitteln erfüllt sein.

⁴⁸ Vgl. etwa: EuGH Essent Network Noord, C-206/06, Rn. 66, 40 ff.

3) Verfälschung des Wettbewerbs und Beeinträchtigung des Handels

Weiterhin müsste die Vorteilsgewährung den Wettbewerb verfälschen und den zwischenstaatlichen Handel beeinträchtigen. Eine Wettbewerbsverfälschung liegt vor, wenn die Maßnahme tatsächlich oder potenziell in ein Wettbewerbsverhältnis eingreift und damit den Ablauf des Wettbewerbs verändert. Bei der Handelsbeeinträchtigung reicht bereits eine mögliche Auswirkung auf den zwischenstaatlichen Handel. Diese beiden Punkte werden in der Praxis regelmäßig zusammen geprüft, und – sofern die anderen beiden Bedingungen erfüllt sind – werden zumindest eine potentielle Wettbewerbsverfälschung bzw. Handelsbeeinträchtigung in der Regel auch angenommen.

Vorliegend wäre insbesondere die Marktposition des Atomkraftwerksbetreiberunternehmens Electrabel, das von der Maßnahme profitieren soll, zu betrachten: mit 67% Marktanteilen in 2014 ist hier eine marktbeherrschende Stellung anzunehmen. Allerdings wird diese nicht zuletzt durch die Laufzeitverlängerung, während der offenbar E.ON die derzeit noch an Doel 1 und Doel 2 gehaltenen Anteile an Electrabel zurückgeben wird, noch verstärkt. Für andere Marktteilnehmer und gerade für neue Marktteilnehmer aus Belgien oder auch aus anderen Mitgliedstaaten wird der Marktzugang schwieriger. Gerade die Alternativen zur Laufzeitverlängerung, wie etwa ein Handel mit den Niederlanden,⁴⁹ werden wohl nicht verwirklicht. Damit wäre eine Erfüllung auch dieser Tatbestandsmerkmale wohl anzunehmen.

4) Zwischenergebnis

Wie im Vorangegangenen dargestellt, könnte es sich also nach dieser ersten Einschätzung bei den durch die belgische Regierung zugunsten der Atomkraftwerksbetreiberunternehmen gewährten Vorteile um staatliche Beihilfen im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV handeln.

Wäre dies der Fall müssten diese in der Regel bei der Kommission angemeldet und genehmigt werden. Anderenfalls wären sie verboten, dürften also nicht ausgeführt bzw. müssten rückgängig gemacht werden.

Diese Möglichkeit soll im Folgenden also kurz betrachtet werden.

⁴⁹ Diese Alternative wurde offenbar auch gar nicht ernsthaft betrachtet. Vgl. dazu etwa den Brief des ehemaligen Direktors des Regulierers CREG, Dominique Woitrin in: Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, 20 mei 2015, DOC 54 0967/003, WETSONTWERP houdende bepalingen inzake de bevoorradingszekerheid op het gebied van energie, verslag van de eerste lezing, S. 354.

5) Keine mögliche Rechtfertigung nach Art. 107 Abs. 3 Buchst. b) AEUV

Vorliegend dürfte nicht von einer Rechtfertigung nach Art. 107 Abs. 3 Buchst. b) auszugehen sein, da es sich bei der Atomkraft nicht um ein wichtiges Vorhaben von gemeinsamen europäischen Interesse handelt, nicht zuletzt da schon gar nicht alle Mitgliedstaaten Atomkraft unterstützen, sondern sich vielmehr klar gegen deren Ausbau und Nutzung entschieden haben.

6) Mögliche Genehmigung nach Art. 107 Abs. 3 Buchst. c) AEUV

Nach Art. 107 Abs. 3 Buchst. c) AEUV kann eine staatliche Beihilfe von der Kommission genehmigt werden, sofern sie bestimmte Voraussetzungen erfüllt: Die Beihilfe muss der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete dienen, darf aber nicht die Handelsbedingungen auf eine Weise, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft, verändern.

Um eine Genehmigung zu erlangen, müssen die Beihilfen bei der Kommission angemeldet werden und sie müssen:

- Einem berechtigten Interesse des Mitgliedstaates dienen;
- Notwendig sein, um das angestrebte Ziel zu erreichen, generell muss ein Marktversagen vorliegen, nach dem das angestrebte Ziel anders nicht erreicht werden kann;
- Geeignet sein, um das angestrebte Ziel zu erreichen;
- Einen Anreizeffekt vorweisen, also dazu führen muss, dass die betreffenden Unternehmen ihr Verhalten ändern und zusätzliche Tätigkeiten aufnehmen, die sie ohne die Beihilfe nicht, oder nur in geringerem Umfang betrieben hätten;
- Angemessen sein, um das angestrebte Ziel zu erreichen, d.h. nicht über das notwendige hinausgehen; und
- In einer Abwägung mit den vermeintlichen negativen Auswirkungen auf den Binnenmarkt überwiegen.

Es ist fraglich, ob diese Tatbestandsmerkmale für die Laufzeitverlängerung für Tihange 1, Doel 1 und Doel 2 erfüllt sind.

Bezüglich des berechtigten Interesses eines Mitgliedstaates hat die Kommission die Energieversorgungssicherheit als ein solches anerkannt.⁵⁰ Belgiens Vortrag, dass die Laufzeitverlängerung diesem Interesse diene, könnte das Merkmal also theoretisch erfüllen. Auf Sachverhaltsebene stellen sich jedoch

⁵⁰ Vgl. Beschluss (EU) 2015/658 der Kommission vom 8. Oktober 2014 über die vom Vereinigten Königreich geplante staatliche Beihilfe SA.34947 (2013/C) (ex 2013/N) zugunsten des Kernkraftwerks Hinkley Point C (Bekanntgegeben unter Aktenzeichen C(2014) 7142)

Fragen: So existieren offenbar Studien, die belegen, dass auch bei einer Abschaltung von rund 3000 MW Atomkraftwerkskapazität (im Winter 2014-2015) keine wirklichen Versorgungssicherheitsprobleme auftraten.⁵¹ Eine weitere Studie zur Versorgungssicherheit wurde dem zuständigen Minister offenbar noch vor der Unterzeichnung des Abkommens zu Doel 1 und Doel 2 zur Verfügung gestellt (auch wenn erst später veröffentlicht). Aus dieser Studie geht ebenso hervor, dass die kurzfristige Stilllegung von Doel 1 und Doel 2 keinerlei Auswirkungen auf die Versorgungssicherheit in Belgien haben würde. Somit ist sachverhaltsseitig fraglich, ob das Interesse Belgiens standhält oder nicht, d.h. ob dieses Tatbestandsmerkmal erfüllt ist oder nicht.⁵²

Was das Merkmal der „Notwendigkeit“ betrifft, prüft die Kommission in der Regel ob ein Marktversagen vorliegt. Davon ist die Rede, wenn sich aus dem Markt selbst zur Erreichung des angestrebten Ziels keine Lösung ergibt. Auf Sachverhaltsebene scheint dies vorliegend jedoch nicht der Fall zu sein. Zunächst bestehen, wie oben dargestellt, Zweifel daran, ob überhaupt Probleme mit der Versorgungssicherheit bestehen, d.h. ob zusätzliche Kapazitäten benötigt werden. Zudem gab es offenbar mehrere Alternativen zu einer Laufzeitverlängerung,⁵³ die aber von der belgischen Regierung nicht geprüft wurden. Damit ist die Notwendigkeit der Maßnahme bislang nicht bewiesen und keinesfalls klar.

Auch der Anreizeffekt und insbesondere die Angemessenheit der Maßnahme scheint fraglich: Belgien sichert hier den Betreibern von Tihange 1, Doel 1 und Doel 2, bzw. im Endeffekt den beiden belgischen Atomkraftwerksbetreiberunternehmen EDF und Electrabel, für weitere 10 Jahre relativ sichere Einkünfte gegen eine fixe Bezahlung zu. Zwar verpflichten diese sich auch zu gewissen Investitionen. Jedoch scheinen diese (mit rund 1,3 Milliarden Euro) nicht im Verhältnis zu den über 10 Jahren – trotz der Vergütung - zu erwartenden Gewinne von 4,2 Milliarden Euro. Gerade im Abkommen zu Doel 1 und Doel 2 fällt im Übrigen auf, dass von einer fixen Vergütung ausgegangen wird, die nicht – wie im Abkommen zu Tihange 1 – an den Gewinn

⁵¹ Vgl. Studie (F)150910-CDC-1454 over de strategische reserve en de marktwerking tijdens de winterperiode 2014-2015 <http://www.creg.info/pdf/Studies/F1454NL.pdf> (Ergebnisse auf S. 48ff).

⁵² Vgl. <http://www.elia.be/nl/over-elia/newsroom/news/2015/Bevoorradingzekerheidsstudie-voor-Belgie-Nood-aan-strategische-reserve-winter-2016-17>.

⁵³ Vgl. dazu etwa den Brief des ehemaligen Direktors des Regulierers CREG, Dominique Wotrin in: Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, 20 mei 2015, DOC 54 0967/003, WETSONTWERP houdende bepalingen inzake de bevoorradingzekerheid op het gebied van energie, verslag van de eerste lezing, S. 354.

gekoppelt ist. Belgien müsste also zunächst einmal das Gegenteil beweisen, also dass die Maßnahme sehr wohl angemessen ist. Dies würde genaue Kosten/Nutzen-Berechnungen erfordern, die so derzeit nicht vorliegen, und die auch die Alternativen mit einbeziehen müssten.

Die erforderliche Abwägung kann bereits aufgrund fehlender Informationen nicht vorgenommen werden. Es ist aber davon auszugehen, dass aufgrund der starken Konzentration des belgischen Strommarkts (Electrabel hält hier in 2014 rund 67%), die sich durch die Laufzeitverlängerung noch verschlimmern wird, mit erheblichen Auswirkungen zu rechnen ist, die auch über die belgischen Grenzen hinaus gehen (etwa Abschottung für Stromimporte aus den Niederlanden entgegen der Bestrebungen der Europäischen Energieunion, den grenzüberschreitenden Handel anzuregen).

Aufgrund dieser – mangels Informationen – groben Prüfung entstehen also bereits zahlreiche Zweifel an einer möglichen (beihilferechtlichen) Genehmigung der Laufzeitverlängerung für Tihange 1, Doel 1 ein Doel 2. Diese begründen sich insbesondere darin, dass auf Sachverhaltsebene das von Belgien vorgeschobene Interesse der Versorgungssicherheit bereits nicht zu bestehen scheint, da bei einer Stilllegung keine Versorgungsprobleme zu erwarten wären.

7) Keine Anwendung der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) und keine Anwendung der De Minimis Verordnung

Eine Anwendung der AGVO (EU-Verordnung Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014), nach der eine Beihilfemaßnahme nicht angemeldet und nicht genehmigt werden muss, wenn sie einen der darin beschriebenen Tatbestände erfüllt, ist auszuschließen. Die AGVO beinhaltet keinen Tatbestand für Beihilfen für den Betrieb von Atomkraftwerken.

Auch die Anwendung der De-minimis-Verordnung (EU-Verordnung Nr. 1407/2013 vom 18. Dezember 2013), nach der es sich bei bestimmten Maßnahmen, sofern sie unter einem gewissen Limit von in der Regel 200.000 EUR in drei aufeinander folgenden Steuerjahren bleiben, ebenso wenig um anmeldungs- und genehmigungspflichtige Beihilfen handelt, ist nicht anzunehmen. Immerhin scheint der Vorteil, um den es vorliegend geht, den finanziellen Rahmen der De-minimis-Verordnung zu überschreiten.

III. Ergebnis

Bei den Maßnahmen der belgischen Regierung könnte es sich um staatliche Beihilfen zugunsten der Atomkraftwerksbetreiberunternehmen in Belgien handeln. Sowohl die Laufzeitverlängerung als auch die Absenkung des Beitrags zu den Rückbau- und Entsorgungskosten scheinen die Tatbestandsmerkmale des Art. 107 Abs. 1 AEUV zu erfüllen.

Sollte dies der Fall sein, bestehen große Zweifel, ob eine Genehmigung der Maßnahmen möglich wäre: insbesondere der Vortrag, dass diese im Interesse der Versorgungssicherheit notwendig und angemessen sind, scheint fraglich.

Die Kommission hat- wie eingangs dargestellt – bereits ein entsprechendes Vorverfahren eröffnet und der belgischen Regierung Fragen übermittelt. Zwar können die beiden Bundesländer durchaus auch nunmehr entsprechend eine Beschwerde an die Kommission richten. Sie können aber auch zunächst abwarten, ob die Kommission das Hauptprüfverfahren eröffnet und dann eine entsprechende Stellungnahme einreichen.

H. Zusammenfassung

Belgien hat im Zusammenhang mit der Handhabung der Laufzeitverlängerungen von Tihange 1, Doel 1 und Doel 2 wesentliche Prinzipien der Regeln zur UVP für Projekte mit grenzüberschreitendem Einfluss verletzt.

Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz können als zuständige Bundesländer Beschwerden an die Europäische Kommission wegen Verstößen gegen die UVP-Richtlinien einreichen.

Beide Länder können sich mit einer Beschwerde an das ESPOO-Implementation Komitee bei der UN ECE über das ESPOO Sekretariat in Genf wenden.

Dr. Dörte Fouquet