

KOMMISSION

EMPFEHLUNG DER KOMMISSION

vom 24. Oktober 2006

für die Verwaltung der Finanzmittel für die Stilllegung kerntechnischer Anlagen und die Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle

(2006/851/Euratom)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 124,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Gemäß der Präambel des EAG-Vertrags sind die Mitgliedstaaten entschlossen, die Sicherheiten zu schaffen, die erforderlich sind, um Gefahren für das Leben und die Gesundheit der Bevölkerung auszuschließen.
- (2) Nach Artikel 2 Buchstabe b des EAG-Vertrags hat insbesondere die Gemeinschaft einheitliche Sicherheitsnormen für den Gesundheitsschutz der Bevölkerung und der Arbeitskräfte aufzustellen und für ihre Anwendung zu sorgen.
- (3) In Kapitel III des Euratom-Vertrags werden Grundnormen festgelegt, die es der Gemeinschaft ermöglichen, für den Schutz der Gesundheit und Sicherheit der Bevölkerung und der Arbeitskräfte gegen die Gefahren ionisierender Strahlungen zu sorgen.
- (4) Die Richtlinie 96/29/Euratom des Rates ⁽¹⁾ legt die grundlegenden Sicherheitsnormen für den Schutz der Gesundheit der Arbeitskräfte und der Bevölkerung gegen die Gefahren durch ionisierende Strahlungen fest.
- (5) Gemäß der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten ⁽²⁾ treffen die Mitgliedstaaten „die erforderlichen Maßnahmen, damit vor der Erteilung der Genehmigung die Projekte, bei denen insbesondere aufgrund ihrer Art, ihrer Größe oder ihres Standortes mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, einer Prüfung in Bezug auf ihre Auswirkungen unterzogen werden“.
- (6) Von radioaktivem Material ausgehende ionisierende Strahlungen können über die Betriebsdauer kerntechnischer Anlagen hinaus und über Ländergrenzen hinweg Folgen haben.
- (7) Der Schutz der Arbeitskräfte und der Bevölkerung gegen diese Gefahren ist für die Europäischen Gemeinschaften von höchster Bedeutung. Daher sind strenge Sicherheitsnormen einzuhalten, um sicherzustellen, dass diese Gefahren während und nach der Betriebsdauer kerntechnischer Anlagen berücksichtigt werden.
- (8) Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission haben hervorgehoben, „dass die Mitgliedstaaten sicherstellen müssen, dass angemessene, in den Mitgliedstaaten überprüfte finanzielle Mittel für Stilllegungen und Abfallbewirtschaftungsmaßnahmen tatsächlich gemäß ihrer Zweckbestimmung verfügbar sind und transparent verwaltet werden, so dass sie den fairen Wettbewerb auf dem Energiemarkt nicht behindern“ ⁽³⁾.
- (9) Die Kommission wies darauf hin, „wie wichtig es ist, sicherzustellen, dass die Mittel für Stilllegungen und Abfallbewirtschaftungsmaßnahmen, die auf die Ziele des Euratom-Vertrags bezogen sind, transparent verwaltet und ausschließlich für diesen Zweck verwendet werden. Sie beabsichtigt in diesem Zusammenhang im Rahmen der ihr mit dem Euratom-Vertrag übertragenen Befugnisse alljährlich einen Bericht über die Verwendung der Mittel für Stilllegungen und Abfallbewirtschaftungsmaßnahmen zu veröffentlichen. Sie wird insbesondere darauf achten, dass sichergestellt ist, dass die einschlägigen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts ohne Einschränkungen angewandt werden“ ⁽⁴⁾.
- (10) In ihrer Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat ⁽⁵⁾ stellte die Kommission fest, dass größere Transparenz und Harmonisierung bei der Verwaltung dieser Finanzmittel erforderlich seien. Die Kommission äußerte ferner ihre Absicht, 2005 eine Empfehlung vorzulegen.

⁽¹⁾ ABl. L 159 vom 29.6.1996, S. 1.

⁽²⁾ ABl. L 175 vom 5.7.1985, S. 40. Richtlinie zuletzt geändert durch die Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 156 vom 25.6.2003, S. 17).

⁽³⁾ Interinstitutionelle Erklärung (ABl. L 176 vom 15.7.2003, S. 56).

⁽⁴⁾ Erklärung der Kommission (ABl. L 176 vom 15.7.2003, S. 56).

⁽⁵⁾ KOM(2004) 719, Bericht über die Verwendung der finanziellen Ressourcen für die Stilllegung von Leistungsreaktoren, 26.10.2004.

- (11) Die Stilllegungsmaßnahmen selbst können potenziell eine Gefährdung der Gesundheit der Bevölkerung und der Umwelt beinhalten, insbesondere, wenn die im Zusammenhang mit den radiologischen Risiken der Stilllegung erforderlichen Maßnahmen nicht rechtzeitig ergriffen werden.
- (12) Um diese Risiken zu bewältigen, ist für eine sichere Stilllegung kerntechnischer Anlagen, einschließlich der langfristigen Entsorgung von radioaktiven Abfällen und abgebrannten Brennelementen, zu sorgen.
- (13) Die sichere Stilllegung kerntechnischer Anlagen, einschließlich der langfristigen Entsorgung von radioaktiven Abfällen und abgebrannten Brennelementen, erfordert beträchtliche Finanzmittel. Sind diese Mittel zum gegebenen Zeitpunkt nicht verfügbar, kann der Stilllegungsprozess dadurch beeinträchtigt werden. Zum geeigneten Zeitpunkt sollten ausreichende Finanzmittel zur Verfügung stehen, um die völlige Stilllegung kerntechnischer Anlagen in Übereinstimmung mit den Sicherheitsnormen zu ermöglichen.
- (14) Im Einklang mit dem Verursacherprinzip sollten Betreiber kerntechnischer Anlagen während des Betriebszeitraums der Anlagen die entsprechenden Mittel für die künftige Stilllegung zurücklegen.
- (15) Bei den Beitrittsverhandlungen wurde als besonderer Fall die Frage der frühzeitigen Abschaltung von Leistungsreaktoren angesprochen, die wirtschaftlich nicht mehr als aufrüstbar gelten. In diesem Zusammenhang hat sich die Gemeinschaft auf eigene Initiative an der Mobilisierung von Finanzmitteln beteiligt und gewährt unter bestimmten Bedingungen verschiedenen Stilllegungsprojekten in einigen neuen Mitgliedstaaten finanzielle Unterstützung.
- (16) In Artikel 26 des Gemeinsamen Übereinkommens über die Sicherheit der Behandlung abgebrannter Brennelemente und über die Sicherheit der Behandlung radioaktiver Abfälle, das am 18. Juni 2001 in Kraft trat, heißt es: „Jede Vertragspartei trifft die geeigneten Maßnahmen, um die Sicherheit der Stilllegung einer kerntechnischen Anlage zu gewährleisten. Diese Maßnahmen haben sicherzustellen, (...) dass qualifiziertes Personal und ausreichende Finanzmittel zur Verfügung stehen.“ In Artikel 22 Ziffer ii des Übereinkommens werden die Vertragsparteien aufgefordert, die geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, „dass angemessene Finanzmittel zur Unterstützung der Sicherheit von Anlagen zur Behandlung abgebrannter Brennelemente oder radioaktiver Abfälle während ihrer Betriebsdauer und für die Stilllegung zur Verfügung stehen“.
- (17) In Artikel 2 Buchstabe c des Euratom-Vertrags wird die Gemeinschaft aufgefordert, die Investitionen zu erleichtern und die Schaffung der wesentlichen Anlagen sicherzustellen, die für die Entwicklung der Kernenergie in der Gemeinschaft notwendig sind. Die Entwicklung der Kernenergie kann nicht von der Einstellung solcher Investitionen bzw. der Stilllegung der Anlagen getrennt werden. Gemäß Artikel 41 des Euratom-Vertrags müssen Investitionsvorhaben im Bereich der Kernenergie der Kommission zur Prüfung vorgelegt werden. In der Verordnung (Euratom) Nr. 2587/1999 des Rates vom 2. Dezember 1999 zur Bestimmung der Investitionsvorhaben, die der Kommission gemäß Artikel 41 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft anzuzeigen sind ⁽¹⁾, werden als Investitionsvorhaben, die der Kommission mitzuteilen und mit ihr zu erörtern sind, auch Stilllegungsmaßnahmen genannt. Daher sollten Personen bzw. Unternehmen ⁽²⁾ die Kommission im Zusammenhang mit neu errichteten kerntechnischen Anlagen über Vorkehrungen für die Finanzierung von Stilllegungsmaßnahmen informieren.
- (18) Die Sicherstellung ausreichender Finanzmittel für den Bedarfsfall erfordert eine gründliche und vorsichtige Analyse sowohl der Finanzquellen als auch der Stilllegungskosten solcher Anlagen. Bei der Berechnung der für die Stilllegung erforderlichen Beträge sind technische Aspekte und Sicherheitsauflagen zu berücksichtigen.
- (19) Damit sichergestellt ist, dass die Mittel zur Verfügung stehen, wenn sie für die Stilllegung kerntechnischer Anlagen benötigt werden, müssen sie unbedingt auf transparente Weise verwaltet werden und einer angemessenen externen Kontrolle unterliegen. Dies wird auch dazu beitragen, dass der faire Wettbewerb auf dem Energiemarkt nicht behindert wird. Es sind verschiedene Verwaltungsoptionen denkbar, die dies sicherstellen könnten. Es sollten eigene nationale Stellen eingerichtet werden, die ein fachliches Urteil zu Fragen der Mittelverwaltung und der Stilllegungskosten abgeben.
- (20) Mit dieser Empfehlung werden keine Ausnahmen von den Regeln für staatliche Beihilfen eingeführt. Staatliche Beihilfen im Kontext dieser Empfehlung betreffen Bereiche, die unter den Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft fallen und daher entsprechend beurteilt werden müssen. Insoweit, als sie im Hinblick auf die Ziele dieses Vertrags nicht erforderlich sind, darüber hinausgehen, den Wettbewerb im Binnenmarkt verfälschen oder zu verfälschen drohen, sind sie jedoch im Rahmen des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zu beurteilen.
- (21) Es ist genau darauf zu achten, wie die Finanzmittel investiert werden, um möglichen Missbrauch zu vermeiden. Die Investitionen sollten langfristig und sicher sein, gleichzeitig jedoch den realen Wert der Finanzmittel sichern.
-
- ⁽¹⁾ ABl. L 315 vom 9.12.1999, S. 1.
- ⁽²⁾ Personen und Unternehmen, die in Anhang II des Euratom-Vertrags aufgeführte Industrietätigkeiten ausführen.

- (22) Im Hinblick auf den Sicherheitsaspekt sind bei der Sammlung der für die Stilllegung erforderlichen Mittel bei einigen kerntechnischen Anlagen die jeweiligen besonderen Gegebenheiten zu berücksichtigen.
- (23) Die Erfahrung hat gezeigt, dass der Informationsaustausch zwischen den Sachverständigen der Mitgliedstaaten über die verschiedenen Konzepte für Stilllegung und Abfallentsorgung sowie über die entsprechenden finanziellen Vorkehrungen ein ausgezeichneter Weg ist, zu gemeinsamen Lösungen in Sicherheitsfragen zu gelangen. Die Kommission gibt daher ihre Absicht bekannt, zum Thema Stilllegungsfinanzierung eine ständige Gruppe einzusetzen, um so die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten zu intensivieren. Diese Gruppe soll die Kommission bei ihrer Tätigkeit im Zusammenhang mit dieser Empfehlung unterstützen.
- (24) Unbeschadet des grundsätzlichen Prinzips der Subsidiarität sollte eine gewisse Harmonisierung der Stilllegungskonzepte vorgeschlagen werden. Diese sollte im Rahmen der Gruppe für Stilllegungsfinanzierung vorangetrieben werden, die sich auf eine gemeinsame Auslegung dieser Empfehlung im Hinblick auf ihre praktische Umsetzung einigen und insbesondere die Verfahren zur Berechnung der Stilllegungskosten harmonisieren sollte.
- (25) Die auf der Grundlage von Artikel 8 des Euratom-Vertrags eingerichtete Gemeinsame Forschungsstelle führt Forschungsprogramme im Nuklearbereich durch, bei denen nach Ablauf der Betriebsdauer ihrer Anlagen Gefahren durch ionisierende Strahlungen auftreten können. Zur Gewährleistung der Sicherheit dieser Anlagen sollte die Kommission dafür sorgen, dass die Gemeinsame Forschungsstelle den hier niedergelegten Empfehlungen nachkommt. Die Kommission sollte insbesondere die Verfügbarkeit angemessener Finanzmittel für die Stilllegung der Anlagen der Gemeinsamen Forschungsstelle überprüfen. Die für Nuklearfragen und Haushalt zuständigen Kommissionsdienststellen sind für diese Aufgaben am ehesten geeignet —
- a) „Stilllegung“: sämtliche Tätigkeiten im Zusammenhang mit der technischen Stilllegung einer kerntechnischen Anlage (Dekontamination, Rückbau und Abbruch) und der Abfallentsorgung (Entsorgung bzw. Endlagerung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente), die zur Befreiung der kerntechnischen Anlage von Beschränkungen hinsichtlich des Strahlenschutzes führen;
- b) „Stilllegungsfonds“: jede Art von Finanzmitteln, die speziell zur Deckung der Stilllegungskosten kerntechnischer Anlagen bestimmt sind;
- c) „externer Stilllegungsfonds“: ein Stilllegungsfonds, der von einer dafür zuständigen Stelle verwaltet wird, die in ihren Entscheidungen von den Beitragszahlern des Fonds unabhängig ist;
- d) „interner Stilllegungsfonds“: ein Stilllegungsfonds, der vom Betreiber verwaltet wird;
- e) „getrennter Stilllegungsfonds“: ein interner oder externer Stilllegungsfonds, der separat ausgewiesen wird;
- f) „Betreiber“: die Rechtsperson, die die kerntechnische Anlage betreibt und die Hauptverantwortung für die nukleare Sicherheit trägt;
- g) „kerntechnische Einrichtung“: eine zivile Anlage mit ihrem Gelände, ihren Gebäuden und ihrer Ausrüstung, in der radioaktives Material hergestellt, verarbeitet, verwendet, gehandhabt, gelagert oder endgelagert wird.

ABSCHNITT 3

STILLEGUNG KERNTÉCHNISCHER ANLAGEN

1. Alle kerntechnischen Anlagen sollten nach der endgültigen Außerbetriebnahme stillgelegt und die Abfälle sollten angemessen entsorgt werden.
2. Die Stilllegungsmaßnahmen sollten ohne ungebührliches Risiko für Gesundheit und Sicherheit der Bevölkerung und der Arbeitskräfte durchgeführt werden.
3. Bei der Stilllegung kerntechnischer Anlagen sollte das Verursacherprinzip uneingeschränkt zur Anwendung kommen. Im Hinblick darauf sollte das Hauptanliegen der Betreiber kerntechnischer Anlagen die Verfügbarkeit angemessener Finanzmittel für eine sichere Stilllegung zum Zeitpunkt der endgültigen Außerbetriebnahme der jeweiligen Einrichtung sein.
4. Die Höhe der Finanzmittel sollte darauf ausgerichtet sein, die Ausgaben im Zusammenhang mit sämtlichen Stilllegungsaspekten abzudecken, von der technischen Stilllegung bis zur Abfallentsorgung.

EMPFEHLT:

ABSCHNITT 1

ZWECK

Angesichts der Sicherheitsziele des Vertrags werden in dieser Empfehlung Maßnahmen vorgeschlagen, mit denen sichergestellt werden soll, dass zum gegebenen Zeitpunkt angemessene finanzielle Mittel für sämtliche Stilllegungsmaßnahmen in kerntechnischen Anlagen sowie für die Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle zur Verfügung stehen.

ABSCHNITT 2

BEGRIFFSBESTIMMUNGEN

Im Sinne dieser Empfehlung gelten folgende Begriffsbestimmungen:

ABSCHNITT 4

INSTITUTIONELLE UND VERFAHRENSTECHNISCHE ASPEKTE

5. Unbeschadet des Artikels 41 des EAG-Vertrags und der für seine Umsetzung geltenden Verordnungen⁽¹⁾ sollten Personen und Unternehmen die geplanten Regelungen für die Stilllegungsfinanzierung im Rahmen des Verfahrens gemäß Artikel 41 des EAG-Vertrags beim Bau neuer kerntechnischer Anlagen melden.

Bei der Prüfung der vorgeschlagenen Regelungen für die Stilllegungsfinanzierung wird die Kommission — unter Beachtung des Artikels 44 des EAG-Vertrags — die Gruppe für Stilllegungsfinanzierung konsultieren.

6. Wenn nicht bereits vorhanden, sollten die Mitgliedstaaten jeweils eine nationale Stelle einrichten oder ernennen, die ein fachliches Urteil zu Fragen der Mittelverwaltung und der Stilllegungskosten abgeben kann. Diese Stelle sollte von den Beitragszahlern des Fonds unabhängig sein.

Sie sollte jährlich die angesammelten Finanzmittel und regelmäßig, jedoch mindestens alle fünf Jahre, die geschätzten Stilllegungskosten überprüfen. Eventuelle Fehlbeträge zwischen Kostenschätzungen und angesammelten Finanzmitteln sind rechtzeitig auszugleichen.

Die Mitgliedstaaten sollten der Kommission jährlich die Schlussfolgerungen der Arbeiten der oben genannten zuständigen nationalen Stelle übermitteln.

ABSCHNITT 5

STILLEGUNGSFONDS

7. Die Betreiber kerntechnischer Anlagen sollten auf der Grundlage der Einnahmen aus den kerntechnischen Tätigkeiten während der vorgesehenen Betriebsdauer der jeweiligen Einrichtung geeignete Stilllegungsfonds einrichten.
8. Ein getrennter Fonds mit einer angemessenen Kontrolle im Hinblick auf eine umsichtige Mittelverwendung sollte bei allen kerntechnischen Einrichtungen die bevorzugte Lösung sein. Die Überprüfung durch die in dieser Empfehlung vorgesehene nationale Stelle sollte bei der Sicherstellung der ordnungsgemäßen Verwaltung und Verwendung der Mittel eine entscheidende Rolle spielen.

⁽¹⁾ Verordnung (Euratom) Nr. 2587/1999 des Rates vom 2. Dezember 1999 zur Bestimmung der Investitionsvorhaben, die der Kommission gemäß Artikel 41 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft anzuzeigen sind (ABl. L 315 vom 9.12.1999, S. 1) und Verordnung (Euratom) Nr. 1352/2003 der Kommission vom 23. Juli 2003 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1209/2000 über die Durchführungsbestimmungen für die in Artikel 41 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft vorgeschriebenen Anzeigen (ABl. L 192 vom 31.7.2003, S. 15).

9. Neue kerntechnische Einrichtungen sollten getrennte Stilllegungsfonds mit einer angemessenen Kontrolle im Hinblick auf eine umsichtige Mittelverwendung einrichten.

ABSCHNITT 6

SCHÄTZUNG DER STILLEGUNGSKOSTEN

10. Angesichts der unterschiedlichen Verwendung der angesammelten Stilllegungsmittel sollten die technische Stilllegung der Anlagen und die Abfallentsorgung getrennt behandelt und ihre Kosten getrennt berechnet werden.
11. Um die Verfügbarkeit angemessener Finanzmittel sicherzustellen, ist bei den Kostenberechnungen eine umsichtige Entscheidung zwischen den realistischerweise zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zugrunde zu legen; die Berechnungen unterliegen ferner der externen Kontrolle und der Zustimmung der in dieser Empfehlung vorgesehenen nationalen Stelle.
12. Sämtliche Kostenschätzungen sollten standortspezifisch sein und sich auf die besten verfügbaren Schätzwerte stützen.
13. Sollte sich das Stilllegungsprojekt in der Praxis als kostspieliger erweisen, als es den bestätigten Schätzungen entspricht, trägt der Betreiber die zusätzlichen Kosten. Auf diesen Aspekt ist genau zu achten, sollte es während oder nach der Betriebsdauer einer kerntechnischen Einrichtung einen Betreiberwechsel geben.
14. Aus historischen Gründen besonders geartete Fälle, in denen eine Sonderlösung am geeignetsten ist, sind entsprechend zu berücksichtigen. Diese Vorgehensweise je nach Fall sollte transparent gehandhabt werden und die in dieser Empfehlung vorgesehene nationale Stelle umfassend einbeziehen.

ABSCHNITT 7

VERWENDUNG DER STILLEGUNGSMITTEL

15. Die Finanzmittel sollten ausschließlich für den Zweck verwendet werden, für den sie zurückgelegt und verwaltet wurden. Hier ist besonders auf Transparenz zu achten. Alle nicht vertraulichen Geschäftsinformationen sollten der Öffentlichkeit zugänglich sein.
16. Es sind Investitionen mit geringem Risiko anzustreben, die für jeden möglichen Zeitraum Gewinn bringen.
17. Da der Betreiber keinen Einfluss auf die finanzielle Verwaltung eines externen Stilllegungsfonds hat, sollte der Staat den Investitionswert gewährleisten, damit zum gegebenen Zeitpunkt angemessene finanzielle Mittel bereit stehen, auch wenn der unabhängige Verwalter der Investitionen zu dem Zeitpunkt, zu dem die Mittel verwendet werden sollen, einen nominalen Verlust zu verzeichnen hat. In diesem Fall sollte der Ergänzungsbetrag nicht höher sein als der Investitionsverlust.

18. Ist die Verwaltung eines internen Fonds unzureichend, ist der Betreiber dafür verantwortlich, dass angemessene Mittel zur Verfügung stehen, wenn sie benötigt werden.
19. Auch bei kerntechnischen Anlagen, deren Hauptzweck nicht im Verkauf von Produkten oder Dienstleistungen besteht, ist eine korrekte Planung und vorausschauende Finanzierung der Stilllegung vorzusehen, so dass für die sichere und rechtzeitige Stilllegung der Anlagen die entsprechenden Finanzmittel bereitstehen.
20. Die Finanzplanung sollte von der in dieser Empfehlung vorgesehenen nationalen Stelle überprüft werden. Existiert eine solche nationale Stelle nicht, können die Mitgliedstaaten die Kommission im Zusammenhang mit den zu ergreifenden Maßnahmen um Rat bitten.

Brüssel, den 24. Oktober 2006

Für die Kommission
Andris PIEBALGS
Mitglied der Kommission