

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 26.11.2008
SEK(2008) 2893

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitpapier zum

Vorschlag für eine

RICHTLINIE (Euratom) DES RATES

über einen Gemeinschaftsrahmen für die nukleare Sicherheit

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

{KOM(2008) 790 endgültig}
{SEK(2008) 2892}

1. KONSULTATION UND NUTZUNG VON FACHWISSEN

Die Folgenabschätzung betrifft den Agendaplanungspunkt 2008/TREN/003 – „Überarbeiteter Legislativvorschlag zur nuklearen Sicherheit“. Sie ist ein Begleitdokument des überarbeiteten Richtlinienvorschlags über einen Gemeinschaftsrahmen für die nukleare Sicherheit, mit dem das Verfahren zur Einführung eines gemeinsamen EU-Rahmens für die nukleare Sicherheit wiederaufgenommen werden soll. Der Vorschlag ersetzt den von der Kommission im Jahr 2003 vorgelegten Richtlinienvorschlag zur Festlegung grundlegender Verpflichtungen und allgemeiner Grundsätze im Bereich der Sicherheit kerntechnischer Anlagen¹.

Dieser Vorschlag beruht auf einem umfassenden, kontinuierlichen Konsultationsverfahren, das unter dem irischen Ratsvorsitz im Jahr 2004 eingeleitet wurde. Im Anschluss daran setzten die Arbeitsgruppe Nukleare Sicherheit des Rates (WPNS), die Europäische hochrangige Gruppe für nukleare Sicherheit und Abfallentsorgung (HLG) und das Europäische Kernenergieforum ihre Arbeiten zu diesem Thema fort.

Das 2004 aufgenommene Konsultationsverfahren führte zu einer gründlichen Überarbeitung des 2004 vorgelegten Richtlinienvorschlags, der an einer Sperrminorität von Mitgliedstaaten gescheitert war. Als Hauptargumente gegen den Vorschlag waren eine zu detaillierte Festlegung verbindlicher Rechtsvorschriften und Zweifel an der vollständigen Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips angeführt worden.

Grundlagen des überarbeiteten Legislativvorschlags zur nuklearen Sicherheit sind a) die im Jahr 2006 abgeschlossenen Arbeiten des Verbands der westeuropäischen Aufsichtsbehörden im Nuklearbereich (WENRA) in Bezug auf bestehende kerntechnische Anlagen, an denen alle europäischen Aufsichtsbehörden für kerntechnische Sicherheit beteiligt waren, b) das Prinzip, dass nur starke und unabhängige Aufsichtsbehörden den sicheren Betrieb von Kernkraftwerken in der EU auch weiterhin gewährleisten können, und c) die Übernahme von Grundsätzen der wichtigsten internationalen Instrumente – nämlich des Übereinkommens über die nukleare Sicherheit² und der von der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) zum Thema Sicherheit durchgeführten Arbeiten, insbesondere ihren Sicherheitsgrundsätzen³ – in EU-Recht. Ferner beruhen die im überarbeiteten Richtlinienentwurf über einen Gemeinschaftsrahmen für die nukleare Sicherheit vorgeschlagenen Grundprinzipien auf den Ergebnissen der Arbeiten verschiedener Expertengruppen in diesem Bereich.

Das Europäische Parlament hat die Einführung europäischer Rechtsvorschriften, mit denen Referenzniveaus für die nukleare Sicherheit festgelegt werden, stets unterstützt und dies in seinen Berichten im Laufe der Jahre immer wieder betont⁴. Die Schlussfolgerungen des 2. Europäischen Kernenergieforums haben zudem gezeigt, dass nunmehr auch die Industrie der Einführung von EU-Vorschriften zur nuklearen Sicherheit sehr positiv gegenübersteht. Schließlich wurde zur Erarbeitung der Folgenabschätzung eine Lenkungsgruppe eingerichtet, an der Vertreter aller relevanten Dienststellen der Kommission beteiligt waren.

Der Entwurf der Folgenabschätzung wurde dem Ausschuss für Folgenabschätzung zur Bewertung übermittelt. Dieser gab seine erste Stellungnahme am 9. September 2008 ab und

¹ Ursprünglicher Vorschlag der Kommission aus dem Jahr 2003 (KOM(2003) 32 endg.) und überarbeitete Version aus dem Jahr 2004 (KOM(2004) 526 endg.).

² IAEO-INFCIRC 449 vom 5. Juli 1994.

³ IAEO-Reihe „Safety Fundamentals“ („Sicherheitsgrundsätze“): Fundamental safety principles, IAEA Safety Standard Series Nr. SF-1 (2006).

⁴ Darunter zuletzt der Maldeikis-Bericht anlässlich des 50. Jahrestages des Euratom-Vertrags (A6-0129/2007) und der Reul-Bericht über konventionelle Energien (A6-0348/2007).

übermittelte am 14. Oktober 2008 eine endgültige Stellungnahme in Bezug auf ein neu vorgelegtes überarbeitetes Dokument. Diese Stellungnahme des Ausschusses für Folgenabschätzung floss in vollem Umfang in die vorliegende Folgenabschätzung ein.

2. PROBLEMSTELLUNG

Das in einer Reihe von Mitgliedstaaten wieder auflebende Interesse an der Kernkraft sowie die damit verbundenen möglichen Laufzeitverlängerungen und Neubauten von Kernkraftwerken verdeutlichen die Aktualität dieses überarbeiteten Vorschlags. Es steht außer Frage, dass die Auswirkungen radiologischer Vorfälle nicht an Grenzen Halt machen und sowohl mit Folgen für die Gesundheit der Arbeitskräfte und der Bevölkerung als auch mit vielfältigen wirtschaftlichen Auswirkungen auf die energieerzeugende Industrie verbunden sein können. Der Schutz der EU-Bevölkerung ist eines der zentralen politischen Ziele der EU. Ein Rechtsrahmen, mit dem die kerntechnische Sicherheit und ihre Kontrolle in der Gemeinschaft gewährleistet, aufrechterhalten und ständig weiterverbessert werden und die Rolle der Aufsichtsbehörden in den Mitgliedstaaten gestärkt wird, bedeutet daher einen zusätzlichen Schutz für die EU-Bevölkerung.

Die öffentliche Akzeptanz ist für die Weiterentwicklung der Kernenergie von entscheidender Bedeutung, und die Gemeinschaft hat sich bislang konsequent für die Förderung der kerntechnischen Sicherheit eingesetzt; dennoch gibt es noch keinen gemeinschaftsweiten Rechtsrahmen, in dem Sicherheitsnormen für neue und bestehende kerntechnische Anlagen in der EU dargelegt sind. Die Gemeinschaft muss die Bedenken der europäischen Bevölkerung zur Sicherheit kerntechnischer Anlagen jedoch ernst nehmen. Eine der wesentlichen Erkenntnisse aus der Umfrage zur kerntechnischen Sicherheit des Jahres 2007⁵ bestand darin, dass sich die Europäer mit Fragen der nuklearen Sicherheit nicht vertraut fühlen (56 % bis 90 %), obwohl sie sonst über kerntechnische Themen – insbesondere über die Frage, ob es in ihrem Land Kernkraftwerke (KKW) gibt – im Allgemeinen durchaus informiert sind.

3. RECHTSGRUNDLAGE FÜR EU-MABNAHMEN

Die Zuständigkeit der Gemeinschaft für die Festlegung EU-weiter Sicherheitsnormen ist im Euratom-Vertrag ausdrücklich geregelt. So heißt es in Artikel 2 Buchstabe b des Euratom-Vertrages: *„Zur Erfüllung ihrer Aufgabe hat die Europäische Atomgemeinschaft nach Maßgabe des Vertrags ... einheitliche Sicherheitsnormen für den Gesundheitsschutz der Bevölkerung und der Arbeitskräfte aufzustellen und für ihre Anwendung zu sorgen“*. Titel 2 Kapitel 3, „Gesundheitsschutz“, enthält eine Reihe von Bestimmungen für die Erstellung, Inkraftsetzung und Anwendung der in Artikel 2 Buchstabe b des Euratom-Vertrages vorgesehenen grundlegenden Normen. Kapitel 3 des Euratom-Vertrages wurde zunächst vor allem auf den Bereich Strahlenschutz angewandt, bis der Europäische Gerichtshof den notwendigen Zusammenhang zwischen Strahlenschutz und kerntechnischer Sicherheit sowie die Zuständigkeit der Gemeinschaft auf dem Gebiet der nuklearen Sicherheit anerkannte. So erklärte das Gericht in seinem Urteil in der Rechtssache C-29/99⁶, dass *„zur Abgrenzung der Zuständigkeiten der Gemeinschaft nicht künstlich zwischen dem Gesundheitsschutz der Bevölkerung und der Sicherheit der Quellen zu unterscheiden“* sei. Es bestätigte damit, dass die bestehenden Sicherheitsnormen zum Schutz der Gesundheit der Arbeitskräfte und der Bevölkerung vor den Gefahren ionisierender Strahlung durch Sicherheitsnormen für

⁵ Eurobarometer-Spezial Nr. 271 „Die Europäer und die nukleare Sicherheit“, Feldforschung Oktober/November 2006, Veröffentlichung im Februar 2007:
http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_271_de.pdf.

⁶ Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Rat der Europäischen Union (Rechtssache C-29/99).

kerntechnische Anlagen ergänzt werden müssen. Die technische Zuständigkeit der für die Sicherheit verantwortlichen nationalen Behörden schließt gemeinschaftliche Rechtsvorschriften auf diesem Gebiet nicht aus.

4. QUELLEN DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Die Folgenabschätzung ist eine aktualisierte Fassung der Folgenabschätzung aus dem Jahr 2003, die dem ursprünglichen Vorschlag für eine Richtlinie zur nuklearen Sicherheit⁷ zugrunde lag; ihren technischen Hintergrund bilden die Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Schlussberichts der WPNS⁸, die von der Gruppe „Atomfragen“ des Rates (WPAQ) am 13. Dezember 2006 gebilligt und durch die Erkenntnisse aus den Berichten der WPNS-Untergruppen⁹ ergänzt wurden.

In diesem Zusammenhang ist den Tätigkeiten der WENRA, an der die Leiter und führenden Mitarbeiter der Atomaufsichtsbehörden 17 europäischer Länder¹⁰ teilnehmen, besonderes Augenmerk zu widmen. Diese haben bereits zahlreiche gemeinsame Sicherheitsreferenzniveaus für Kraftwerke festgelegt, um ihre einzelstaatlichen Vorschriften bis zum Jahr 2010 angleichen zu können.

Darüber hinaus beruht die Folgenabschätzung auf den Verpflichtungen und Vorgaben des IAEÜ-Übereinkommens über die nukleare Sicherheit, das eine international anerkannte Plattform für die Entwicklung der nuklearen Sicherheit darstellt, sowie auf den sicherheitstechnischen Grundsätzen der IAEÜ-Reihe „Safety Fundamentals“. Das Übereinkommen enthält keine detaillierten technischen Vorschriften, bietet jedoch einen präzisen Rechtsrahmen für eine kontinuierliche Verbesserung der Sicherheit. Die Europäische Atomgemeinschaft und alle EU-Mitgliedstaaten sind Vertragsparteien des Übereinkommens über die nukleare Sicherheit. Die IAEÜ-Grundsätze bilden einen Rahmen von Praktiken, auf denen die nationalen Sicherheitsvorschriften beruhen und zu deren Verbesserung die Mitgliedstaaten wesentlich beigetragen haben.

5. OPTIONEN

Bei der Folgenabschätzung wurden **vier politische Optionen** betrachtet:

- *Option 0* besteht darin, die gegenwärtige Lage unverändert zu belassen;
- *Option 1* sieht die Erarbeitung gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften vor, die gemeinsame Sicherheitsnormen für bestehende kerntechnische Anlagen enthalten;
- *Option 2* besteht in der Erarbeitung von Gemeinschaftsvorschriften, die als gemeinsamer Rahmen dienen, mit dem – durch Übernahme weithin anerkannter kerntechnischer Sicherheitsgrundsätze – ein hohes, EU-weit einheitliches Sicherheitsniveau in der Kerntechnik erreicht und aufrechterhalten werden soll; die dazu erforderlichen Durchführungsmaßnahmen werden anschließend in der HLG erarbeitet;

⁷ Siehe KOM(2003) 32 endg.

⁸ Dok. 15475/2/06 REV2 (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st15/st15475-re02.en06.pdf>).

⁹ Dok. 15475/2/06 REV 2 ADD 1 (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st15/st15475-re02ad01.en06.pdf>), Dok. 15475/2/06 REV 2 ADD 2 (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st15/st15475-re02ad02.en06.pdf>), Dok. 15475/2/06 REV 2 ADD 3 (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st15/st15475-re02ad03.en06.pdf>).

¹⁰ Belgien, Bulgarien, die Tschechische Republik, Finnland, Frankreich, Deutschland, Ungarn, Italien, Litauen, die Niederlande, die Slowakei, Slowenien, Spanien, Schweden, die Schweiz und das Vereinigte Königreich.

- *Option 3* basiert wie *Option 2* auf einer Reihe international anerkannter kerntechnischer Sicherheitsgrundsätze, die jedoch durch zusätzliche Sicherheitsvorschriften für neue Kernkraftwerke ergänzt werden. Die Mitgliedstaaten werden gemäß dem Grundsatz der ständigen Verbesserung angeregt, diese Vorschriften auf der Grundlage der Sicherheitsniveaus der WENRA und in enger Zusammenhang mit der HLG¹¹ – der Gruppe hochrangiger Vertreter der Aufsichts- und Sicherheitsbehörden aller EU-Mitgliedstaaten – zu erarbeiten.

6. VERGLEICH DER VERSCHIEDENEN OPTIONEN – VORSCHLAG FÜR EU-MABNAHMEN

Die Folgenabschätzung hat ergeben, dass **Option 3** zur Schaffung eines gemeinschaftlichen Rahmens für die kerntechnische Sicherheit am besten geeignet wäre. Der grundlegende Ansatz des überarbeiteten Richtlinienvorschlags besteht daher darin, lediglich einige gemeinsame Grundsätze im Bereich der kerntechnischen Sicherheit, die bereits im IAEO-Übereinkommen über die nukleare Sicherheit enthalten sind, auf Gemeinschaftsebene festzulegen (Stärkung der Rolle der nationalen Aufsichtsbehörden, Hauptverantwortung des Genehmigungsinhabers für die Sicherheit unter der Kontrolle durch die Aufsichtsbehörden, größere Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden, Gewährleistung einer hohen Transparenz in Fragen der kerntechnischen Sicherheit, Umsetzung von Managementsystemen, regelmäßige Sicherheitsprüfungen, Verfügbarkeit von Fachwissen zur nuklearen Sicherheit, vorrangige Bedeutung der Sicherheit); daneben werden die Mitgliedstaaten gemäß dem Grundsatz der ständigen Verbesserung dazu angeregt, auf der Grundlage der von der WENRA entwickelten Referenzniveaus und in enger Zusammenarbeit mit der HLG zusätzliche Sicherheitsanforderungen für neue Kernkraftwerke zu erarbeiten. Aufbauend auf den von ihr verabschiedeten zehn Grundsätzen für die Regulierung der nuklearen Sicherheit soll die HLG als zentrale Anlaufstelle für die Zusammenarbeit der einzelstaatlichen Aufsichtsbehörden für die kerntechnische Sicherheit dienen und zur Weiterentwicklung des EU-Rahmens in diesem Bereich beitragen.

Die Mitgliedstaaten werden verpflichtet, die Sicherheitsgrundsätze der IAEO sowie die im Übereinkommen über die nukleare Sicherheit enthaltenen Verpflichtungen und Vorgaben zu erfüllen.

7. MEHRWERT

Angesichts des wieder auflebenden Interesses an der Kernenergie in Europa und andernorts ist es wichtig, EU-weit ein hohes Sicherheitsniveau in der Kerntechnik aufrechtzuerhalten und dazu eine Reihe verbindlicher Regeln und gemeinsamer EU-Sicherheitsnormen einzuführen. Vor dem Hintergrund angekündigter Neubauten von KKW in der EU sind Harmonisierungsvorschriften mehr denn je erforderlich, um die Mitgliedstaaten bei der Vereinheitlichung ihrer Sicherheitsmaßnahmen zu unterstützen. Trotz der grenzüberschreitenden Risiken des Betriebs kerntechnischer Anlagen fanden länderübergreifende Normungsarbeiten bisher nur in begrenztem Umfang statt.

Als zentraler **Mehrwert** der gewählten Option ist daher die Tatsache zu sehen, dass mit Hilfe eines EU-weit verbindlichen Rechtsrahmens, der grundlegende Verpflichtungen und allgemeine Grundsätze für die Sicherheit von kerntechnischen Anlagen vorgibt, die Sicherheit der kerntechnischen Anlagen in der Gemeinschaft gewährleistet, aufrechterhalten und kontinuierlich verbessert werden kann – ein Ziel, das auf nationaler Ebene nicht ebenso gut

¹¹ Eingesetzt durch den Beschluss 2007/530/Euratom der Kommission vom 17. Juli 2007 (Abl. L 195 vom 27.7.2007).

erreicht werden könnte. Der Ansatz bietet darüber hinaus den klaren Vorteil einer höheren Regulierungssicherheit auf Gemeinschaftsebene. Die institutionellen Bestimmungen des Euratom-Vertrages sehen Mechanismen der Europäischen Atomgemeinschaft vor, mit denen diese die Übereinstimmung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften mit der Richtlinie sicherstellen und so für die korrekte Anwendung des Gemeinschaftsrechts sorgen kann. Zu betonen ist ferner, dass die EU-Vorschriften nicht nur Rechte und Verpflichtungen für die Behörden der Mitgliedstaaten, sondern auch für natürliche Personen und Unternehmen vorsehen. Die Behörden der Mitgliedstaaten sind dafür verantwortlich, die EU-Vorschriften in nationales Recht umzusetzen, dieses ordnungsgemäß durchzusetzen und den Bürgern die ihnen aus diesen Vorschriften erwachsenden Rechte zu garantieren.

In Ermangelung eines EU-Rechtsrahmens wäre das IAEA-Übereinkommen über die nukleare Sicherheit auf die Mitgliedstaaten anwendbar. Dabei handelt es sich jedoch um eine freiwillige Übereinkunft, die lediglich als Anreiz gedacht ist und daher keine Sanktionen für Verstöße vorsieht. Mit dem Übereinkommen soll die Einhaltung der Verpflichtungen durch die Vertragsparteien nicht durch Kontrollen und Sanktionen gesichert werden. Vielmehr gründet es sich auf ihr gemeinsames Interesse an der Erreichung eines hohen sicherheitstechnischen Standes, der durch regelmäßige Tagungen der Vertragsparteien entwickelt und gefördert werden soll. Mit dem Vertragsbeitritt sind zwei grundlegende Aufgaben für die Vertragsparteien verbunden: die Erstellung eines nationalen Berichts und dessen Vorlage zur Überprüfung sowie die Bereitstellung dieses nationalen Berichts zur gegenseitigen Überprüfung durch die Vertragsparteien.

Die Erarbeitung von EU-Vorschriften auf der Grundlage der Prinzipien des Übereinkommens über die nukleare Sicherheit und unter umfassender Nutzung der Arbeiten, die die IAEA bei der Erstellung der Sicherheitsgrundsätze bereits geleistet hat, trägt dem internationalen Fortschritt im Bereich der kerntechnischen Sicherheit Rechnung und bietet der europäischen Zivilgesellschaft die Möglichkeit, sich auf diesem Gebiet verstärkt zu beteiligen.

Schließlich zielt der Vorschlag auch darauf ab, die Rolle und Unabhängigkeit der nationalen Aufsichtsbehörden zu stärken, und baut damit – entgegen dem ursprünglichen Vorschlag, der „von oben nach unten“ ausgerichtet war – auf dem Fachwissen dieser Behörden auf. Der Vorschlag stärkt die Rolle der nationalen Behörden bei der Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen und steht somit vollständig im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip.

8. SUBSIDIARITÄT

Die Mitgliedstaaten der EU haben bereits Maßnahmen umgesetzt, die es ihnen ermöglichen, ein hohes Maß an nuklearer Sicherheit innerhalb der EU zu erreichen. Da sich die historischen Entwicklungen und Rechtsrahmen sowie Art und Ausmaß der Reaktornutzung und die Regulierungskonzepte in den einzelnen Ländern jedoch unterscheiden, wurden bisher noch keine EU-weit einheitlichen Vorschriften auf dem Gebiet der kerntechnischen Sicherheit erlassen, obwohl dies eine weitere Verbesserung der kerntechnischen Sicherheit bedeutet hätte, die auf nationaler Ebene allein nicht realisierbar wäre.

Mit dem neuen Vorschlag werden die Mitgliedstaaten – gemäß dem Grundsatz der kontinuierlichen Verbesserung – dazu aufgefordert, auf der Grundlage der von der WENRA entwickelten Sicherheitsniveaus und in enger Zusammenarbeit mit der HLG zusätzliche Sicherheitsvorschriften zu erarbeiten. Der mit dem Vorschlag aus dem Jahr 2003/2004 verfolgte, „von oben nach unten“ ausgerichtete Ansatz wird somit umgekehrt. Zudem sind die Mitgliedstaaten auch weiterhin berechtigt, strengere einzelstaatliche Sicherheitsanforderungen festzulegen, als dies im Gemeinschaftsrecht festgelegt ist.

Hinsichtlich der vorgeschlagenen Grundsätze beruht die überarbeitete Richtlinie zudem auf den Zuständigkeiten der Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten und auf den international anerkannten Grundsätzen des Übereinkommens über die nukleare Sicherheit und den IAEO-Sicherheitsgrundsätzen und ist damit nicht mit einer zusätzlichen Belastung für die einzelstaatlichen Behörden verbunden.

Die Einführung bindender EU-Rechtsvorschriften führt ferner zu Rechtssicherheit in der EU, da sich die EU-Bürger bei Zweifeln an der Sicherheit der Kerntechnik an die EU-Organen wenden können.

Darüber hinaus ist zu erwähnen, dass der neue Vorschlag den Ansichten der Mitgliedstaaten, die diese bei der Überprüfung des Pakets aus dem Jahr 2003/2004 geäußert haben, vollständig Rechnung trägt. So wird das Thema Sicherheit von den Bereichen Abfallentsorgung und Finanzierung getrennt behandelt, und es wird auf die Einrichtung einer für Sicherheitsinspektionen zuständigen EU-Stelle verzichtet. Stattdessen bleibt die Aufsicht über die kerntechnische Sicherheit auch weiterhin den nationalen Aufsichtsbehörden vorbehalten.

9. ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG

Die Indikatoren für die Messung der Fortschritte bei der Erreichung der Ziele werden auf einzelstaatlicher Ebene angewandt.

10. SCHLUSSFOLGERUNG

Die gewählte Option erscheint angesichts der vorstehenden Überlegungen als bester Ansatz, da sie über die Festlegung von Grundsätzen hinausgeht und die Mitgliedstaaten zur Erarbeitung zusätzlicher Sicherheitsvorschriften anregt und somit im Hinblick auf Technik, Wirtschaft und Sicherheit die größten Verbesserungen ermöglicht.