

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Überwachung und Kontrolle radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente“

(KOM(2004) 716 endg. — 2004/0249 (CNS))

(2005/C 286/07)

Die Europäische Kommission beschloss am 12. November 2004, den Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 31 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft um Stellungnahme zu obenerwähnter Vorlage zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 19. Mai 2005 an. Berichterstatter war Herr BUFFETAUT.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 418. Plenartagung am 8./9. Juni 2005 (Sitzung vom 9. Juni) mit 120 Stimmen bei 6 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Einleitung

1.1 Die Überwachung und Kontrolle der Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente zwischen den Mitgliedstaaten wird durch die Richtlinie 92/3 des Rates vom 3. Februar 1992 geregelt.

1.2 Die Richtlinie gilt sowohl für Verbringungen von einem Staat in einen anderen als auch für Einfuhren in die und Ausfuhren aus der Gemeinschaft. Sie stellt sicher, dass die Bestimmungs- und Durchfuhrmitgliedstaaten über die Verbringung radioaktiver Abfälle in bzw. durch ihr Land unterrichtet werden und dieser Verbringung zustimmen bzw. gegen sie Einwände erheben können.

1.3 Bei Ausfuhren werden die Behörden der Bestimmungsmitgliedstaaten über die Verbringung unterrichtet.

1.4 Nach über zehnjähriger im allgemeinen zufriedenstellender Anwendung hat die Kommission es für notwendig befunden, einige praktisch und juristisch begründete Änderungen vorzunehmen.

1.5 Der Überarbeitungsprozess findet im Rahmen der fünften Phase der Initiative für eine Vereinfachung der Binnenmarktvorschriften (SLIM — Simple Legislation for Internal Market) statt.

1.5.1 Im Rahmen dieser Überarbeitung sollten Überlegungen angestellt werden über die Notwendigkeit

- der Aufnahme neuer technischer Bestimmungen,
- der Anpassung der Richtlinie an die neuen EURATOM-Richtlinien und bestimmte internationale Übereinkommen,
- der Klarstellung oder gegebenenfalls Bereinigung uneinheitlicher Bestimmungen bezüglich des Rechts von Drittländern, zur geplanten Verbringung radioaktiver Abfälle konsultiert zu werden,
- der Erweiterung des Anwendungsbereichs der Richtlinie durch Einbeziehung bestrahlter Brennelemente, die für die Wiederaufbereitung bestimmt sind,
- der Prüfung und Klarstellung der Bestimmungen der Richtlinie für die Verweigerung der Zustimmung zur Verbringung radioaktiver Abfälle,

— der Vereinfachung des Standarddokuments für die Meldung beabsichtigter Verbringungen radioaktiver Abfälle,

— der Ersetzung der Richtlinie durch eine Verordnung.

1.5.2 Diese Überlegungen führten zu 14 Empfehlungen, die als Grundlage für die Überarbeitung der Richtlinie dienen.

2. Der neue Vorschlag für eine Richtlinie

2.1 Die Europäische Kommission führt vier Gründe für die Änderung der Richtlinie 92/3 an und zwar:

- Herstellung einer Übereinstimmung mit den jüngsten Euratom-Richtlinien,
- Herstellung einer Übereinstimmung mit internationalen Übereinkommen,
- Anpassung des Verfahrens im Hinblick auf die Praxis: Es müssen einige Begriffe geklärt, bestehende Begriffsbestimmungen geändert oder neue Definitionen aufgenommen, uneinheitliche Bestimmungen beseitigt und das Verfahren vereinfacht werden,
- Erweiterung des Anwendungsbereichs der Richtlinie auf abgebrannte Brennelemente: Im Rahmen der Richtlinie 92/3 werden abgebrannte Brennelemente, für die kein Verwendungszweck vorgesehen ist, als radioaktive Abfälle eingestuft und unterliegen somit dem in der Richtlinie vorgeschriebenen einheitlichen Kontrollverfahren. Verbringungen abgebrannter Brennelemente für die Wiederaufbereitung hingegen unterliegen diesem Verfahren nicht. Die Kommission möchte den Anwendungsbereich der Richtlinie auf abgebrannte Brennelemente ausdehnen, die für die Wiederaufbereitung bestimmt sind, da sie es für unlogisch hält, dass die Rechtsvorschriften in Abhängigkeit der Verwendung der abgebrannten Brennelemente angewendet oder nicht angewendet werden, obwohl es um ein und dasselbe Material geht.

2.2 Die Kommission möchte schließlich den Aufbau des Textes nach rechtstechnischen Gesichtspunkten verbessern.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 Die Kommission weist darauf hin, dass bei der konkreten Umsetzung der ursprünglichen Richtlinie einige Probleme aufgetreten sind. Die Atomindustrie hat im Rahmen des SLIM-Konzepts Empfehlungen für eine Klarstellung und Vereinfachung der bestehenden Verfahren vorgetragen, wodurch das System effizienter und berechenbarer gestaltet sowie der Zeitaufwand verringert werden soll.

3.2 Das Anliegen der Kommission, die Richtlinie zu aktualisieren, ist berechtigt, um diese mit den jüngsten Euratom-Richtlinien und den internationalen Übereinkommen — insbesondere mit dem Gemeinsamen Übereinkommen über die Sicherheit der Behandlung abgebrannter Brennelemente und über die Sicherheit der Behandlung radioaktiver Abfälle — in Einklang zu bringen und sie zugleich zu vereinfachen.

3.3 Die Bestrebungen zur Verfahrensvereinfachung, wie z.B. die Verallgemeinerung des automatischen Zustimmungsverfahren (Artikel 6), die Einführung einer Bestätigung des Eingangs der Lieferung (Artikel 8) oder die Aktualisierung der Sprachregelung für das Standarddokument (Artikel 13) sind nachdrücklich zu befürworten — vielleicht hätte die Kommission im Sinne des SLIM-Konzepts sogar noch weiter gehen können. In der Praxis bleiben nämlich mehrere bereits bekannte Schwierigkeiten weiter bestehen. Einige der vorgeschlagenen Änderungen werfen u.a. hinsichtlich ihrer praktischen Umsetzung Fragen auf. Andere Änderungen könnten die problemlose Abwicklung der Verbringung von radioaktiven Abfällen und abgebrannten Brennelementen behindern. Schließlich haben die Unternehmer die Befürchtung geäußert, dass die Erweiterung des Anwendungsbereichs der Richtlinie 92/3/Euratom auf abgebrannte Brennelemente, die zur Wiederaufbereitung bestimmt sind, möglicherweise zu einer Komplizierung der Verbringungen führen und mehr Verwaltungsformalitäten mit sich bringen wird, ohne dass dadurch der Schutz der Bevölkerung und der Arbeiter gesteigert würde, der bereits durch andere rechtliche Instrumente gewährleistet ist, wie etwa das Gemeinsame Übereinkommen über die Sicherheit der Behandlung abgebrannter Brennelemente und über die Sicherheit der Behandlung radioaktiver Abfälle sowie durch die bestehenden Regelungen über den Transport von radioaktiven Materialien.

4. Besondere Bemerkungen

Der Vorschlag in seiner aktuellen Form wirft einige wichtige Grundsatzfragen auf.

4.1 Die neue Richtlinie und der freie Transport von abgebrannten Brennelementen, die zur Wiederaufbereitung bestimmt sind

4.1.1 Eine der wichtigsten Änderungen in dem neuen Vorschlag ist die Erweiterung des Anwendungsbereichs auf alle abgebrannten Brennelemente unabhängig davon, ob sie zur Wiederaufbereitung oder zur Endlagerung bestimmt sind.

Bislang fallen die abgebrannten, zur Wiederaufbereitung bestimmten Brennelemente nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie 92/3, da sie — im Unterschied zu radioaktiven Abfällen — als zur weiteren Verwendung bestimmte Ware angesehen werden.

4.1.2 Diese Unterscheidung zwischen abgebrannten zur Endlagerung bestimmten Brennelementen, die als radioaktive Abfälle eingestuft werden, und abgebrannten zur Wiederaufbe-

ereitung bestimmten Brennelementen wurde von der Kommission mehrfach deutlich hervorgehoben (Antworten auf die schriftlichen parlamentarischen Anfragen E-1737/97 und P-1702/02). Sie bringt unter anderem das Recht jedes einzelnen Mitgliedstaates auf eine eigene Politik sowie die verschiedenen Strategien für die Bewirtschaftung abgebrannter Brennelemente zum Ausdruck.

4.1.3 Die Kommission führt Argumente des Strahlenschutzes und der Logik (es geht um die gleichen Materialien, die sich lediglich hinsichtlich ihrer Bestimmung unterscheiden) als Gründe für die Erweiterung des Anwendungsbereichs auf zur Wiederaufbereitung bestimmte abgebrannte Brennelemente an. Sobald für die radioaktiven Materialien ohne Rücksicht auf ihre Bestimmung die gleiche Regelung gilt, wird es darauf ankommen zu verhindern, dass die vorgeschlagene neue Regelung dahingehend zweckentfremdet wird, dass neue Hindernisse für die Verbringung abgebrannter Brennelemente geschaffen werden. Daher stellt das so genannte automatische Zustimmungsverfahren ein ausgleichendes Element in diesem Text dar, das erhalten bleiben muss. Dieser Ausgewogenheit dient auch eine genauere Definition der Gründe für eine Verweigerung der Genehmigung zur Verbringung durch den Durchführstaats.

4.2 Die Problematik des Durchführstaates

4.2.1 Im neuen Vorschlag wird Durchfuhrland definiert als „jedes Land, durch dessen Hoheitsgebiet eine Verbringung geplant wird bzw. stattfindet, abgesehen von dem Ursprungsland und dem Bestimmungsland“. Was bedeutet in diesem Zusammenhang „Hoheitsgebiet“? Beinhaltet der Begriff Festland, die Hoheitsgewässer, die ausschließliche Wirtschaftszone und den Luftraum?

4.2.2 Diese Begriffe müssten genau definiert werden, da die Auswirkungen dieser Bestimmungen stark voneinander abweichen können, je nach dem, ob zum Beispiel die ausschließliche Wirtschaftszone als integraler Bestandteil des Hoheitsgebietes verstanden wird oder nicht. Der Hinweis scheint angebracht, dass nach internationalem Recht die staatlichen Zuständigkeiten in den jeweils betroffenen Teilen seines Territoriums verschieden sind.

4.2.3 Nach dem internationalen öffentlichen Recht steht den Staaten über die jeweiligen Hoheitsgewässer volle Souveränität zu, über die ausschließliche Wirtschaftszone und den Kontinentalsockel allerdings nicht: hier haben die Staaten nur begrenzte Rechte. Der EWSA ist der Ansicht, dass unter dem Hoheitsgebiet eines Durchführstaates nur das Festland, der Luftraum und die Hoheitsgewässer nicht aber die ausschließliche Wirtschaftszone verstanden werden sollte.

4.2.4 Diese Sichtweise erscheint um so mehr gerechtfertigt, als es beispielsweise im Mittelmeerraum keine ausschließliche Wirtschaftszone gibt, da dieser geografische Raum hierfür nicht groß genug ist. Die zahlreichen Mittelmeerranrainerstaaten der Europäischen Union hätten dann auch nicht die gleichen Rechte wie andere Mitgliedstaaten. Der EWSA empfiehlt des Weiteren, diese genauere Definition des Hoheitsgebietes eines Durchführstaates im Lichte der international anerkannten Rechte und Freiheiten der Schifffahrt und besonders des Prinzips der friedlichen Durchfahrt durch Hoheitsgewässer in Analogie zu den besonderen Bestimmungen des Artikels 27 Absatz 3 (i) des Gemeinsamen Übereinkommens anzuwenden.

4.3 Definition der Rechte eines Durchfuhrstaates

4.3.1 Es stellt sich die Frage, wie weit sich die Rechte des Durchfuhrstaates im Rahmen dieser Richtlinie erstrecken.

4.3.2 Der Kommissionsvorschlag sieht die vorherige Zustimmung der Durchfuhrstaaten vor, ganz gleich, ob es sich um Mitgliedstaaten oder Drittstaaten handelt.

4.3.3 Wenn Mitgliedstaaten von einem Drittstaat die vorherige Zustimmung zur Durchfuhr einholen müssen, sind sie verpflichtet sich zu vergewissern, ob dieser Staat die vereinbarten Sicherheitsnormen einhält.

4.4 Bedingungen für die Ausübung der dem Durchfuhrstaat zuerkannnten Rechte

4.4.1 In Artikel 27 Absatz 3 (i) des Gemeinsamen Übereinkommens der IAEO ist festgelegt, dass die Bestimmungen des Übereinkommens Folgendes unberührt lassen: „die Wahrnehmung der im Völkerrecht vorgesehenen Rechte und Freiheiten der See- und Flussschifffahrt durch Schiffe und des Überflugs durch Luftfahrzeuge aller Staaten.“

4.4.2 Das SLIM-Team hatte übrigens vorgeschlagen, eine vergleichbare Bestimmung in die Richtlinie einzufügen, was tatsächlich zweckdienlich wäre.

4.4.3 In jedem Fall müsste unbedingt genauer umschrieben werden, aus welchen Gründen ein Durchfuhrmitgliedstaat seine Zustimmung zu einer Verbringung versagen kann. Mit der Richtlinie 92/3 würde eine Regelung für eine Abweichung von den Prinzipien des gemeinsamen Atommarktes geschaffen und diese Regelung muss strikt angewandt werden. Dies bedeutet, dass sich Durchfuhrstaaten gemäß dieser Richtlinie einer Verbringung nur wegen Verstößen gegen die internationalen oder die gemeinschaftlichen Verkehrsbestimmungen widersetzen können; der Vorschlag der Kommission lässt es jedoch bei einer sehr vagen Bezugnahme auf die „einschlägigen Rechtsvorschriften“ bewenden.

4.4.4 Es wäre nützlich und eindeutiger, zwischen Durchfuhrmitgliedstaat und Bestimmungsmitgliedstaat zu unterscheiden. Für den Durchfuhrmitgliedstaat geht es vor allem um die Gewissheit, dass die geplante Durchfuhr den durch die internationalen und gemeinschaftlichen Bestimmungen festgesetzten Bedingungen für den Transport radioaktiven Materials entspricht. Die Besorgnisse des Bestimmungsmitgliedstaates reichen weiter und beziehen sich nicht nur auf den Transport, sondern auch auf die Behandlung der radioaktiven Materialien.

4.4.5 So könnte der Artikel 6 Absatz 3 wie folgt abgeändert werden:

„Die Verweigerung der Zustimmung oder die Verbindung einer Zustimmung mit Auflagen ist gebührend zu begründen:

- (i) durch den Durchfuhrmitgliedstaat auf Grundlage der internationalen, gemeinschaftlichen und nationalen Regelungen bezüglich des Transports radioaktiver Materialien;
- (ii) durch die Bestimmungsmitgliedstaaten anhand der aktuellen Rechtslage über die Behandlung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente oder der internationalen,

gemeinschaftlichen und nationalen Regelung hinsichtlich des Transports radioaktiver Materialien.“

4.4.6 Der Mechanismus des so genannten automatischen Zustimmungsverfahrens, durch den vermieden werden kann, dass die Staaten verzögernde Maßnahmen ergreifen oder die Verfahren in die Länge ziehen, ist sehr nützlich und darf nicht zur Disposition gestellt werden (Artikel 6 Absatz 2 des Vorschlags).

4.5 Praktische Schwierigkeiten bei der konkreten Umsetzung einiger Verfahren

4.5.1 Der Richtlinienvorschlag nimmt echte Vereinfachungen der derzeitigen Verfahren vor, was zu begrüßen ist. Allerdings bleiben bezüglich der konkreten Umsetzung bestimmter Änderungen dennoch einige Schwierigkeiten und Zweifel bestehen.

4.6 Präzisierung der Kontrollvorschriften für Einfuhren und Ausfuhren (Artikel 10, 11 und 12)

4.6.1 Der Aufbau der Richtlinie wurde so geändert, dass die einzelnen Stufen des Verfahrens klarer gegeneinander abgegrenzt werden. Für die Ein- und Ausfuhren gelten Sonderbestimmungen, deren Zusammenspiel mit den allgemeinen Regeln für die einzelnen Phasen des Verfahrens aber klarer herausgearbeitet werden müsste.

4.6.2 Eine Betrachtung des Artikels 10 Absatz 1 im Verbund mit den allgemeinen Bestimmungen des Vorschlags würde darauf hinauslaufen, dass ein Bestimmungsmitgliedstaat bei sich selbst einen Genehmigungsantrag stellen müsste, was doch etwas eigenartig anmutet.

4.6.3 Die Formulierung in Artikel 10 Absatz 2 „für die Abwicklung der Verbringung verantwortliche Person“ ist nicht besonders genau und könnte sich auf eine Vielzahl von Beteiligten beziehen. Wenn an eine rechtliche Verantwortung gedacht wird, wäre dann diese vertraglich und/oder im Regulierungs- oder Gesetzgebungswege festzulegen?

4.6.4 Es stellt sich die Frage, wie Artikel 10 Absatz 2 mit Artikel 12, in dem die Bedingungen für ein Ausfuhrverbot verankert sind, zusammenpassen soll. Soll etwa der Durchfuhrmitgliedstaat — unter anderem — abschätzen, ob der Drittstaat, in den verbracht werden soll, zu einer sicheren Bewirtschaftung der radioaktiven Abfälle in der Lage ist (Artikel 12 Absatz 1 (c))? Was würde geschehen, wenn der Durchfuhrstaat zu dem Schluss käme, dass dies bei dem betreffenden Drittstaat nicht der Fall ist?

4.6.5 Um die Grundsätze für die Ausfuhr radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente in Länder außerhalb der EU genau festzulegen, sollte Artikel 12 Absatz 1 (c) der Richtlinie in dem Sinne ergänzt werden, dass die Behörden der Mitgliedstaaten die Verbringung in solche Drittstaaten nicht zulassen, in denen die technischen, rechtlichen und administrativen Mittel sowie die Grundsätze der Bürgerbeteiligung an der Entscheidungsfindung eine sichere Bewirtschaftung der radioaktiven Abfälle, zumindest auf dem für EU-Staaten vorgeschriebenen Niveau, nicht gewährleisten.

4.6.6 Artikel 11 über die Kontrolle von Ausfuhren aus der Gemeinschaft enthält keine näheren Angaben darüber, in welcher Form eine Zustimmung der Behörden des Bestimmungs- rittstaates zu beantragen bzw. einzuholen ist. Außerdem ver- trägt sich die Anwendung der allgemeinen Vorschriften des Vorschlags nicht mit der Extraterritorialität der Bestimmungs- rittländer, die nicht der gemeinschaftlichen Rechtsordnung unterliegen.

4.6.7 Verweigerung einer Zustimmung für die Verbringung durch das Bestimmungsland. In Analogie zu den bezüglich der Durchführstaaten gemachten Aussagen, wäre es sinnvoll, die Gründe zu definieren und zu umschreiben, aus denen die Ver- bringungsgenehmigung verweigert werden kann (Artikel 6 Absatz 3 bezieht sich auf beide Kategorien von Staaten).

4.7 Klarstellung oder Vereinheitlichung einiger Begriffe

4.7.1 „Radioaktive Abfälle“: Artikel 3 Absatz 1 enthält eine neue Definition von radioaktiven Abfällen, die erklärtermaßen aus dem Gemeinsamen Übereinkommen übernommen wurde, aber demgegenüber doch einige Abweichungen aufweist. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Frage, welches Land darüber entscheidet, wie die radioaktiven Abfälle einzuordnen sind. Es wäre daher wünschenswert, sich an die Definition des Gemein- samen Übereinkommens zu halten.

4.7.2 „Technische Spezifikationen“: Ohne dass der Begriff genauer geklärt wird, heißt es in Artikel 9: „technischen Spezifi- kationen entsprechen, aufgrund derer die Verbringung genehmigt wurde“. Dieser Begriff wird in Bestimmungen über die Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennele- mente häufig benutzt. Zur Vermeidung etwaiger Unklarheiten, sollte die Bedeutung dieses Begriffs eindeutig definiert werden.

4.7.3 „Genehmigung — Zustimmung“: Einige Artikel des Vorschlags behandeln diese Begriffe unterschiedslos. Eine begriffliche Vereinheitlichung würde die Lektüre und Auslegung der Richtlinie erleichtern. Der EWSA schlägt vor, diese beiden Begriffe durchaus beizubehalten, aber begrifflich scharf vonei- nander zu trennen, und zwar in dem Sinne, dass Genehmigung sich auf das Einverständnis des Ursprungslands bezieht, wäh- rend Zustimmung das Einverständnis des Bestimmungs- bzw. Durchfuhrlands zum Ausdruck bringt. Durch diese Unterschei- dung können die durch die Richtlinie geschaffenen zwei großen Phasen des Kontrollverfahrens differenziert werden.

5. Schlussfolgerung

5.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss unter- schreibt die Überarbeitung der Richtlinie, um sie mit den jünge- sten Euratom-Richtlinien und den internationalen Übereinkom- men in Einklang zu bringen sowie die bestehenden Verfahren zu vereinfachen und klarer zu fassen. Er begrüßt die Einfügung des automatisierten Zustimmungsverfahrens in den Vorschlag, um Hinhaltetaktiken zu verhindern.

5.2 Er weist gleichwohl darauf hin, dass die Transitbestim- mungen überarbeitet werden müssen, um dafür zu sorgen, dass sie die Verbringung von gebrauchten Brennelementen, die zur Wiederaufarbeitung bestimmt sind, in der Gemeinschaft nicht übergebührlich behindern, da sich dies nicht mit den Regeln für den gemeinsamen Atommarkt vertrüge.

5.3 Schließlich müssten die Regeln für Ein- und Ausfuhr präzisiert werden und außerdem genau festgelegt werden, aus welchen Gründen Durchfuhr- oder Bestimmungsstaaten die Verbringungsgenehmigungen verweigern können.

Brüssel, den 9. Juni 2005

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Anne-Marie SIGMUND