

039687/EU XXIV.GP
Eingelangt am 03/11/10

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 3.11.2010
SEK(2010) 1290 endgültig

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitdokument zum

**überarbeiteten Vorschlag für eine RICHTLINIE (Euratom) DES RATES
über die Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle**

KOM(2010) 618
SEK(2010) 1289

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitdokument zum

überarbeiteten Vorschlag für eine RICHTLINIE (Euratom) DES RATES

über die Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle

1. EINLEITUNG

Diese Folgenabschätzung wurde für einen überarbeiteten Vorschlag für einen Rechtsakt über die Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle in der Europäischen Union erstellt, der im Arbeitsprogramm 2010 der Kommission vorgesehen ist. In der Europäischen Union fallen abgebrannte Brennelemente und radioaktive Abfälle, die bei zivilen kerntechnischen Tätigkeiten entstehen, unter den Euratom-Vertrag.

2003 legte die Kommission bereits einen Vorschlag für eine Richtlinie (Euratom) des Rates über die Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle vor, 2004 wurde dem Rat ein geänderter Vorschlag vorgelegt. Nach langwierigen Erörterungen forderte der Rat im Juni 2004 in seinen Schlussfolgerungen zur nuklearen Sicherheit und zur sicheren Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle dazu auf, vor einer Fortsetzung des Rechtsetzungsverfahrens im Rahmen des Euratom-Vertrags für diesen Bereich umfassende Konsultationen mit den Beteiligten abzuhalten.

Dementsprechend führte die Kommission im Rahmen unterschiedlicher EU-weiter Initiativen umfassende Konsultationen mit Regierungen, nationalen Regulierungsbehörden, Einrichtungen für die Entsorgung radioaktiver Abfälle, Erzeugern radioaktiver Abfälle und anderen Beteiligten in den Mitgliedstaaten durch. Andere EU-Institutionen, Nicht-Regierungsorganisationen und sonstige Partner wurden ebenfalls angehört. Berücksichtigt wurde auch ein ausführlicher Beitrag der Europäischen Gruppe der Regulierungsbehörden für nukleare Sicherheit (European Nuclear Safety Regulators Group — ENSREG). Dieser war angesichts der speziellen Zuständigkeit von ENSREG, die die einzelstaatlichen Behörden vertritt, die für die Sicherheit der kerntechnischen Einrichtungen und der Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle in den Mitgliedstaaten – mit und ohne Kernkraftprogramm – zuständig sind, von besonderer Bedeutung. Besondere Aufmerksamkeit wurde ferner über verschiedene öffentliche Konsultationen, einschließlich gezielter Eurobarometer-Umfragen und einer offenen öffentlichen Konsultation, der gesellschaftlichen Dimension gewidmet. Radioaktive Abfälle sind für die EU-Bürger eine wichtige Problematik. Die überwiegende Mehrzahl der EU-Bürger befürwortet EU-Vorschriften.

2. PROBLEMSTELLUNG

Radioaktive Abfälle entstehen in allen Mitgliedstaaten. Radioaktive Abfälle und abgebrannte Brennelemente werden durch zahlreiche nützliche Tätigkeiten erzeugt, zum Beispiel bei der Stromerzeugung aus Kernkraft und einer Reihe von Radioisotopenanwendungen in Medizin, Industrie, Landwirtschaft und Forschung. Mehr als die Hälfte der Mitgliedstaaten betreiben Kernkraftwerke. Kernreaktoren sind derzeit im Bau, werden stillgelegt oder befinden sich in der Planung. Radioaktive Abfälle, einschließlich abgebrannter Brennelemente, die als Abfall eingestuft werden, müssen eingeschlossen und für sehr lange Zeiträume vom Menschen und der belebten Umwelt isoliert werden.

Unabhängig davon, wie die Zukunft der Kernkraft und der sonstigen, nicht mit der Stromerzeugung verbundenen Anwendungen aussieht, der Endpunkt der Entsorgung vorhandener und künftiger radioaktiver Abfälle muss die Endlagerung in geeigneten Anlagen sein, um Sicherheit und Nachhaltigkeit zu gewährleisten. Diese Verpflichtung darf nicht künftigen Generationen aufgebürdet werden. Aus technischer Sicht besteht weltweit Einigkeit darüber, dass die Lagerung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle – auch die Langzeitlagerung – nur eine Übergangslösung ist, die eine fortgesetzte aktive Kontrolle erfordert. Sie ist keine Alternative zur Endlagerung mit ihren inhärenten passiven sicherheitstechnischen Eigenschaften.

Trotz dieses Konsenses und der Entwicklungen in der EU, der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) und der Kernenergieagentur (NEA) werden grundlegende Entscheidungen hinsichtlich der Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle bis zum Endpunkt häufig immer noch hinausgeschoben. In vielen Ländern ist diese abwartende Haltung das Hauptproblem. Damit sich dies ändert, sind politisches Engagement, die Unterrichtung der Öffentlichkeit und ihre Beteiligung an den Entscheidungsprozessen sowie ausreichende wissenschaftliche, technische und finanzielle Ressourcen erforderlich.

3. SUBSIDIARITÄTSANALYSE

Die Frage der Entsorgung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente ist eindeutig ein Bereich, in dem die nationalen Rechtsvorschriften wegen des grenzüberschreitenden Aspekts der Sicherheit durch EU-Rechtsvorschriften ergänzt werden müssen. Gleichzeitig verlangt der Binnenmarkt, dass die Kommission für gleiche Ausgangsbedingungen sorgen muss, um Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern.

Die bestehenden EU-Vorschriften decken langfristig nicht alle Tätigkeiten und Anlagen im Zusammenhang mit der Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle ab; Aspekte wie nationale Strategien und ihre Umsetzung sowie die Information der Öffentlichkeit und ihre Teilnahme am Entscheidungsprozess werden ebenfalls nicht berücksichtigt. Somit ist dieser Bereich durch die bestehenden Instrumente auf EU-Ebene nicht ausreichend abgedeckt.

Nach der Verabschiedung der Richtlinie 2009/71/Euratom des Rates über einen Gemeinschaftsrahmen für die nukleare Sicherheit kerntechnischer Anlagen mit Unterstützung aller 27 Mitgliedstaaten und des Europäischen Parlaments ist die Ausarbeitung von EU-Sekundärvorschriften für die Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle der nächste logische Schritt.

Die von der IAEA in Zusammenarbeit mit anderen Organisationen entwickelten und beschlossenen Sicherheitsstandards sind nicht rechtsverbindlich und ihre Übernahme in nationales Recht ist freiwillig. Das unter der Schirmherrschaft der IAEA abgeschlossene „Gemeinsame Übereinkommen über die Sicherheit der Behandlung abgebrannter Brennelemente und über die Sicherheit der Behandlung radioaktiver Abfälle“ ist das bedeutendste internationale Übereinkommen im Bereich der Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle. Alle EU-Mitgliedstaaten (ausgenommen Malta) und die Europäische Atomgemeinschaft sind Vertragsparteien. Allerdings beinhaltet das Gemeinsame Übereinkommen keine Sanktionen bei Nichteinhaltung. Zusammenfassend kann man sagen, dass die international anerkannten Grundsätze und Anforderungen der IAEA-Standards und des Gemeinsamen Übereinkommens kein einheitliches Vorgehen auf EU-Ebene garantieren, da sie nicht durchgesetzt werden können.

Daher liegt die Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle nach wie vor in nationaler Zuständigkeit. Die nationalen Maßnahmen müssen in den meisten Mitgliedstaaten weiter verbessert werden, damit eine verantwortliche Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle gewährleistet ist.

4. ZIELE DER EU-INITIATIVE

Das generelle Ziel dieser Maßnahme besteht darin, einen EU-Rechtsrahmen für die Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle zu schaffen, als integralen Bestandteil der sicheren und nachhaltigen Nutzung der Kernenergie für die Elektrizitätserzeugung und der ionisierenden Strahlung in der Medizin, Industrie, Landwirtschaft, Forschung und Bildung. Die Einzelziele im Hinblick auf die Verwirklichung des generellen Ziels sind:

- dafür zu sorgen, dass die Bevölkerung und die Arbeitskräfte vor den Gefahren durch ionisierende Strahlung jetzt und künftig ungeachtet nationaler Grenzen geschützt werden;
- die höchsten sicherheitstechnischen Standards für die Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle anzuwenden;
- zu vermeiden, künftigen Generationen unangemessene Lasten aufzuerlegen;
- beständiges politisches Engagement für die Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle auf lange Sicht zu erreichen;
- dafür zu sorgen, dass politische Entscheidungen in klare Vorschriften für die Durchführung sämtlicher Schritte bei der Entsorgung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente von der Erzeugung bis zur Endlagerung umgesetzt werden;
- die fortlaufende Verbesserung des Entsorgungssystems zu erreichen und aufrechtzuerhalten, beruhend auf einer schrittweise erfolgenden Entscheidungsfindung und auf gesellschaftlicher Akzeptanz;
- für angemessene, bei Bedarf zur Verfügung stehende und transparent verwaltete Finanzmittel zu sorgen, im Einklang mit dem ‚Verursacherprinzip‘.

5. POLITISCHE OPTIONEN

Drei Optionen werden im Einzelnen analysiert.

Option 0 bestünde darin, die gegenwärtige Situation beizubehalten (Untätigkeitsszenario).

Option 1 beinhaltet die Stärkung der international anerkannten Grundsätze und Anforderungen für die Entsorgung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente, die in den Sicherheitsstandards der Internationalen Atomenergieorganisation und in dem Gemeinsamen Übereinkommen niedergelegt sind, **auf EU-Ebene, indem sie EU-weit rechtsverbindlich und durchsetzbar werden.**

Ein solches Vorgehen würde Folgendes erfordern:

- die Festlegung eines Gemeinschaftsrahmens mit allgemeinen Grundsätzen für die Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle in der EU;
- die Festlegung nationaler Rahmen für die Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle, in denen langfristig Verantwortlichkeiten zugewiesen werden und für die Koordinierung zwischen den zuständigen staatlichen Stellen gesorgt wird.

Option 2 geht über **Option 1** hinaus, indem zusätzlich spezifische Anforderungen an die nationalen Programme für die Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle in den Mitgliedstaaten gestellt werden.

Diese Anforderungen betreffen Umfang, Inhalt und Überprüfung der nationalen Programme für die Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle.

6. ABSCHÄTZUNG DER FOLGEN

Option 0 würde immer größere Anstrengungen erfordern, um auch in Zukunft die Sicherheit und einen gleichbleibenden Wissensstand zu gewährleisten. Außerdem wären zunehmende Unsicherheiten und Risiken in Bezug auf das politische Engagement, die Finanzierung, den Verlust von Know-how, soziale Konflikte usw. die Folge, was möglicherweise den sicheren Betrieb von Langzeitlagern und die Durchführung der Endlagerung stören könnte. Somit hätte die Option 0 möglicherweise negative ökologische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Auswirkungen in der Zukunft, wozu auch eine unangemessene Belastung künftiger Generationen und die mögliche Verzerrung des Wettbewerbs auf dem Elektrizitätsmarkt gehören.

Durch die **Option 1** würde ein Beitrag zu einem auf kurze Sicht einheitlich hohen Sicherheitsniveau bei der Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle in der EU geleistet. Daher wären die ökologischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Auswirkungen positiv, was jedoch nur für die nächste Zukunft sicher wäre. Positive Folgen auf längere Sicht könnten nicht garantiert werden, denn diese wären davon abhängig, ob die Mitgliedstaaten die Endlagerung ihrer radioaktiven Abfälle und der als Abfälle eingestuft abgebrannten Brennelemente rechtzeitig planen und umsetzen.

Option 2 würde langfristig EU-weit ein einheitlich hohes Maß an Sicherheit für die Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle bewirken, ohne künftigen Generationen unangemessene Lasten aufzubürden oder deren Fähigkeit, ihre eigenen Bedürfnisse zu erfüllen, einzuschränken. Nur bei dieser Option sind die ökologischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Auswirkungen langfristig positiv.

7. VERGLEICH DER OPTIONEN

Durch die Option 0 würde die Situation der „Politik des Abwartens“ nicht verbessert. Nach Ansicht aller Mitgliedstaaten, der EU-Institutionen, wichtiger Akteure und der Öffentlichkeit ist ein Untätigkeitsszenario keine Option.

Durch die Option 1 würde ein Beitrag zur Verbesserung der Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle in der EU auf kurze Sicht geleistet, da die international anerkannten Grundsätze und Anforderungen für die Entsorgung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente EU-weit rechtsverbindlich und durchsetzbar würden. Längerfristig kann jedoch bei dieser Option eine ungerechtfertigte Verlängerung des Entscheidungsprozesses und der langfristigen Zwischenlagerung nicht ausgeschlossen werden. Daher wird durch diese Option die langfristige Sicherheit der Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle nicht gewährleistet.

Nur im Rahmen der Option 2 wird die langfristige Sicherheit gewährleistet, die Transparenz des Entscheidungsprozesses erhöht und damit die nachhaltige Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle sichergestellt. Diese Option wird von den Beteiligten und der Öffentlichkeit nachdrücklich unterstützt; sie entspricht weitestgehend den Stellungnahmen des Rates und des Europäischen Parlaments.

Angesichts obiger Ausführungen erscheint die Option 2 als die geeignetste, da durch sie die Verwirklichung des generellen Ziels der Maßnahme sichergestellt würde. Sie ist ferner die wirksamste Option zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen.

8. ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG

Die Fortschrittsindikatoren für die Verwirklichung des politischen Ziels sind:

- der Stand der Umsetzung der Anforderungen bezüglich der Festlegung eines nationalen Rahmens für die Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle, in dem langfristig Verantwortlichkeiten zugewiesen werden und für die Koordinierung zwischen den zuständigen staatlichen Stellen gesorgt wird, und
- der Stand der Umsetzung der Anforderungen bezüglich Umfang, Inhalt und Überprüfung der nationalen Programme für die Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle.

Die Mitgliedstaaten würden der Kommission einen Bericht über die Umsetzung dieser Anforderungen vorlegen, wobei sie die Prüfungs- und Berichtszyklen nach dem Gemeinsamen Übereinkommen nutzen. Anhand der Berichte der Mitgliedstaaten wird die Kommission dem Rat und dem Europäischen Parlament einen Bericht über den Stand der Umsetzung vorlegen.

Die Mitgliedstaaten sollen zu einer Prüfung ihres nationalen Rahmens und ihres Programms durch internationale Experten einladen, mit dem Ziel, die Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle fortlaufend zu verbessern. Über die Ergebnisse der Prüfung durch internationale Experten wird den Mitgliedstaaten und der Kommission berichtet.