



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 7.12.2011
SEK(2011) 1473 endgültig

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum / zur

VERORDNUNG DES RATES

**zur Schaffung eines Instruments für Zusammenarbeit im Bereich der nuklearen
Sicherheit**

{KOM(2011) 841 endgültig}
{SEK(2011) 1472 endgültig}

Der Reaktorunfall in Tschernobyl im Jahr 1986 und der Unfall in Fukushima-Daiichi im Jahr 2011 haben die globale Bedeutung der nuklearen Sicherheit veranschaulicht. Die Europäische Atomgemeinschaft (im Folgenden „Gemeinschaft“) sollte Maßnahmen zur Förderung der nuklearen Sicherheit in Drittländern treffen können, damit das im Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (im Folgenden „Euratom-Vertrag“) festgelegte Ziel, die Sicherheiten zu schaffen, die erforderlich sind, um alle Gefahren für das Leben und die Gesundheit ihrer Völker auszuschließen, erreicht werden kann.

Aufbauend auf den eigenen Sicherungsmaßnahmen innerhalb der Europäischen Union muss die Gemeinschaft insbesondere ihre Bemühungen um die Durchführung wirksamer Sicherungsmaßnahmen für Kernmaterial in Drittländern fortsetzen.

Die genannten Ziele wurden in der Vergangenheit durch die Programme für nukleare Sicherheit im Rahmen von TACIS und PHARE und seit 2007 durch das Instrument für Zusammenarbeit im Bereich der nuklearen Sicherheit (INSC) in „Drittländern“ und das Instrument für Heranführungshilfe (IPA) für die Länder, die sich auf ihren Beitritt zur EU vorbereiten, gefördert.

1. PROBLEMSTELLUNG

Um die Öffentlichkeit und die Umwelt in angemessener Weise zu schützen, reicht es unter Umständen nicht aus, innerhalb der EU höchste Standards für nukleare Sicherheit und Strahlenschutz zu fördern und durchzusetzen. Die jüngste Geschichte hat deutlich bestätigt, dass ein nuklearer Unfall sich weit über die nationalen Grenzen hinaus und möglicherweise weltweit auf die öffentliche Gesundheit, das soziale Leben, die Umwelt und die Wirtschaft auswirken kann. Daher müssen Maßnahmen mit Drittländern, insbesondere den Nachbarländern der EU, in Betracht gezogen werden mit dem allgemeinen Ziel, ein hohes Maß an nuklearer Sicherheit und Strahlenschutz weltweit zu fördern. Gleichzeitig muss auch ein Beitrag zu wirksamen Sicherungsmaßnahmen im Nuklearbereich in Drittländern geleistet werden.

Überprüfung der gewonnenen Erkenntnisse und Entwicklung der internationalen Lage

Die Ursachen der schweren Nuklearunfälle liegen vor allem in Mängeln bei der Sicherheitskultur, der Auslegungssicherheit (Sicherheitsaspekte der Anlagenauslegung) und der Betriebssicherheit. Die EU-Programme zur Zusammenarbeit bei der nuklearen Sicherheit beinhalteten eine Unterstützung bzw. eine Zusammenarbeit mit den Betreibern kerntechnischer Anlagen, um die Lage an den Standorten zu verbessern, sowie mit den Atomaufsichtsbehörden, um sicherzustellen, dass sie über die erforderlichen technischen Kapazitäten verfügten und unabhängig genug waren, um die Anwendung geeigneter Nuklearsicherheitsstandards durchzusetzen. Die Zusammenarbeit mit den Atomaufsichtsbehörden sollte weiter im Mittelpunkt der Zusammenarbeit im Bereich der nuklearen Sicherheit stehen. Für bestimmte Fälle sollte auch die Möglichkeit der Zusammenarbeit mit den Anlagenbetreibern weiterbestehen, nämlich in Bezug auf die Durchführung und die Ergebnisse der umfassenden und transparenten Risiko- und Sicherheitsbewertungen („Stresstests“), die nach dem Fukushima-Unfall in der EU entwickelt werden.

Die Zusammenarbeit mit Drittländern bei der Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle sowie bei der Sanierung ehemaliger kerntechnischer Anlagen mit Blick auf die Schaffung einer ökologisch unbedenklichen Situation, wozu es der internationalen Zusammenarbeit bedarf, stellt ein wichtigen Teil des Programms dar und sollte künftig zu den Prioritäten des Instruments gehören.

Die Förderung der internationalen Zusammenarbeit, vor allem im Rahmen der IAEA, bleibt wesentlich, um die Koordinierung der Tätigkeiten der verschiedenen Akteure und den optimalen Einsatz der Ressourcen zu gewährleisten.

2. SUBSIDIARITÄTSPRÜFUNG

Mit 27 Mitgliedstaaten, die im Rahmen einer gemeinsamen Politik und gemeinsamer Strategien handeln, hat nur die EU als Ganzes die kritische Masse, um auf globale Herausforderungen zu reagieren, während die Maßnahmen einzelner Mitgliedstaaten möglicherweise begrenzt und zersplittert sind und der Projektumfang oft nicht ausreicht, um eine nachhaltige Veränderung zu bewirken. Diese kritische Masse verschafft der EU eine bessere Ausgangsposition für den Politikdialog mit den Regierungen der Partnerländer. Dies spiegelt sich beispielsweise in der starken Position wider, die die EU in Diskussionen und Verhandlungen mit der G8 und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) innehaltet, die im Namen der internationalen Geber umfangreiche Mittel für nukleare Sicherheit verwaltet. Darüber hinaus hat die EU naturgemäß eine Koordinierungsrolle und kann fast alle Bereiche der internationalen Beziehungen beeinflussen, was einzelnen Mitgliedstaaten im Allgemeinen nicht möglich ist.

3. ZIELE DER EU-INITIATIVE

Das derzeitige INSC sieht die Förderung eines hohen Standards für die nukleare Sicherheit und den Strahlenschutz sowie einer wirksamen nuklearen Sicherung in Drittländern vor.

Es wird vorgeschlagen, dass das allgemeine Ziel und der Anwendungsbereich des neuen Instruments mit denen des derzeitigen INSC identisch bleiben. *Die Gemeinschaft finanziert Maßnahmen zur Förderung eines hohen Standards für die nukleare Sicherheit und den Strahlenschutz sowie Maßnahmen zur Förderung der Anwendung effizienter und wirksamer Sicherungsmaßnahmen für Kernmaterial in Drittländern.* Dies wird mit Hilfe folgender spezifischer Ziele angestrebt:

- Unterstützung der Förderung und Anwendung höchster Standards in den Bereichen nukleare Sicherheit und Strahlenschutz in kerntechnischen Anlagen und radiologischen Anwendungen in Drittländern;
- Unterstützung der Entwicklung und Umsetzung verantwortungsvoller Strategien für die Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle, die Stilllegung von Anlagen und die Sanierung ehemaliger kerntechnischer Anlagen;
- Unterstützung der Förderung und Anwendung wirksamer Rahmen und Methoden für die weltweite Verbesserung der Sicherungsmaßnahmen im Nuklearbereich.

Die Prioritäten und die Kriterien für die Maßnahmen der EU werden allerdings im Kontext des neuen Instruments genauer definiert.

4. STRATEGISCHE OPTIONEN

Im Rahmen der Folgenabschätzung wurden folgende vier Optionen geprüft: i) keine weiteren EU-Maßnahmen (kein Instrument für die Zusammenarbeit im Bereich der nuklearen Sicherheit), ii) „keine Veränderung“ (Fortführung der Zusammenarbeit mit Drittländern im Rahmen der derzeit geltenden INSC-Verordnung), iii) Änderung der INSC-Verordnung und iv) ein neues Instrument, das den Geltungsbereich der derzeitigen INSC-Verordnung und einen Teil des Geltungsbereichs des Instruments für Stabilität (IFS) umfassen könnte.

Die Option einer Änderung der Verordnung wurde genauer geprüft. Eine Änderung könnte es ermöglichen, die Entwicklung der internationalen Lage im Bereich der nuklearen Sicherheit zu berücksichtigen und gewonnene Erkenntnisse einzubeziehen; darüber hinaus könnten die Kriterien für die Zusammenarbeit und die Prioritäten genauer definiert werden. Der geografische Geltungsbereich könnte geändert und auf alle „Drittländer“ (Nicht-EU-Mitgliedstaaten) ausgedehnt werden, die die Kriterien für eine Zusammenarbeit erfüllen, einschließlich der Länder, die unter das IPA fallen, sowie industrialisierte Länder bzw. Länder mit hohem Einkommen.

Derzeitige Rechtsgrundlage der INSC-Verordnung ist der Euratom-Vertrag. Angesichts des Rechtsrahmens für nukleare Sicherheit auf EU-Ebene sollte dies auch für die künftige Verordnung gelten, sofern nicht ein erweiterter Geltungsbereich eine mehrfache Rechtsgrundlage erfordert.

5. FOLGENABSCHÄTZUNG

Nukleare Unfälle können fatale gesundheitliche, soziale, ökologische und wirtschaftliche Folgen haben, wie der Tschernobyl-Unfall (1986) und der Fukushima-Unfall (2011) zeigen. Beide Unfälle führten zur Verseuchung weiter Gebiete, zu Todesfällen und zur Vertreibung/Neuansiedlung der betroffenen Bevölkerung und brachten das Erfordernis mit sich, sehr teure Kernkraftwerke stillzulegen und rückzubauen sowie die eingebüßten Stromerzeugungskapazitäten zu ersetzen. Solche Unfälle beeinflussen auch die Entscheidungen einiger Länder über ihren Energiemix (Moratorium oder Ausstieg aus der Kernenergie) mit möglichen Folgen für die Umwelt, da die Ersatzkraftwerke beispielsweise den Einsatz von fossilen Brennstoffen oder Wasserkraft erfordern können.

Die von der EU vorgeschlagenen Maßnahmen zielen darauf ab, nuklearen Unfällen vorzubeugen und die Folgen beim Eintreten solcher Unfälle zu mildern (durch eine Vorbereitung auf den Notfall). Jede der in Betracht gezogenen Optionen verfolgt diese Ziele. Allerdings würde die Option „keine weiteren EU-Maßnahmen“ (kein Instrument für die nukleare Sicherheit) wahrscheinlich zum Abbruch der meisten der laufenden Außenmaßnahmen der EU im Bereich der nuklearen Sicherheit führen.

6. VERGLEICH DER OPTIONEN

Die Option einer Änderung der Verordnung würde es ermöglichen, die bisherigen Unklarheiten und Unstimmigkeiten zu beseitigen und den Schwerpunkt der Zusammenarbeit der EU im Bereich nukleare Sicherheit und Sicherungsmaßnahmen klar festzulegen. Durch die genauere Definition der geografischen und thematischen Ziele und Prioritäten in der Verordnung selbst würde die Effizienz der Anwendung des Instruments verbessert. Folglich wäre eine wirksamere und zeitnähere Verwaltung des Projektzyklus zu erwarten.

Im Vergleich zu den Optionen „keine Veränderung“ und „neues Instrument“ würde sie auch für Kontinuität sorgen und die Nutzung der Erfahrungen aus einem bewährten System ermöglichen und gleichzeitig eine Reihe von Problemen lösen. Gemeinsam mit der Verwendung einer einzigen Rechtsgrundlage (im Gegensatz zur Option „neues Instrument“) würde dies den Ansatz und die Diskussionen vereinfachen. Dies scheint mehr als ein Ausgleich für eine mögliche größere Kohärenz zu sein, die mit einem „neuen Instrument“ für nukleare Sicherheit, Gefahrenabwehr und Sicherungsmaßnahmen erzielt werden könnte.

Eine neue Definition des geografischen Geltungsbereichs sowie der Kriterien und Prioritäten für die Zusammenarbeit im Kontext des „geänderten INSC“ würde ein klareres Verständnis der Grenzen der Interventionen ermöglichen.

7. MONITORING UND EVALUIERUNG

In der INSC-Verordnung sind die wesentlichen Elemente der Intervention der EU und die Grundlage hierfür festgelegt. Die Jahresaktionsprogramme nennen die von der EU durchzuführenden Maßnahmen, einschließlich der jeweiligen Ziele und erwarteten Ergebnisse. Vor der Durchführung werden spezifische Indikatoren festgelegt, die den Besonderheiten der jeweiligen Maßnahme Rechnung tragen.

Die Durchführung der Maßnahmen entspricht einer leistungsorientierten Verwaltung, die folgenden Zwecken dient:

- optimaler Einsatz begrenzter Mittel
- Verbesserung der Beschlussfassungsverfahren und der Beschlüsse
- Gewährleistung von Transparenz und Rechenschaftsablegung

Die Monitoring- und Evaluierungssysteme der Europäischen Kommission sind zunehmend ergebnisorientiert (Result Oriented Monitoring). An ihnen sind sowohl interne Mitarbeiter als auch externe Fachleute beteiligt. Referenten in den Delegationen und den zentralen Dienststellen überwachen fortlaufend die Durchführung der Projekte und Programme auf verschiedenen Wegen, u. a. soweit wie möglich durch Vor-Ort-Besuche. Externe, unabhängige Experten werden mit der Beurteilung der Leistungen der EU-Maßnahmen im Außenbereich anhand von drei verschiedenen Systemen beauftragt. Diese Beurteilungen tragen zur Rechenschaftspflicht und zur Verbesserung der laufenden Maßnahmen bei; zudem können so Erkenntnisse aus früheren Erfahrungen gewonnen werden, die wiederum in künftige Strategien und Maßnahmen einfließen. Alle eingesetzten Instrumente legen die international anerkannten Evaluierungskriterien des OECD-DAC unter Einbeziehung der (potenziellen) Wirkungen zugrunde.

Die Kommission führt ferner strategische Evaluierungen ihrer Politik durch – von Programmierung und Strategie bis hin zur Durchführung von Maßnahmen in spezifischen Sektoren. Diese Evaluierungen liefern wichtigen Input für die Formulierung der politischen Strategien und die Gestaltung der Instrumente und Projekte. All diese Evaluierungen werden auf der Website der Kommission veröffentlicht, und eine Zusammenfassung der Ergebnisse wird in den Jahresbericht an den Rat und das Europäische Parlament aufgenommen.