

**Deutscher Bundestag, Ausschuss für Wirtschaft und Technologie  
Sachverständigenanhörung am 11.06.2012**

**Stellungnahme**

**Wolfgang Renneberg, 7.06.2012**

**Status der europäischen Regulierung der nuklearen Sicherheit**

Für den Betrieb, den Rückbau und den Neubau von Kernkraftwerken, für Zwischenlager oder Endlager für radioaktive Abfälle existieren - abgesehen von allgemeinen europäischen Strahlenschutznormen (Grundnormen) - keine verbindlichen europäischen Sicherheitsstandards. Zwei Direktiven der Europäischen Union regeln insbesondere staatliche Grundvoraussetzungen für den Betrieb von Kernkraftwerken<sup>1</sup> und die Organisation der nuklearen Abfallbehandlung<sup>2</sup>. Grundlegende Sicherheitsziele oder konkrete Sicherheitsnormen legen diese Direktiven nicht fest. Für den Betrieb von Kernkraftwerken einschließlich Rückbau und Abfallbehandlung haben auch die europäischen Grundnormen für den Strahlenschutz<sup>3</sup> (1996) („basic standards“) Bedeutung. Sie legen bestimmte Grenzwerte für zulässige Strahlenbelastungen fest. Eine europäische „Richtlinie zur Unterrichtung der Öffentlichkeit bei radiologischen Notsituationen“ hat für inhaltliche Regelungen der nuklearen Sicherheit keine Bedeutung. Unabhängig davon hat der freiwillige Zusammenschluss der europäischen Atomaufsichtsbehörden „WENRA“ (Western European Regulators Association) für die Kernkraftwerke und für Zwischenlager sogenannte „Reference Level“ erarbeitet. Die Reference Level enthalten Sicherheitsmaßstäbe, zu deren Einhaltung sich die Atomaufsichtsbehörden freiwillig aber ohne rechtliche Bindungswirkung verpflichtet haben.

**Kompetenz der EU zur Regulierung der nuklearen Sicherheit**

Nach der Rechtsprechung des EuGH<sup>4</sup> bietet der Euratom Vertrag die Grundlage für *allgemeine Regelungen* auf dem Gebiet der Reaktorsicherheit („basic standards“). Inwieweit der Europäische Rat damit auch ermächtigt wäre, konkrete technische Regeln für Kernkraftwerke festzulegen, ist zweifelhaft. Jedenfalls wäre er ermächtigt, grundlegende Sicherheitsziele festzulegen.

Über eine Kompetenz, die nationalen Aufsichtsbehörden zu aufsichtlichen Maßnahmen zu veranlassen, verfügt die EU nicht. Der Rahmen von Euratom erlaubt

---

<sup>1</sup> Richtlinie 2009 /71/ Euratom des Rates vom 25. Juni 2009

<sup>2</sup> Richtlinie 2011 /70/ Euratom des Rates vom 19. Juli 2011

<sup>3</sup> Richtlinie 1996/29/ Euratom des Rates vom 13. Mai 1996

<sup>4</sup> Judgement of the Court, 10 Dec. 2002, C-29/99

jedoch die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Erstellung von Berichten zur Umsetzung von Sicherheitsstandards, soweit Sicherheitsstandards normiert sind<sup>5</sup>.

### **Zur Zuständigkeitsverteilung innerhalb der Kommission**

Die Zuständigkeit der Europäischen Kommission für nukleare Sicherheit liegt beim für Transport und Energie zuständigen Kommissar. Bis zum Jahre 2001 lag sie beim Umweltressort und war damit formal unabhängig von den energiewirtschaftlichen Fragestellungen. Die gemeinsame Zuständigkeit einer gleichen staatlichen Stelle für die Förderung der Kernenergie und für nukleare Sicherheit widerspricht der Konvention über Nukleare Sicherheit<sup>6</sup>, die auch die europäische Kommission unterzeichnet hat sowie der EU Direktive vom 19. Juli 2011<sup>7</sup>. Danach sind die staatlichen Funktionen, die mit der Förderung der Kernenergie befasst sind, zu trennen von den Zuständigkeiten für die nukleare Sicherheit:

*“Member states shall ensure that the competent regulatory body is functionally separate from any other body or organisation concerned with the promotion or utilisation of nuclear energy or radioactive material [.....] in order to ensure effective independence from undue influence on its regulatory function.”<sup>8</sup>*

Auch wenn die Europäische Kommission im rechtlich engeren Sinne kein „Regulator“ ist, ist sie doch nach eigenem Anspruch auf europäischer Ebene als Hüter der nuklearen Sicherheit (zuletzt: europäischer Stresstest für Kernkraftwerke) im Rahmen ihrer Befugnisse nach dem Euratomvertrag in vergleichbarer Verantwortung.<sup>9</sup>

### **Parlamentarisches Kontrolldefizit**

Nach dem Euratomvertrag hat das europäische Parlament bei Normsetzungsakten lediglich das Recht angehört zu werden<sup>10</sup>. Die Kommission ist nach dem geltenden Euratom Vertrag frei von parlamentarischer Kontrolle ihrer Entscheidungen. Demgegenüber sind die nationalen Aufsichtsbehörden jeweils ihren demokratisch gewählten Parlamenten gegenüber verantwortlich und rechenschaftspflichtig, und die gesetzlich bindenden Entscheidungen werden national vom gewählten Parlament getroffen. Eine Erweiterung der Kompetenzen der nuklearen Regulierung auf europäischer Ebene zu Lasten nationaler Kompetenzen wäre deshalb verbunden mit einem Verlust demokratischer Kontrolle.

---

<sup>5</sup> Artikel 30 ff. EuratomV

<sup>6</sup> Convention on Nuclear Safety, Art 8 Abs.2: “Each Contracting Party shall take the appropriate steps to ensure an effective separation between the functions of the regulatory body and those of any other body or organization concerned with the promotion or utilization of nuclear energy”

<sup>7</sup> Vgl. Fußn.2

<sup>8</sup> a.a.O. Article 6 II

<sup>9</sup> Programmatisch fiel die Übernahme der Verantwortung der nuklearen Sicherheit durch den Energiekommissar zusammen mit der Erarbeitung des sogenannten „Nuklearpakets“ durch die Europäische Kommission mit dem energiepolitischen Ziel, „die nukleare Option offen zu halten“ (Piebalgs, Taylor).

<sup>10</sup> Artikel 31 II EuratomV

### **Fachliches Kompetenzdefizit der Kommission**

Die Europäische Kommission verfügt nicht über die fachliche kerntechnische Kompetenz um die Einhaltung von Sicherheitsnormen eigenständig und unabhängig überprüfen zu können. Sie ist insoweit vollständig abhängig von der Expertise der Mitgliedsstaaten. Hierzu dient die „European Nuclear Safety Regulators Group“ (ENSREG)<sup>11</sup>, die den Rat und die Kommission berät. Hinter der ENSREG steht in nahezu gleicher Besetzung die „Western European Nuclear Regulators Association“ (WENRA), die unabhängig von der Kommission tagt und über eine Arbeitsstruktur verfügt, über die die Fachexperten der Mitgliedsstaaten im Rahmen definierter Projekte insbesondere zur Verständigung über Sicherheitsanforderungen zusammenarbeiten.

### **Defizitäre Sicherheitskultur und Risikokommunikation**

Die nukleare Sicherheitskultur und die Risikokommunikation der Europäischen Kommission wie auch die der Mitgliedsstaaten ist bislang weitgehend geprägt gewesen von einer affirmativen Sicherheitsrhetorik und –methodik, die sich nicht an den strengen Maßstäben des Standes von Wissenschaft und Technik orientiert, sondern an genehmigten und vielfach sicherheitstechnisch veralteten Konzepten. Statt die Risiken der alten Anlagen am Maßstab moderner Sicherheitsziele zu evaluieren, wurde Sicherheit am Maßstab bestehender Sicherheitskonzepte demonstriert, ohne die verbleibenden Risiken zu nennen. Mit den Stresstestanforderungen wurde auf europäischer Ebene erstmals anerkannt, dass die bisherigen Sicherheitsziele nicht ausreichen und dargestellt werden muss, welche Risiken die Anlagen nicht beherrschen (neue Sicherheitsphilosophie).

### **Fazit**

Aufgrund des limitierten Rahmens des Euratom Vertrages, der Einbindung der nuklearen Sicherheit in die nukleare Förderpolitik der Kommission, der mangelnden fachlichen Kompetenz der Europäischen Kommission ist die Europäische Union im Bereich der Nuklearen Sicherheit aus eigener rechtlicher und technischer Kompetenz heraus nicht handlungsfähig. Ganz im Gegensatz dazu steht der politisch medial vorgetragene Anspruch der Kommission, die nukleare Sicherheit in Europa zu garantieren zu wollen.

Der sogenannte europäische Stresstest für Kernkraftwerke demonstriert dies. Eine europäische kritische und unabhängige Überprüfung des Sicherheitszustands der europäischen Kernkraftwerke nach festgelegten Bewertungskriterien hat nicht stattgefunden. Bewertungskriterien für die Frage, wann eine Anlage sicher ist oder „robust“ gab und gibt es nicht. Die „Prüfung“ wurde von denjenigen durchgeführt, die die Kernkraftwerke seit Jahren betreiben und beaufsichtigen. Der Stresstest ist nach seinem veröffentlichten Abschlussbericht bislang auch ein vorwiegend symbolischer

---

<sup>11</sup> Die ENSREG besteht im Wesentlichen aus den Leitern der Atomsicherheitsbehörden der Mitgliedsstaaten bzw. den verantwortlichen Spitzenbeamten aus den zuständigen Ministerien

Akt, um den weiteren Verlust an Akzeptanz der Kernenergie politisch zu begrenzen. Dem widerspricht es nicht, dass durch den Stresstest auch einige Verbesserungsmaßnahmen geplant werden und er Ansatzpunkte für strukturelle Maßnahmen bietet (s.u.).

### **Handlungsmöglichkeiten:**

**Option 1:** Maßnahmen, die ohne Änderung des Euratomvertrages zu einer Erhöhung der nuklearen Sicherheit führen können

- Ratsbeschluss: Transparente nachvollziehbare und präzise Darstellung der im Rahmen des Stresstests festgestellten Defizite für jedes einzelne Kernkraftwerk sowie der geplanten Maßnahmen mit einem definierten Zeitplan.
- Ratsbeschluss: Monitoring der Stresstestfolgemassnahmen durch die Kommission unter Beteiligung von NGO's und unabhängigen Experten
- Richtlinie des Europäischen Rates: Verbindliche Festlegung des Standes von Wissenschaft und Technik als nuklearer Prüfmaßstab. Konkretisierung durch Festlegung von nuklearen Sicherheitszielen (als "basic standards"), die dem heutigen Stand entsprechen. WENRA hat Ende 2010 „Safety objectives for new reactors“ veröffentlicht und darüber hinaus empfohlen (2011), diese Sicherheitsziele auch als Prüfmaßstab alter Reaktoren zu verwenden. Der Empfehlung sollte gefolgt werden.
- Richtlinie des Europäischen Rates: Verbindliche Festlegung, dass die Differenzen zwischen der Schutzwirkung bestehenden Sicherheitseinrichtungen von Kernkraftwerken und den möglichen Anforderungen nach dem Stand von Wissenschaft und Technik zu analysieren und offenzulegen sind.
- Richtlinie des Europäischen Rates: Verpflichtung zur Einrichtung von unabhängigen nationalen Bürgerbüros, die über unabhängige Sachverständige verfügen und die Aufgabe haben, der Zivilgesellschaft das Expertenwissen über nukleare Sicherheitsfragen auf Anfrage zugänglich zu machen. Betreiber und Aufsichtsbehörden werden verpflichtet, das Bürgerbüro aktiv und nachvollziehbar zu informieren.
- Änderung der Geschäftsverteilung innerhalb der Kommission: Rückverlagerung der Zuständigkeit für nukleare Sicherheitsfragen in das Umweltressort der Kommission.

**Option 2:** zusätzliche Änderungen des Euratom-Vertrags: Eine Stärkung der Rolle der Kommission in den Fragen nuklearer Sicherheit sollte nur dann in Betracht gezogen werden, wenn zugleich das Gegengewicht einer wirksamen europaparlamentarischen Kontrolle geschaffen wird.

- Änderung von Artikel 134 EuratomV: Einrichtung einer zusätzlichen Expertengruppe für nukleare Sicherheitsfragen, die die Kommission in den Fragen nuklearer Sicherheit berät (Ausschuss für nukleare Sicherheit). Der bisherige Ausschuss für Wissenschaft und Technik bleibt für die sonstigen Fragen zuständig. Beide Ausschüsse werden einem transparenten Verfahren gesellschaftlich repräsentativ unter Einbeziehung von Experten auch kernenergiekritischer zivilgesellschaftlicher Organisationen besetzt.
- Aufbau einer unabhängigen fachlichen nuklearen Prüfkompetenz in der Europäischen Kommission unter der Voraussetzung einer wirksamen parlamentarischen Kontrolle.
- Ermächtigung der Kommission, mit Zustimmung des Parlaments verbindliche die Umsetzung der von den einzelnen Mitgliedsstaaten vorgesehenen Nachrüstungsprogramme für Kernkraftwerke einfordern zu können (Monitoringkompetenz).
- Schaffung von Eingriffsmöglichkeiten der Kommission für den Fall, dass die Pläne nicht umgesetzt werden oder Sicherheitsanalysen nicht oder nicht in der erforderlichen Qualität vorgelegt werden. (Anm.: diese Änderung setzt voraus, dass die Kommission über eine eigene fachlich ausreichend qualifizierte Prüfkompetenz verfügt).