

19.08.2021



BECKER BÜTTNER HELD

## GUTACHTEN

---

### EURATOM-Reform

#### im Auftrag des

Bundesministerium für Klima, Umwelt, Energie, Mobilität Innovation und  
Technologie

Stubenbastei 5, 1010 Wien, Österreich,

vertreten durch die Behördenleitung Frau Bundesministerin Leonore  
Gewessler BA, BA

#### erstellt durch

Rechtsanwältin Dr. Dörte Fouquet

Becker Büttner Held · Rechtsanwälte Wirtschaftsprüfer Steuerberater · PartGmbH  
Avenue Marnix 28, 1000 Brüssel, BELGIEN

T +32 (0)2 204 44-00 · F +32 (0)2 204 44-99 · bbh@bbh-online.de



## Inhaltsverzeichnis

<b>Teil 1</b>	<b>Einleitung.....</b>	<b>7</b>
<b>A.</b>	<b>Untersuchungsanlass .....</b>	<b>7</b>
<b>B.</b>	<b>Die Europäischen Verträge – von Rom nach Lissabon.....</b>	<b>9</b>
	I. Die Eckpfeiler der Europäischen Union .....	9
	II. Rechtsentwicklungen im Europäischen Verfassungsrecht .....	10
	III. Der verknöcherte Rahmen.....	11
<b>C.</b>	<b>Österreich und EURATOM.....</b>	<b>14</b>
<b>Teil 2</b>	<b>Der EURATOM-Vertrag – die Grundsätze .....</b>	<b>16</b>
<b>Teil 3</b>	<b>Der Energiebinnenmarkt im Lissabon-Vertrag .....</b>	<b>20</b>
<b>A.</b>	<b>Der Weg zu einem wettbewerbsfähigen Energiebinnenmarkt – gestört durch den EURATOM-Vertrag und seine Auslegung.....</b>	<b>21</b>
<b>B.</b>	<b>Nachhaltige Finanzierung – Taxonomie, Klimaschutz und Nuklear .....</b>	<b>22</b>
<b>C.</b>	<b>Das Problem der Genehmigung von Beihilfen für Neubau von Atomkraftwerken .....</b>	<b>24</b>
<b>Teil 4</b>	<b>Analyse der Reformansätze der Vergangenheit .....</b>	<b>28</b>
<b>A.</b>	<b>Überblick der Reformansätze.....</b>	<b>28</b>
	I. Die Forderung des Europäischen Parlaments .....	28
	II. Das PENELOPE-Arbeitsdokument .....	29
	III. Die Hänsch-Duhamel-Initiative im Konvent.....	30
	IV. Der erste Farnleitner-Vorschlag zur Rechtspersönlichkeit und zu EURATOM.....	31
	V. Die Hänsch-Analyse – die Zukunft des EURATOM-Vertrages .....	31
	VI. Die Vorschläge von Borrel, Nagy, Wagner und MacCormick im Konvent.....	33
	VII. Der Verfassungsentwurf von Elmar Brok .....	35
	VIII. Das Präsidium gewinnt: der Farnleitner-Vorschlag II .....	35
<b>Teil 5</b>	<b>Die Eckpunkte für die Reform im Hinblick auf Österreichs Hauptanliegen – Analyse der Stärken und Schwächen der europäischen Nuklearpolitik im Zusammenhang mit dem EURATOM-Vertrag.....</b>	<b>40</b>
<b>A.</b>	<b>Einleitung .....</b>	<b>40</b>
<b>B.</b>	<b>Die Stärken europäischer Sicherheitsbestimmungen .....</b>	<b>40</b>
	I. Beispiele .....	41

1) Richtlinie 2003/122/EURATOM und ihre Nachfolger .....	41
2) Richtlinie 2006/117/EURATOM .....	42
3) Empfehlung 2006/851/EURATOM .....	42
4) Die Empfehlung der Kommission vom 11. Oktober 2010 über die Anwendung des Artikel 37 EURATOM .....	43
5) Richtlinie 2009/71/EURATOM-Richtlinie 2014/87/EURATOM .....	44
II. Der lange Weg zur Richtlinie 2009/71/EURATOM – Symptom der Schwäche von EURATOM .....	46
1) Der Kompetenzkonflikt zwischen EU-Kommission und Rat .....	46
a) Das Nuklearpaket der EU-Kommission aus dem Jahre 2002 .....	46
b) Der Kompromisspfad zu Sicherheitsstandards .....	48
aa) Die Rechtsprechung des EuGH – C-29/99 zur Kompetenzfortbildung für EURATOM .....	49
bb) Das Ursprungsurteil des EUGH zu Auslegungsregeln C-70/88 für EURATOM .....	51
cc) Das Urteil C-48/14 zur Rechtsgrundlage für ein Tätigwerden der Gemeinschaft zum Schutz vor radonhaltigem Wasser über EURATOM .....	52
III. Zwischenergebnis .....	53
<b>C. Die Defizite .....</b>	<b>54</b>
I. Überblick .....	54
II. Schwächenanalyse im Überblick .....	57
1) Art. 203 und Art. 106 a EURATOM – Fragen der Anwendung, der Auslegung und der Kompetenz sowie ihrer Grenzen .....	57
2) Das Primat der Förderung der Nukleartechnologie .....	58
a) Überblick .....	58
b) Das Problem der Genehmigung von Beihilfen für Neubau von Atomkraftwerken .....	59
c) Der überholte gemeinsame Markt im EURATOM-Vertrag .....	60
d) Keine Ausnahmemöglichkeit von der Nuklear-Warenverkehrs- freiheit .....	61
e) Vorschlag .....	61
3) Forschung .....	61
a) Hintergrund für Streichungsvorschlag: .....	63
aa) Rats- und Kommissionsdominanz für Forschungsinhalt .....	63

bb) Der Ausschuss für Wissenschaft und Technik.....	64
b) Vorschlag.....	64
4) Fehlende Regelungen zur Zusammenarbeit im Bereich der nuklearen Sicherheit und das Fehlen einer starken Rolle der Kommission .....	64
a) Notwendigkeit verbesserter Zusammenarbeit abzusichern.....	64
b) Vorschlag.....	67
5) Nichtverbreitung .....	68
a) Das Problem der Gratwanderung .....	68
b) Der Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen.....	69
c) Die Europäische Union und die Umsetzung der Prinzipien der Nichtverbreitung .....	70
d) Vorschlag.....	72
6) Inkohärenz der Anwendung des EU Umwelt- und Abfallrechts auf Nuklearanlagen – Gesundheitsschutz ist nicht genug .....	73
a) Die fehlende Rechtsgrundlage.....	73
b) Der EURATOM-Vertrag und die Umwelthaftung in der EU.....	74
c) Die Richtlinie zur integrierten Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung im Verhältnis zu EURATOM .....	75
d) Vorschlag.....	76
7) Fehlende Haftungsregeln .....	77
a) Überblick anwendbaren Haftungsrechts in der EU.....	77
b) Das Patchwork.....	78
c) Beispiel Deutschland .....	80
d) Beispiel Österreich.....	81
e) Vorschlag.....	82
III. Exkurs: Gedanken zu einem Reformpfad ohne Änderung des EURATOM-Vertrages über ein ordentliches Änderungsverfahren .....	82
1) Änderung des Art. 106 a EURATOM-Vertrag.....	82
2) Grenzen einer solchen Änderung.....	83
3) Vorschlag.....	83
<b>D. Exemplarisch: Streichungs- und Änderungsmöglichkeiten .....</b>	<b>83</b>
I. Einleitung .....	83
II. Insbesondere: Titel und Präambel .....	84
III. Überarbeitung von Titel I (Aufgaben der Gemeinschaft).....	87

1) Neuformulierung von Art. 1 .....	87
2) Überarbeitung des Art. 2 .....	88
IV. Im Einzelnen: Streichung alter und Einführung neuer Vorschriften – am Beispiel Förderung, Forschung, Haftungsregime .....	89
1) Förderung des Fortschritts.....	89
a) Hintergrund für Streichung:.....	90
aa) Rats- und Kommissionsdominanz für Forschungsinhalt.....	90
bb) Der Ausschuss für Wissenschaft und Technik.....	90
2) Integration eines neuen einheitlichen Europäischen Haftungsregimes .....	91
<b>Teil 6</b>	
<b>Überblick über den Ablauf des Reformprozesses nach EU-     Recht .....</b>	<b>92</b>
<b>A. Prozedere einer Vertragsänderung als selbständiger reformierter EURATOM-Vertrag .....</b>	<b>92</b>
I. Einleitung .....	92
II. Der Ausschluss eines vereinfachten Änderungsverfahrens .....	94
III. Ordentliches Verfahren zur Vertragsänderung .....	96
1) Das Verfahren nach Art. 106 a EURATOM in Verbindung mit Art. 48 Abs.2 bis 5 EUV .....	96
2) Die einfache, nicht-einfache Mehrheit zur Eröffnung.....	97
a) Die notwendigen Stimmen .....	97
b) Vorsichtig positive Einschätzung .....	98
aa) Die Europäische Kommission als Helfer .....	98
bb) Die Finanzschwäche der Atomkraftunternehmen als Helfer	98
cc) Frankreich entdeckt EURATOM.....	99
dd) Irland nach dem BREXIT .....	99
ee) Der Norden und EURATOM .....	100
ff) Deutschland und seine Debatte .....	101
gg) Griechenland als Verbündeter.....	101
hh) BENELUX und die EURATOM-Reform.....	101
ii) Italien kann dabei sein sowie Spanien .....	101
jj) Die Slowakei modernisiert sich .....	102
3) Zusammenfassung zu den Chancen einer Eröffnung des Reformweges .....	102
4) Die Notwendigkeit eines klaren Auftrags vom Rat.....	102

5) Weichenstellung je nach Umfang .....	102	
<b>Teil 7</b>	<b>Schlussbetrachtung/Resümee .....</b>	<b>105</b>
<b>ANNEX I:</b>	<b>Wesentliches Sekundärrecht unter EURATOM.....</b>	<b>108</b>
<b>ANNEX II:</b>	<b>Haftungsgrundsätze im geltenden Recht und per EU-</b>	
	<b>Mitgliedsstaat.....</b>	<b>117</b>
<b>ANNEX III:</b>	<b>Beispiel für Vorbereitung einer tieferehenden Analyse.....</b>	<b>124</b>

## Teil 1 Einleitung

### A. Untersuchungsanlass

Die Tradition Österreichs einer nachhaltigen Energieversorgung ohne Atomkraft hat das Land immer wieder dazu veranlasst, Struktur und Inhalt des EURATOM-Vertrages in Frage zu stellen.

Österreichs derzeitige Bestrebungen um eine Reform sind von den folgenden Schlüsselüberlegungen getragen: Es geht im Wesentlichen um zwei „Reformoptionen“, einerseits um die Integration der sinnvollen und zusätzlich erforderlichen Bestimmungen des EURATOM-Vertrags in den AEUV und andererseits um die Beibehaltung des EURATOM-Vertrags in reformierter Form.

Österreich hat drei Hauptansätze für einen Reformvorstoß zu EURATOM entwickelt und stets vertreten:

- die Beseitigung des Demokratiedefizits,
- die Eliminierung des Förderzwecks und
- die Verbesserung des Schutzzwecks.

Im Jahre 2018 hat die Europäische Kommission (EU-Kommission) eine Mitteilung „Communication on the future of EU Energy and Climate Policy, including on the future of the EURATOM Treaty“<sup>1</sup> veröffentlicht. Darauf aufbauend informierte sie dann im April 2019 mit ihrer Mitteilung für effizientere und demokratischere Entscheidungspolitik im Energie- und Klimabereich in Bezug auf den EURATOM-Vertrag wie folgt:

“A central aspect is the democratic accountability of Euratom and in particular the involvement of the European Parliament and national Parliaments. The Treaty of Lisbon extended the ordinary legislative procedure to nearly all policy areas where the European Parliament previously only had a consultative role. While the ordinary legislative procedure also applies in general to the Euratom Treaty, in practice the provisions of the Treaty regarding the adoption of legal acts do not foresee it. The European Parliament is only consulted on these provisions. Similarly, the Treaty of Lisbon introduced an enhanced role for the Parliament in the process for concluding international agreements, with Parliament’s consent often necessary. This is not the

---

<sup>1</sup> Vgl. [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/roadmap-soteu-factsheet\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/roadmap-soteu-factsheet_en.pdf); last access: 05.04.2018.

25.08.2021

case under the Euratom Treaty where the European Parliament is not consulted on the conclusion of international agreements. Therefore, it may be useful to explore how to enhance the role of the European Parliament to improve the democratic legitimacy of decision-making under EURATOM.”<sup>2</sup>

In seiner Kritik am EURATOM-Vertrag über die Jahre war Österreich im Rahmen der Europäischen Union nicht allein. Es gab durchaus Konstellationen der Kritik seitens unterschiedlicher Mitgliedstaaten -teilweise in Gruppen von Mitgliedstaaten- und auch des Europäischen Parlaments.

Hierauf wird kurz eingegangen werden, um den Reformweg vorbereitend vernünftig auszuloten. Es soll vermieden werden, eine losgelöste Reformdiskussion vorzubereiten.

Auch im Nachbarland Deutschland gibt es im Rahmen der Europäischen Union und dem Binnenmarkt für Energie Unbehagen mit dem EURATOM-Vertrag. Die jetzige Regierungskoalition hat erstmals in der Geschichte eine Öffnung hin zu einer EURATOM-Reform in den Koalitionsvertrag für die 19. Wahlperiode aufgenommen. So heißt es in Zeile 6.684 bis 6.688:

*„In der EU werden wir uns dafür einsetzen, dass die Zielbestimmungen des EURATOM-Vertrages hinsichtlich der Nutzung der Atomenergie an die Herausforderungen der Zukunft angepasst werden. Wir wollen keine EU-Förderung für neue Atomkraftwerke. Wir wollen eine konsequente Beendigung aller Beteiligungen staatlicher Fonds an AKWs im Ausland umsetzen.“*

Diese Erklärung hat bereits Anträge im Bundestag sowie Beschäftigung mit einer EURATOM-Reform im Rahmen der deutschen Umweltministerkonferenz (UMK) erfahren.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Vgl. Brussels, 9.4.2019, COM(2019) 177 final "Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and The Council - A more efficient and democratic decision making in EU energy and climate policy, Seite (S.) 9

<sup>3</sup> Die Verfasserin assistierte dem Land Rheinland Pfalz Ministerium für Umwelt, Energie Ernährung und Forsten bei der Erarbeitung eines Entwurfs zu EURATOM- für ein „Kamingespräch“ am Rande der 90. UMK im Mai 2018. Vorschläge im Rahmen dieses Dokuments finden auch detaillierter Eingang in dieses vorliegende Gutachten., vgl. Vorbereitung, 90. UMK Kamingespräch zum Thema „Weiterentwicklung des EURATOM-Vertrages inklusive der Haftungsregelungen gemäß Brüsseler Zusatzprotokoll“,

*„On 29 March 2017, the European Council received the notification by the United Kingdom of its intention to withdraw from the European Union and EURATOM. This allows for the opening of negotiations as foreseen by the Treaty. The United Kingdom's decision to leave the Union creates significant uncertainties that have the potential to cause disruption, in particular in the United Kingdom but also, to a lesser extent, in other Member States.“<sup>4</sup>*

Diese Sätze aus der Presseerklärung des Rates zu den am 29.04.2017 verabschiedeten „European Council (Art. 50) guidelines for Brexit negotiations“ könnten auch als Ansporn gesehen werden, Reformen am Europäischen Werk insgesamt, aber auch gerade im EURATOM-Verfassungsrecht voranzubringen.

Im Folgenden soll versucht werden, Eckpunkte für einen neuerlichen Reformvorstoß zu erarbeiten. Es soll klar auch unterstrichen werden, dass das Erreichen der notwendigen Mehrheit für die Eröffnung des Reformprozesses kein Sonntagsspaziergang werden würde, dass aber andererseits die Zeichen für einen Erfolg aus Sicht der Verfasserin selten so günstig waren wie derzeit.

## **B. Die Europäischen Verträge – von Rom nach Lissabon**

### **I. Die Eckpfeiler der Europäischen Union**

Ein wichtiger Pfeiler der europäischen Union ist der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV oder AEU-Vertrag). Dieser zählt, neben dem Vertrag über die Europäische Union (EUV), als einer der drei Gründungsverträge der Europäischen Union (EU).<sup>5</sup> AEUV und EUV stellen die primärrechtliche Grundlage der Union dar. Nach Artikel (Art.) 1 AEU-Vertrag sind beide Verträge gleichrangig.

---

[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjGjyZ6rjgAhU3wMQBHAEFB9sQFjAAegQIBRAC&url=https%3A%2F%2Fwww.umweltministerkonferenz.de%2Fdocuments%2Fprotokoll-der-61-ack\\_1530198131.pdf&usg=AOvVaw3lhY-NQoUb3ofVj6xQxqH8](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjGjyZ6rjgAhU3wMQBHAEFB9sQFjAAegQIBRAC&url=https%3A%2F%2Fwww.umweltministerkonferenz.de%2Fdocuments%2Fprotokoll-der-61-ack_1530198131.pdf&usg=AOvVaw3lhY-NQoUb3ofVj6xQxqH8).

<sup>4</sup> European Council, Press, 29/04/2017 13:50 Press release 220/17 Brexit.

<sup>5</sup> Für den Nachbarn Deutschland: Das deutsche Atomgesetz (AtG) wurde nach dem erklärten Verzicht der Bundesrepublik Deutschland auf Atomwaffen am 23. Dezember 1959 verkündet und zwischenzeitlich mehrfach geändert. Zweck des AtG ist es, Leben, Gesundheit und Sachgüter vor den Gefahren der Kernenergie und der schädlichen Wirkung ionisierender Strahlen zu schützen und verursachte Schäden auszugleichen, die Nutzung der Kernenergie zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität geordnet zu beenden und bis zum Zeitpunkt der Beendigung den geordneten Betrieb sicherzustellen. Weiterhin soll verhindert werden, dass durch Nutzung der Kernenergie die innere oder äußere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gefährdet wird. Ebenso dient das Gesetz der Erfüllung internationaler

25.08.2021

Der AEUV ist die Weiterentwicklung des 1957 in Rom abgeschlossenen Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG-Vertrag). Der EWG-Vertrag und der EURATOM-Vertrag sind unter der Bezeichnung „die Römischen Verträge“ bekannt. Die Montanunion war bereits 1951 gegründet worden.

Die erste Gemeinschaft Europas, auf Grundlage des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montanvertrag, EGKS), nahm bereits im Juli 1952 ihre Arbeit auf. Der EGKS-Vertrag gab allen Mitgliedstaaten, die Gründerstaaten waren, d.h. Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande, zollfreien Zugang zu den Kohle- und Stahlvorkommen. Der EGKS-Vertrag, der für eine Dauer von 50 Jahren geschlossen wurde, lief am 23. Juli 2002 aus.<sup>6</sup> Seine Regelungsmaterie wurde in den EG-Vertrag übertragen bzw. seit 2009 dem AEUV.

Der EURATOM-Vertrag ist dagegen von unbegrenzter Lebensdauer. Art. 208 EURATOM lautet: *„Dieser Vertrag gilt auf unbegrenzte Zeit.“*

## II. Rechtsentwicklungen im Europäischen Verfassungsrecht

Der EWG-Vertrag wurde mehrfach durch Regierungskonferenzen geändert, insbesondere ist der Fusionsvertrag von 1965<sup>7</sup> zu nennen, welcher die Exekutivorgane der drei Gemeinschaften (EGKS, EWG und EURATOM) zusammenführte und die Europäische Gemeinschaft schuf.

Wichtige Änderungen brachten die Einheitliche Europäische Akte (EEA) vom 28. Februar 1986<sup>8</sup>. Durch die EEA wurden die Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft von den seinerzeit nunmehr 12 Mitgliedstaaten

---

Verpflichtungen Deutschlands auf dem Gebiet der Kernenergie und des Strahlenschutzes. (BMU 2019).

<sup>6</sup> Bezüglich der Vermögensgegenstände der EGKS und ihrer Verwaltung hatten die Mitgliedstaaten vereinbart, dass das aktive und passive Vermögen mit Ablauf des Vertrages auf die übrigen Gemeinschaften, vertreten durch die Kommission, übergeht, und dass das Vermögen der EGKS als "Vermögen der EGKS in Auflösung" bezeichnet wird. Die Mitgliedstaaten legten auch fest, dass jede Änderung im Hinblick auf den Zweck, zu dem diese Mittel bereitgestellt worden sind, einstimmig von ihnen beschlossen werden musste. Bezüglich der Organisation und der Finanzierung von Forschungstätigkeiten wurden von den Mitgliedstaaten Leitlinien festgelegt; siehe Beschluss der im Rat der Vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 27.2.2002, Abl. L79/42 vom 22.3.2002.

<sup>7</sup> Vgl. Abl. 152/2 vom 13. 7. 1967, Vertrag zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

<sup>8</sup> Vgl. Abl. Nr. L 169/1 vom 29.6.87.

25.08.2021

geändert und die sogenannte europäische politische Zusammenarbeit eingerichtet, die man als Vorstufe auf dem Weg zur Europäischen Union ansehen könnte. Mit dem Inkrafttreten der EEA wurde der politisch bereits seit Anfang der 1960er Jahre eingeführte Name „Europäisches Parlament“ primärrechtlich bestätigt.

Die EEA erweiterte mit der Einführung der Verfahren der Zustimmung (Codecision) und der Zusammenarbeit auch die legislativen Befugnisse des Europäischen Parlaments (EP) im EWG-Vertrag, nicht jedoch im EURATOM-Vertrag. Dieser ist demokratie-agnostisch, wenn es um den Zugang zu Informationen für die Bürger und zur parlamentarischen, legislativen Mitwirkung im Legislativverfahren geht.

### III. Der verknöcherte Rahmen

Einleitend soll lediglich zur Anschauung verwiesen werden auf die Rn (5) des „Vorschlags der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vom 28.1.2000“, mithin über 40 Jahre nach Inkrafttreten des EURATOM-Vertrages: *„Da der Zugang zu den Dokumenten im EGKS-Vertrag und im EURATOM-Vertrag bisher nicht geregelt war, gilt diese Verordnung auch für Dokumente im Zusammenhang mit Tätigkeiten, die sich aus diesen beiden Verträgen ergeben. Dies wurde durch die Erklärung Nr. 41 im Anhang zur Schlussakte des Vertrages von Amsterdam bestätigt.“*<sup>9</sup> In der endgültig verabschiedeten Verordnung ist dann daraus eher ein Appell an EURATOM geworden: *„...(5) Da der Zugang zu Dokumenten im Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und im Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft nicht geregelt ist, sollten sich das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission gemäß der Erklärung Nr. 41 zur Schlussakte*

---

<sup>9</sup> Vgl. (2000/C 177 E/10) KOM(2000) 30 endg. 2000/0032(COD), Abl. C 177E/70 v. 27. 6. 2000. Der Vorschlag war nicht auf eine Bestimmung des EURATOM-Vertrages gestützt, sondern lediglich auf Art. 255 Abs. 2 EG-Vertrag. Art. 255 lautete: (ex-Art. 191a).

(1) Jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat hat das Recht auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vorbehaltlich der Grundsätze und Bedingungen, die nach den Absätzen 2 und 3 festzulegen sind.

(2) Die allgemeinen Grundsätze und die aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geltenden Einschränkungen für die Ausübung dieses Rechts auf Zugang zu Dokumenten werden vom Rat binnen zwei Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam gemäß dem Verfahren des Artikels 251 festgelegt.

(3) Jedes der vorgenannten Organe legt in seiner Geschäftsordnung Sonderbestimmungen hinsichtlich des Zugangs zu seinen Dokumenten fest.

25.08.2021

*des Vertrags von Amsterdam<sup>10</sup> bei Dokumenten im Zusammenhang mit Tätigkeiten, die sich aus diesen beiden Verträgen ergeben, von dieser Verordnung leiten lassen.<sup>11</sup>*

Diese Weggabelung von Demokratisierung und wiederkehrenden Reformen der europäischen Verträge und die Ausnahme- bzw. Sackgassenstellung des EURATOM-Vertrages hat die Verkrustung des EURATOM-Vertrages über die Jahre stetig verstärkt.

EURATOM geriet rasch in gewisser Weise in den „Schatten der EWG“<sup>12</sup> und später der Europäischen Union (EU). Bedeutungslos wurde er jedoch nicht und insbesondere die Osterweiterung der Europäischen Union und die Frage der Sicherheit der dortigen Atomkraftwerke russischer Herkunft sowie die Renaissance der staatlichen Beihilfen für den Bau neuer Atomkraftwerke, wie etwa in Großbritannien oder Ungarn, unterstreichen diesen Umstand. Wie zu zeigen sein wird, enthält EURATOM insbesondere einen ausführlich definierten Förderzweck. Dennoch ist zu unterstreichen, dass niemals, weder im EURATOM-Rahmenprogramm noch im Haushalt der EU, Mittel für die Förderung des Baus und des Betriebs von Kernkraftwerken in den EU- bzw. angrenzenden<sup>13</sup> Nicht-EU-

---

<sup>10</sup> „Erklärung zu den Vorschriften über die Transparenz, den Zugang zu Dokumenten und die Bekämpfung von Betrügereien: Die Konferenz ist der Ansicht, dass sich das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission, wenn sie aufgrund des Vertrags über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft handeln, von den im Rahmen des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft geltenden Vorschriften über die Transparenz, den Zugang zu Dokumenten und die Bekämpfung von Betrügereien leiten lassen sollten“.

<sup>11</sup> Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, Abl. L 145 vom 31.5.2001, S. 43.

<sup>12</sup> Siehe Wiegleb, Danyel, Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, 18. Wahlperiode, Die römischen Verträge und ihre Wurzeln: „Der EURATOM-Vertrag sollte angesichts der Atomeuphorie der 1950er Jahre die für die rasche Entwicklung der Kernindustrie nötigen Voraussetzungen schaffen. Alle Mitgliedstaaten gingen hierbei jedoch eigene Wege, so dass die EURATOM- in der Folgezeit ihre ursprünglich zugeordnete Bedeutung nicht entfaltete und in den Schatten der EWG geriet.“

<sup>13</sup> Allerdings war die Europäische Union am 19. September 1997 Mitglied von KEDO, der Organisation für die Entwicklung der Energiewirtschaft auf der koreanischen Halbinsel (KEDO) zur Förderung der nuklearen Sicherheit in Nordkorea geworden. Gemäß dem Beitrittsabkommen setzte sich die EU im Rahmen des Euratom-Vertrages als vollwertiges Mitglied des Exekutivrates neben den Gründungsmitgliedern (Südkorea, Japan und die USA) für die Verwirklichung der Ziele der KEDO ein. Die EU plante einen finanziellen Beitrag in Höhe von 75 Mio. ECU über fünf Jahre. Das sollte in etwa dem Beitrag der USA entsprechen, Die KEDO wurde im März 1995 angesichts der damals bereits steigenden Sicherheitsbedenken und Sorgen über die Verbreitung von Kernwaffen im Zusammenhang mit dem Atomenergieprogramm Nordkoreas gegründet worden. Mit dem Engagement sollten Nordkorea mit -gegen die Herstellung atomwaffenfähigen

25.08.2021

Staaten vorgesehen waren. Im mehrjährigen Finanzrahmen für 2014-2020 ist lediglich eine, wenn auch bedeutende, Haushaltslinie i.H.v. 225,32 Mio. Euro für Hilfsprogramme zur Stilllegung kerntechnischer Anlagen in Litauen, Bulgarien und in der Slowakei festgelegt<sup>14</sup>. Es soll bereits unterstrichen werden, dass in 2007 als Rechtsgrundlage für eine dieser Verordnungen<sup>15</sup> Art. 203 EURATOM<sup>16</sup> gewählt wurde.

---

Materials gesicherten - Leichtwasserreaktoren versorgt werden, die auf einem höheren Stand der Technik stünden und verbesserte Sicherheitseinrichtungen aufweisen sollten. Die KEDO-Mittel wurden außerdem für die Lieferung von Schweröl als Energiealternative verwendet. Die Teilnahme der EU erfolgt im Rahmen des Euratom-Vertrages, allerdings enthält das Abkommen keinerlei Bezug auf einen konkreten Artikel des EURATOM Vertrages. vgl. „Abkommen über die Bedingungen für den Beitritt der Europäischen Atomgemeinschaft zur Organisation für die Entwicklung der Energiewirtschaft auf der koreanischen Halbinsel (98/185/Euratom); Abl. L 70/10 vom 10.03.1998. Das KEDO Abkommen hatte ein zeitliches Limit bis zum 31. 5. 2015. Mittlerweile war klar geworden, dass das Projekt der Leichtwasserreaktoren für Nordkorea nicht realisierbar war. So wurde zwar das Abkommen durch eine neue Vereinbarung vom 19. 11. 2018 mit Veröffentlichung erst am 26.11.2019 rückwirkend für den Zeitraum vom 1. Juni 2015 bis zum 11. Mai 2018 und der Möglichkeit einer Verlängerung nach dem 31. Mai 2018 „ersetzt“; vgl. 2018 Beschluss (EU, EURATOM) 2019/1946 des Rates vom 19. November 2018 über die Zustimmung zum Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom) und der Organisation für die Entwicklung der Energiewirtschaft auf der koreanischen Halbinsel (KEDO) durch die Europäische Kommission. Dieser Beschluss hat dann mit Hinweis auf Art. 101 Abs. 2 EURATOM eine eigenständige Rechtsgrundlage erhalten. Es wurden keine weiteren Finanzmittel festgelegt und das Abkommen sollte der Beendigung des LWR Programms allein dienen.

<sup>14</sup> Verordnung (EURATOM) Nr. 1368/2013 des Rates vom 13. Dezember 2013 über die Unterstützung der Hilfsprogramme für die Stilllegung kerntechnischer Anlagen in Bulgarien und der Slowakei durch die Union und zur Aufhebung der Verordnungen (EURATOM) Nr. 549/2007 und (EURATOM), Nr. 647/2010, ABl. L 346 vom 20.12.2013, S. 1; Verordnung (EU) Nr. 1369/2013 des Rates vom 13. Dezember 2013 über die Unterstützung des Hilfsprogramms für die Stilllegung kerntechnischer Anlagen in Litauen durch die Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1990/2006, ABl. L 346 vom 20.12.2013, S. 7; Vgl. Wissenschaftliche Dienste des deutschen Bundestages, WD 11-098/07 AI, Einzelfragen zur finanziellen Förderung der Kernenergie durch die Europäische Atomgemeinschaft bzw. die Europäische Union.

<sup>15</sup> Vgl. Verordnung (EURATOM) Nr. 549/2007 des Rates vom 14. Mai 2007 über die Durchführung des Protokolls Nr. 9 über die Reaktoren 1 und 2 des Kernkraftwerks Bohunice V1 in der Slowakei zur Akte über die Bedingungen des Beitritts der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik

<sup>16</sup> Artikel 203: „Erscheint ein Tätigwerden der Gemeinschaft erforderlich, um eines ihrer Ziele zu verwirklichen, und sind in diesem Vertrag die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen, so erlässt der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments die geeigneten Vorschriften.“

25.08.2021

Der EURATOM-Vertrag, wie in der Literatur hinlänglich beschrieben<sup>17</sup>, hat niemals eine grundlegende Reform erfahren, sondern er verharrte im Geist der Gründungszeit nach dem 2. Weltkrieg, eng verbunden mit der „Atoms-for-Peace-Doktrin“ der amerikanischen Regierung unter Präsident Eisenhower<sup>18</sup>. Die Doktrin war Ausdruck einer bereits stark gewordenen Konkurrenz zwischen US-amerikanischer Kernkrafttechnologie und der Frankreichs; ein Wettbewerb, welcher sich auch stark in der Diskussion um den EURATOM-Vertrag in seiner Entstehungs- und Gründungsphase niederschlug.<sup>19</sup>

### C. Österreich und EURATOM

Österreich trat erst am 1. Januar 1995 der Europäischen Union bei. Aufgrund der anhaltenden Vetohaltung der Sowjetunion und vor dem Hintergrund einer engen Auslegung von Art. 4 des Staatsvertrages von 1955<sup>20</sup> zwischen Österreich und den vier alliierten Staaten zur Wiederherstellung der Souveränität der Republik Österreich, war es Österreich nicht möglich gewesen, den europäischen Verträgen vor dem Ende der Sowjetunion beizutreten. Darum hat Österreich dann auch die ersten wichtigen Regierungskonferenzen zur Änderung insbesondere des EWG-Vertrages und zum institutionellen „Zusammenschluss“ nicht mitgestalten können und hatte seine seit 1978 klare Haltung auch gegen die zivile Nutzung der Kernenergie in Bezug auf den EURATOM-Vertrag und mögliche Reformen nicht einbringen können. Seine Mitgliedschaft in der Europäischen Freihandelsassoziation (European Free Trade Association, EFTA) eröffnete hier natürlich keinen Weg.

Nach der Volksabstimmung in Österreich gegen die Inbetriebnahme des erbauten Atomkraftwerks in Zwentendorf wurde am 19. Dezember 1978 das Bundesgesetz vom 15. Dezember 1978 über das Verbot der Nutzung der Kernspaltung für die

<sup>17</sup> Wolf, Sebastian. „Zur Zukunft Des EURATOM-Vertrags.“ *Integration*, vol. 29, no. 4, 2006, pp. 297–302. JSTOR, [www.jstor.org/stable/24221445](http://www.jstor.org/stable/24221445).

<sup>18</sup> Dies war dann auch der Titel der wegweisenden Rede von Präsident Dwight D. Eisenhower am 8. Dezember 1953 vor der UN-Vollversammlung in New York City, in der er die Vorstellungen seiner Regierung zur friedlichen Nutzung der Kernenergie in glänzenden Farben vorstellte und gleichzeitig das neue Dach einer internationalen Atomenergie Behörde im UN Rahmen vorstellte (die International Atomic Energy Agency IAEA), die am 29.7.1957 gegründet wurde und damit kurz nach dem Abschluss des EURATOM-Vertrages.

<sup>19</sup> Siehe hierzu ausführlicher: Dörte Fouquet, *Nuclear Policy in the EU from a Legal and Institutional Point-of-View*, in: Reinhard Haas, Lutz Mez and Amela Ajanovic, „The Technological and Economic Future of Nuclear Power.“, Seite 169 ff.

<sup>20</sup> Staatsvertrag betreffend die Wiederherstellung eines unabhängigen und demokratischen Österreich; er wurde am 15. Mai 1955, zwischen den Vertretern der alliierten Besatzungsmächte USA, Sowjetunion, Frankreich und Großbritannien sowie der österreichischen Bundesregierung unterzeichnet und trat am 27. Juli 1955 in Kraft.

25.08.2021

Energieversorgung in Österreich (kurz Atomsperrgesetz) verabschiedet. Das einfache Gesetz enthielt lediglich die folgenden Artikel:

*„Der Nationalrat hat beschlossen:*

*§ 1. Anlagen, mit denen zum Zwecke der Energieversorgung elektrische Energie durch Kernspaltung erzeugt werden soll, dürfen in Österreich nicht errichtet werden. Sofern jedoch derartige Anlagen bereits bestehen, dürfen sie nicht in Betrieb genommen werden.*

*§ 2. Die Vollziehung dieses Bundesgesetzes obliegt der Bundesregierung.“*

Das Gesetz wurde 1999 durch Bundesverfassungsgesetz für ein atomfreies Österreich aufgehoben<sup>21</sup>. Auch dieses Gesetz ist kurz und prägnant: In Österreich dürfen keine Atomwaffen hergestellt, gelagert, getestet oder transportiert werden. Der Bau und Betrieb von Kernkraftwerken bleibt verboten. Mit Ausnahme der friedlichen Nutzung von spaltbarem Material außerhalb der Energiegewinnung, ist deren Transport und Lagerung verboten.

Das Gesetz verlangt, sicherzustellen, dass Schäden, die in Österreich aufgrund eines nuklearen Unfalles eintreten, angemessen ausgeglichen werden und dieser Schadenersatz möglichst auch gegenüber ausländischen Schädigern durchgesetzt werden kann.

Das Bundesgesetz über die zivilrechtliche Haftung für Schäden durch Radioaktivität (Atomhaftungsgesetz) vom 1. Januar 1999<sup>22</sup> erfüllt diese Anforderungen an eine verschuldensunabhängige Haftung der Betreiber von Anlagen sowie Beförderer von Kernmaterialien. Es gilt der Grundsatz der unbegrenzten Haftung mit Deckungsvorsorgepflicht. Es besteht ein direktes Klagerecht. Es gilt das Prinzip des Erfolgsortes, sodass auf Schäden, die in Österreich eintreten, österreichischer Gerichtsstand und österreichisches Recht anzuwenden ist. Auf die einzelnen Grundsätze wird noch später im Gutachten eingegangen werden.

Die gesamte, mittlerweile historische und konsequente, Entwicklung Österreichs weg von nichtnachhaltiger Energie steht bereits im Widerspruch zu dem EURATOM-Vertrag mit seinem technologiespezifischen Förderansatz.

---

<sup>21</sup> BGBl. I Nr. 149/1999.

<sup>22</sup> BGBl. I Nr. 170/1998 (NR: GP XX RV 1357 AB 1415 S. 141. BR: AB 5788 S. 645.), Änderungen: BGBl. I Nr. 98/2001 (NR: GP XXI RV 621 AB 704 S. 75. BR: 6398 AB 6424 S. 679.) BGBl. I Nr. 33/2003 (NR: GP XXII RV 27 AB 68 S. 12. BR: AB 6786 S. 696.).

## Teil 2 Der EURATOM-Vertrag – die Grundsätze

Ursprünglich bestand der EURATOM-Vertrag aus 234 Artikeln, geordnet unter sechs Titeln im Anschluss an die niemals geänderte Präambel<sup>23</sup>.

Infolge des Vertrages von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft<sup>24</sup>, der am 1. Dezember 2009 in Kraft trat, war der EURATOM-Vertrag auf 177 Artikel geschrumpft.

Sein Kernauftrag im Rahmen der zivilen und friedlichen Nutzung der Atomenergie wurde nie beschnitten.

Titel I setzt wichtige Bedingungen für die Förderung der Atomindustrie; herausragend niedergelegt in Art. 1, S. 2 EURATOM: *„Aufgabe der Atomgemeinschaft ist es, durch die Schaffung der für die schnelle Bildung und Entwicklung von Kernindustrien erforderlichen Voraussetzungen zur Hebung der Lebenshaltung in den Mitgliedstaaten und zur Entwicklung der Beziehungen mit den anderen Ländern beizutragen.“*

Art. 2 EURATOM beschreibt die Aufgaben wie folgt:

- Entwicklung der Forschung und Verbreitung kerntechnischer Erkenntnisse,
- Erarbeitung einheitlicher Sicherheitsnormen für den Gesundheitsschutz,
- Investitionserleichterungen und insbesondere durch Förderung der Initiative der Unternehmen die Sicherstellung der Schaffung der

---

<sup>23</sup> IN DEM BEWUSSTSEIN, dass die Kernenergie eine unentbehrliche Hilfsquelle für die Entwicklung und Belebung der Wirtschaft und für den friedlichen Fortschritt darstellt, IN DER ÜBERZEUGUNG, dass nur ein gemeinsames Vorgehen, ohne Verzug unternommen, Aussicht bietet, die Leistungen zu verwirklichen, die der schöpferischen Kraft ihrer Länder entsprechen, ENTSCHLOSSEN, die Voraussetzungen für die Entwicklung einer mächtigen Kernindustrie zu schaffen, welche die Energieerzeugung erweitert, die Technik modernisiert und auf zahlreichen anderen Gebieten zum Wohlstand ihrer Völker beiträgt, IN DEM BESTREBEN, die Sicherheiten zu schaffen, die erforderlich sind, um alle Gefahren für das Leben und die Gesundheit ihrer Völker auszuschließen, IN DEM WUNSCH, andere Länder an ihrem Werk zu beteiligen und mit den zwischenstaatlichen Einrichtungen zusammenzuarbeiten, die sich mit der friedlichen Entwicklung der Kernenergie befassen, HABEN BESCHLOSSEN, eine EUROPÄISCHE ATOMGEMEINSCHAFT (EURATOM) zu gründen; sie haben zu diesem Zweck zu ihren Bevollmächtigten ernannt.

<sup>24</sup> ABl. C 306 vom 17.12.2007.

wesentlichen Anlagen, die für die Entwicklung der Kernenergie „notwendig“ sind,

- Versorgung der Gemeinschaft mit Erzen und Kernbrennstoffen,
- Überwachungsmaßnahmen zur Verhinderung von Zweckentfremdung bei Kernbrennstoffen,
- Gemeinschaftliches Eigentumsrecht an spaltbarem Material,
- Schaffung eines gemeinsamen Marktes für Kerntechnische Stoffe und Anlagen,
- Freizügigkeit für Fachkräfte im Bereich der Kerntechnik und
- Verbindung zu anderen Ländern und Institutionen zwecks Förderung der friedlichen Nutzung der Kernenergie.

Mehrere Förderaufgaben für die EURATOM-Gemeinschaft sind in Titel I aufgeführt.

Der zweite Titel regelt die Bestimmungen zur Förderung der Forschung (Förderung der Forschung, Verbreitung von Informationen, Gesundheit und Sicherheit, Investitionen, gemeinsame Unternehmen, Versorgung, Sicherung, Besitz von Eigentum, gemeinsamer Markt und Außenbeziehungen).

Der dritte Titel strukturiert die EURATOM-Institutionen und enthält Vorschriften zu finanziellen Rückstellungen. Diese Bestimmungen wurden erneut an den im Dezember 2007 unterzeichneten Vertrag zur Änderung des EU-Vertrags und des EG-Vertrags angepasst.

Der vierte Titel befasst sich mit bestimmten finanziellen Bestimmungen.

Der fünfte und sechste Titel befassen sich mit dem Aufbau der Organisation von EURATOM.

EURATOM hat derzeit noch vier gültige Anhänge: einmal das Forschungsgebiet nach Artikel 4 EURATOM betreffend, zweitens in Bezug auf die Industriezweige nach Art. 41 EURATOM, drittens zu den Vergünstigungen, die den gemeinsamen Unternehmen nach Art. 48 EURATOM gewährt werden können. Im Anhang IV findet sich die Liste der Güter und Erzeugnisse, die den Bestimmungen des EURATOM-Vertrages über den gemeinsamen Markt unterliegen (bspw. Art. 9 EURATOM).

Dem EURATOM-Vertrag angefügt sind mehrere Protokolle<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union;

25.08.2021

Die EURATOM-Versorgungsagentur nach Artikel 52 EURATOM<sup>26</sup>-Vertrag mit Sitz in Luxemburg und das EURATOM-Sicherheitsdirektorat unterstützen EURATOM.

Art. 52 EURATOM, der die Gewährleistung einer regelmäßigen und gerechten Versorgung von Nutzern in den EU-Ländern mit Kernmaterialien durch eine gemeinsame Versorgungspolitik vorsieht, bildet die Rechtsgrundlage der EURATOM-Versorgungsagentur.

Die EURATOM-Versorgungsagentur hat das ausschließliche Recht, Verträge über die Lieferung von Kernmaterialien (siehe oben) „abzuschließen“ (d. h. gegenzuzeichnen), die aus der EU oder von außerhalb der EU stammen. Sie hat gemäß dem EURATOM-Vertrag außerdem das Bezugsrecht, Kernmaterialien zu erwerben. Sie besitzt Rechtspersönlichkeit.<sup>27</sup> Ihre Bedeutung in der praktischen Umsetzung ist beschränkt; sie wurde - insbesondere von Frankreich - eher nicht beachtet und war oft Anlass zur Kritik durch den Europäischen Rechnungshof<sup>28</sup> und insgesamt von der Effizienz her zumindest zweifelhaft.<sup>29</sup>

Das Amt für EURATOM-Sicherheitsüberwachung (ESO) hat seinen Sitz ebenfalls in Luxemburg. Es soll die Kontrolle der Verwendung von Kernmaterialien zu friedlichen Zwecken mittels Buch- und Lagerprüfungen der Verwendung, der auf dem Territorium der EU befanden sich Anfang diesen Jahrtausends mehr als 500 Tonnen Plutonium, mehr als 9 Tonnen hoch angereicherten und über sicher 3.000 Tonnen schwach angereicherten Urans, ausüben. Dieses Material verteilte sich auf

---

Protokoll über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union; Protokoll über die Festlegung der Sitze der Organe und bestimmter Einrichtungen, sonstiger Stellen und Dienststellen der Europäischen Union; Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union; Protokoll über Art. 40.3.3 der Verfassung Irlands; Protokoll über die Übergangsbestimmungen.

<sup>26</sup> Die EURATOM-Versorgungsagentur ist die zuständige Einrichtung in der EU für die Verwaltung des Angebots und der Nachfrage von: Mineralerzen; Ausgangsstoffen (z. B. natürliches Uran); besonderen spaltbaren Stoffen (z. B. angereichertes Uran und Plutonium).

<sup>27</sup> Zu Aufgaben und Umfang siehe auch Beschluss 2008/114/EG, EURATOM- über die Satzung der EURATOM-Versorgungsagentur.

<sup>28</sup> Vgl. O' Driscoll, Mervyn, The European Parliament and the EURATOM- Treaty: past, present and future, European Parliament, Directorate-General for Research, Working paper, 2002, (ENER 114 EN), page 17: "The Court of Auditors has regularly asked what the Supplies Agency actually does. France appears in the past to have sometimes largely ignored the very existence of the Agency, considering that France is exempt from most of the provisions of Chapter 6 (which it has also challenged the legitimacy of in the European Court of Justice – so far unsuccessfully)."

<sup>29</sup> Siehe hierzu ausführlich: Dörte Fouquet, Nuclear Policy in the EU from a Legal and Institutional Point-of-View in: Reinhard Haas, Lutz Mez, and Amela Ajanovic "The Technological and Economic Future of Nuclear Power", Seite 169 ff (178ff).

die zirka 800 kerntechnischen Anlagen in der Europäischen Union.<sup>30</sup> Derzeit wird laut dem jüngsten Nuclear Waste report wie folgt die Menge für die Europäische Union berechnet: „the estimated total amount of nuclear waste from operation and spent nuclear fuel produced by the European nuclear fleet (excluding Russia and Slovakia) over its lifetime is around 5.2 million m<sup>3</sup>. After all of Europe’s reactors are decommissioned, the European nuclear fleet is estimated to have produced around 6.6 million m<sup>3</sup> of nuclear waste over its lifetime. With a share of 30 percent France would be Europe’s greatest producer of low- and intermediate level waste, followed by the UK (20 percent), the Ukraine (18 percent), and Germany (8 percent). These four countries account for more than 75 percent of the European nuclear waste.“<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup>Vgl. Münchmeyer, Tobias, EURATOM- – im Schatten der Öffentlichkeit (2002).

<sup>31</sup> Manan Besnard, Marcos Buser, Ian Fairlie, Allison M. Macfarelane, Gordon Mackerron, Yves Marignac, Ben Wealer and Arne Jungjohann, The World Nuclear Waste Reprot 2019, Focus Europe., S. 36

### Teil 3 Der Energiebinnenmarkt im Lissabon-Vertrag

Der Vertrag von Lissabon gab der Europäischen Union zum ersten Mal eine Mitentscheidungsbefugnis in Energiefragen.

Der Vertrag von Lissabon hat mit Art. 194 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) eine spezifische Rechtsgrundlage im Energiebereich und damit den primärrechtlichen Boden geschaffen. Seit dieser Reform kann die EU ohne Umweg auf Vorschriften wie den Binnenmarkt oder die Umweltpolitik gezielte und klare Maßnahmen im Wege der geteilten Zuständigkeit im Energiebereich treffen.

Die EU ist danach berechtigt, Maßnahmen auf europäischer Ebene zu ergreifen, um:

- das Funktionieren des Energiemarkts sicherzustellen;
- die Energieversorgungssicherheit zu gewährleisten;
- die Energieeffizienz zu fördern und
- die Interkonnektion der Energienetze zu fördern.

Darüber hinaus können der Rat und das Europäische Parlament nach Anhörung des Ausschusses der Regionen und des Wirtschafts- und Sozialausschusses Gesetzgebungsakte auf der Grundlage des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens erlassen. Maßnahmen steuerlicher Art im Energiebereich erlässt der Rat allerdings nach wie vor auf Grund der steuerrechtlichen Regelungen lediglich einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments.

Ferner führt der Vertrag von Lissabon aus, dass die EU bei der Wahl der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Energieversorgungsquellen nur einstimmig und aus umweltbezogenen Gründen eingreifen kann (vgl. Art. 192 AEUV). Die EU kann zudem unter Beachtung der Regeln des Subsidiaritätsprinzips nur tätig werden, wenn sie in der Lage ist, wirkungsvoller als die Mitgliedstaaten zu handeln. Entsprechend des Grundsatzes der „nationalen energiepolitischen Autonomie“ liegt auch die Entscheidung über die Aufnahme oder Beendigung des Betriebs von Atomkraftwerken in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Scheuing, Europarechtliche Aspekte einer Beendigung der Kernenergienutzung in der Bundesrepublik Deutschland, EuR 2000, S. 1 (2 ff.).

25.08.2021

## **A. Der Weg zu einem wettbewerbsfähigen Energiebinnenmarkt – gestört durch den EURATOM-Vertrag und seine Auslegung**

Die Entwicklung der Europäischen Union hin zu einem starken, nachhaltigen und wettbewerbsfähigen Binnenmarkt wird durch den EURATOM-Vertrag auch mit seinem eigenen Gemeinsamen Markt (Kapitel 9) und seiner grundsätzlich unveränderten Struktur überschattet.

Bereits seit Mitte der 1990er Jahre und zu einer Zeit, als der Lissabon Vertrag und eine geteilte Kompetenz im Energiebereich nach Art. 194 AEUV somit noch unbekannt war, machte sich die EU dennoch vor dem Hintergrund der Binnenmarktleitsätze auf den Weg, zunächst nationale Märkte im Energiebereich zu fordern – weg von den Gebiets- und anderen Versorgungsmonopolen und etappenweise hin zu einer schrittweisen Etablierung eines Binnenmarktes und Wettbewerbs.

Die ersten Liberalisierungsrichtlinien (das erste Energiepaket) für Strom und Gas wurden 1996 bzw. 1998 verabschiedet und sollten bis 1998 bzw. 2000 in die Gesetze der Mitgliedsstaaten umgesetzt werden. Das zweite Energiepaket wurde 2003 verabschiedet, und die entsprechenden Richtlinien sollten von den Mitgliedstaaten grundsätzlich bis 2004 in nationales Recht umgesetzt werden. Geschäfts- und Privatkunden bekamen das Recht und die Möglichkeit, ihre Gas- und Stromlieferanten aus einem breiteren Spektrum von Anbietern nach eigenem Ermessen auszuwählen. Im April 2009 wurde das dritte Energiepaket zur weiteren Liberalisierung des Binnenmarktes für Strom und Gas verabschiedet, mit dem das zweite Paket geändert und die Grundlage für die weitere Umsetzung des Energiebinnenmarktes geschaffen wurde. Im Juni 2019 wurde das vierte Energiepaket verabschiedet, das aus der Richtlinie (EU) 2019/944 über den Elektrizitätsbinnenmarkt und drei Verordnungen besteht, nämlich der Verordnung über den Elektrizitätsbinnenmarkt (Verordnung (EU) 2019/943), der Verordnung zur Risikoprävention (Verordnung (EU) 2019/941) und der Verordnung zur Errichtung der Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (Verordnung (EU) 2019/942). Das vierte Energiepaket führt neue Regeln für den Strommarkt ein, die die Anforderungen in Bezug auf erneuerbare Energiequellen berücksichtigen und darauf abzielt, Investitionen anzuziehen. Es schafft Anreize für die Verbraucher und führt eine neue Emissions-Obergrenze ein, allein unterhalb derer herkömmliche Kraftwerke für Beihilfen im Rahmen des Kapazitätsmechanismus vor Versorgungssicherheitsaspekten in Frage kommen. Darüber hinaus verpflichtet es die Mitgliedstaaten zur Erstellung von Notfallplänen für mögliche Stromversorgungskrisen und erweitert die

25.08.2021

Kompetenzen der ACER im Bereich der grenzüberschreitenden Regulierungszusammenarbeit, wenn die Gefahr einer nationalen und regionalen Fragmentierung besteht. Wie in diesem Gutachten dargestellt, sind Demokratieprinzipien und moderne Verbraucherrechte wie sie in den Binnenmarktgrundsätzen der letzten Jahre immer stärker zum Tragen kamen, unbekannt. Der EURATOM-Vertrag ist auch insoweit ein Kind seiner Zeit geblieben und in seiner jetzigen Form ein Störfaktor im EU Energiebinnenmarkt.

## **B. Nachhaltige Finanzierung – Taxonomie, Klimaschutz und Nuklear**

In den vergangenen Jahren haben der europäische Umweltschutz und der Klimaschutz sowie allgemein der Weg in eine nachhaltige Wirtschaftspolitik weitere Meilensteine passiert. Nicht zuletzt im Rahmen des neuen Green Deal unter der jetzigen Kommissionspräsidentschaft werden einige Politiken und Programme mit dem übergeordneten Ziel vorangetrieben bis 2050 so gut wie keine Treibhausgasemissionen (THG) in der EU mehr zu emittieren. Unter der Überschrift "New Green Deal"<sup>33</sup> hat die derzeitige EU-Kommission unter der Leitung von Präsidentin Ursula von der Leyen eine Reihe von ehrgeizigen Gesetzesentwürfen und Finanzierungsmechanismen vorgelegt. Als erste Initiativen wurden mehrere Klimaschutzinitiativen vorgelegt, denen im Jahr 2021 weitere Vorschläge zur Überprüfung der Gesetzgebung folgen werden.

Wichtiger Schritt ist der derzeitige Legislativvorschlag für ein erstes europäisches Klimagesetz. Kürzlich hat die EU-Kommission nach der Veröffentlichung ihres ersten Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Rahmens für die Erreichung der Klimaneutralität und zur Änderung der (Governance-) Verordnung EU 2018/1999, die erstmals Anfang März 2020 veröffentlicht wurde, geändert, um eine noch stärkere Ausrichtung auf Klimaneutralität bis 2050 zu gewährleisten.<sup>34</sup>

Am 22. 6. 2020 haben Rat und EP die Verordnung (EU) 2020/852 über die Einrichtung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen und zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/2088 ein einheitliches Klassifikationssystem für nachhaltiges Wirtschaften ("Taxonomie") verabschiedet. Sie bildet den Rahmen

<sup>33</sup> Communication from the Commission, 08.07.2020, COM 2020/C 224/02.

<sup>34</sup> Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1999 (Europäisches Klimagesetz) COM (2020) 563 final, 17.09.2020,

für die Erstellung einer "grünen Liste" von Wirtschaftsaktivitäten und enthält auch erweiterte Offenlegungspflichten für Marktteilnehmer.

Eine einheitliche Klassifizierung soll Transparenz über den Grad der Nachhaltigkeit von Unternehmen und Finanzprodukten schaffen. Nachhaltigkeit und der Übergang zu einer sicheren, klimaneutralen, klimaresilienten, ressourceneffizienteren und stärker kreislauforientierten Wirtschaft sind für die EU von zentraler Bedeutung für die Sicherung der langfristigen Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft in der Union. Nachhaltigkeit stehe seit vielen Jahren im Mittelpunkt der Unionspolitik, und ihre soziale und umweltpolitische Dimension wird im Vertrag über die Europäische Union und im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) anerkannt.<sup>35</sup>

Nuklear Energie und die Frage der Einbindung unter die Kriterien der Taxonomie wurde in den vergangenen Monaten heftig diskutiert. Eine, die Kommission offiziell beratende Technische Experten Gruppe (TEG- Technical Expert Group on Sustainable Finance) zur Taxonomie schlussfolgerte in ihrem Annex<sup>36</sup> zu ihrem Endbericht von März 2020 im Vorlauf zur Verordnung "...it was not possible for TEG, nor its members, to conclude that the nuclear energy value chain does not cause significant harm to other environmental objectives on the time scales in question. The TEG has therefore not recommended the inclusion of nuclear energy in the Taxonomy at this stage. Further, the TEG recommends that more extensive technical work is undertaken on the DNSH aspects of nuclear energy in future and by a group with in-depth technical expertise on nuclear life cycle technologies and the existing and potential environmental impacts across all objectives. "Damit Wirtschaftsaktivitäten laut Taxonomie als ökologisch nachhaltig gelten, müssen sie nach der neuen Verordnung einen Beitrag zu mindestens einem der folgenden Umweltziele der EU leisten:

Klimaschutz,

Anpassung an den Klimawandel,

Schutz von Wasser und Meeresressourcen,

Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft, Abfallvermeidung und Recycling,

---

<sup>35</sup> S. Erwägungsgrund 4, Verordnung (VO) (EU) 2020/85

<sup>36</sup> TEG, Taxonomy Report, Technical Annex, Updated methodology & Updated Technical Screening Criteria March 2020, S. 211

Vermeidung und Verminderung von Umweltverschmutzung oder  
Schutz von Ökosystemen.

Des Weiteren dürfen sie im Hinblick auf andere Umweltziele „keinen erheblichen Schaden“ verursachen („do no significant harm“-Kriterium). Im Hinblick allein auf die ungelöste Abfallproblematik scheint dies allein ein Kriterium zu sein, welches die Nuklearenergie nicht erreichen kann. Die Verordnung unterstreicht ausdrücklich allein die erneuerbaren Energien als prinzipiell Taxonomie-fähig: Nach der Verordnung umfassen die technischen Bewertungskriterien „auch Kriterien für Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Übergang zu sauberer Energie, der mit dem Weg hin zur Begrenzung des Temperaturanstiegs auf 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau vereinbar ist, insbesondere mit Energieeffizienz und erneuerbaren Energien, soweit diese Tätigkeiten wesentlich zur Erreichung mindestens eines der Umweltziele beitragen“<sup>37</sup>.

Somit ist bislang Atomenergie nicht in den Kreis der nachhaltigen Energiequellen in der Verordnung etabliert. Dennoch bleibt die Möglichkeit, dass die weitere Klassifizierungsarbeit unter der Leitung des Joint Research Centers (JRC) der Kommission in einem Expertengremium, dennoch Kriterien entwickelt, die zu einer Möglichkeit führen könnten, dass Nuklearenergie Zugang bekommen kann.

Im Folgenden wird analysiert werden, dass die Schwächen des EURATOM-Vertrages und die faktische Privilegierung von staatlichen Beihilfen für Atomkraftwerksneubau mit der Begründung des etablierten Förderziels im EURATOM-Vertrag tatsächlich zu einer dauernden unangemessenen Bevorteilung von staatlicher Unterstützung für Atomkraft im Verhältnis zu den engen Voraussetzungen der Förderung von erneuerbaren Energien und Effizienz einen chronische Diskordanz im EU Energiesystem darstellt. Eine Inklusion unter die Taxonomiefähigkeit über die Arbeit des JRC und der Expertengruppe würde diesen Umstand nur noch verstärken.

### **C. Das Problem der Genehmigung von Beihilfen für Neubau von Atomkraftwerken**

Die EU-Kommission und der EuG sowie nun auch der EuGH sehen die Beihilfen für den Neubau von Atomkraftwerken als unter dem Prinzip des gemeinsamen europäischen Interesses unter Hinweis auf Art. 1 und Art. 2 c) sowie Art. 40

---

<sup>37</sup> S. Art. 19 Abs.2 VO (EU) 2020/85

25.08.2021

EURATOM-Vertrag für rechtfertigbar unter Art. 107 Abs. 3 c) AEUV an<sup>38</sup>. Dies passt nicht in die Gegenwart eines mehr und mehr liberalisierten Energiebinnenmarktes in der EU.

Im Verfahren um die Genehmigung der Beihilfen des Vereinigten Königreiches für den Neubau des Atomkraftwerkes Hinkley Point, in dem sich Österreich besonders engagiert hat, hatte die EU-Kommission Bedenken, ob die Frage der Sicherung der Versorgung durch den Bau dieses Kraftwerks die Kriterien für Genehmigungsfähigkeit unter dem Begriff eines gemeinsamen Interesses nach EU-Beihilfenrecht erfüllen würde. Allerdings sah die Kommission nach dem Hauptprüfverfahren dieses Merkmal in Übereinstimmung mit dem EURATOM-Vertrag wegen des vierten Spiegelstrichs der Präambel<sup>39</sup> und Art. 1 des EURATOM-Vertrages als erfüllt an sowie außerdem vor dem Hintergrund, dass es Aufgabe der EU-Kommission sei, zu gewährleisten, dass die Vorschriften des EURATOM-Vertrages angewendet werden.<sup>40</sup> Die EU-Kommission verwies auch besonders zur Begründung auf den Gemeinsamen Markt auf dem Kerngebiet nach Kapitel 9 EURATOM-Vertrag als speziellem Markt, der besonderes Marktversagen erfahren kann und für besondere Risiken staatliche Intervention erfordern kann.<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> COMMISSION Decision of 08.10.2014 on the Aid Measure SA.34947 (2013/C) (ex 2013/N) which the United Kingdom is planning to implement for Support to the Hinkley Point C Nuclear Power Station (Kommissionsentscheidung SA.4947), Rn 550, Rn 372 und 374. Art. 107 Abs. 3 b) AEUV lautet: „Als mit dem Binnenmarkt vereinbar können angesehen werden:...b) Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse oder zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats“.

<sup>39</sup> Der vierte Spiegelstrich lautet: „Entschlossen, die Voraussetzungen für die Entwicklung einer mächtigen Kernindustrie zu schaffen, welche die Energieerzeugung erweitert, die Technik modernisiert und auf zahlreichen anderen Gebieten zum Wohlstand ihrer Völker beiträgt...“.

<sup>40</sup> Siehe Kommissionsentscheidung SA.4947, Rn. 370 und 371: “As recognised in past Commission decisions, the EURATOM Treaty aims at creating the “conditions necessary for the development of a powerful nuclear industry which will provide extensive energy sources. This objective is further reiterated in Art 1 of the EURATOM Treaty, which establishes that “it shall be the task of the Community to contribute to the raising of the standard of living in the Member States (...) by creating the conditions necessary for the speedy establishment and growth of nuclear industries.” “On this basis, the EURATOM Treaty establishes the EURATOM Community, foreseeing the necessary instruments and attribution of responsibilities to achieve these objectives. The Commission must ensure that the provisions of this Treaty are applicable.

<sup>41</sup> Rn 381, 382.

25.08.2021

Das Europäische Gericht hat diese Sicht der EU-Kommission im Verfahren der Nichtigkeitsklage Österreichs gegen die EU-Kommission geteilt und die Klage abgewiesen<sup>42</sup>. Revision zum EuGH wurde von Österreich eingelegt.<sup>43</sup>.

Mit Urteil des EuGH im Rechtsmittel Österreichs in der Rechtssache C-594/18P gab dieser am 22. 9. 2020 im Wesentlichen dem Urteil des EuG Recht. Das Urteil des EuGH folgt mithin nicht dem Vorbringen Österreichs und Luxemburgs. Der EuGH urteilte, dass der in dieser Beihilfeprüfung anzuwendende Art. 107 Abs. 3 Buchst. c AEUV<sup>44</sup> nicht voraussetze, dass die geplante Beihilfe, um für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt zu werden, ein Ziel von gemeinsamem Interesse verfolgen muss.<sup>45</sup>

Weiter folgert der EuGH, dass die mit dem Euratom-Vertrag verfolgten Ziele gemäß Art. 2 Buchstabe c EURATOM den Bau von Kernkraftwerken oder die Schaffung neuer Kapazitäten zur Erzeugung von Kernenergie umfassen, so dass die Gewährung staatlicher Beihilfen hierfür nicht im Widerspruch zu diesen Zielen stehe. Der EuGH führt aus, dass neben der Nichtanwendbarkeit einer Prüfung von Kriterien eines Zieles von gemeinsamen Interesse in diesem Zusammenhang auch die Grundsätze des Umweltschutzes, des Vorsorgeprinzips, des Verursacherprinzips und des Grundsatzes der Nachhaltigkeit im Bereich des EURATOM-Vertrags zwar anwendbar seien, das Urteil im Ergebnis aber dennoch richtig sei. Da Kapitel III des EURATOM-Vertrages den Schutz der Gesundheit der Bevölkerung und der Arbeitskräfte gegen die Gefahr ionisierender Strahlungen beinhalte, dieser Artikel jedoch und insgesamt der EURATOM-Vertrag Umweltfragen nicht erschöpfend behandle, stünde der EURATOM-Vertrag insoweit die Anwendungen der

---

<sup>42</sup> Rechtsache T-356/15, Republik Österreich gegen die Europäische Kommission, Urteil vom 12.7. 2018. Ausführliche Besprechung: Dörte Fouquet, The Hinkley Point C Judgment of the General Court in view of a changing internal electricity market, RELP, Volume 9, Issue 1 December 2018, S.35 ff.

<sup>43</sup> Rechtssache C-594/18 P, Rechtsmittel der Republik Österreich gegen das Urteil des Gerichts (Fünfte Kammer) vom 12. 7. 2018 in der Rechtssache T-356/15, eingelegt am 21. 12. 2018 C-594/18 P

<sup>44</sup>Art. 107 Abs. 3 AEUV: „(3) Als mit dem Binnenmarkt vereinbar können angesehen werden:

a) Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten, in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht, sowie der in Artikel 349 genannten Gebiete unter Berücksichtigung ihrer strukturellen, wirtschaftlichen und sozialen Lage;

b) Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse oder zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats;

c) Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.“

<sup>45</sup> EuGH, Urteil vom 22. September 2020, Rs. C-594/18/P, Rn 20

Unionsvorschriften im AEUV im Bereich der Umwelt auf den Kernenergiesektor nicht entgegen.<sup>46</sup> Die mit dem EURATOM verfolgten Ziele umfassen den Bau von Kernkraftwerken oder die Schaffung neuer Kapazitäten, so dass die Gewährung staatlicher Beihilfen hierfür nicht im Widerspruch zu diesen Zielen stehe<sup>47</sup>. Insofern korrigiert der EuGH die gegensätzliche Auffassung des EuG: dieser habe zu Unrecht, unter Hinweis auf Art. 106 a Abs.3 EURATOM die Anwendung der o.g. Umwelt- und Nachhaltigkeitskriterien zurückgewiesen.<sup>48</sup> Allerdings könne der Urteilsformel des EuG mit anderen Rechtsgründen als diesem fehlerhaften Grund als richtig dargestellt werden.<sup>49</sup> Der EuGH rechtfertigt das Urteil des EuG anschließend unter Hinweis auf insbesondere die Energieversorgungssicherheit und das Recht der Mitgliedstaaten unter Ar. 194 Abs. 2 Unterabs. 2 AEUV, der Wahl seines Energiemixes.<sup>50</sup>

Wie weiter unten eingehender dargestellt wird<sup>51</sup>, hat der EuGH einerseits durchaus im Sinne des Umweltschutzgedankens des AEUVs hier zumindest klargestellt, dass die Bestimmungen des AEUV insoweit auch auf den EURATOM Bereich grundsätzlich Anwendung finden. Gleichzeitig unterstreicht das Urteil aber auch im Hinblick auf den Fördergedanken des EURATOM-Vertrages, dass dieser auch den Neubau von Kraftwerken umfasst. Weiter zementiert diese Rechtsprechung des EuGH erneut die Sonderrolle des EURATOM-Vertrages an sich und somit das Fehlen einer parlamentarischen klaren Mitentscheidungsbefugnis sowie eines „level playing field“ im Energiebereich.

An einer grundlegenden Reform des EURATOM-Vertrages geht demnach kein Weg vorbei. Im Folgenden werden die früheren Reformbestrebungen dargestellt, um daraus Lehren und Anregungen für einen eventuellen neuen Reformweg aufzuzeigen.

---

<sup>46</sup> EuGH Urteil, a.a.O.Rn 40, 41

<sup>47</sup> EuGH, a.a.O. Rn.33

<sup>48</sup> EuGH, a.a.O., Rn 46

<sup>49</sup> EuGH, a.a.O, Rn. 47

<sup>50</sup> EuGH, a.a.O., Rn 48 f.

<sup>51</sup> S. Teil V

## Teil 4 Analyse der Reformansätze der Vergangenheit

### A. Überblick der Reformansätze

Im Folgenden wird ein Überblick der Reformansätze aus der Vergangenheit entwickelt<sup>52</sup>, insbesondere der Vorschläge im Rahmen der Verhandlungen im Verfassungskonvent zur Vorbereitung der *Intergovernmental Conference* (IGC) unter dem damaligen Konvents-Präsidenten Giscard d'Estaing aufgrund der Initiativ-Entscheidung des Europäischen Rates von Nizza. Gemäß der Erklärung Nr. 23 zum Vertrag von Nizza beschloss der Europäische Rat von Laeken am 14. und 15. Dezember 2001, einen Konvent einzuberufen<sup>53</sup>. Die Arbeit des Konvents und die öffentliche Diskussion behandelten auch die Fragen der Zukunft des EURATOM-Vertrages intensiv. Schlüsselergebnisse und Analysen für die damalige Diskussion werden in ihren konkreten Vorschlägen dargestellt. Ein besonderes Augenmerk wird auf die Beiträge der österreichischen Mitglieder des Verfassungskonvents gelegt. Auch das Europäische Parlament äußerte sich mehrfach zu Fragen einer EURATOM Reform.

### I. Die Forderung des Europäischen Parlaments

In seiner einstimmig angenommenen Entschließung<sup>54</sup> und auf Vorschlag des österreichischen Berichterstatters MEP Paul Rübig (EVP) zu dem Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat mit dem Titel „Tätigkeit des

---

<sup>52</sup> Zu den Reformansätzen siehe auch etwa Franklin Dehousse ,with the collaboration of Didier Verhoeven, *The Nuclear Safety Framework in the European Union after Fukushima*, Egmont Paper 73, 2014; Pamela Barnes, *The EURATOM- Treaty – A flawed instrument to deliver sustainable development?*, 2008..

<sup>53</sup> Neben dem Vorsitzenden und seinen beiden stellvertretenden Vorsitzenden gehörten dem Konvent 15 Vertreter der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten (MS) (ein Vertreter pro Mitgliedstaat), 30 Mitglieder der nationalen Parlamente (2 pro MS), 16 Mitglieder des europäischen Parlaments und zwei Vertreter der Kommission an, d. h. insgesamt 66 Vollmitglieder. Hinzu kamen als Diskutanten die Vertreter der 13 damaligen Bewerberstaaten. Sie waren ebenfalls durch einen Vertreter der Regierung und zwei Mitglieder des nationalen Parlaments vertreten. Somit hatte der Konvent 105 Mitglieder. Darüber hinaus wurden Beobachter eingeladen: drei Vertreter des Wirtschafts- und Sozialausschusses und drei Vertreter der europäischen Sozialpartner, sechs Vertreter des Ausschusses der Regionen und der europäische Bürgerbeauftragte; der Präsident des EuGH und der Präsident des Rechnungshofs konnten sich auf Einladung des Präsidiums vor dem Konvent äußern.

<sup>54</sup> Entschließung, A5-0196/2002 vom 29.5. 2002.

25.08.2021

Amts für EURATOM-Sicherheitsüberwachung 1999 - 2000<sup>55</sup>“ unterstrich das Parlament u.a. zunächst,

*„...dass die Bevölkerung über das Risiko von Unfällen mit Freisetzung radioaktiver Strahlung in einer der zahlreichen Nuklearanlagen in den Mitgliedstaaten und den Bewerberländern besorgt ist,...*“.

*„...dass das Risiko eines Anschlags auf Nuklearanlagen durch kriminelle Organisationen oder durch Terroristengruppen sich nach dem 11. September 2001 drastisch erhöht hat“ und „...dass es keine EURATOM-Richtlinie gibt, in der Sicherheitsnormen für die Auslegung, den Bau und den Betrieb von Nuklearanlagen in der Europäischen Union festgelegt sind und dass diese Zuständigkeit bei den Mitgliedstaaten verbleibt“.*<sup>56</sup>

Das Parlament forderte in Bezug auf den Europäischen Konvent und EURATOM, diesen auf, den EURATOM-Vertrag zu ändern, um die nukleare Sicherheit in die Zuständigkeit einer Behörde der Gemeinschaft zu verweisen sowie die Sicherheitsüberwachung in die Zuständigkeit des Amtes für die EURATOM-Sicherheitsüberwachung (ESO) zu legen und es vertrat *„...die Auffassung, dass der Konvent Überlegungen über den Rang des EURATOM-Vertrags im Rahmen der künftigen Reform der Gemeinschaftsinstitutionen anstellen könnte.“*<sup>57</sup>

## II. Das PENELOPE-Arbeitsdokument

Zu Beginn des Konventprozesses für eine Europäische Verfassung hatte Kommissionspräsident Romano Prodi in Übereinstimmung mit den EU-Kommissaren António Vitorino und Michel Barnier eine Arbeitsgruppe<sup>58</sup> mit der Entwicklung einer Durchführbarkeitsstudie als Arbeitspapier mit dem Titel „Beitrag zum Vorentwurf einer Verfassung der Europäischen Union“ beauftragt<sup>59</sup>. Es wurde Penelope-Dokument genannt.

<sup>55</sup> (KOM(2001) 436 – C5-0535/2001 – 2001/2214(COS)).

<sup>56</sup> Entschließung, A5-0196/2002 vom 29.5. 2002, E bis G.

<sup>57</sup> Entschließung, A5-0196/2002 vom 29.5. 2002, Randnummern 16 und 17.

<sup>58</sup> Mitglieder der Arbeitsgruppe unter Leitung von François LAMOUREUX waren: Marie LAGARRIGUE, Paolo STANCANELLI, Pieter VAN NUFFEL, Alain VAN SOLINGE und Marguerite GAZZE.

<sup>59</sup> abrufbar auf der Seite des EU Parlaments

[https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/afco/20021217/consto51202\\_de.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/afco/20021217/consto51202_de.pdf)

25.08.2021

Die wichtigsten Schlussfolgerungen in dem Dokument finden sich in einem eigenständigen Kapitel:

#### *„4. Der EURATOM-Vertrag*

*Der EURATOM-Vertrag wird substanziell um eine Reihe von Bestimmungen verschlankt, die*

*- entweder in die Verfassung aufgenommen werden (es handelt sich um Bestimmungen, die derzeit im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft enthalten sind), d. h. die Kapitel "Förderung der Forschung", "Verbreitung der Kenntnisse", "Die Organe" sowie "Außenbeziehungen",*

*- oder veraltet sind (insbesondere ein Teil des Kapitels "Versorgung", und darin vornehmlich die Bestimmungen über das Optionsrecht bei Erzen) bzw. nie zur Anwendung gelangt sind (Kapitel über das Eigentum).*

*Beibehalten wurden hingegen die Bestimmungen über die Festsetzung der Normen (Kapitel III - Gesundheitsschutz, und zwar mit leichten Anpassungen, um den Bereich Nuklearsicherheit einzubeziehen), ferner Kapitel IV - Investitionen (mit expliziterer Ermächtigungsbefugnis) sowie Kapitel V - Gemeinsame Unternehmen. Diese Kapitel, die zu den am besten formulierten des gemeinschaftlichen Besitzstands gehören, werden nahezu unverändert in einer Zusatzakte zusammengeführt.*

*Das Parlament, das gegenwärtig weitgehend vom Entscheidungsprozess ausgeschlossen ist, wird wieder in das institutionelle Gefüge einbezogen, da es gemeinsam mit dem Rat "Gesetze" für die Grundnormen erlässt. Nur noch in einigen Fällen beschließt der Rat allein und auf Vorschlag der Kommission, z.B. zur Annahme der Sonderregelung für das Verbot der Weitergabe vertraulicher Informationen."*

### **III. Die Hänsch-Duhamel-Initiative im Konvent**

Im Juli 2002 forderten Mitglieder des Konvents unter Initiative insbesondere von Klaus Hänsch<sup>60</sup>, Olivier Duhamel und anderen<sup>61</sup>, „... die Politiken in den Bereichen nukleare Sicherheit, Forschungsförderung und Außenbeziehungen zu stärken, den EURATOM-Vertrag zu überprüfen und zu aktualisieren und ihn in den

<sup>60</sup> MdEP (bis 2009), SPD, ehem. Präsident des EP.

<sup>61</sup> S. Übermittlungsvermerk, EUROPÄISCHER KONVENT DAS SEKRETARIAT Brüssel, den 12. Juli 2002, CONV 189/02,, CONTRIB 64 -Mitglieder des Konvents: Klaus HÄNSCH, Olivier DUHAMEL, Luís MARINHO, Linda McAVAN und Anne VAN LANCKER, Mitglieder des Konvents, und Pervenche BERÈS, Maria BERGER, Carlos CARNERO GONZÁLEZ, Elena PACIOTTI und Helle THORNING-SCHMIDT, stellvertretende Mitglieder des Konvents.

*Verfassungsvertrag zu integrieren. Gleichzeitig muss das demokratische Defizit durch Einführung der Mitentscheidung verringert werden."*

#### **IV. Der erste Farnleitner-Vorschlag zur Rechtspersönlichkeit und zu EURATOM**

Am 22. Oktober 2002 veröffentlichte das Sekretariat des Konvents den Beitrag der österreichischen Mitglieder Hannes Farnleitner<sup>62</sup>, Caspar Einem<sup>63</sup> und Reinhard Eugen Bösch<sup>64</sup> zur einheitlichen Rechtspersönlichkeit und zur Zukunft von EURATOM.<sup>65</sup> Der Vorschlag fordert die Schaffung einer „...durchgängigen Mitentscheidungskompetenz“ des Parlaments in EURATOM. Für die notwendige Schaffung hoher gemeinsamer Sicherheitsstandards würden weder der EGV noch EURATOM explizite Rechtsgrundlagen vorhalten. Konkret empfahlen die Autoren einen neuen Artikel: *„Der Rat erlässt gemäß dem Verfahren nach Art. 251 (EURATOM) Maßnahmen zur Angleichung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedsstaaten im Bereich der Sicherheit von Kernanlagen. Der Rat geht dabei von einem hohen Schutzniveau aus.“* Die Konventmitglieder unterstrichen die autonome Entscheidung der Mitgliedstaaten bei der Wahl der Energiequellen, unterstrichen jedoch, dass Hintergrund der Energiemarktliberalisierung ein „level playing field“ für alle Energieträger sei, mit einheitlichen Spielregeln für alle Marktteilnehmer.

#### **V. Die Hänsch-Analyse – die Zukunft des EURATOM-Vertrages**

Mit dem Beitrag CONV 344/02 lieferte Klaus Hänsch ein eigenes Dokument über die „Zukunft des EURATOM-Vertrages“<sup>66</sup> und übermittelte eine prägnante Weakness-Analyse, der auch aus heutiger Sicht wenig hinzuzufügen ist, wobei die dort angesprochenen Vorschläge der Kommission mittlerweile in EU-Recht umgesetzt sind und auf die noch eingegangen werden wird:

*„Der EURATOM-Vertrag gesteht dem Europäischen Parlament keine Mitentscheidungsrechte, sondern lediglich eine beratende Funktion zu. Aus dem Vertrag lässt sich keine formelle Verpflichtung des Rates ableiten, das Parlament in Sachfragen zu konsultieren. Das Parlament hat darüber hinaus nach Art. 101 des*

---

<sup>62</sup> Dr. Hannes Farnleitner, seinerzeit Konventsbeauftragter der österreichischen Bundesregierung, früherer Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten (19.06.1996 – 04.02.2000).

<sup>63</sup> Konventsmitglied und österreichischer Bundesabgeordneter SPÖ.

<sup>64</sup> Konventsmitglied, langjähriger Abgeordneter (FPÖ) zum Nationalrat.

<sup>65</sup> CONV 358/02, CONTRIB 123.

<sup>66</sup> Übermittlungsvermerk, 14. Oktober 2002, CONV 344/02, CONTRIB 121.

25.08.2021

*EURATOM-Vertrags überhaupt kein Mitspracherecht im Falle internationaler Vereinbarungen.*

*Der EURATOM-Vertrag lässt viele wichtige Fragen offen: Zum Beispiel gibt es keinerlei Bestimmungen zu so wichtigen Themen wie der Anlagensicherheit oder der Entsorgung und Endlagerung.*

*Entscheidende Vorgaben des Vertrages wurden gar nicht oder nur teilweise umgesetzt (vgl. z.B. Kapitel VI und VIII zum Eigentumsrecht; die Versorgungsagentur hat zudem niemals die ihr zuge dachte Rolle eingenommen).*

*Bestimmungen über Bauweise und Betrieb von Anlagen und europäisch einheitliche Sicherheitsstandards existieren nicht. Der Vertragstext sieht lediglich Regelungen im Bereich Arbeitsschutz und Auswirkungen auf die örtliche Bevölkerung vor. Es liegt in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, ihre Sicherheitsanforderungen zu definieren. Der Rat hat mit zwei Resolutionen zum Komplex der nuklearen Sicherheit (722/75 und 618/92) und anlässlich des Gipfels in Laeken den Koordinations- und Kooperationsbedarf anerkannt. Die bisher erreichten Standardisierungen im Zuge internationaler Vereinbarungen und der Methode der "best practices" reichen nicht aus. (Die Kommission bereitet Richtlinienentwürfe zur Überwachung hochaktiver Strahlungsquellen (in den Bereichen Sicherheit nuklearer Anlagen, Beseitigung nuklearen Abfalls, Abbau von Kernanlagen) vor, die im Herbst 2002 übermittelt werden sollen.)*

*Auch in der Frage der Entsorgung, Zwischen- und Endlagerung müssten europäische Regelungen gefunden werden. Gerade im Hinblick auf die Osterweiterung gewinnt dieses Regelungsdefizit an Relevanz.*

*Die Unterzeichnung des Kyoto-Protokolls durch die Europäische Union bedeutet eine politische Weichenstellung: Sie verschärft die Notwendigkeit, eine abgestimmte europäische Politik in Energiefragen auf eine neue Basis zu stellen."*

MdEP Klaus Hänsch warnt jedoch im selben Beitrag vor einer schlichten Auflösung des EURATOM-Vertrages, da dies zu einer Renationalisierung führen würde und die Koordination etwa bei Sicherheit und Abfallentsorgung erschweren bzw. verhindern würde.

Vielmehr priorisierte er folgende Optionen:

*„1. Neues Energiekapitel im Vertrag*

25.08.2021

*In eine Verfassung bzw. in einen revidierten operationellen Vertrag wird ein Energiekapitel eingefügt. Der EURATOM-Vertrag könnte ein Anhang zum Vertrag werden.*

### *2. Einführung des Mitentscheidungsverfahrens*

*Das Minimalziel muss eine Demokratisierung des Vertrages, also die Einbeziehung des Europäischen Parlamentes, sein. Dabei erscheint es sinnvoll, das Mitentscheidungsrecht grundsätzlich einzuführen, mit der Möglichkeit, in bestimmten Bereichen Ausnahmen zuzulassen.*

*Die Mitentscheidung des Europäischen Parlaments muss u.a. für die spezifischen Programme innerhalb des Forschungsetats der EU (für den Zeitraum von 2002 - 2006 beträgt das Budget für das EURATOM-Rahmenprogramm 1.23 Milliarden EUR) vorgesehen werden; hier gilt bisher das Verfahren der Konsultation.*

### *3. Ergänzung des Vertrages*

*Der Vertrag wird ergänzt um Themen wie nukleare Sicherheit und Entsorgung nuklearer Abfälle.*

### *4. Umwandlung des EURATOM-Vertrages in einen Energievertrag*

*Zukunftsweisend und den Herausforderungen unserer Zeit entsprechend, wäre die Umwandlung des Vertrages in einen Europäischen Energie- oder Klimavertrag, der auch erneuerbare Energien einschließen müsste. Leitmotiv und gleichzeitig Legitimation eines solchen Energievertrages wäre die Klimapolitik unter dem Kyoto-Regime. Der teilweise anachronistisch anmutende EURATOM-Vertrag würde so eine neue Aktualität und Zielrichtung erhalten.<sup>167</sup>*

## **VI. Die Vorschläge von Borrel, Nagy, Wagner und MacCormick im Konvent**

Im Dezember 2002 wurde über einen Beitrag von Josep Borrel und anderen für eine „European Constitution for peace, solidarity and human rights“<sup>68</sup> unter dem Kapitel der nachhaltigen Entwicklung (Sustainable Development) erneut gefordert „... to reinforce policies on nuclear safety, promote research and foreign relations, revise and update the EURATOM Treaty.“

Im Februar 2003 kam ein weiter konkretisierender Reformvorschlag von den Konventmitgliedern Marie Nagy, Renée Wagner und Neil MacCormick zur „Zukunft

<sup>67</sup> Klaus Hänsch, a.a.O.

<sup>68</sup> Brüssel, 11. Dezember 2002, Contrib 169, CONV 455/02, Seite 26;

25.08.2021

des EURATOM-Vertrags im Rahmen der Europäischen Verfassung<sup>69</sup>. Die Verfasser führten aus:

*"We wish to make the following recommendations to the Convention in relation to the EURATOM Treaty: The Convention has already achieved consensus on the following points: There should be a single constitution treaty. The Union should have a single legal personality and a single institutional structure. Therefore it is necessary to repeal the EURATOM Treaty.*

*We argue here that it is now appropriate to abolish the 'special economic zone' that the EURATOM created, and to respect the principles of fair competition and the creation of a level playing field for different energy sources, thereby ceasing to give nuclear energy undue advantages over its rivals. We offer an analysis of the present functions of EURATOM and make proposals concerning their transposition into the Part Two of the Constitution (see Praesidium preliminary draft Constitutional Treaty (CONV 369/02)), while proposing that others be simply repealed."*

Die Autoren nahmen sich die neun "Schlüsselfunktionen" des EURATOM-Vertrages zusammenfassend dargestellt wie folgt vor

- Titel I, (Aufgaben) Art. 1-3<sup>70</sup> zu löschen.
- Titel II, Kapitel 1 (Forschungsförderung) und Kapitel 2 (Informationsverbreitung)- (Art. 4-29) zu löschen.
- Titel II, Kapitel 3 (Gesundheit und Sicherheit) (Art. 30-39) in die neue Verfassung aufzunehmen *"to conform with EU environmental and health legislation in line with similar directives for hazardous activities, based on present article 174 (ECT)"*.
- Titel II, Kapitel 4 (Investment), Art. 40-44) und die Bezugsartikel insbesondere Art. 173 and 203 zu löschen.
- Titel II, Kapitel 5 (Gemeinsame Unternehmen) insgesamt zu löschen.
- Titel II, Kapitel 6: (Versorgung) und all seine Bestimmungen *"relating to the safeguards and non-proliferation should be included in a new article, but all other elements of Chapter 6 should be repealed"*.

<sup>69</sup> Brüssel, den 18. Februar 2003 (20.02), (OR. en), CONV 563/03, CONTRIB 250, abrufbar [http://european-convention.europa.eu/DE/doc\\_register/doc\\_registerb7a1.html?MAX=126&lang=DE&Content=CONTRIB](http://european-convention.europa.eu/DE/doc_register/doc_registerb7a1.html?MAX=126&lang=DE&Content=CONTRIB) (Letzter Aufruf am 08.11.2020).

<sup>70</sup> Art. 3 wurde vom EURATOM- Vertrag entfernt.

- *“Stronger safeguards and Non-Proliferation (new): a special article of the Constitution should be established to provide for Nuclear Safeguards and Non-Proliferation”.*

Dementsprechend sollten Bestimmungen (Art. 86-91) unter Titel II, Kapitel 8 (Eigentum) in einen besonderen Artikel zu “Safeguards and Non-proliferation” übernommen werden.

- Titel II, Kapitel 9 (gemeinsamer Markt) (Art. 92-100<sup>71</sup>) sollten gelöscht werden sowie ebenfalls
- Titel II, Kapitel 10 (Außenbeziehungen) (Art. 101-106).<sup>72</sup>

## VII. Der Verfassungsentwurf von Elmar Brok

In dem Verfassungsentwurf, den MdEP Elmar Brok dem Konvent am 7.3.2003 vorlegte<sup>73</sup>, wollte dieser den Kernbereich des EURATOM-Vertrages in modernisierter Form in die Verfassung integrieren und schlug einen Titel IV „Friedliche Nutzung der Kernenergie“ mit 38 Artikeln vor. Der Vorschlag enthielt modernisierte Bestimmungen zu Strahlenschutz, Investitionen, gemeinsamen Unternehmen, Versorgung und Sicherheit. Im Grunde lehnte er sich sehr an das PENELOPE-Papier an und übernahm keine Reform-Regeln zu Forschungsförderung, Kenntnisverbreitung, Gemeinschaftseigentum, dem gemeinsamen Markt und die Außenbeziehungen nach EURATOM-Vertrag.

## VIII. Das Präsidium gewinnt: der Farnleitner-Vorschlag II

Wenige Monate vor Ende der Beratungen veröffentlichte das Präsidium einen eigenen Vorschlag in Bezug auf den EURATOM-Vertrag.<sup>74</sup>

Das Präsidium ging davon aus, dass das Mandat für den Konvent keine tiefgehende Reform des EURATOM-Vertrages vorgab. Das Präsidium hat die möglichen Optionen für eine Anpassung des EURATOM-Vertrags an die neuen

<sup>71</sup> Art. 94,95 und 100 wurden vom EURATOM- Vertrag entfernt.

<sup>72</sup> Die Autoren unterstrichen zu Kapitel 10, dass es “enables the Commission to negotiate directly with third countries on nuclear issues. Such agreements do not require approval of the European Parliament and in some cases can be entered into without the approval of the Council. Such agreements should be included with other external relations issues of a future EU Constitution, and do not require specific articles in the Constitution. They can be dealt with in a similar way to that involved in Energy co-operation agreements with (for example) Russia.”.

<sup>73</sup> CON 325/2/02 REV2 Contrib 111 „Verfassung der Europäischen Union“.

<sup>74</sup> Präsidium: Vorschlag für das Vorgehen in Bezug auf den EURATOM-Vertrag, CONV 621/03.

25.08.2021

Verfassungsbestimmungen geprüft. Es standen nach seiner Auffassung folgende Optionen zur Verfügung:

- a) Einbeziehung des EURATOM-Vertrags in den Verfassungsvertrag (in den Teil II oder in ein Protokoll);
- b) Änderung des EURATOM-Vertrags, der als eigenständiger Vertrag weiterbestehen würde.

Das Präsidium sah zwei Unteroptionen:

Die Anpassung erfolgt durch einen gesonderten vom Verfassungsvertrag unabhängigen Vertrag oder die Anpassung erfolgt durch ein Protokoll, das dem Verfassungsvertrag beigefügt wird.

Das Präsidium bevorzugte die Anpassung des EURATOM-Vertrags durch ein der Verfassung beizufügendes Protokoll. Es schlug in der Anlage *„Elemente für die Abfassung eines gesonderten Vertrags oder eines Protokolls zur Änderung Des EURATOM-Vertrags (Aufhebung der Titel III und IV und Ersetzung durch eine allgemeine Verweisklausel)“*. Dieser Vorschlag bezog sich damit jedoch allein auf technische Anpassungen und nahm keinen der im Konvent und im Penelope-Papier vorgeschlagenen inhaltlichen Änderungen an. *„In Anbetracht des Mandats des Konvents sowie des Zeitplans für den Konvent gibt es nach Ansicht des Präsidiums keine Grundlage dafür, dass der Konvent damit beginnt, den EURATOM-Vertrag in der Substanz zu ändern, noch hält das Präsidium dies für zweckmäßig.“*<sup>75</sup>

Am 2.4.2003 ergänzten die Konventmitglieder Caspar Einem, Hannes Farnleitner, und die stellvertretenden Mitglieder des Konvents Maria Berger, Reinhard Rack und Gerhard Tusek daraufhin ihren vorherigen Beitrag und kommentierten den Präsidiumsvorschlag.<sup>76</sup> Die Autoren unterstrichen, dass das Mandat von Laeken durchaus den EURATOM-Vertrag umfasse, auch wenn es keine spezifischen Fragen stelle. Es sei im Mandat von Laeken von "vier Verträgen" die Rede und die sich für den EURATOM-Vertrag stellenden Fragen seien *„als bei den allgemeinen Fragen*

---

<sup>75</sup> Präsidium: Vorschlag für das Vorgehen in Bezug auf den EURATOM-Vertrag, CONV 621/03, S. 1.

<sup>76</sup> Beitrag der Mitglieder des Konvents, Herrn Caspar Einem und Herrn Hannes Farnleitner, und der stellvertretenden Mitglieder des Konvents, Frau Maria Berger, Herrn Reinhard Rack und Herrn Gerhard Tusek; "Vorschlag des Präsidiums für das Vorgehen in Bezug auf den EURATOM-Vertrag (CONV 621/03)" Brüssel, 2. 4.2003 CONV 666/03CONTRIB 297

*mitgemeint zu betrachten*<sup>77</sup>. Im Mandat von Laeken seien auch keine spezifischen Fragen zum EuGH und zur Finanzverfassung gestellt worden und das Präsidium habe richtigerweise dennoch deren Behandlung in das Arbeitsprogramm des Konvents aufgenommen. Sie unterstrichen erneut die Notwendigkeit des „*level playing field*“ im Energiebinnenmarkt, der Integration in die allgemein anwendbaren Zielbestimmungen und in die energie- und umweltbezogene Zielsetzungen des neuen Verfassungsvertrages, die Anpassung der Handlungsformen an den neuen Verfassungsvertrag sowie die Integration der EURATOM-Forschung in das allgemeine Rahmenprogramm für Forschung und Entwicklung. Der Abschluss von internationalen Abkommen sollte ebenfalls dem generell gültigen Verfahren angepasst werden.

Die Leitlinie dieser Vorschläge wurde wie folgt dargelegt:

- Gültigkeit der allgemeinen und spezifischen Ziele des Verfassungsvertrags auch für die Politiken im Bereich des EURATOM-Vertrags,
- Mitentscheidungsverfahren,
- die im Verfassungsvertrag (Teil I und II) festgelegten Bestimmungen zum Abschluss internationaler Abkommen, zum Haushaltsverfahren und zum Wettbewerbs- und Beihilfenrecht gelten auch für den EURATOM-Vertrag,
- die EURATOM-Forschung wird Bestandteil der allgemeinen Forschungspolitik und der EU-Rahmenprogramme für Forschung und Entwicklung,
- Einführung der Rechtsgrundlage für eine umfassende Rechtssetzung zum Schutz von Leben, Gesundheit und Umwelt.

Mittlerweile obsolet gewordene Teile des EURATOM-Vertrages sollten ausdrücklich aufgehoben werden.

Trotz all dieser vielfältigen Bemühungen im Konvent, sicher auch im Präsidium selbst, gelang keine inhaltliche Reform oder Einbeziehung eines entschlackten EURATOM-Vertrages in den Verfassungsvorschlag.<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> A.a.O., S. 2

<sup>78</sup> Zur Arbeit des Konvents zusammenfassend, siehe Joint Documentation der Conference of European Churches, des deutschen Büros der evangelischen Kirche und der Commission of the Bishop's Conferences of the European Community Joint Documentation, The evolution of a Constitution for Europe Convention, The Reports on the plenary sessions February 2002-July 2003 of the European Convention.

25.08.2021

Im Präsidium waren die Vertreter der nationalen Regierungen und der Europäischen Kommission in einer deutlichen Mehrheit; nur vier von zwölf stimmberechtigten Mitgliedern waren Parlamentarier. Frankreich war mit sieben Vollmitgliedern vertreten und die anderen drei großen Mitgliedstaaten (Deutschland, Großbritannien und Italien) mit sechs Vollmitgliedern.<sup>79</sup> Das Präsidium bestimmte Arbeitsgruppen, bestimmte über Änderungsanträge und stellte einen eventuellen Konsens auf Konventssitzungen fest. Insbesondere seinem Präsidenten Giscard d'Estaing, aber auch dem Gremium insgesamt, wurde oft Intransparenz vorgeworfen. Nicht einmal die Konventmitglieder hatten Zugang zu den Protokollen der ohnehin unter Ausschluss der Öffentlichkeit tagenden Präsidiumssitzungen.<sup>80</sup>

Was blieb, sind formalrechtliche Angleichungen im EURATOM-Vertrag, keine Einbindung in die neue Verfassung und es blieb eine nach wie vor gültige gemeinsame Erklärung einer Gruppe von Mitgliedstaaten:

*„54. Erklärung der Bundesrepublik Deutschland, Irlands, der Republik Ungarn, der Republik Österreich und des Königreichs Schweden: Deutschland, Irland, Ungarn, Österreich und Schweden stellen fest, dass die zentralen Bestimmungen des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft seit seinem Inkrafttreten in ihrer Substanz nicht geändert worden sind und aktualisiert werden müssen. Daher unterstützen sie den Gedanken einer Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, die so rasch wie möglich einberufen werden sollte.“<sup>81</sup>*

Kurz nach der Vorlage des Verfassungsentwurfs des Konvents am 20.6.2003 anlässlich des Europäischen Rats in Thessaloniki nahm das Europäische Parlament auf der Grundlage eines Berichts des Ausschusses für konstitutionelle Fragen zu dem Entwurf Stellung. In seiner Entschließung am 24. September 2003 wird begrüßt, dass die Union eine einzige Rechtspersönlichkeit erwerben wird. Weiter begrüßte das Parlament u.a.

*„die Abtrennung des EURATOM-Vertrags von der rechtlichen Struktur der künftigen Verfassung; fordert die Regierungskonferenz nachdrücklich auf, eine Konferenz zur Revision des Vertrags einzuberufen, um überholte und nicht mehr zutreffende*

<sup>79</sup> Zum Machtgefüge im Konvent, siehe Ben Crum, Centre for European Policy Studies, Brussels, Politics and Power in the European Convention, Politics: 2004 Vol 24 (1), 1-11

<sup>80</sup> Siehe Wagener, Sascha, Europa in schlechter Verfassung, Juni 2005, S. 5 ff.

<sup>81</sup> Erklärung Nr. 54 zum Vertrag über die Europäische Union (konsolidierte Fassung) 54. Abl. C 326/358 of 26.10.2012.



BECKER BÜTTNER HELD

25.08.2021

*Bestimmungen des Vertrags, insbesondere was die Förderung der Atomenergie und das Fehlen demokratischer Beschlussfassungsverfahren betrifft, aufzuheben.*<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> Entschließung zu dem Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa und zur Stellungnahme des Europäischen Parlaments zur Einberufung der Regierungskonferenz, Ziffer 11.

## **Teil 5 Die Eckpunkte für die Reform im Hinblick auf Österreichs Hauptanliegen – Analyse der Stärken und Schwächen der europäischen Nuklearpolitik im Zusammenhang mit dem EURATOM-Vertrag**

### **A. Einleitung**

Für die Frage der Vorbereitung eines Reformpfades für EURATOM ist es notwendig, sowohl die Stärken als auch die Schwächen kurz vorzustellen. Vorab soll bereits angemerkt werden, dass die Stärken, insbesondere über die EURATOM-Richtlinien und EuGH-Rechtsprechung, gleichwohl auch die Schwächen und Grenzen des EURATOM-Vertrages - insbesondere zu dem Fehlen von Vorschriften im Vertrag, der mangelnden Mitsprache des Europaparlaments sowie der fehlenden Harmonisierung eines europäischen Nuklearrechts mit starker Funktion der Kommission mit markieren.

### **B. Die Stärken europäischer Sicherheitsbestimmungen**

Europa hat sich in den vergangenen zwanzig Jahren unbestritten hin zu einem besonderen europäischen Haftungsrecht bewegt, welches allerdings nach wie vor in der Umsetzung stark von den Politiken der Mitgliedstaaten abhängt.

Zu den Stärken des Europäischen Nuklearrechts über die sekundärrechtlichen Vorschriften zählt, dass gerade auch über die Rechtsprechung des EuGH die Schwächen des EURATOM-Vertrages insbesondere im Bereich des Umweltschutzes abgemildert werden konnten. Europa hat Sicherheitsrichtlinien entwickelt, die international vorbildlich sind. Dies ändert jedoch nichts an den chronischen Mängeln des EURATOM-Vertrags, wie vor allem die fehlende ausdrückliche Rechtsgrundlage im EURATOM-Vertrag und die fehlende Mitentscheidung des Parlaments. Dennoch ist zu unterstreichen, dass es fortschrittliche Gesetzgebung gibt, deren Bestandsschutz es zu wahren gilt und die nicht über eine Reform des EURATOM-Vertrages - in welcher Form auch immer - gefährdet oder verwässert werden darf.

Zu den Stärken im Atomrecht, vor allem über Richtlinienentwicklung, kann gezählt werden, dass, nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs, die der EURATOM-

25.08.2021

Gemeinschaft zugewiesene<sup>83</sup> Aufgabe, einheitliche Sicherheitsnormen für den Gesundheitsschutz der Arbeitskräfte und der Bevölkerung aufzustellen, nicht ausschließt, „dass ein Mitgliedstaat strengere Schutzmaßnahmen festlegt, sofern dies in den Normen nicht ausdrücklich anders geregelt ist. Da diese Richtlinie Mindestvorschriften enthält, sollte es den Mitgliedstaaten freistehen, unbeschadet des freien Warenverkehrs im Binnenmarkt, wie er durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs definiert ist, strengere Maßnahmen zu dem unter diese Richtlinie fallenden Bereich zu erlassen oder beizubehalten“<sup>84</sup>.

## I. Beispiele

Insbesondere folgende Richtlinien und Empfehlungen sind exemplarisch herauszustellen<sup>85</sup>:

### 1) Richtlinie 2003/122/EURATOM und ihre Nachfolger

Die Richtlinie 2003/122/EURATOM des Rates vom 22. Dezember 2003 zur Kontrolle hoch radioaktiver umschlossener Strahlenquellen und herrenloser Strahlenquellen<sup>86</sup> befasst sich mit der Kontrolle hochradioaktiver umschlossener Strahlenquellen und herrenloser Strahlenquellen, einschließlich ausgedienter Strahlenquellen. In Einklang mit dem Gemeinsamen Übereinkommen über die Sicherheit der Behandlung abgebrannter Brennelemente und über die Sicherheit der Behandlung radioaktiver Abfälle, dem Verhaltenskodex der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) für die Sicherheit und Sicherung radioaktiver Strahlenquellen und der branchenüblichen Praxis können ausgediente umschlossene Quellen wiederverwendet, recycelt oder endgelagert werden. Dies erfordert in vielen Fällen, dass die Quelle oder die Ausrüstung, die die Quelle enthält, an einen Lieferanten oder Hersteller zur Re-Qualifizierung oder Bearbeitung zurückgeführt wird.

Diese Richtlinie wurde ersetzt durch Richtlinie 2013/59/EURATOM des Rates vom 5. Dezember 2013 zur Festlegung grundlegender Sicherheitsnormen für den Schutz vor den Gefahren einer Exposition gegenüber ionisierender Strahlung und zur Aufhebung der Richtlinien 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom,

---

<sup>83</sup> Nach Art. 2 b) EURATOM.

<sup>84</sup> Siehe Richtlinie 2013/51/EURATOM vom 22. Oktober 2013 zur Festlegung von Anforderungen an den Schutz der Gesundheit der Bevölkerung hinsichtlich radioaktiver Stoffe in Wasser für den menschlichen Gebrauch, Erwägungsgrund (6). Abl. L 296/12 vom 7.11.2013.

<sup>85</sup> Im Anhang findet sich eine vollständigere Übersicht der Richtlinien, Verordnungen, Mitteilungen und Empfehlungen.

<sup>86</sup> Abl. L 346/57 vom 31.12.2003.

97/43/Euratom und 2003/122/Euratom. Es wird untenstehend auf die besondere und im Interesse der Sicherheitsstandards positive Rolle des EuGH im Rahmen der Kompetenzen und Auslegung und der Suche nach hohen Sicherheitsstandards des EURATOM-Vertrages eingegangen werden. Richtlinie 2013/59/EURATOM trägt dieser Entwicklung ausdrücklich bereits in der einleitenden Rn (5) Rechnung: „Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union schließt die der Gemeinschaft durch Artikel 2 Buchstabe b des Euratom-Vertrags übertragene Aufgabe, einheitliche Sicherheitsnormen für den Gesundheitsschutz der Bevölkerung und der Arbeitskräfte aufzustellen, nicht aus, dass ein Mitgliedstaat strengere Schutzmaßnahmen festlegt, sofern dies in den Normen nicht ausdrücklich anders geregelt ist. Da diese Richtlinie Mindestvorschriften enthält, sollte es den Mitgliedstaaten freistehen, unbeschadet des freien Waren- und Dienstleistungsverkehrs im Binnenmarkt, wie er durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs definiert ist, strengere Maßnahmen zu dem unter diese Richtlinie fallenden Gegenstand zu erlassen oder beizubehalten.“

## 2) **Richtlinie 2006/117/EURATOM**

Die Richtlinie 2006/117/EURATOM des Rates vom 20. November 2006 über die Überwachung und Kontrolle der Verbringungen radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente<sup>87</sup> enthält ein System zur Überwachung und Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringungen radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente. Diese Richtlinie wurde insbesondere durch die Empfehlung 2008/956/EURATOM der Kommission vom 4. Dezember 2008 über Kriterien für die Ausfuhr radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente in Drittländer<sup>88</sup> ergänzt.

## 3) **Empfehlung 2006/851/EURATOM**

Die Empfehlung 2006/851/EURATOM der Kommission vom 24. Oktober 2006 für die Verwaltung der Finanzmittel für die Stilllegung kerntechnischer Anlagen und die Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle<sup>89</sup> behandelt die Sicherung und Angemessenheit der Finanzierung sowie Deckungsvorsorge und Transparenz, damit die Finanzmittel ausschließlich bestimmungsgemäß für den Stilllegungsprozess verwendet werden.

---

<sup>87</sup> Abl. L 337/21 vom 5.12.2006.

<sup>88</sup> Abl. L 338/69 vom 17.12.2008.

<sup>89</sup> Abl. L 330/31 vom 28.11.2006.

25.08.2021

#### 4) Die Empfehlung der Kommission vom 11. Oktober 2010 über die Anwendung des Artikel 37 EURATOM

Nach Art. 37 EURATOM ist jeder Mitgliedstaat verpflichtet, der EU-Kommission über jeden Plan zur Ableitung radioaktiver Stoffe aller Art die allgemeinen Angaben zu übermitteln, aufgrund derer festgestellt werden kann, ob die Durchführung dieses Plans eine radioaktive Verseuchung des Wassers, des Bodens oder des Luftraums eines anderen Mitgliedstaats verursachen kann. Die EU-Kommission gibt nach Anhörung der in Art. 31 EURATOM genannten Sachverständigengruppe innerhalb einer Frist von sechs Monaten ihre Stellungnahme ab. Mit Art. 37 EURATOM soll EU-weit ein möglichst wirksamer und lückenloser Gesundheitsschutz vor den Gefahren ionisierender Strahlung gewährleistet werden.<sup>90</sup>

Seit 1960 hat die EU-Kommission mehrere Empfehlungen<sup>91</sup> über die Anwendung des Art. 37 EURATOM veröffentlicht; die jüngste ist die Empfehlung vom 11. Oktober 2010 (2010/635/EURATOM).<sup>92</sup>

Die Empfehlungen der EU-Kommission an den Mitgliedstaat im konkreten Fall selbst sind zwar nicht bindend für diesen, aber die Mitgliedstaaten erkennen offenbar eine Bindungswirkung an. Nach der Rechtsprechung des EuGH im Fall „Cattenom“<sup>93</sup> können Mitgliedstaaten keine Maßnahme durchführen, bevor nicht

<sup>90</sup> Siehe auch Schärf, Wolf Georg, Europäisches Nuklearrecht (2008), S. 257 ff.

<sup>91</sup> Empfehlung vom 16. November 1960, Abl. 81 vom 21.12.1960, S. 1893/60.; Empfehlung 82/181/EURATOM, Abl. L 83 vom 29.3.1982, S. 15; Empfehlung, 91/4/EURATOM - Abl. L 6 vom 9.1.1991, S. 16; Empfehlung 99/829/EURATOM, Abl. L 324 vom 16.12.1999, S. 23.

<sup>92</sup> ABL. L 279/36 vom 23.10.2010.

<sup>93</sup> EuGH, Urteil vom 22. 9. 1988 – Rechtssache C-187/87 Vorlageverfahren des Verwaltungsgerichts Straßburg (Tribunal administratif) betreffend ein dem Gerichtshof nach Art. 150 EAG-Vertrag vorgelegte Frage der Auslegung des Art. 37 EURATOM-Vertrag. Das Saarland, verschiedene deutsche Gebietskörperschaften, französische und luxemburgische Vereinigungen für den Schutz des Moseltals und der Umwelt sowie Privatleute fochten die französischen interministeriellen Erlasse vom 21. Februar 1986 an, mit denen zum einen die Ableitung flüssiger radioaktiver Stoffe und zum anderen die Ableitung gasförmiger radioaktiver Stoffe aus vier Blöcken des Atomkraftwerks Cattenom im Departement Moselle genehmigt wurde. Diese Erlasse markierten das Ende eines Verwaltungsverfahrens, in dessen Verlauf zunächst am – 11. Oktober 1978 – festgestellt wurde, dass die für die Errichtung eines Atomkraftwerks mit zwei Blöcken von 900 Megawatt und zwei Blöcken von 1.300 Megawatt in Cattenom erforderlichen Arbeiten im öffentlichen Interesse liegen, sodann – zwischen dem 6. Juli 1979 und dem 31. März 1982 – Baugenehmigungen für die genannten Blöcke erteilt wurden und schließlich – zwischen dem 23. Juni 1982 und dem 29. Februar 1984 – Dekrete zur Genehmigung der Errichtung von vier Blöcken von jeweils 1.300 Megawatt in Cattenom erteilt wurden. Nach Auffassung der Kläger

eine entsprechende Kommissionsentscheidung nach Art. 37 EURATOM erlassen wurde.

Nach Auffassung des EuGH kommen unter Berücksichtigung dieses Zwecks des Art. 37 EURATOM den Empfehlungen sehr große Bedeutung zu, insbesondere deshalb, weil nur die EU-Kommission einen Gesamtüberblick über die Entwicklungen der Aktivitäten des nuklearen Bereichs im gesamten Unionsgebiet habe. Für die Abwendung der Gefahr einer radioaktiven Verseuchung sei es daher unerlässlich, dass die Stellungnahme der EU-Kommission, insbesondere, wenn darin eine Änderung des Plans oder der Erlass von Sicherheitsmaßnahmen in Zusammenarbeit zwischen zwei oder mehreren Mitgliedstaaten angeregt wird, von dem betroffenen Mitgliedstaat gründlich geprüft und berücksichtigt werden kann.<sup>94</sup>

Art. 37 EURATOM mit den Empfehlungen der EU-Kommission geben damit einen klaren Rahmen für das Vorsorgeprinzip, dessen Sinn und Stärke im Reformprozess zu erhalten ist.

## 5) Richtlinie 2009/71/EURATOM-Richtlinie 2014/87/EURATOM

Die Richtlinie 2009/71/EURATOM des Rates vom 25. Juni 2009 über einen Gemeinschaftsrahmen für die nukleare Sicherheit kerntechnischer Anlagen<sup>95</sup> erlegt den Mitgliedstaaten Verpflichtungen zur Schaffung und Aufrechterhaltung eines nationalen Rahmens für die nukleare Sicherheit auf. Auch wenn die nukleare Sicherheit kerntechnischer Anlagen im Mittelpunkt der genannten Richtlinie steht, wird in ihr darauf hingewiesen, dass es ebenfalls wichtig ist, eine sichere Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle, auch in Zwischen- und Endlagern, zu gewährleisten. Für diese Anlagen, die sowohl von der Richtlinie 2009/71/EURATOM als auch von der vorliegenden Richtlinie erfasst werden, sollten daher keine unverhältnismäßigen oder unnötigen Verpflichtungen eingeführt werden, insbesondere was die Berichterstattung anbelangt.

Sie wurde geändert durch Richtlinie 2014/87/EURATOM über einen Gemeinschaftsrahmen für die nukleare Sicherheit kerntechnischer Anlagen vom

---

hatte die französische Regierung dadurch gegen Artikel 37 EURATOM-Vertrag verstoßen, dass sie der Kommission erst am 29. April 1986, mithin erst nachdem die angefochtenen Erlasse ergangen waren, die allgemeinen Angaben über die Ableitung radioaktiver Stoffe aus dem Atomkraftwerk Cattenom übermittelte, obwohl Artikel 37 EURATOM vorschreibe, dass die Kommission vor der Genehmigung der Ableitung durch die zuständigen Behörden mit der Sache zu befassen sei.

<sup>94</sup> EuGH C-187/87, Rn. 13, 14 und 16.

<sup>95</sup> Abl. L 172/18 vom 2.7.2009.

25.08.2021

14. August 2014<sup>96</sup>. Im Gegensatz zur Vorgängerrichtlinie von 2009 enthält die Änderungsrichtlinie erstmals materielle technische Vorschriften im Bereich der nuklearen Sicherheit, insbesondere zum Sicherheitsziel, geregelt in Art. 8 a, welcher den Mitgliedstaaten als Referenz für die Durchführung vernünftigerweise erreichbarer Sicherheitsverbesserungen auch in bestehenden Anlagen dient.

Die Richtlinie betrifft vor allem Kernkraftwerke, Forschungsreaktoren und Zwischenlager. Sie gilt jedoch nicht für Endlager radioaktiver Abfälle. Die Endlagerungsgrundsätze sind vielmehr in der Richtlinie 2011/70/EURATOM des Rates vom 19. Juli 2011 über einen Gemeinschaftsrahmen für die verantwortungsvolle und sichere Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle<sup>97</sup> abgedeckt. Die Richtlinie 2011/70/EURATOM des Rates verpflichtet u.a. gem. Artikel 14 Abs. 2 auch die EU-Kommission, sowohl dem Rat als auch dem Parlament alle drei Jahre einen Bericht über die Fortschritte bei der Durchführung dieser Richtlinie und eine Bestandsaufnahme der im Gebiet der Gemeinschaft vorhandenen radioaktiven Abfälle und abgebrannten Brennelemente sowie Prognosen vorzulegen.<sup>98</sup>

Die Richtlinie 2014/87/EURATOM enthält Regelungen zur Schaffung eines rechtlichen und regulatorischen Rahmens für die nukleare Sicherheit, zu Organisation und Aufgaben der atomrechtlichen Behörden, zu den Pflichten der Betreiber kerntechnischer Anlagen, zur Aus- und Weiterbildung der Mitarbeiter aller Beteiligten sowie zur Information der Öffentlichkeit. Für die Behördenorganisation betont die Richtlinie das Trennungsprinzip. Dieser Grundsatz besagt, dass die staatlichen Funktionen der Genehmigung und Aufsicht über kerntechnische Anlagen durch staatsorganisatorische Maßnahmen funktional von Aufgaben zu trennen sind, die im Bereich der Förderung und Nutzung der Kernenergie liegen. Somit soll eine effektive Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde bei der Entscheidungsfindung über Maßnahmen im Hinblick auf die nukleare Sicherheit erreicht werden. Darüber hinaus sind die Mitgliedstaaten zur regelmäßigen Selbstbewertung in Form sogenannter Peer Reviews des nationalen Gesetzes-, Vollzugs- und Organisationsrahmens und der zuständigen Behörden verpflichtet.

---

<sup>96</sup> Abl. L 219/42 vom 25.7.2014.

<sup>97</sup> Abl. L 199/48 vom 2.8.2011.

<sup>98</sup> Siehe jüngster Bericht vom 15.5.2017 COM(2017) 236 finaler Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Fortschritte bei der Durchführung der Richtlinie 2011/70/EURATOM des Rates mit einer Bestandsaufnahme der im Gebiet der Gemeinschaft vorhandenen radioaktiven Abfälle und abgebrannten Brennelemente sowie den Perspektiven.

Der Bericht der Mitgliedstaaten über die Durchführung der Richtlinie ist der Kommission spätestens am 22. Juli 2020 vorzulegen.

## **II. Der lange Weg zur Richtlinie 2009/71/EURATOM – Symptom der Schwäche von EURATOM**

### **1) Der Kompetenzkonflikt zwischen EU-Kommission und Rat**

Der lange Weg zur Richtlinie 2009/71/EURATOM bzw. 2014/87/EURATOM zeigt eindringlich die Beschränkung des EURATOM-Vertrages und den Konflikt mit dem allgemeinen EU-Recht, zwischen Blockaden im Rat bei der Diskussion von Sicherheitsstandards für atomare Einrichtungen und Kompetenzen der EU-Kommission, der Rolle des Europaparlaments und der extensiven Auslegung des EURATOM/Vertrages durch den EuGH.

#### **a) Das Nuklearpaket der EU-Kommission aus dem Jahre 2002**

Die EU-Kommission hatte bereits im Rahmen ihrer Harmonisierungsbestrebungen im Bereich der Sicherheit in 2003 einen Vorschlag für ein gemeinschaftliches umfassendes Sicherheitsregime für die Anlagensicherheit und für die Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle im sogenannten Nuklearpaket vorgelegt, den sie jedoch sieben Jahre später in 2010 endgültig zurückzog, nachdem sie aufgegeben hatte, einen Kompromiss mit dem Rat zu finden.<sup>99</sup> Dennoch war mit dem Nuklearpaket nach wie vor der Rahmen gesetzt, der dann zur Richtlinie 2009/71/EURATOM führte. Es wurde auch der Konflikt um die Reichweite von EURATOM in gewisser Weise auf den Punkt gebracht.<sup>100</sup>

Das Nuklearpaket galt als „eines der umstrittensten Gesetzesvorhaben im Energiebereich“. Die EU-Kommission wollte ein gemeinsames europäisches Vorgehen bei nuklearen Sicherheitsstandards und bei der Entsorgung radioaktiver Abfälle erreichen. Einige Mitgliedstaaten stellten jedoch die Kompetenz der

<sup>99</sup> Siehe KOM(2003) 32 endgültig 2003/0021(CNS), 2003/0022(CNS); Vorschlag für eine Richtlinie (EURATOM) des Rates zur Festlegung grundlegender Verpflichtungen und allgemeiner Grundsätze im Bereich der Sicherheit kerntechnischer Anlagen; Vorschlag für eine Richtlinie (EURATOM) des Rates über die Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle; zurückgezogen am 18.09.2010, s. Rücknahme überholter Kommissionsvorschläge (2010/C 252/04), Abl. C 252/8 vom 18.9.2010.

<sup>100</sup> Vgl. auch: Short legal opinion concerning the evaluation of the applicability of Articles 31 and 32 of the EC EURATOM Treaty as legal basis for the current different draft directive proposals of the European Commission, the “Nuclear Safety Package”, prepared for The Greens / EFA Group of the European Parliament, December 2002, Dr. Dörte Fouquet, Kuhbier law firm.

25.08.2021

Gemeinschaft auf diesem Gebiet in Frage. Die EU-Erweiterung erschwerte die Debatte weiter, aufgrund der weitaus niedrigeren Sicherheitsstandards und unzulänglicher Rückstellungsregeln für den Rückbau von Anlagen in den neuen Mitgliedstaaten. Die kerntechnischen Anlagen von insgesamt fünf der zehn neuen Mitgliedstaaten sind veraltet und wurden auf der Grundlage alter und wenig sicherer sowjetischer Pläne gebaut.

In ihrer Mitteilung über das Nuklearpaket erklärt die EU-Kommission, es sei nicht mehr möglich, nukleare Sicherheit aus einer rein nationalen Perspektive zu betrachten: *"Nur ein gemeinsames Vorgehen kann gewährleisten, dass in einer auf achtundzwanzig Mitgliedstaaten angewachsenen Union ein hohes Niveau kerntechnischer Sicherheit aufrechterhalten wird"*.<sup>101</sup> Als Rechtsgrundlage für Maßnahmen in diesem Bereich, der Anwendungen der Kernenergie betrifft, sei zweifellos der Euratom-Vertrag heranzuziehen. *„Die Bestimmungen des Vertrags zum Gesundheitsschutz bieten einen allgemeinen Rahmen, der eigentlich alle Elemente umfasst, die die rechtliche Grundlage der Gemeinschaftszuständigkeit im Bereich der nuklearen Sicherheit bilden“*.<sup>102</sup> Im Übrigen würde diese Zuständigkeit, *„jenseits rein rechtlicher Aspekte“*, vom Rat anerkannt<sup>103</sup>. Ihre Vorschläge gaben der Kommission stärkere Überwachungsbefugnisse im nuklearen Sektor in allen Mitgliedstaaten. Die EU-Kommission forderte in Art. 9 des Entwurfs der Richtlinie über die Nukleare Sicherheit, Fonds für Mittel zur Stilllegung einzurichten. Der Entwurf schrieb in der ursprünglichen Version aus dem Jahre 2002 noch eine Nachweispflicht der Mitgliedstaaten vor, dass ihnen jeweils die nötigen Mittel für die Stilllegung kerntechnischer Anlagen zur Verfügung stünden. In einer veränderten Version der Kommission aus dem Jahre 2004 sollten sie nach Art. 9 Abs. 2 lediglich noch sicherstellen, *„...dass ausreichende Finanzmittel für die Stilllegungsarbeiten jeder kerntechnischen Anlage unter Berücksichtigung ihrer langen Durchführungsdauer in Form von Stilllegungsfonds bereitstehen. Diese Fonds müssen den Mindestkriterien im Anhang entsprechen.“* Für die EU-Kommission war es 2002 in Bezug auf die Stilllegung kerntechnischer Anlagen wichtig, in der Richtlinie gemeinschaftliche Regeln für die Einrichtung, Verwaltung und Verwendung von Stilllegungsfonds festzulegen, durch die gesichert werden kann, dass Ressourcen in ausreichendem Umfang verfügbar seien, um die Stilllegungsmaßnahmen unter Bedingungen durchzuführen, die den Schutz von Bevölkerung und Umwelt vor ionisierender Strahlung garantierten. Diese Fonds, die nach Auffassung der EU-

---

<sup>101</sup> S. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament - Nukleare Sicherheit im Rahmen der europäischen Union, COM(2002) 605 final, S. 11.

<sup>102</sup> A.a.O.

<sup>103</sup> A.a.O.

25.08.2021

Kommission erheblichen Umfang annehmen könnten, müssten so organisiert werden, dass die Verfügbarkeit der Mittel unter allen Umständen gewährleistet sei. Die EU-Kommission drang auf von den Mitgliedsstaaten zu übermittelnde regelmäßige Berichte und das Recht der EU-Kommission gegebenenfalls Maßnahmen ergreifen, um Missständen abzuhelpfen.<sup>104</sup>

Der Rat weigerte sich. Anschaulich wird der Konflikt in der Darstellung von Generaldirektor Jukka Laaksonen des finnischen staatlichen Amtes für Strahlung und nukleare Sicherheit (STUK) im November 2002: *„In July this year, the Commission provided a draft nuclear safety directive informally to a limited number of experts for getting their first comments. The draft had been prepared by the Commission staff without any external support. Informal comments were asked from the national nuclear regulators through WENRA (Western European Nuclear Regulators Association). WENRA comments were very critical and did not support the proposed draft. Some WENRA members felt that it was not appropriate to give comments "behind the back of their Governments", although there was a wide consensus on the text of comments“*.<sup>105</sup> In einem Schreiben an den damaligen Präsidenten der EU-Kommission, Romano Prodi, unterstrichen Deutschland und Großbritannien gemeinsam ihre Besorgnis, dass die Initiativen der Kommission mit dem Nuklearpaket zu keinen wirklichen Verbesserungen im Bereich der nuklearen Sicherheit führen würden. Sie betonten, dass nukleare Sicherheit und die Planung nuklearer Anlagen in den Zuständigkeitsbereich der einzelnen Mitgliedsstaaten falle und kritisierten die detaillierten Regeln in Bezug auf die von der Kommission vorgeschlagenen Stilllegungsfonds als unangemessen und unvereinbar mit dem Subsidiaritätsprinzip.<sup>106</sup>

## b) Der Kompromisspfad zu Sicherheitsstandards

Der Entwurf der Richtlinie 2009/71 ist somit als abgeschwächter Versuch der Kommission zum Erreichen einheitlicher Sicherheitsstandards zu sehen. Im Grunde ist die Richtlinie 2009/71/EURATOM vor allem ein Spiegel der Umsetzung des

<sup>104</sup> Siehe Pressemitteilung der EU-Kommission vom 6. November 2002, IP/02/1616.

<sup>105</sup> Vortrag auf ATS Seminar im November 2002; zu der WENRA Sicht, siehe auch Georg Hermes, Auf dem Weg zu einem europäischen Atomrecht?, in ZUR 1/2004, S. 12-14.

<sup>106</sup> Verweis zu Schreiben in <https://www.euractiv.de/section/energie-und-umwelt/linksdossier/nuklearpaket/>; siehe auch Proposals for a Euratom Directive setting out the basic obligations and General Principles on the Safety of Nuclear Installations-Government Response from the Replies to the Dtl Consultation Document of 21 August 2003, [http://www.dti.gov.uk/energy/nuclear/safety/nuclear\\_safety\\_response.pdf](http://www.dti.gov.uk/energy/nuclear/safety/nuclear_safety_response.pdf).

25.08.2021

Internationalen Übereinkommens über nukleare Sicherheit vom Juli 1994 (ÜNS), ergänzt durch weitere Sicherheitsbestimmungen.

**aa) Die Rechtsprechung des EuGH – C-29/99 zur Kompetenzfortbildung für EURATOM**

Die Richtlinie 2009/71/EG hätte nicht das Licht der Welt erblicken können, ohne eine vorherige, genehmigende Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs im Jahr 2002. Es war der Europäische Gerichtshof, der den Grundstein für die rechtlichen Initiativen der Kommission in diesem Bereich legte.

Der Rat behielt in seinem nicht veröffentlichten Beschluss vom 7.12.1998 über die Genehmigung des Beitritts der Europäischen Atomgemeinschaft zum Übereinkommen über Nukleare Sicherheit (ÜNS)<sup>107</sup> seine Positionen der nationalen Souveränität als Grundsatz zunächst bei, weil nach seiner Auffassung kein Artikel des EURATOM-Vertrags der Gemeinschaft die Zuständigkeit für die Regulierung, die Genehmigung und den Betrieb von kerntechnischen Anlagen verleihe.<sup>108</sup>

In dem Grundsatzurteil des EuGH<sup>109</sup> auf teilweise Nichtigkeitsklage der Kommission gegen den Rat zum o.g. Beschluss des Rates vom 7. Dezember 1998<sup>110</sup> hat dieser

---

<sup>107</sup> Vgl. Übereinkommen-Text in Abl. L 318/21 vom 11. 12. 1998.

<sup>108</sup> So auch etwa WENRA.

<sup>109</sup> Vgl. Urteil des EuGH vom 10. Dezember 2002, Rechtssache C-29/99; siehe ausführliche Analyse in: Georg Hermes, Aus dem Weg zu einem europäischen Atomrecht? in ZUR 1/2004, S. 12 ff.

<sup>110</sup> Das Übereinkommen über nukleare Sicherheit wurde am 17. Juni 1994 im Rahmen einer von der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) einberufenen diplomatischen Konferenz genehmigt und am 20. September 1994 zur Unterschrift aufgelegt. Es ist am 24. Oktober 1996 in Kraft getreten. Am 15. April 2002 hatten es 53 Staaten, darunter sämtliche Mitgliedstaaten der Gemeinschaft, ratifiziert. Ziel ist die Erreichung und Beibehaltung eines weltweit hohen Standes der nuklearen Sicherheit von Kernkraftwerken durch Verbesserung innerstaatlicher Maßnahmen und internationaler Zusammenarbeit, gegebenenfalls einschließlich sicherheitsbezogener technischer Zusammenarbeit; die Schaffung und Beibehaltung wirksamer Abwehrvorkehrungen in Kernkraftwerken gegen mögliche radiologische Gefahren, um den einzelnen, die Gesellschaft und die Umwelt vor schädlichen Auswirkungen der von solchen Anlagen ausgehenden ionisierenden Strahlung zu schützen; die Verhütung von Unfällen mit radiologischen Folgen und Milderung dieser Folgen, falls sie eintreten. Das Übereinkommen enthält eine Vielzahl von Berichtspflichten und Überprüfungstagungen. Zu diesen Verpflichtungen gehört auch, dass jede Vertragspartei zu der alle drei Jahre stattfindenden Überprüfungstagung einen Bericht über den erreichten Stand der nuklearen Sicherheit beziehungsweise über die von der Vertragspartei getroffenen Maßnahmen zur Erfüllung jeder einzelnen Verpflichtung vorlegt und hierzu Rechenschaft ablegt. Der Bericht ist etwa ein halbes Jahr vor Beginn der Überprüfungstagung beim Sekretariat des Übereinkommens über nukleare Sicherheit bei

25.08.2021

gegen einen Versuch einschränkender Auslegung der Schutzvorschriften des EURATOM-Vertrages durch den Rat geurteilt.

Zwar habe der EURATOM-Vertrag der Gemeinschaft nicht die Zuständigkeit übertragen, die Schaffung und die Funktionsweise von Kernanlagen zu regeln. Das sich aus dem Betrieb solcher Anlagen ergebende Risiko falle indes in die Zuständigkeit der Gemeinschaft<sup>111</sup>. In Bezug auf Art. 7 Abs. 2 Ziffer i)<sup>112</sup> des Übereinkommens macht der EuGH deutlich, dass es hier, entgegen dem Vorbringen des Rates, auf keinen Fall lediglich um innerstaatliche Sicherheitsvorschriften gehe und darum Art. 7 Abs. 2 Ziffer i) des Übereinkommens über nukleare Sicherheit nicht auf die Gemeinschaft angewandt werden könne, da er nur die Mitgliedstaaten betreffe. Der EuGH gibt demgegenüber den lapidaren Hinweis, dass nach Art. 30 Abs. 4 Ziffer ii) des Übereinkommens die regionalen Organisationen bei Angelegenheiten, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen, die Pflichten zu erfüllen haben, die das Übereinkommen den Mitgliedstaaten zuweist. Daher hätte Art. 7 des Übereinkommens in dem Absatz der Erklärung, in dem die Zuständigkeiten der Gemeinschaft angegeben werden, genannt werden müssen.

Der EuGH machte deutlich, dass die Bestimmungen des Titels II Kapitel 3 EURATOM und mithin auch die Befugnisse der Gemeinschaft weit auszulegen sind, um den Bestimmungen überhaupt praktische Wirksamkeit zu verleihen.<sup>113</sup> Er führt damit eine Rechtsprechung der weiten Auslegung zur Verleihung praktischer Wirksamkeit des Titels II Kapitel 3 EURATOM fort.<sup>114</sup> Die Entscheidung C-29/99 ist wichtig und

---

der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) in Wien zu hinterlegen und wird somit allen Vertragsparteien zur Verfügung gestellt.

<sup>111</sup> EUGH Rs C 29/99 Kommission gegen Rat, Rn. 89.

<sup>112</sup> Art. 7 (Rahmen für Gesetzgebung und Vollzug) lautet: „(1) Jede Vertragspartei schafft einen Rahmen für Gesetzgebung und Vollzug zur Regelung der Sicherheit der Kernanlagen und erhält diesen aufrecht.

(2) Der Rahmen für Gesetzgebung und Vollzug sieht folgendes vor:

- i) die Schaffung einschlägiger innerstaatlicher Sicherheitsvorschriften und -regelungen;
- ii) ein Genehmigungssystem für Kernanlagen und das Verbot des Betriebs einer Kernanlage ohne Genehmigung;
- iii) ein System für behördliche Prüfung und Beurteilung von Kernanlagen, um feststellen zu können, ob die einschlägigen Vorschriften und Genehmigungsbestimmungen eingehalten werden;
- iv) die Durchsetzung der einschlägigen Vorschriften und Genehmigungsbestimmungen, einschließlich Aussetzung, Änderung oder Widerruf“.

<sup>113</sup> EuGH Urteil C-29/99.

<sup>114</sup> Siehe bereits EuGH Rechtssache 187/87 „betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 150 EAG-Vertrag vom Tribunal Administratif Straßburg, in dem bei diesem anhängigen Rechtsstreit Saarland und andere gegen Minister für Industrie, Post- und Fernmeldewesen und Fremdenverkehr und andere“.

wertvoll im Hinblick auf die verbesserte gesetzliche Sicherung einer weiteren Schutzkompetenz auf europäischer Ebene und hat gerade den Weg geebnet für das umfassende rechtliche Nuklearpaket der Kommission aus dem Jahre 2003<sup>115</sup>. Sie hat über eine Erweiterung des Wortlauts kompetenzrechtliche Klarheit der Artikel 32 ff. EURATOM bewirkt.

Dennoch ist der Nachteil dieser extensiven Auslegung, dass einerseits das Primat des Unionsrechts für Bereiche, die nicht speziell im EURATOM-Vertrag geregelt sind, verwässert wurde und dass damit andererseits auch das Parlament weiter im Legislativverfahren außen vorbleiben muss.

#### **bb) Das Ursprungsurteil des EUGH zu Auslegungsregeln C-70/88 für EURATOM**

Das Urteil Rechtsache C-29/99 verweist in Rn. 80 ausführlich auf das Urteil des EuGH im Verfahren Rechtssache C-70/88. In diesem Verfahren des Europäischen Parlaments gegen den Rat der Europäischen Gemeinschaften zur Frage der Kontamination von Lebensmitteln ging es um die Zulässigkeit einer nach den Artikeln 173 EWG-Vertrag und 146 EAG-Vertrag erhobenen Klage auf Nichtigerklärung der Verordnung (EURATOM) Nr. 3954/87 des Rates vom 22. Dezember 1987 zur Festlegung von Höchstwerten an Radioaktivität in Nahrungsmitteln und Futtermitteln im Falle eines nuklearen Unfalls oder einer anderen radiologischen Notstandssituation<sup>116</sup>. Die angegriffene Rechtsgrundlage für die Verordnung war Art. 31 EURATOM-Vertrag. Das Parlament begehrte Art. 100 a EWG-Vertrag als Grundlage.

Der EuGH wies zunächst die Einrede des Rates der Unzulässigkeit zur Klagebefugnis des Parlaments zurück, da dieses eine Beeinträchtigung seiner Befugnisse infolge der Wahl der Rechtsgrundlage der angefochtenen Handlung geltend mache und setzte das Verfahren in der Hauptsache fort.<sup>117</sup>

Im Urteil zur Hauptsache unterstrich der EuGH, dass nach ständiger Rechtsprechung im Rahmen des Zuständigkeitssystems der Gemeinschaft, die Wahl der Rechtsgrundlage eines Rechtsakts nicht allein davon abhängt, welches nach der Überzeugung eines Organs das angestrebte Ziel ist, sondern die Wahl der Grundlage

---

<sup>115</sup> Vgl. Brüssel, 7.1.2005 KOM(2004) 861 endgültig Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und an den Rat Nukleare Sicherheit und Sicherheitsüberwachung – EURATOM-Aktivitäten im Jahr 2003.

<sup>116</sup> Abl. L 371/11)

<sup>117</sup> Siehe Urteil des EuGH vom 22. Mai 1990 zur Rechtssache C-70/88.

muss sich auch auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände stützen. Zu diesen Umständen gehören insbesondere Ziel und Inhalt des Rechtsakts<sup>118</sup>. Das Parlament hatte geltend gemacht, dass die Artikel 30 ff. EAG-Vertrag zum einen nicht die sogenannten „Sekundärstrahlungen“, also die von kontaminierten Erzeugnissen ausgehenden Strahlungen, erfassten und zum anderen nur auf den Schutz der von der Kernindustrie unmittelbar betroffenen Personen gerichtet seien. Der EuGH kam jedoch unter Anwendung dieser Zuständigkeitsregelung zu dem Ergebnis, dass die Art. 31 ff. EURATOM darauf abzielen, „...einen lückenlosen und wirksamen Gesundheitsschutz der Bevölkerung gegen die Gefahren durch ionisierende Strahlungen sicherzustellen, ungeachtet der Strahlungsquelle und unabhängig davon, welche Personengruppen diesen Strahlungen ausgesetzt sind.“<sup>119</sup>

**cc) Das Urteil C-48/14 zur Rechtsgrundlage für ein Tätigwerden der Gemeinschaft zum Schutz vor radonhaltigem Wasser über EURATOM**

In einem weiteren bedeutenden und jüngeren Verfahren<sup>120</sup> des Europäischen Parlaments gegen den Rat der Europäischen Union vor dem EuGH ging es wiederum um eine Nichtigkeitsklage, wegen aus Sicht des Parlaments falscher Rechtsgrundlage zur bereits zitierten Richtlinie 2013/51 EURATOM des Rates vom 22. Oktober 2013 zur Festlegung von Anforderungen an den Schutz der Gesundheit der Bevölkerung hinsichtlich radioaktiver Stoffe in Wasser für den menschlichen Gebrauch. Anstatt der Verabschiedung auf Art. 31 und 32 EURATOM als Grundlage, hätte die Richtlinie nach Auffassung des Parlaments auf Art. 192 AEUV gestützt werden müssen.

Das Parlament hatte vorgetragen, dass die angefochtene Richtlinie bestimmte Bestandteile aufweise, die denen in Anhang I Teil C der Richtlinie 98/83/EG des Rates vom 3. November 1998 über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch entsprächen, welche ihrerseits damals auf Art. 130 s Abs. 1 des EGC gestützt worden waren und nach Lissabon jetzt sicher auf Art. 192 Abs. 1 AEUV, und damit das Mitentscheidungsverfahren gestützt worden wären.

Der EuGH urteilte, dass die Rechtsgrundlage rechtmäßig von Art. 31 EURATOM gewählt werden konnte und sich dies aus ständiger Rechtsprechung, dass die Wahl der Rechtsgrundlage eines Rechtsakts auf objektiven und gerichtlich nachprüfbaren

<sup>118</sup> Siehe etwa Urteil des EuGH vom 11.6.1991 in der Rechtssache C - 300/89Rn. 10.

<sup>119</sup> Urteil des EuGH vom 4.10.199 in der Rechtssache C-70/88, Rn.14.

<sup>120</sup> Rechtssache C-48/14-, EuGH Urteil vom 12. 2. 2015.

25.08.2021

Umständen beruhen muss, zu denen das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts gehören, ergebe.<sup>121</sup>

Dabei spiele es keine Rolle, welche Rechtsgrundlage für den Erlass anderer Rechtsakte der Union, die gegebenenfalls ähnliche Merkmale aufweisen, herangezogen wurde, da die Rechtsgrundlage eines Rechtsakts anhand seines Ziels und Inhalts zu bestimmen sei.

Die Zielsetzung der angefochtenen Richtlinie entspräche somit der Zielsetzung einer Grundnorm im Sinne von Art. 30 EURATOM, mit der der Schutz der Gesundheit der Bevölkerung gegen die Gefahren ionisierender Strahlungen gewährleistet werden soll.

Zum Vorbringen des Parlaments, das Hauptziel der angefochtenen Richtlinie entspreche den in Art. 191 Abs. 1 AEUV aufgeführten Zielen der Umweltpolitik der Union, so dass sie auf Art. 192 Abs. 1 AEUV hätte gestützt werden müssen, sei festzustellen, dass die Umweltpolitik der Union nach Art. 191 Abs. 1 AEUV zwar u. a. zur Verfolgung des Ziels des Schutzes der menschlichen Gesundheit beitrüge, die Bestimmungen von Titel II Kapitel 3 des EAG-Vertrags weit auszulegen seien, um ihnen praktische Wirksamkeit zu verleihen.<sup>122</sup> Im Übrigen sei der betreffende Rechtsakt, wenn die Verträge eine spezifischere Bestimmung enthalten, die als Rechtsgrundlage für ihn dienen kann, auf diese Bestimmung zu stützen.<sup>123</sup>

### III. Zwischenergebnis

Europa muss sich hinsichtlich der Entwicklung von starken Sicherheitsgrundsätzen im Bereich des nuklearen Sekundärrechts nicht verstecken.

Es ist insoweit extensiver Vertragsauslegung des EuGH und klarer Initiativen der EU-Kommission zu verdanken, dass zumindest der Anwendungsbereich des EURATOM-Kapitels 3 (Gesundheitsschutz) ausweitend auch auf nichtoriginär geregelte Bereiche wie Abfall erweitert wurde.

Andererseits verwässert die extensive Auslegung durch den EuGH die Forderungen insbesondere des Europäischen Parlaments nach Mitentscheidung und Reform. Die Rechtsprechung entkoppelt in gewisser Weise weiter die EURATOM-Welt kleiner

---

<sup>121</sup> EuGH Urteil v. 12.02.2015, C-48/14, Rn 29 f.

<sup>122</sup> A.a.O. Rn 34 f.

<sup>123</sup> A.a.O. Rn 35 f.

Schritte auf dem Weg zu einer Harmonisierung und Sicherheitsrechtsentwicklung auf der einen Seite von den Fortschritten des EU-Rechts auf der anderen Seite.

Trotz der Fortschritte im Sekundärrecht in wichtigen Bereichen der nuklearen Sicherheit und des Abfallrechts, haftet dem EURATOM-Vertrag das Stigma einer „*failed community*“ an. Er bleibt zurück hinter den Umweltschutz- und Abfallrechtsentwicklungen nach EGV und AEUV. Er bietet keinen holistischen, lebenszyklusorientierten Zugang zur friedlichen Nutzung der Atomenergie. Es fehlt eine notwendige Einbeziehung aller Schritte von den Ressourcen, der Planung und den Genehmigungsgrundsätzen, über den Betrieb der Anlagen, die Fragen der Laufzeit, die Laufzeitverlängerungsvoraussetzungen bis hin zum Rückbau und dem sicheren Umgang und der Zwischen- und Endlagerung für radioaktive Abfälle sowie eine klare Unterstellung unter das europäische Umweltrecht mit der Erkenntnis, dass es auch um den Schutz der Umwelt und Lebensgrundlagen, neben dem Schutz der Bevölkerung und der Arbeitnehmer gehen muss. Der EURATOM-Vertrag enthält Bestimmungen – wie etwa in Kapitel VI zur Versorgung mit spaltbarem Material – die keine praktische Anwendung in den Mitgliedstaaten und der Arbeit der Kommission fanden. Defizite weisen auch die wichtigen Bestimmungen zu Nichtverbreitung von Kernmaterial und entsprechende Sicherheitsmaßnahmen sowie der Gesundheitsschutz auf.

Gerade die Stärkenanalyse hat demnach auch aufgezeigt, dass eine Reform des EURATOM-Vertrages an sich dringend erforderlich ist. Wie dargelegt werden wird, muss der EURATOM-Vertrag – den Vorschlägen aus und um die Zeit des Verfassungskonvents folgend - einerseits entschlackt werden, wo immer möglich, sollten die Bestimmungen des AEUV künftig Anwendung finden. Andererseits sollte geprüft werden, ob er neue Bestimmungen in den Bereichen Umweltschutz, Nachhaltigkeit, Strahlenschutz, Entsorgung und Endlagerung von Abfällen, Rückbau und Laufzeitfragen sowie ein einheitliches und fortschrittliches Europäisches Haftungsrecht enthalten soll. Die Defizite des EURATOM-Vertrages werden im Folgenden erläutert.

## **C. Die Defizite**

### **I. Überblick**

Insbesondere diejenigen Mitgliedstaaten, die nach dem Scheitern einer EURATOM-Reform während der Verfassungsverhandlungen im Jahr 2003 und 2004 ihren Willen gemeinsam bekundet hatten, besondere Reformverhandlungen zu EURATOM auf den Weg zu bringen, sollten sich vor dem Hintergrund klarer Versäumnisse des

25.08.2021

EURATOM-Vertrages und vor dem Hintergrund der Tatsache ohnehin notwendiger Verhandlungen mit dem Vereinigten Königreich nach Art.106 a EURATOM<sup>124</sup> i.V.m. Art. 48 EUV auf den gemeinsamen Weg zu einer Verfassungsreform des EURATOM-Vertrages machen.

Hierzu soll zusammenfassend aus den Stenographischen Protokollen des österreichischen Bundesrates mit dem Bericht des Parlamentsausschusses für Verfassung und Föderalismus vom 23. Mai 2005 zitiert werden:

*„...Der EURATOM-Vertrag bleibt als selbständiger Vertrag mit eigener Rechtspersönlichkeit erhalten. In einem Protokoll zum Verfassungsvertrag werden lediglich die im Hinblick auf den mit der Union gemeinsamen Haushalt und die gemeinsamen Organe unumgänglichen technischen Anpassungen vorgenommen. Aus Gründen der Vereinfachung, Transparenz und Effizienz hat Österreich diese Neuordnung des Vertragswerkes inhaltlich vollumfänglich mitgetragen. Aus österreichischer Sicht bleibt dabei aber ein wesentliches Manko, dass sich eine substantielle Reform des EURATOM-Vertrages trotz nachdrücklicher Bemühungen vorerst nicht als konsensfähig erwies. Dennoch gelang es Österreich, die Perspektive einer umfassenden Reform des EURATOM-Vertrages offen zu halten. In einer gemeinsamen Erklärung von Österreich, Deutschland, Irland, Schweden und Ungarn zur Schlussakte des Verfassungsvertrags wird am Ziel einer ehestmöglichen Einberufung einer EURATOM-Revisionskonferenz festgehalten.“<sup>125</sup>*

Eine Reform wird auf den verschiedenen oben dargestellten Reformvorschlägen aus dem Verfassungskonvent aufbauen können. Zu ergänzen sind Bereiche, die bislang

---

<sup>124</sup> Durch Art. 3 des Protokolls Nr. 2 (in Verbindung mit Artikel 5) des Vertrags von Lissabon vom 13. Dezember 2007 wurde folgender Artikel eingefügt: "Art. 106a (1) Art. 48 Abs. 2 bis 5 und die Art. 49 und 50 des Vertrags über die Europäische Union sowie das Protokoll über die Übergangsbestimmungen gelten auch für diesen Vertrag.

(2) Im Rahmen dieses Vertrags sind die Bezugnahmen auf die Union, die den "Vertrag über die Europäische Union", auf den "Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union" oder auf die "Verträge" in den in Absatz 1 aufgeführten Bestimmungen sowie in den Bestimmungen der Protokolle, die den Verträgen sowie diesem Vertrag beigefügt sind, als Bezugnahmen auf die Europäische Atomgemeinschaft und diesen Vertrag zu verstehen.

(3) Die Vorschriften des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union beinhalten keine Abweichung von den Vorschriften dieses Vertrags".

<sup>125</sup> Siehe Nr. 7.246 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Bundesrates, Bericht des Ausschusses für Verfassung und Föderalismus über den Beschluss des Nationalrates vom 11. Mai 2005 betreffend einen Vertrag über eine Verfassung für Europa samt Protokolle, Anhänge und Schlussakte; [https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/BR/I-BR/I-BR\\_07246/fnameorig\\_042089.html](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/BR/I-BR/I-BR_07246/fnameorig_042089.html).

nicht einmal ansatzweise im EURATOM-Vertrag behandelt wurden und auch nicht besonderer Gegenstand der Konventberatungen waren.

Folgende Eckpunkte sollten bereits für einen Auftrag an einen Konvent zur Reform des EURATOM-Vertrages vorgemerkt werden:

- Die Einführung der Prinzipien des Umweltvölker- und Nachbarrechts;
- Die Sicherung von Grundsätzen der Verpflichtungen um Sicherheit, Stilllegung, Rückbau und der sicheren Endlagerung von radioaktiven Abfällen in harmonisierten Prinzipien, klarer Verantwortung und einer Überwachungs- und Koordinierungsfunktion durch die EU- Kommission;
- Die Auflösung des gemeinsamen Marktes nur für EURATOM;
- Die Einführung eines einheitlichen europäischen Haftungsregimes.

Angesichts der liberalisierten Grundsätze des Energiemarktes<sup>126</sup> enthält der aktuelle EURATOM-Vertrag weitgehend veraltete Bestimmungen, beginnend mit dem Konzept und dem "Leitmotiv" der Förderung der zivilen Nutzung der Kernenergie. Schon mit Blick auf das Ende des Europäischen Kohle- und Stahlvertrags in den vergangenen Jahren ist der Gedanke einer Förderung der Kernenergie gegenüber jeder anderen Energiequelle parallel zum liberalisierten Energiemarkt ein ständiges Hindernis für einen fairen und offenen Wettbewerb und ein Verstoß gegen den von Herrn Farnleitner und KollegInnen im Konvent eingebrachten Prinzips eines „*level playing field*“.

---

<sup>126</sup> Hier soll auch verwiesen auf die Beitritts -Akte in 1994 und auf EU-Abl. Amtsblatt Nr. C 241 vom 29/08/1994 S. 0382, und die Gemeinsame Erklärung zur Anwendung des EURATOM-Vertrages im Rahmen der „Akte über die Bedingungen des Beitritts des Königreichs Norwegen, der Republik Österreich, der Republik Finnland und des Königreichs Schweden und die Anpassungen der die Europäische Union begründenden Verträge, Schlussakte - II. Erklärungen der Bevollmächtigten“-„Gemeinsame Erklärung zur Anwendung des EURATOM-Vertrags: Unter Verweis darauf, dass die die Europäische Union begründenden Verträge unbeschadet der Regeln für den Binnenmarkt ohne Diskriminierung für alle Mitgliedstaaten gelten, erkennen die Vertragsparteien an, dass die Mitgliedstaaten als Vertragsparteien des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft die Entscheidung über die Erzeugung von Kernenergie entsprechend ihren eigenen politischen Ausrichtungen treffen. Was die Entsorgung beim Kernbrennstoffkreislauf betrifft, so ist jeder Mitgliedstaat für die Festlegung seiner eigenen Politik verantwortlich.“

## II. Schwächenanalyse im Überblick

Diese Arbeit kann nur einen ersten Überblick der Eckpunkte für eine notwendige Schwächenanalyse des EURATOM-Vertrages und des darauffolgenden Sekundärrechts geben.

Fest steht, dass die Präambel, der Förderzweck allgemein, die Forschungsförderung, Kenntnisverbreitung, Gemeinschaftseigentum, der gemeinsame Markt und die Außenbeziehungen gemäß dem EURATOM-Vertrag im Gleichklang mit den Ansätzen im Verfassungskonvent weitgehend gestrichen werden können.

### 1) Art. 203 und Art. 106 a EURATOM – Fragen der Anwendung, der Auslegung und der Kompetenz sowie ihrer Grenzen

In der obigen Entscheidung des EuGH, Rechtssache 29/99, hat dieser den Anwendungsbereich der Art. 30 ff EURATOM erweitert vor der Frage, dass der Vertrag selbst unmittelbar keine Bestimmungen über Anlagen zur Kernenergieerzeugung enthält. Darum wurde es für erforderlich angesehen, Auslegungsregeln für die Art. 30 ff zu entwickeln, um zu entscheiden, ob diese Artikel als Rechtsgrundlage auch für die Fragen zum Beitritt zum Übereinkommen über nukleare Sicherheit Anwendung finden können. Der pragmatische und vom Sicherheitsaspekt her zu begrüßende Ansatz des EuGH im Sinne der auslegenden Anwendung der Art. 30 ff. EURATOM einerseits und die Begrenzungen der Beteiligungsrechte des Parlaments und die Grenzen einer europäischen Sicherheitsüberwachung andererseits wurden bereits oben erörtert.

Auch die Anwendung des Art. 203 EURATOM ist problematisch. Wie dargestellt, wird im Zweifel trotz Fehlens ausdrücklicher Handlungsermächtigungen im EURATOM-Vertrag durchaus auch Art. 203 EURATOM-Vertrag als Rechtsgrundlage gewählt. Die Anwendung des Art. 203 EURATOM birgt jedoch Risiken. Auf keinen Fall kann dieser Auffangartikel angewendet werden, wenn nicht klar herleitbar ist, dass mit einer solchen Regelung eines der Ziele des EURATOM-Vertrages nach Art. 2 EURATOM erreicht werden soll.

Es muss um spezifische Maßnahmen auf dem Kerngebiet des EURATOM-Vertrages gehen. So sind mit Art. 203 EURATOM Regelungen als Grundlage nicht zulässig, die de facto auf eine Änderung des Vertrages hinauslaufen, ohne dass das hierfür vorgesehene Vertragsänderungsverfahren genutzt wird. Insbesondere in der Diskussion um das Nuklearpaket von 2002 und um den Vorschlag der EU-

25.08.2021

Kommission, eine Entsorgungsgemeinschaft mit Fristen an die Mitgliedstaaten zur Einrichtung etwa von Endlagerstellen, wäre die Kernkompetenz des EURATOM-Vertrages nicht umfasst gewesen.<sup>127</sup>

Wie dargestellt, ist eine Reform des EURATOM-Vertrages notwendig, um ihn dem gesamten Lebenszyklus einer Regelung auf europäischer Ebene zuzuführen. Vor diesem Hintergrund zeigt sich deutlich, dass ohne eine solche Reform eine vollständige europäische Entsorgungspolitik dauerhaft nicht zu verwirklichen ist, es sei denn, man würde das gesamte Kapitel zur Gesundheit aus dem EURATOM-Vertrag streichen und damit originär für Umwelt und Gesundheit den AEUV-Vertrag künftig allein anwenden.

Dies führt dann zu dem dritten Aspekt in diesem Zusammenhang: das Verhältnis von „lex specialis“ zu „lex generalis“ seit dem Lissabon-Vertrag.

Nach der Rechtslage vor dem Vertrag von Lissabon war gemäß Art. 305 Abs. 2 EGV a. F. der spezielle EURATOM-Vertrag gegenüber den allgemeinen Regeln des EGV vorrangig. Soweit die Rechtsmaterie im EURATOM-Vertrag abschließend geregelt ist, hat die spezielle Norm des EURATOM-Vertrages Vorrang. Weder im AEUV noch im EUV findet sich nun eine Bestimmung, die einen Vorrang des EURATOM-Vertrages beschreibt.<sup>128</sup> Allerdings führte der Vertrag von Lissabon den Art. 106a EURATOM ein, dessen Abs. 1 die Regelungen des AEUV aufzählt, die auf den EAGV Anwendung finden sollen<sup>129</sup>.

## 2) Das Primat der Förderung der Nukleartechnologie

### a) Überblick

Die im EURATOM-Vertrag in Art. 1 formulierte Aufgabe der Gemeinschaft, die Voraussetzungen für die rasche Errichtung und das Wachstum der Nuklearindustrie

<sup>127</sup> Siehe Hermas, a.a.O. S. 21 ff, insbesondere S. 25: Der „...Bereich der nuklearen Entsorgung stellt eine über den Gesundheitsschutz hinausreichende Aufgabe dar, für die der Atomgemeinschaft sowohl die Aufgaben- als auch die Regelungszuständigkeit fehlt“.

<sup>128</sup> Siehe auch Severin Fischer, EURATOM und die Energiewende, SWP Arbeitspapier EU Integration FG 1 2011/Nr. 03, Oktober 2011, S. 5 f.

<sup>129</sup> Art. 106 a Abs. 1 lautet: Art. 106a Abs. 1 EURATOM lautet:

(1) Art. 7, die Art. 13 bis 19, Art. 48 Absätze 2 bis 5 und die Artikel 49 und 50 des Vertrags über die Europäische Union, Art. 15, die Art. 223 bis 236, die Art. 237 bis 244, Art. 245, die Art. 246 bis 270, die Art. 272, 273 und 274, die Art. 277 bis 281, die Art. 285 bis 304, die Art. 310 bis 320, die Art. 322 bis 325 und die Art. 336, 342 und 344 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union sowie das Protokoll über die Übergangsbestimmungen gelten auch für diesen Vertrag.

zu schaffen, kann zur Rechtfertigung von entsprechenden Forschungsprogrammen, für Darlehen für die Atomindustrie und zur Rechtfertigung von staatlichen Beihilfen dienen. Das steht konträr zum Grundprinzip der Liberalisierung der Energiemärkte im Wettbewerbsrahmen des EU-Vertrags.

Auflösungsbedürftig sind danach Art. 1 EURATOM und alle nachfolgenden Regelungen, die dem Förderprinzip zuzuordnen sind.

Hierzu gehören insbesondere – siehe auch sogleich –

- Teile von Art. 2 EURATOM, der u. a. die Verpflichtung enthält, die Forschung zu entwickeln und die Verbreitung der technischen Kenntnisse sicherzustellen, und für die regelmäßige und gerechte Versorgung aller Benutzer der Gemeinschaft mit Erzen und Kernbrennstoffen Sorge zu tragen und
- der gesamte Titel II des EURATOM-Vertrages, der in Art. 4 bis Art. 29 Regelungen zur Förderung der Forschung, Verbreitung der Kenntnisse und Erteilung von Lizenzen enthält.

In diesem Zusammenhang ist ebenfalls auf die Streichungsnotwendigkeit des gesamten Kapitels zum Gemeinsamen Markt auf dem Kerngebiet (Artikel 92 ff.) im EURATOM-Vertrag zu verweisen. Alle diese Bestimmungen suggerieren gemeinsam einen Förderzweck.

## **b) Das Problem der Genehmigung von Beihilfen für Neubau von Atomkraftwerken**

Es ist dargelegt worden, dass die EU-Kommission und der EuG auch die Beihilfen für den Neubau von Atomkraftwerken als unter dem Prinzip des gemeinsamen europäischen Interesses unter Hinweis auf Art. 1 und Art. 2 c) sowie Art. 40 EURATOM-Vertrag für rechtfertigbar unter Art. 107 Abs. 3 c) AEUV ansahen. Dies passt nicht in die Gegenwart eines mehr und mehr liberalisierten Energiebinnenmarktes in der EU.

Im o.g. Verfahren um die Genehmigung der Beihilfen des Vereinigten Königreiches, für den Neubau des Atomkraftwerkes Hinkley Point, in dem sich Österreich besonders engagiert hat, hatte die EU-Kommission Bedenken, ob die Frage der Sicherung der Versorgung durch den Bau dieses Kraftwerks die Kriterien für Genehmigungsfähigkeit unter dem Begriff eines gemeinsamen Interesses nach EU-

25.08.2021

Beihilfenrecht erfüllen würde. Allerdings sah die Kommission nach dem Hauptprüfverfahren dieses Merkmal in Übereinstimmung mit dem EURATOM-Vertrag wegen der dritten Einleitungsformel der Präambel<sup>130</sup> und Art. 1 des EURATOM-Vertrages als erfüllt an sowie außerdem vor dem Hintergrund, dass es Aufgabe der EU-Kommission sei, zu gewährleisten, dass die Vorschriften des EURATOM-Vertrages angewendet werden.<sup>131</sup> Die EU-Kommission verwies auch besonders zur Begründung auf den Gemeinsamen Markt auf dem Kerngebiet nach Kapitel 9 EURATOM-Vertrag als speziellem Markt, der besonderes Marktversagen erfahren kann und für besondere Risiken staatliche Intervention erfordern kann.<sup>132</sup>

Wie oben dargestellt, hat der EuGH im Wesentlichen die Entscheidung des EuG bestätigt.

### c) Der überholte gemeinsame Markt im EURATOM-Vertrag

Das Kapitel 9 mit der Festlegung eines gemeinsamen Marktes auf dem Kerngebiet und insbesondere Art. 93 EURATOM hatte im Übrigen auch direkt negativen Einfluss auf die energiepolitische Entscheidung der Bundesrepublik Deutschland mit ihrer Atomgesetznovelle aus dem Jahre 2001 aus der zivilen Nuklearwirtschaft vollständig auszusteigen und nicht allein die Atomkraftwerke über einen bestimmten Zeitrahmen dauerhaft abzuschalten und zurückzubauen, sondern auch von Mitte 2005 an, die Ausfuhr von bestrahlten Brennelementen zur Wiederaufarbeitung ins europäische Ausland zu verbieten.

Der Deutsche Bundestag hat am 14. Dezember 2001 die Novelle des Atomgesetzes verabschiedet. Kurz zuvor, am 12. Dezember 2001, wies François Lamoureux,

---

<sup>130</sup> Die dritte Einleitungsformel lautet: „IN DER ÜBERZEUGUNG, dass nur ein gemeinsames Vorgehen, ohne Verzug unternommen, Aussicht bietet, die Leistungen zu verwirklichen, die der schöpferischen Kraft ihrer Länder entsprechen“; dies ist gefolgt von der vierten Einleitungsformel: „Entschlossen, die Voraussetzungen für die Entwicklung einer mächtigen Kernindustrie zu schaffen, welche die Energieerzeugung erweitert, die Technik modernisiert und auf zahlreichen anderen Gebieten zum Wohlstand ihrer Völker beiträgt...“.

<sup>131</sup> Siehe Kommissionsentscheidung SA.4947, Rn. 370 und 371: "As recognised in past Commission decisions, the EURATOM Treaty aims at creating the "conditions necessary for the development of a powerful nuclear industry which will provide extensive energy sources. This objective is further reiterated in Art 1 of the EURATOM Treaty, which establishes that "it shall be the task of the Community to contribute to the raising of the standard of living in the Member States (...) by creating the conditions necessary for the speedy establishment and growth of nuclear industries." "On this basis, the EURATOM Treaty establishes the EURATOM Community, foreseeing the necessary instruments and attribution of responsibilities to achieve these objectives. The Commission must ensure that the provisions of this Treaty are applicable.

<sup>132</sup> Rn 381, 382.

25.08.2021

damaliger Generaldirektor für Energie und Verkehr bei der Europäischen Kommission, die Bundesregierung darauf hin, dass nach seiner Auffassung die darin enthaltenen Regelungen zur Wiederaufarbeitung von bestrahlten Brennelementen gegen Art. 93 des EURATOM-Vertrages verstießen. Der Vertrag verpflichtete die Mitgliedsstaaten, alle mengenmäßigen Beschränkungen der Ein- und Ausfuhr auch von Bestandteilen bestrahlter Kernbrennelemente zu beseitigen. Das Ausfuhrverbot für bestrahlte Brennelemente verstoße gegen diese Bestimmung des EURATOM-Vertrages.

Die Kommission war der Auffassung, dass Art. 93 des EURATOM-Vertrages den Mitgliedstaaten untersagte, die Ein- und Ausfuhr zahlreicher Nuklearprodukte mengenmäßigen Beschränkungen zu unterwerfen.<sup>133</sup>

#### d) **Keine Ausnahmemöglichkeit von der Nuklear Warenverkehrsfreiheit**

Dem EURATOM-Vertrag fehlt im Bereich der Beschränkungsverbote nach Art. 93 EURATOM das Regel-Ausnahmeprinzip der Warenverkehrsfreiheit nach Art. 28 bis 37 des AEUV. Eine mit Art. 36 AEUV vergleichbare Regelung gibt es nicht. Nach dieser Bestimmung im AEUV kann eine Rechtfertigung einer Beschränkung unter Beachtung der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit insbesondere aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen erfolgen.

In diesem Zusammenhang erscheinen ebenfalls nicht mehr zeitgemäß und somit streichbar sowohl Kapitel 4 (Investitionen) sowie Kapitel 5 (Gemeinsame Unternehmen). Dies entspricht wiederum den Vorschlägen aus den unterschiedlichen Konvents Anträgen, siehe etwa den Vorschlag von Borrel und von Nagy-Wagner-MacCormick<sup>134</sup>.

#### e) **Vorschlag**

Vor diesem Hintergrund wird vorgeschlagen, die obigen förderrelevanten Bestimmungen sowie Kapitel 9 insgesamt aus dem EURATOM-Vertrag zu streichen.

### 3) **Forschung**

Das EURATOM-Forschungsprogramm mit seiner Rechtsgrundlage in Kapitel II des EURATOM-Vertrages ist das europäische Hauptinstrument für Nuklearforschung

<sup>133</sup>S. <https://nuklearforum.ch/de/aktuell/e-bulletin/deutscher-atomausstieg-nicht-europakonform>

<sup>134</sup> S.o. unter A.VI.

25.08.2021

mit einem Budget (Zeitraum 2014 -2018, für 2019 und 2020 verlängert).<sup>135</sup> Im EURATOM-Programm werden das Budget für die direkten und indirekten Maßnahmen, die Ziele für Forschung und Entwicklung (FuE) und die FuE-Förderinstrumente festgelegt.

Art. 9 Abs. 6 des Amsterdamer Vertrages von 1997 hat den Grundsatz des Gesamthaushaltsplanes für die Europäischen Gemeinschaften festgeschrieben, d. h. die damaligen Gemeinschaften EG, EGKS und EURATOM wurden in einem Haushalt zusammengefasst. Art. 10 des Protokolls Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon schreibt diesen Grundsatz für die aktuelle Rechtslage fort.

Mit der Verlängerung der ansonsten jeweils auf 5 Jahre festgelegten Forschungsprogramme unter EURATOM sollte gesichert werden, dass die von der Union finanzierten Forschungs- und Ausbildungsmaßnahmen im Bereich der Nuklearwissenschaften und -technologien in enger Verzahnung mit Horizon 2020 den Jahren 2019 - 2020 fortgeführt werden.

Dem jüngsten Vorschlag der EU-Kommission zufolge, würde nunmehr auf diese Weise „...die Kontinuität und die Kohärenz der Maßnahmen während des gesamten Siebenjahreszeitraums 2014 - 2020 und damit eine größere Übereinstimmung mit dem Zeitrahmen von Horizont 2020 gewährleistet. Dies ist umso wichtiger, da die EURATOM-Programme und Horizont 2020 sich gegenseitig verstärkende Ziele verfolgen.“<sup>136</sup>

Diese zeitliche Gleichstellung der Forschungslaufzeiten wird insgesamt die Herausnahme der Kapitel I und II unter dem Titel II erleichtern. Gegebenenfalls kann in einem Zusatzprotokoll eine Übergangsbestimmung aufgenommen werden.

---

<sup>135</sup> Vgl. VERORDNUNG (EURATOM) 2018/1563 des Rates vom 15. Oktober 2018 über das Programm der Europäischen Atomgemeinschaft für Forschung und Ausbildung (2019-2020) in Ergänzung des Rahmenprogramms für Forschung und Innovation Horizont 2020 und zur Aufhebung der Verordnung (EURATOM) Nr. 1314/2013; Abl. 19.10.2018, L 262/1.

<sup>136</sup> Vgl. EU Kommission, Vorschlag für eine VERORDNUNG DES RATES über das Programm der Europäischen Atomgemeinschaft für Forschung und Ausbildung (2019-2020) in Ergänzung des Rahmenprogramms für Forschung und Innovation Horizont 2020, COM(2017) 698 final/2, s. 2.

25.08.2021

	2014	2015	2016
Verwaltungsausgaben im Bereich Forschung und Innovationsprogramme von Euratom	15.707.146	13.482.000	13.448.882
Verwaltungsausgaben im Programm Euratom – direkte Maßnahmen der GFS <sup>5</sup>	9.409.510	9.541.097	12.400.000
Euratom Fusionsenergie	97.841.846	146.941.084	132.233.979
Euratom Kernspaltung und Strahlenschutz	417.357	30.875.121	59.135.715
Abschluss früherer Euratom-Programme <sup>6</sup>	58.499.975	40.191.089	16.581.759
Finanzierungsanteil Deutschlands am EU-Haushalt (in %) <sup>7</sup>	21,30	21,73	21,37

Quelle: Deutscher Bundestag; Übersicht der haushaltmäßigen Umsetzung des Euratom-Rahmenprogramms 2014-2018 für die Haushaltsjahre 2014-2016<sup>137</sup>

Es ist nicht erkennbar, warum der EURATOM-Vertrag einen eigenen Forschungshaushalt haben soll, unter weitgehendem Ausschluss des Europäischen Parlaments sowie undurchsichtiger Ausschusszusammensetzung und Rolle. Das gilt insbesondere zumal ansonsten der budgetäre Gesamthaushaltsplan beide Budgets ohnehin „verbindet“, der EURATOM-Teil jedoch ohne Mitentscheidung des Parlaments bezüglich des Inhalts gestaltet ist.

#### a) Hintergrund für Streichungsvorschlag:

##### aa) Rats- und Kommissionsdominanz für Forschungsinhalt

Das in Art. 3 EUV verankerte Demokratie-Prinzip der Union wird insbesondere über die bisherige Rats- und Kommissions-Dominanz in Forschungsfragen im EURATOM-Vertrag geschmälert. Art. 4 EURATOM i. V. m. Art. 7 EURATOM stellt klar, dass es allein Sache des Rates ist, die von der EU-Kommission aufzulegenden Forschungs- und Ausbildungsprogramme lediglich nach Anhörung des Ausschusses für Wissenschaft und Technik festzulegen. In der Praxis wird auch der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss angehört.<sup>138</sup>

<sup>137</sup> Deutscher Bundestag, Wissenschaftlicher Dienst, Sachstand: Einzelfragen zur finanziellen Förderung der Kernenergie durch die Europäische Atomgemeinschaft bzw. die Europäische Union; WD 4 - 3000 - 101/16, 1.9.2016, S.5

<sup>138</sup> Vgl. etwa VERORDNUNG (EURATOM) 2018/1563 DES RATES vom 15. Oktober 2018 über das Programm der Europäischen Atomgemeinschaft für Forschung und Ausbildung (2019-

## **bb) Der Ausschuss für Wissenschaft und Technik**

Der Ausschuss für Wissenschaft und Technik ist in Art. 134 EURATOM unter Kapitel 2 (Die Organe der Gemeinschaft und dort unter Abs. 3 (Die Kommission) als in dem Kapitel 2 gemeinsam mit Art. 135<sup>139</sup> einzig verbliebener Artikel geregelt. Der Ausschuss hat eine beratende Aufgabe und besteht aus 42<sup>140</sup> Mitgliedern, die vom Rat nach Anhörung der EU-Kommission ernannt werden. Die Mitglieder werden für ihre Person auf fünf Jahre ernannt, sie können unbegrenzt oft wiederernannt werden und sind an keine Weisungen gebunden.<sup>141</sup>

### **b) Vorschlag**

Wie in den Anträgen der Konventsmitglieder mehrfach gefordert, ist es notwendig, den gesamten Bereich der Kapitel 1 (Förderung der Forschung) und Kapitel 2 (Verbreitung der Kenntnisse) (Art. 4 bis Art. 29) aus dem EURATOM-Vertrag zu streichen.

## **4) Fehlende Regelungen zur Zusammenarbeit im Bereich der nuklearen Sicherheit und das Fehlen einer starken Rolle der Kommission**

### **a) Notwendigkeit verbesserter Zusammenarbeit abzusichern**

Der EURATOM-Vertrag regelt in keiner Weise den Bereich der Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten im Bereich der nuklearen Sicherheit.

In Anbetracht der zahlreichen alternden Atomkraftwerke an den Grenzen des jeweiligen anderen Mitgliedstaates und einer gewissen Ohnmacht, bereits vor dem Eintritt eines Schadensfalles Gefahren aus diesen Kraftwerken für die eigene Bevölkerung und Umwelt abzuwehren, erhöht sich das Gefahrenrisiko

---

2020) in Ergänzung des Rahmenprogramms für Forschung und Innovation Horizont 2020 und zur Aufhebung der Verordnung (EURATOM) Nr. 1314/2013.

<sup>139</sup> Artikel 135 EURATOM: „Die Kommission kann zur Erfüllung ihrer Aufgaben jederzeit Gutachten einholen und Studienausschüsse einsetzen.

<sup>140</sup> Ursprünglich hatte der Ausschuss 20 Mitglieder, mit der Akte über den Beitritt der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik zur Europäischen Union (Beitrittsakte, Abl. EU 2003 Nr. L 236, S. 33 ff) wurden es 39 Mitglieder. Im Zuge der weiteren Erweiterungen der Union (Bulgarien, Rumänien und Kroatien) sind es nun 42 Mitglieder.

<sup>141</sup> Es ist der Verfasserin bislang nicht gelungen, einen direkten Verweis auf eine Liste der Namen auf der Webseite der EU Kommission zu finden.

25.08.2021

zunehmend.<sup>142</sup> Diese Problematik betrifft auch vereinzelte Neubauprojekte an den Grenzen zwischen den Mitgliedstaaten, besonders in Bezug auf Österreich zu seinen Nachbarn Tschechische Republik und Ungarn sowie an den Außengrenzen zwischen Litauen und Weißrussland.<sup>143</sup>

Vor allem der Bereich der Laufzeitverlängerungen von grenznahen Anlagen ohne vorherige grenzüberschreitende Umweltverträglichkeitsprüfung birgt Konflikte. Weder aus den Bestimmungen des EURATOM-Vertrages noch aus den Bestimmungen der Richtlinie 2013/59/EURATOM des Rates leitet sich ein Abwehrrecht in Sicherheitsfragen des Nachbarstaates zu grenznahen Kernkraftwerken ab. Nicht unwesentlich ist, dass Art. 105 der Richtlinie den Mitgliedstaaten vorschreibt, sicherzustellen, dass die zuständige Behörde befugt ist, jede natürliche oder juristische Person zu verpflichten, Maßnahmen zur Behebung von Mängeln zu ergreifen und ein erneutes Entstehen dieser Mängel zu verhindern „...oder gegebenenfalls Zulassungen zu entziehen“, wenn die Ergebnisse einer Prüfung darauf hindeuten, dass bei der Expositionssituation<sup>144</sup> die gemäß dieser Richtlinie verabschiedeten Bestimmungen nicht eingehalten werden. Es gibt aber aus der Richtlinie keinerlei Rechtsanspruch des anderen Mitgliedstaates, den Nachbarstaat aufzufordern, nach Art. 105 der Richtlinie vorzugehen. Weiter bleibt es allein bei der Möglichkeit der Durchsetzung von Ansprüchen der Nachbarstaaten gegenüber Drittstaaten insbesondere in Bezug auf Laufzeitverlängerungen aus den Regeln zu grenzüberschreitenden Umweltverträglichkeitsprüfungen unter den

---

<sup>142</sup> Zu dieser rechtlichen „Ohnmacht“ soll etwa auf die Entscheidung des EuGH im Vorlageverfahren Rechtssache C-115/08 Land Oberösterreich/ČEZ verwiesen werden, in dem der EuGH urteilte, dass die österreichischen Gerichte, die mit einer nachbarrechtlichen Klage von Grundstückseigentümern auf Unterlassung schädlicher Einwirkungen durch das Kernkraftwerk Temelín befasst sind, die von den tschechischen Behörden erteilte Betriebsgenehmigung berücksichtigen müssen.

<sup>143</sup>Vgl. insbesondere Fouquet, Dörte, Möglichkeiten für mehr Mitsprache bei grenznahen Atomkraftwerken; kurze gutachterliche Stellungnahme für Fraktion der Grünen, Bündnis 90, Deutscher Bundestag 2017; Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag, WD 2 - 3000-070/17: Die völkerrechtliche Haftung für grenzüberschreitende Schäden am Beispiel belgischer Atomkraftwerke.

<sup>144</sup> Exposition bedeutet, „das Exponieren oder das Exponiert sein gegenüber ionisierender Strahlung, die außerhalb des Körpers (externe Exposition) oder innerhalb des Körpers (interne Exposition) ausgesendet wird.“, siehe Art. 4, Nr. 37 der Richtlinie 2013/59/EURATOM des Rates vom 5. Dezember 2013.

25.08.2021

Bestimmungen der Konventionen von Espoo<sup>145</sup> und Aarhus<sup>146</sup> sowie der UVP-Richtlinie der Europäischen Kommission.<sup>147</sup>

Es ist unbefriedigend, dass sich die Europäische Union mit einer Art Krückenrechtfertigung behelfen muss, wie in der ersten Verordnung (EURATOM) Nr. 300/2007 des Rates vom 19. Februar 2007 zur Schaffung eines Instruments für Zusammenarbeit im Bereich der nuklearen Sicherheit deutlich wird. Dort hieß es im 2. Erwägungsgrund:

*„Durch den Reaktorunfall in Tschernobyl im Jahr 1986 wurde die umfassende Bedeutung der nuklearen Sicherheit deutlich vor Augen geführt. Die Europäische Atomgemeinschaft (nachstehend "die Gemeinschaft" genannt) sollte Maßnahmen zur*

---

<sup>145</sup> Das Übereinkommen von Espoo über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen wird überwacht von der UN/ECE) ist als Wirtschaftskommission für Europa, eine Unterorganisation des Wirtschafts- und Sozialrates (Economic and Social Council, ECOSOC) der Vereinten Nationen. Die Konvention gewährleistet die Beteiligung betroffener Staaten und deren Öffentlichkeit an UVP-Verfahren in anderen Staaten für Vorhaben, die erhebliche grenzüberschreitende Auswirkungen haben können. Die Espoo-Konvention ist seit 10. September 1997 in Kraft. Das Übereinkommen verpflichtet die Vertragsparteien Projekte, die in Anhang I angeführt sind und voraussichtlich erhebliche grenzüberschreitende nachteilige Umweltauswirkungen haben, den betroffenen Vertragsparteien zu notifizieren und bei diesen Projekten eine UVP durchzuführen. Im Rahmen dieses UVP-Verfahrens ist eine UVP-Dokumentation zu erstellen mit u.a. einer Beschreibung des geplanten Projektes und der dadurch voraussichtlichen betroffenen Umwelt, möglicher Umweltauswirkungen sowie Maßnahmen zur Reduzierung der Auswirkungen. Auf Basis der UVP-Dokumentation sind Konsultationen mit dem möglicherweise betroffenen Vertragsstaat insbesondere über die Vermeidung oder Verminderung der Umweltauswirkungen zu führen. Die Öffentlichkeit des möglicherweise betroffenen Gebietes ist von dem geplanten Projekt zu informieren.

<sup>146</sup> Verordnung (EG) Nummer 1367/2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Aarhus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft. Die in der Konvention festgelegten Bürgerbeteiligungsrechte gewähren insbesondere: Zugang zu Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltschutz, Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten.

<sup>147</sup> Siehe hierzu ausführlich: Fouquet, Dörte, Gemeinsame Beauftragung juristisches Kurzgutachten / Laufzeitverlängerung der Atomkraftwerke in Doel 1 und 2 sowie Tihange 1-Schwerpunkt der Prüfung zu Umweltverträglichkeitsprüfung/ Art. 37 EURATOM-/ESPOO-Übersicht von rechtlichen Argumenten für eine Beschwerde der Bundesländer (Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen an die Europäische Kommission) sowie an das ESPOO Sekretariat sowie kurze Übersicht zu möglichen Verletzungen des europäischen Beihilferechts,

2016,  
[https://mkuem.rlp.de/de/pressemeldungen/detail/news/News/detail/hoefken-eugh-urteil-bestaetigt-vorgehen-von-rheinland-pfalz-gegen-laufzeitverlaengerung-der-risikoreak/?no\\_cache=1&cHash=c29875247b88152cdebe048dfobbd8b2](https://mkuem.rlp.de/de/pressemeldungen/detail/news/News/detail/hoefken-eugh-urteil-bestaetigt-vorgehen-von-rheinland-pfalz-gegen-laufzeitverlaengerung-der-risikoreak/?no_cache=1&cHash=c29875247b88152cdebe048dfobbd8b2)

25.08.2021

*Förderung der nuklearen Sicherheit in Drittländern treffen können, damit das im Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (nachstehend "EURATOM-Vertrag" genannt) festgelegte Ziel, die Sicherheiten zu schaffen, die erforderlich sind, um alle Gefahren für das Leben und die Gesundheit ihrer Völker auszuschließen, erreicht werden kann."*

Die Nachfolgeverordnung 237/2014 ergänzt dies in seinem Erwägungsgrund (3) wie folgt:

*„Durch den Reaktorunfall in Tschernobyl im Jahr 1986 wurde die umfassende Bedeutung der nuklearen Sicherheit deutlich vor Augen geführt. Der Unfall im Kernkraftwerk Fukushima Daiichi im Jahr 2011 bestätigte die Notwendigkeit kontinuierlicher Bemühungen zur Verbesserung der nuklearen Sicherheit und zur Erreichung höchster Standards. Um die Sicherheitsbedingungen zu schaffen, die erforderlich sind, um alle Gefahren für das Leben und die Gesundheit der Bevölkerung auszuschließen, sollte die Gemeinschaft in der Lage sein, die nukleare Sicherheit in Drittländern zu unterstützen.“*

Interessant für die vorliegende Bewertung ist vor allen Dingen, dass es für die als notwendig erkannte Zusammenarbeit einerseits innerhalb der EU aber auch für die der Verordnung zugrundeliegenden Regelung für die internationale Zusammenarbeit im EURATOM-Vertrag keine Rechtsgrundlage gibt.

Art. 10 EURATOM behandelt zwar Drittstaaten, bezieht sich jedoch allein auf die Befugnis der EU-Kommission, zum einen, Mitgliedstaaten, Personen oder Unternehmen sowie zum anderen Drittstaaten, zwischenstaatliche Einrichtungen oder Angehörigen Dritter Staaten durch einen Vertrag mit der Durchführung bestimmter Teile der Nuklearforschung zu betrauen. Weiter bezieht sich der Art. auf die Zusammenarbeit mit der internationalen Atomenergieagentur.

Aus diesem Grunde konnte die EU-Kommission in ihrem Entwurf auch allein auf Art. 203 EURATOM als Rechtsgrundlage zurückgreifen.

## **b) Vorschlag**

Eine Reform des EURATOM-Vertrages sollte Grundsätze für die Planung, Genehmigung und Lebensdauer von Anlagen, die Überprüfung der Sicherheit, die Notwendigkeit der Beachtung der UVP-Richtlinie sowie der Espoo- und Aarhus-Verträge für den Nuklearbereich sowie Regeln der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten insbesondere bei der Frage der Sicherheit grenznaher Kraftwerke enthalten.

25.08.2021

Die supranationalen Sicherheitsfragen können in einem Kapitel etabliert werden, so dass der Anspruch des gleichen, hohen Sicherheitsniveaus in angrenzenden Drittstaaten befördert wird. Deutlich muss aber auch herausgestellt sein, dass die Verantwortung und das Verursacherprinzip klar beachtet werden. Eine mögliche verbesserte Regelung von Grundsätzen präventiver Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten unter Beteiligung der Kommission kann nicht den Mitgliedstaat, in dessen Grenzen sich die atomaren Anlagen befinden, aus der alleinigen Verantwortung entlassen und weder dem Nachbarstaat noch der Gemeinschaft Mitverantwortung aufbürden in Fällen, in denen es trotz Koordinierung und gemeinsamer Überwachung zu Schäden kommen sollte.

## 5) Nichtverbreitung

### a) Das Problem der Gratwanderung

Der EURATOM-Vertrag regelt die zivile Nutzung der Kernenergie. Sicher muss darauf geachtet werden, dass eine Vertragsreform klar diese Prämisse aufrechterhält und keine direkte Regelung für Kernwaffen vorhält. Dennoch wird oft für beide Bereiche der Nutzung zueinander von einem Verhältnis „siamesischer Zwillinge“<sup>148</sup> gesprochen.

Die Gratwanderung der Unterscheidung beider Nutzungen zeigt sich auch im Bereich der Lagerung von Brennstäben. Diese unterliegt grundsätzlich in Nichtatomwaffenstaaten der Kontrolle der IAEO. In den Mitgliedstaaten von EURATOM ist jedoch die EURATOM-Gemeinschaft vorrangig vor der IAEO für die Safeguard-Maßnahmen in zivilen Nuklearanlagen zuständig. Die EURATOM-Mitgliedstaaten *„...kontrollieren sich somit in multilateraler Zusammenarbeit selbst. Das gilt auch für Anlagen zur MOX-Produktion. Atomanlagen in den Atomwaffenstaaten unterliegen nur dann internationaler Überwachung, wenn das betroffene Land ausdrücklich zustimmt.“*<sup>149</sup> Dies ist ein Handicap für Europa, da die Kontrollfunktion, eben nicht formell an die EU-Kommission übertragen wurde, sondern an die Mitgliedstaaten zurückgefallen ist, da EURATOM keine Regelung für eine verpflichtende Aufsicht durch die EU-Kommission vorhält. Auch wenn der Europäischen Kommission im Verhältnis zur Mehrheit der Mitgliedstaaten de facto eine Aufsichts- und Kontrollfunktion eingeräumt wurde, gilt dies nicht einheitlich für

---

<sup>148</sup> Siehe etwa: Otfried Nassauer, Atomwaffen und Atomenergie – Siamesische Zwillinge oder doppelte Null-Lösung?, in Mythos Atomkraft, S. 142 ff. (187).

<sup>149</sup> Otfried Nassauer, Atomwaffen und Atomenergie – Siamesische Zwillinge oder doppelte Null-Lösung?, in Mythos Atomkraft, S. 142 ff. (151).

25.08.2021

alle Mitgliedstaaten, was wiederum zu Schwierigkeiten in der Kooperation mit der IAEO führt.

Andererseits ist der Druck auf Europa seit der Auflösung der Sowjetunion mit dem dortigen Versäumnis korrekter Buchführung zu Kernmaterialien, der Verflechtung von zivilen und militärischen Tätigkeiten und recht ungeordnetem Abbau nuklearer Arsenale groß.<sup>150</sup> Der Kontinent Europa birgt genug Gefährdungspotential in diesem Bereich, welches eine intensive Koordinierung auf EU-Ebene erforderlich macht.

Die EU-Kommission dehnt darum seit 1994, die „...informelle Zusammenarbeit auf einer Ad-hoc-Basis auf die betroffenen Mitgliedstaaten“ aus.

Der EURATOM-Vertrag an sich scheint hier eine eher stumpfe Waffe für Verbesserungen zu sein, wenn bereits 1994 die Kommission feststellt, dass zu untersuchen sei, „...ob und in welchem Bereich die Anwendung von Artikel 135 des EURATOM-Vertrags (Einholung von Gutachten und Einsetzung von Ausschüssen durch die Kommission) sich als nützlich erweisen könnte.“<sup>151</sup>

## b) Der Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen

Kernstück internationaler Bemühungen um die Reduzierung des Atomwaffenarsenals in der Welt ist der Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (NVV). Dieser verpflichtet die teilnehmenden Kernwaffenstaaten (USA, Russland, China, Frankreich, Großbritannien) auf das Ziel vollständiger nuklearer Abrüstung. Die Nichtkernwaffenstaaten verzichten im Gegenzug auf den Erwerb von Kernwaffen. Der Vertrag regelt außerdem die Kooperation bei der friedlichen Nutzung der Kernenergie. Die Internationale Atomenergieorganisation (IAEO) überwacht die Einhaltung der Vertragsbestimmungen. Im Rahmen des Vertrages über die Nichtverbreitung von Kernwaffen<sup>152</sup> ist EURATOM für Sicherheits- und Kontrollmaßnahmen gegenüber den Mitgliedstaaten zuständig und gibt über

---

<sup>150</sup> S. Mitteilung der Kommission an den Rat (COM (94)383 endg.: „Die Gefahr der Abzweigung von Kernmaterial wird noch verstärkt durch die Entstehung sehr mächtiger krimineller Organisationen in verschiedenen Republiken, unter anderem auch Russland, die aus der Situation Profit schlagen und Exportwege aufbauen können. Außerdem zeigt die Erfahrung, dass sobald dieser Handel eher das Machwerk von Organisationen als von Einzelnen ist, diese Netze überall in der Welt ihre Stützpunkte entwickeln und die potentiellen Endverbraucher der gestohlenen Materialien allem Anschein nach Drittländer oder illegale Betreiber außerhalb der Union sind.“

<sup>151</sup> Mitteilung der Kommission an den Rat (COM (94)383 endg., S. 18.

<sup>152</sup> IAEO-Dokumente INFCIRC/193 vom September 1973 sowie INFCIRC/263 vom Oktober 1978.

25.08.2021

Europa hinaus technische Hilfe für Entwicklungsländer. Dies ersetzt aber kein harmonisiertes europäisches Recht der strikten Nicht-Verbreitung mit ausreichend effizienter Überwachungsfähigkeit der EU-Kommission. Die Abhängigkeit der EU-Kommission von der Bereitschaft der Mitgliedstaaten zur Kooperation bei Sicherungs- und Kontrollmaßnahmen ist trotz hervorragender Kommissionsverordnungen mit Anleitungen für Kontrollpflichten der Mitgliedstaaten nicht angemessen. Das Gefahrenpotential ist seit Jahren steigend und erheblich: 2005 unterstrich der Rat in seinem gemeinsamen Standpunkt 2005/329/GASP die „Anerkennung des Umstands, dass seit Abschluss der Überprüfungskonferenz von 2000 schwerwiegende Ereignisse im Zusammenhang mit der Verbreitung von Kernwaffen eingetreten sind“<sup>153</sup>

### c) Die Europäische Union und die Umsetzung der Prinzipien der Nichtverbreitung

Die Europäische Union sieht in dem NVV den wesentlichen „...Grundstein des globalen Systems der Nichtverbreitung von Kernwaffen, die wesentliche Grundlage der weiteren nuklearen Abrüstung nach Artikel 6 NVV sowie ein wichtiges Element für den verstärkten Ausbau von Anwendungen nuklearer Energie zu friedlichen Zwecken.“<sup>154</sup> Diese Grundlage wird nach Auffassung der EU-Kommission reflektiert, zum einen in der Richtlinie 2014/87/EURATOM über einen Gemeinschaftsrahmen für die nukleare Sicherheit und zum anderen über die grundsätzlichen Sicherheitsstandards in der Union im Rahmen der Vorschriften unter Kapitel 3 (Gesundheitsschutz) EURATOM, Art. 3 off.<sup>155</sup>

Die entsprechende Verordnung (EURATOM) Nr. 302/2005<sup>156</sup> der EU-Kommission vom 8. Februar 2005, geändert durch Verordnung (EU) Nr. 519/2013 vom 21. Februar 2013<sup>157</sup> über die Anwendung der EURATOM-Sicherungsmaßnahmen hat als Rechtsgrundlage Art. 77, 78, 79 und 81 EURATOM, mithin ihre Grundlage unter Kapitel 7 (Überwachung der Sicherheit) EURATOM.

<sup>153</sup> Siehe Gemeinsamer Standpunkt 2005/329/GASP betreffend die im Jahr 2005 vorgesehene Überprüfungskonferenz der Vertragsparteien des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen, Art. 2 Abs. 1 b) Ziff.6.

<sup>154</sup> Gemeinsamer Standpunkt 2005/329/GASP DES RATES vom 25. April 2005 betreffend die im Jahr 2005 vorgesehene Überprüfungskonferenz der Vertragsparteien des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen, Erwägungsgrund (1).

<sup>155</sup> Siehe etwa Statement on Cluster III issues Preparatory Committee for the 2020 NPT Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT, First session, Vienna, 2-12 May 2017, Nr. 8.

<sup>156</sup> Abl. L 54/1 vom 28. 2. 2005.

<sup>157</sup> Abl. L 158/74 vom 10.06.2013.

25.08.2021

Das Übereinkommen 78/164/EURATOM zwischen den EURATOM-Mitgliedstaaten, die Nichtkernwaffenstaaten sind, und der Internationalen Atomenergie Organisation in Ausführung des o.g. Vertrages über die Nichtverbreitung von Kernwaffen<sup>158</sup> und dort Art. III, Abs. 1 bis 4 vom 22.2.1978 belässt die Kompetenz grundsätzlich bei den Mitgliedstaaten. Die EURATOM-Gemeinschaft hat „lediglich“ eine Kontrollfunktion. Diese Regelung liegt zwar auch im IAEA Statut begründet. Die Trilaterale Vereinbarung (z.B. Infcirc 193) erkennt die Gemeinschaft an, aber das Statut der IAEA nicht. Der Grund, warum die Kontrollfunktion so geregelt ist, ändert aber nichts an der Beschränkung einer Kompetenz der Kommission.

Es soll auf die folgenden zwei einleitenden Bemerkungen verwiesen werden:

*„IN DER ERWÄGUNG, dass die Staaten Mitglieder der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM) - im Folgenden als „die Gemeinschaft“ bezeichnet - sind und gemeinsame Organe der Europäischen Gemeinschaften mit rechtsetzenden, vollziehenden und richterlichen Befugnissen ausgestattet haben, die diese Organe selbständig auf den in ihrer Zuständigkeit liegenden Gebieten ausüben und die innerhalb der Rechtssysteme der Mitgliedstaaten unmittelbar wirksam werden können;*

*IN DER ERWÄGUNG, dass die Gemeinschaft innerhalb dieses institutionellen Rahmens insbesondere die Aufgabe hat, durch geeignete Sicherungsmaßnahmen zu gewährleisten, dass Kernmaterial nicht für Zwecke abgezweigt wird, für die es nicht bestimmt war, und dass daher vom Zeitpunkt des Inkrafttretens des Vertrages in den Hoheitsgebieten der Staaten an die Gemeinschaft gehalten sein wird, sich mit Hilfe der durch den EURATOM-Vertrag geschaffenen Sicherungsmaßnahmen davon zu überzeugen, dass bei allen friedlichen nuklearen Tätigkeiten in den Hoheitsgebieten der Staaten kein Ausgangs- und besonderes spaltbares Material für Kernwaffen oder sonstige Kernsprengkörper abgezweigt wird;“<sup>159</sup>*

Die begrenzte Verantwortung der Gemeinschaft zeigt sich auch darin, dass die Kommission zur Sicherung der Anwendung des Übereinkommens 76/164/EURATOM in allen EU-Mitgliedstaaten gegebenenfalls allein diese mahnen kann, dem Übereinkommen beizutreten. Dies war der Fall gegenüber der Tschechischen Republik am 31.1.2008. Die EU-Kommission versandte eine mit Gründen versehene Stellungnahme, wegen des Versäumnisses der Tschechischen

---

<sup>158</sup> Abl. L 51/1 vom 22. 2. 1978.

<sup>159</sup> Ebd.

Republik, dem Übereinkommen mit der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) zum Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen beizutreten.<sup>160</sup>

Manchmal rutscht von EURATOM beinahe unbemerkt eine Bestimmung in das Mitentscheidungsverfahren nach dem AEUV. So geschehen mit der Verordnung (EU) 2018/1805 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 über die gegenseitige Anerkennung von Sicherstellungs- und Einziehungsentscheidungen<sup>161</sup> und deren Anwendbarkeit auf illegalen Handel mit nuklearen oder radioaktiven Substanzen (Art 3 Nr. 26). Rechtsgrundlage der Verordnung ist allein die Bestimmung der justiziellen Zusammenarbeit in Art. 82 Abs. 1 a AEUV<sup>162</sup>. Es wird lediglich kurz Referenz zu der Verordnung (EWG, EURATOM) Nr. 1182/71 des Rates vom 3. Juni 1971 zur Festlegung der Regeln für die Fristen, Daten und Termine genommen<sup>163</sup>, dessen Rechtsgrundlage wiederum der Auffangartikel Art. 203 EURATOM ist.

In ein überarbeitetes Kapitel ist dann das jetzige Kapitel 8 (Eigentum) des EURATOM-Vertrages mit zu integrieren.

#### d) Vorschlag

Eine EURATOM-Reform sollte zu der Entwicklung von Grundprinzipien für die Zusammenarbeit und eine stärkere Verantwortlichkeitsbefugnis der Kommission, die Eigentumsfrage und Kontrolle zu einem überarbeiteten Kapitel 7 (Sicherheitsüberwachung) führen.

---

<sup>160</sup> Siehe Pressemitteilung der Kommission IP/08/161 vom 31.1.2008.

<sup>161</sup> Abl. L 303/1 vom 28.11.2018.

<sup>162</sup> Art. 82 AEUV: „(1) Die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen in der Union beruht auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Urteile und Entscheidungen und umfasst die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten in den in Absatz 2 und in Artikel 83 genannten Bereichen.

Das Europäische Parlament und der Rat erlassen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Maßnahmen, um

a) Regeln und Verfahren festzulegen, mit denen die Anerkennung aller Arten von Urteilen und gerichtlichen Entscheidungen in der gesamten Union sichergestellt wird;...“.

<sup>163</sup> Siehe Erwägungsgrund (29).

25.08.2021

## 6) Inkohärenz der Anwendung des EU Umwelt- und Abfallrechts auf Nuklearanlagen – Gesundheitsschutz ist nicht genug

### a) Die fehlende Rechtsgrundlage

Der EURATOM-Vertrag regelt nicht den Schutz der Umwelt, sondern allein den Schutz der Gesundheit in Titel II, Kapitel 3. Auch das Wort Abfall taucht lediglich in den Anhängen des EURATOM-Vertrages auf<sup>164</sup>. Dem Text selbst ist es unbekannt.

Zur Zeit seiner Verabschiedung enthielt zwar auch der EWG-Vertrag keinen Umweltschutzartikel. Dies hat sich aber mit der Regelung des Art. 130 r im EWG-Vertrag durch die o.g. Einheitliche Europäische Akte (EEA) von 1986 und der Erklärung des Umweltschutzes explizit als Gemeinschaftsziel geändert. Das Gemeinschaftsrecht geht dabei von einem weiten Umweltbegriff aus, der die Gesundheit, das soziale Wohlbefinden einzelner Menschen ebenso umfasst wie regionale, europäische und globale Umweltprobleme. Art. 191 AEUV etabliert klar

---

<sup>164</sup> Siehe Anhang I (Forschungsgebiet betreffend die Kernenergie gemäß Art. 4 des Vertrags), IV. (Behandlung der radioaktiven Stoffe), 5. Konzentrierung und Aufbewahrung der unbrauchbaren radioaktiven Abfälle; Anhang II (Industriezweige, auf die In Artikel 41 des Vertrags Bezug genommen ist), Nr. 12 (Anlagen für die industrielle Aufbereitung radioaktiver Abfälle, die in Verbindung mit einer oder mehreren der in dieser Liste genannten Anlagen errichtet werden); Anhang IV (Listen der Güter und Erzeugnisse, die den Bestimmungen des Kapitels 9 über den gemeinsamen Markt auf dem Kerngebiet unterliegen), Liste A2 – Geräte für die Behandlung der Abfälle.

25.08.2021

die Umweltpolitik der Union.<sup>165</sup> Art. 192 Abs. 1 AEUV liefert die entsprechende Rechtsgrundlage<sup>166</sup>

In Schlüsselrichtlinien und Verordnungen der EU wurde die Anwendbarkeit der entsprechenden Sekundärrechtssetzung auf den Nuklearbereich ausgeschlossen.

## b) Der EURATOM-Vertrag und die Umwelthaftung in der EU

Anschauliches Beispiel der Schwäche des Europarechts im Bereich EURATOM und Umwelt ist das Umwelthaftungsrecht.

Der Schlüssel ist in der EU die Richtlinie 2004/35/EG des Rates und des Europäischen Parlaments vom 21. April 2004 über die Umwelthaftung zur Vermeidung und

---

<sup>165</sup> Art. 191 AEUV:

„(1) Die Umweltpolitik der Union trägt zur Verfolgung der nachstehenden Ziele bei:

- Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität;
- Schutz der menschlichen Gesundheit;
- umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen;
- Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme und insbesondere zur Bekämpfung des Klimawandels.

(2) Die Umweltpolitik der Union zielt unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen der Union auf ein hohes Schutzniveau ab. Sie beruht auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung, auf dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie auf dem Verursacherprinzip.

Im Hinblick hierauf umfassen die den Erfordernissen des Umweltschutzes entsprechenden Harmonisierungsmaßnahmen gegebenenfalls eine Schutzklausel, mit der die Mitgliedstaaten ermächtigt werden, aus nicht wirtschaftlich bedingten umweltpolitischen Gründen vorläufige Maßnahmen zu treffen, die einem Kontrollverfahren der Union unterliegen.

(3) Bei der Erarbeitung ihrer Umweltpolitik berücksichtigt die Union

- die verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Daten;
- die Umweltbedingungen in den einzelnen Regionen der Union;
- die Vorteile und die Belastung aufgrund des Tätigwerdens bzw. eines Nicht Tätigwerdens;
- die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Union insgesamt sowie die ausgewogene Entwicklung ihrer Regionen.

(4) Die Union und die Mitgliedstaaten arbeiten im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse mit dritten Ländern und den zuständigen internationalen Organisationen zusammen. Die Einzelheiten der Zusammenarbeit der Union können Gegenstand von Abkommen zwischen dieser und den betreffenden dritten Parteien sein.

Unterabsatz 1 berührt nicht die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, in internationalen Gremien zu verhandeln und internationale Abkommen zu schließen.“

<sup>166</sup> Art. 192 AEUV:

„(1) Das Europäische Parlament und der Rat beschließen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen über das Tätigwerden der Union zur Erreichung der in Artikel 191 genannten Ziele.“

25.08.2021

Sanierung von Umweltschäden<sup>167</sup>. Sie wurde mehrfach überarbeitet. Die letzte konsolidierte Fassung erfolgte mit der Richtlinie 2013/30/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juni 2013<sup>168</sup> Nach Artikel 4 (Ausnahmen) und dort Abs. 4 (4) gilt die Richtlinie *„nicht für nukleare Risiken oder Umweltschäden oder die unmittelbare Gefahr solcher Schäden, die durch die Ausübung von Tätigkeiten verursacht werden können, die unter den Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft fallen, oder durch einen Vorfall oder eine Tätigkeit verursacht werden, für die die Haftung oder Entschädigung in den Anwendungsbereich einer der in Anhang V aufgeführten internationalen Übereinkünfte, einschließlich etwaiger künftiger Änderungen dieser Übereinkünfte, fällt.“* Anhang V stellt entsprechend das Inventar des bestehenden internationalen Haftungsrechts für nukleare Schäden dar<sup>169</sup>.

### c) Die Richtlinie zur integrierten Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung im Verhältnis zu EURATOM

Anzuführen ist vor allem auch die Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung).<sup>170</sup> Die dortigen Sondervorschriften für Abfallverbrennungsanlagen und Abfallmitverbrennungsanlagen (Kapitel IV) schließen in Art. 42 (Anwendungsbereich), Abs. 2 a) ii) Anlagen zur Behandlung radioaktiver Abfälle aus.

Weiter soll die Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen<sup>171</sup> genannt werden.

<sup>167</sup> Abl. L 143/56 vom 30.04.2004.

<sup>168</sup> Abl. L 178/66 vom 28. 6. 2013.

<sup>169</sup> Anhang V: „Internationale Übereinkünfte im Sinne des Artikels 4 Absatz 4:

a) Pariser Übereinkommen vom 29. Juli 1960 über die Haftung gegenüber Dritten auf dem Gebiet der Kernenergie und Brüsseler Zusatzübereinkommen vom 31. Januar 1963;

b) Wiener Übereinkommen vom 21. Mai 1963 über die zivilrechtliche Haftung für nukleare Schäden;

c) Übereinkommen vom 12. September 1997 über zusätzliche Entschädigungsleistungen für nuklearen Schaden;

d) Gemeinsames Protokoll vom 21. September 1988 über die Anwendung des Wiener Übereinkommens und des Pariser Übereinkommens;

e) Brüsseler Übereinkommen vom 17. Dezember 1971 über die zivilrechtliche Haftung bei der Beförderung von Kernmaterial auf See.“

<sup>170</sup> Abl. L 334/17 vom 17.12.2010.

<sup>171</sup> Abl. L 190/1 vom 12. 7. 2006: Siehe Art. 1 C) „die Verbringung radioaktiver Abfälle im Sinne des Artikels 2 der Richtlinie 92/3/EURATOM des Rates vom 3. Februar 1992 zur Überwachung und Kontrolle der Verbringungen radioaktiver Abfälle von einem Mitgliedstaat in einen anderen, in die Gemeinschaft und aus der Gemeinschaft“.

25.08.2021

Diese Richtlinie ist die Nachfolgerichtlinie der Richtlinie 84/631/EWG des Rates vom 6. Dezember 1984 über die in der Gemeinschaft vorzunehmende Überwachung und Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle. Auch diese galt nicht für radioaktive Abfälle<sup>172</sup>.

Die „speziellere“ Richtlinie 92/3/EURATOM des Rates vom 3. Februar 1992 zur Überwachung und Kontrolle der Verbringungen radioaktiver Abfälle von einem Mitgliedstaat in einen anderen, in die Gemeinschaft und aus der Gemeinschaft hat ihre Rechtsgrundlage ausdrücklich in Art. 31 und 32 EURATOM, Es sind Bestimmungen die, wie nun mehrfach dargestellt, sich im Vertragstext ausdrücklich lediglich auf den Gesundheitsschutz beziehen.

Vor dem Hintergrund des Primats des Umweltschutzes in den EU-Verträgen und dem Fehlen einer ausdrücklichen Kompetenz im Umweltrecht im EURATOM-Vertrag ist es problematisch, dass die Verbringungsrichtlinie für radioaktive Abfälle nicht auf dem allgemeinen EU-Recht als Rechtsgrundlage mit vollem Mitentscheidungsverfahren des EU-Parlaments und voller Beachtung der Verpflichtungen aus den Aarhus- und Espoo-Konventionen entwickelt wurde.

Dies führt dann zu der Problematik der weiteren Fortentwicklung des europäischen Nuklearrechts in Umweltfragen durch den EuGH und den Grenzen von Art. 106 a, auf die bereits verweisen wurde.

#### **d) Vorschlag**

Es empfiehlt sich zu erwägen, das gesamte Kapitel 3 - Gesundheitsschutz - des EURATOM-Vertrages zu streichen und damit unmittelbar die Anwendung des EU-Rechts stärker zu sichern.

Zumindest ist Kapitel 2 an das Verursacherprinzip und das Unionsziel des Umweltschutzes mit seinen Grundsätzen der Nachhaltigkeit anzugleichen. Die Nukleargemeinschaft muss auch eine Entsorgungsgemeinschaft werden. Die möglichen Beeinträchtigungen von Gesundheit und Umwelt sind auf den gesamten Lebenszyklus der Technologie, der Materialien von der Schürfung der Erze, der Anreicherung, den jeweiligen Transportschritten, der Planung und Genehmigung und Überwachung von Anlagen, des Rückbaus und des Abfalltransportes bis hin zu Zwischen- und Endlager auszuweiten, inklusive der Sicherstellung von klaren Zeitplänen der Mitgliedstaaten.

---

<sup>172</sup> ABl. Nr. L 326/31 vom 13. 12. 1984, Richtlinie zuletzt geändert durch die Richtlinie 86/279/EWG (ABl. Nr. L 181/13 vom 4. 7. 1986).

Die Frage der Errichtung eines Europäischen Entsorgungsfonds ist intensiv zu beraten. Hier ist sicher anzuknüpfen an die damalige Kritik einiger Mitgliedstaaten zu Fondsregelungen im obigen Vorschlag der Europäischen Kommission im Nuklearpaket und zu prüfen, ob die damaligen Bedenken aus heutiger Sicht mit einem verstärkten Druck auf die Betreiber und die Mitgliedstaaten zum Rückbau und zur Entsorgung weiter gealterter Atomkraftanlagen in der Gemeinschaft nicht eine gemeinschaftsrechtliche Fondsregelung realistischer werden lassen. Eventuell sind Lehren aus den jüngsten Fortschritten zur gemeinschaftlichen strukturellen Finanzierung der „just Transition“ im Kohlesektor übertragbar auf diese Diskussion.

## 7) **Fehlende Haftungsregeln**

### a) **Überblick anwendbaren Haftungsrechts in der EU**

Der derzeitige EURATOM-Vertrag hat einen fast als homöopathisch zu bezeichnenden Ansatz für die nukleare Haftung. Dieser ist niedergelegt in den Bestimmungen des Gemeinsamen Marktes auf dem Kerngebiet in Kapitel 9 und seinem Art. 98. Im gesamten EURATOM-Vertrag kommt das Wort "Versicherung" nur einmal und in diesem Artikel vor. Der Artikel lautet:

*„Die Mitgliedstaaten treffen alle Maßnahmen, die erforderlich sind, um den Abschluss von Versicherungsverträgen zur Deckung der Gefahren auf dem Kerngebiet zu erleichtern.*

*Der Rat erlässt nach Anhörung des Europäischen Parlaments auf Vorschlag der Kommission, die zuvor die Stellungnahme des Wirtschaft- und Sozialausschusses einholt, mit qualifizierter Mehrheit die Richtlinien für die Art und Weise der Anwendung dieses Artikels.“*

Es gibt keinerlei Harmonisierung des Haftungsrechts auf EU-Ebene aus dem EURATOM-Vertrag.

Insbesondere folgende internationale Verträge sind Rechtsgrundlage für Entschädigungsforderungen:

- Das Pariser Atomhaftungsübereinkommen vom 29. Juli 1960 und das Zusatzprotokoll vom 28. Januar 1964, das Protokoll vom 16. November 1982 und das Protokoll vom 12. Februar 2004<sup>173</sup>;

---

<sup>173</sup> Vgl. Pariser Übereinkommen über die Haftung gegenüber Dritten auf dem Gebiet der Kernenergie – Pariser Übereinkommen v. 29. 7. 1960, ergänzt durch das Protokoll v. 28. 1.

25.08.2021

- Das Brüsseler Zusatzübereinkommen vom 31. Januar 1964<sup>174</sup>;
- Das Wiener Atomhaftungsübereinkommen vom 21. Mai 1963<sup>175</sup> und Protokoll vom 12. September 1997<sup>176</sup>;
- Gemeinsames Protokoll zur Anwendung des Wiener und des Pariser Atomhaftungsübereinkommens vom 21. September 1988<sup>177</sup> und
- Das Übereinkommen über ergänzende Entschädigungsleistungen vom 12. September 1997<sup>178</sup>.

## b) Das Patchwork

In der Europäischen Union wie in der restlichen Welt geht ein Riss durch die Lager. Es gibt die Länder, die das Wiener Übereinkommen und die, die das Pariser Übereinkommen unterzeichnet haben. *„Das Pariser Atomhaftungsübereinkommen weist eine regionale, auf westeuropäische Länder fokussierte Prägung auf, während das Wiener Atomhaftungsübereinkommen wegen seiner geringeren Anforderungen an eine Haftung überwiegend für wirtschaftliche schwächere osteuropäische, afrikanische, asiatische und amerikanische Staaten attraktiv ist.“*<sup>179</sup>

---

1964, völkerrechtlich in Kraft seit 1.4.1968, ergänzt durch das Protokoll v. 16.11.1982, völkerrechtlich in Kraft seit 7.10.1988; in Deutschland veröffentlicht in Bekanntmachung der konsolidierten Fassung vom 15. Juli 1985, BGBl. II S. 963, 964.

<sup>174</sup> Zusatzübereinkommen vom 31. Januar 1963 zum Pariser Übereinkommen vom 29. Juli 1960 über die Haftung gegenüber Dritten auf dem Gebiet der Kernenergie und Zusatzprotokoll vom 28. 1. 1964 (geschlossen am 31. Januar 1963, in Kraft getreten am 4. Dezember 1974), deutsches BGBl. 1975 II, S. 992.

<sup>175</sup> Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage (geschlossen am 21. Mai 1963, in Kraft getreten am 12. November 1977), verfügbar unter: <https://www.iaea.org/publications/documents/conventions/vienna-convention-on-civil-liability-for-nuclear-damage>.

<sup>176</sup> Protocol to Amend the Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage (angenommen am 12. September 1997, in Kraft getreten am 4. Oktober 2003). [http://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/protamend\\_status.pdf](http://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/protamend_status.pdf)

<sup>177</sup> (deutsches) BGBl. 2001 II, S. 202.

<sup>178</sup> Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damage (angenommen am 12. September 1997, in Kraft getreten am 15. April 2015). Deutschland ist dem Übereinkommen nicht beigetreten ([http://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/supcomp\\_status.pdf](http://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/supcomp_status.pdf)).

<sup>179</sup> Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag, WD 2 – 3000-070/17: Die völkerrechtliche Haftung für grenzüberschreitende Schäden am Beispiel belgischer Atomkraftwerke, S. 6.

25.08.2021

Die nukleare Haftung ist global und auch auf EU-Ebene eher ein Patchwork-Design als ein einheitliches System mit höchsten Verantwortungsstandards.

Was die bestehenden multilateralen Abkommen im Bereich der Kernenergie über die Haftung und den Ersatz für nukleare Schäden betrifft, so sieht sich die Welt mit einer Mischung verschiedener Meinungen konfrontiert<sup>180</sup>:

Die meisten EU-Mitgliedstaaten, die vor 2004 beigetreten waren, sind Vertragsparteien der Pariser Übereinkunft.

Die Mehrheit der neuen EU-Mitgliedstaaten, die nach 2004 beigetreten sind, sind Vertragsparteien des Wiener Übereinkommens von 1963. Die meisten, aber nicht alle Vertragsparteien der Pariser Übereinkunft, sind Vertragsparteien seiner Zusatzkonvention, des Brüsseler Zusatzübereinkommens von 1963.

Nur einige der Vertragsparteien des Pariser Übereinkommens sind Vertragsparteien des Gemeinsamen Protokolls über die Anwendung des Wiener Übereinkommens und des Pariser Übereinkommens (Gemeinsames Protokoll von 1988), das eine Verbindung zwischen dem Pariser Übereinkommen und dem Wiener Übereinkommen von 1963 herstellt.

Demgegenüber sind alle Mitgliedstaaten, die Vertragsparteien des Wiener Übereinkommens von 1963 gleichzeitig Vertragsparteien des Gemeinsamen Protokolls von 1988. Einige der "neuen" Mitgliedstaaten sind dem Protokoll von 1997 zur Änderung des Wiener Übereinkommens über die zivilrechtliche Haftung für nukleare Schäden (Wiener Protokoll von 1997) beigetreten und nur zwei Mitgliedstaaten haben es tatsächlich ratifiziert.

Was das Übereinkommen der Internationalen Atomenergie-Organisation vom 12. September 1997 über die zusätzliche Entschädigung für nukleare Schäden betrifft, das erst 18 Jahre später, am 15. April 2015 in Kraft getreten ist, so ist es bemerkenswert, dass aus dem Kreis der derzeitigen Mitgliedstaaten die Tschechische Republik, Italien und Rumänien die einzigen EU-Mitgliedstaaten waren, die dieses Übereinkommen unterzeichnet haben. Nur Rumänien hat es bislang ratifiziert.

---

<sup>180</sup> Alle Rechtstexte der internationalen Vereinbarungen können gefunden werden unter <https://www.oecd-nea.org/law/multilateral-agreements/liability-compensation.html>.

25.08.2021

### c) Beispiel Deutschland

In Deutschland regelt das Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz - AtG) in seinen §§ 25 bis 40 Haftungs Vorschriften, §§ 13 bis 15 regeln die Schadensersatzverpflichtungen und Haftpflichtversicherungen der Anlagenbetreiber.

§ 25 (Haftung für Kernanlagen) verschärft die Haftungsgrundsätze gegenüber dem Pariser Übereinkommen und dem gemeinsamen Protokoll:

*„1) Beruht ein Schaden auf einem von einer Kernanlage ausgehenden nuklearen Ereignis, so gelten für die Haftung des Inhabers der Kernanlage ergänzend zu den Bestimmungen des Pariser Übereinkommens und des Gemeinsamen Protokolls die Vorschriften dieses Gesetzes. Das Pariser Übereinkommen ist unabhängig von seiner völkerrechtlichen Verbindlichkeit für die Bundesrepublik Deutschland innerstaatlich anzuwenden, soweit nicht seine Regeln eine durch das Inkrafttreten des Übereinkommens bewirkte Gegenseitigkeit voraussetzen.*

*(2) Hat im Falle der Beförderung von Kernmaterialien einschließlich der damit zusammenhängenden Lagerung der Beförderer durch Vertrag die Haftung anstelle des Inhabers einer im Geltungsbereich dieses Gesetzes gelegenen Kernanlage übernommen, gilt er als Inhaber einer Kernanlage vom Zeitpunkt der Haftungsübernahme an. Der Vertrag bedarf der Schriftform. Die Haftungsübernahme ist nur wirksam, wenn sie vor Beginn der Beförderung oder der damit zusammenhängenden Lagerung von Kernmaterialien durch die für die Genehmigung der Beförderung zuständige Behörde auf Antrag des Beförderers genehmigt worden ist. Die Genehmigung darf nur erteilt werden, wenn der Beförderer im Geltungsbereich dieses Gesetzes als Frachtführer zugelassen ist oder als Spediteur im Geltungsbereich dieses Gesetzes seine geschäftliche Hauptniederlassung hat und der Inhaber der Kernanlage gegenüber der Behörde seine Zustimmung erklärt hat.*

*(3) Die Bestimmungen des Artikels 9 des Pariser Übereinkommens über den Haftungsausschluss bei Schäden, die auf nuklearen Ereignissen beruhen, die unmittelbar auf Handlungen eines bewaffneten Konfliktes, von Feindseligkeiten, eines Bürgerkrieges, eines Aufstandes oder auf eine schwere Naturkatastrophe außergewöhnlicher Art zurückzuführen sind, sind nicht anzuwenden. Tritt der Schaden in einem anderen Staat ein, so gilt Satz 1 nur, soweit der andere Staat zum Zeitpunkt des nuklearen Ereignisses im Verhältnis zur Bundesrepublik Deutschland eine nach Art, Ausmaß und Höhe gleichwertige Regelung sichergestellt hat.*

25.08.2021

*(4) Der Inhaber einer Kernanlage haftet unabhängig vom Ort des Schadenseintritts. Artikel 2 des Pariser Übereinkommens findet keine Anwendung.*

*(5) Der Inhaber einer Kernanlage haftet nicht nach dem Pariser Übereinkommen, sofern der Schaden durch ein nukleares Ereignis verursacht wurde, das auf Kernmaterialien zurückzuführen ist, die in Anlage 2 zu diesem Gesetz bezeichnet sind.*

*Im Atomhaftungsrecht ferner einschlägig ist die Verordnung über die Deckungsvorsorge nach dem Atomgesetz (Atomrechtliche Deckungsvorsorge-Verordnung - AtDeckV)<sup>2</sup>, die die Vorgaben der §§ 13-15 AtG konkretisiert."*

#### **d) Beispiel Österreich**

Konsequenter und umfassender als die deutschen Haftungsregeln ist das eingangs bereits dargestellte österreichische Haftungsrecht<sup>181</sup>, dem sich in seinen Grundsätzen auch Luxemburg mit seinem neuen Haftungsrecht<sup>182</sup> angeschlossen hat.

Dieses Gesetz ist ein Wendepunkt in Bezug auf die Grundsätze der Haftung für Schäden durch ionisierende Strahlung. Das Gesetz betrifft nicht nur den Betrieb von Kernkraftwerken, sondern auch den Transport radioaktiver Stoffe und den Umgang mit Radionukliden für Schäden, die nach dem Inkrafttreten im Jahr 1999 entstanden sind.

Die Haftung ist wie im deutschen Recht unbegrenzt. Nach dem österreichischen System haftet der Betreiber des Kernkraftwerks beispielsweise auch für Auftragnehmer, die in seinem Kernkraftwerk arbeiten. Somit benötigen diese keine Versicherung, falls ein Mitarbeiter einen Unfall mit daraus resultierenden Schäden Dritter verursacht.

Das österreichische Gesetz sieht keine ausschließliche Zuständigkeit vor, wie sie im internationalen Atomhaftungsrecht vorgesehen ist. Das Gesetz legt den Grundsatz fest, dass ein österreichisches Gericht zuständig ist und dass österreichisches Recht anwendbar ist, wenn in Österreich Atomschäden auftreten, unabhängig davon, aus

---

<sup>181</sup> Vgl. Bundesgesetz über die zivilrechtliche Haftung für Schäden durch Radioaktivität [AtomHG 1999] Bundesgesetzblatt Teil I [BGB1 I] No. 170/1998 (Österreich), digitale Version unter <https://www.oecd-nea.org/law/legislation/austria/AUSTRIA-AtomicLiabilityAct.pdf> (letzter Zugriff am 8. 11. 2020).

<sup>182</sup> Loi du 6 juillet 2020 sur la responsabilité civile en matière de dommages en relation avec un accident nucléaire, <http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2020/07/06/a578/jo> (letzter Zugriff am 08.11.2020)

welcher Quelle sie verursacht wurden. Das Gesetz hat die Definition von nuklearen Schäden erheblich erweitert und Regelungen geschaffen, um den Nachweis der Kausalität zu erleichtern. Vor dem Hintergrund, dass im österreichischen AtomHG, im Gegensatz zu den benannten internationalen Vereinbarungen, keine Haftungsobergrenze und keine Kanalisierung sowie ein österreichischer Gerichtsstand vorgesehen ist und diese Grundsätze des österreichischen Rechts in keiner Weise durchbrochen werden dürfen,<sup>183</sup> ist Österreich bislang keinem der internationalen Vereinbarungen beigetreten.

Österreich beobachtet die Entwicklung der internationalen Haftungsinstrumente für Atomschäden aber weiterhin im Hinblick auf die Frage, ob ein Beitritt im Interesse potentieller österreichischer Geschädigter liegen kann.

#### **e) Vorschlag**

Europa benötigt ein einheitliches nukleares Haftungsrecht. Es würde einem reformierten EURATOM-Vertrag hohes internationales Ansehen sowie innerhalb der EU ein starkes Mehr an Sicherheit und dringend notwendiger Harmonisierung bringen. Zur Vorbereitung des Konvents für eine Reform des EURATOM-Vertrages sollte von Staaten wie Österreich eine eingehende Studie der Stärken und Schwächen der Haftungsregelungen in den EU-Mitgliedstaaten inklusive von Rückstellungen und Versicherungsbedingungen erstellt werden, die dann hilft, ein kondensiertes und fortschrittliches Europäisches Haftungsübereinkommen in den zu reformierenden EURATOM-Vertrag einzuführen.

### **III. Exkurs: Gedanken zu einem Reformpfad ohne Änderung des EURATOM-Vertrages über ein ordentliches Änderungsverfahren**

Fraglich ist, ob man eine Klärung zumindest des Regel-Ausnahmepinzips unter Stärkung der primären Anwendung der Bestimmungen des AEUV auf möglichst einfache Art erreichen kann.

#### **1) Änderung des Art. 106 a EURATOM-Vertrag**

Zu überdenken wäre, die Regelung des Art. 106 a EURATOM-Vertrag so zu ergänzen, dass das Primat eines dem AEUV unterworfenen EURATOM-Vertrages festgelegt werden könnte. Hierzu würde sich eine Umformulierung von Art. 106 a

---

<sup>183</sup> S. Bericht der Bundesregierung gemäß § 30 AtomHG über die Entwicklung der internationalen Haftungsinstrumente für Atomschäden vom 15. 12. 2017, GZ:UW.1.1.7/0001-1/6/2017 .

Abs. 3 anbieten. Derzeit lautet der Absatz wie folgt: *„Die Vorschriften des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union beeinträchtigen nicht die Vorschriften dieses Vertrages.“* Der Satz könnte schlicht gestrichen werden oder umgekehrt formuliert werden: *„die Vorschriften dieses Vertrages beeinträchtigen nicht die Vorschriften des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.“* Im Sinne einer Klarstellung und Modernisierung des EURATOM-Vertrages wäre dies ein wichtiger Schritt.

## 2) Grenzen einer solchen Änderung

Andererseits ist auch allein zu dieser Änderung ein ordentliches Änderungsverfahren erforderlich, da Art. 48 Abs. 1 EUV mit der Öffnung zu einem vereinfachten Änderungsverfahren nach Art. 106 a EURATOM-Vertrag ausgeschlossen ist.

Außerdem sind die etablierten Regel-Ausnahme Strukturen nach dem EURATOM-Vertrag selbst und nach den durch den EuGH bereits vor den Änderungen durch den Lissabon-Vertrag ergangenen Entscheidungen deutlich. Es wird allein durch eine Änderung des Art. 106 a nicht erreicht werden, dass die extensive Auslegungen insbesondere der Art. 31 ff EURATOM-Vertrag aber auch die Anwendung der Förderziele nach EURATOM bei der Bewertung von Beihilfen im Nuklearbereich nach den Regeln des AEUV anzuwenden sind.

## 3) Vorschlag

Eine klarstellende Anpassung des Art. 106 a EURATOM ist prinzipiell zu befürworten. Es ändert aber nichts an der Notwendigkeit eines umfassenden Reformprozesses.

## D. Exemplarisch: Streichungs- und Änderungsmöglichkeiten

### I. Einleitung

Im Grunde kann aus den oben dargestellten Änderungsvorschlägen aus der Zeit um den Verfassungskonvent eine Blaupause von Mindest- und Maximalforderungen zusammengestellt werden. Die volle Demokratisierung des EURATOM-Vertrages ist über eine Reform zu gewährleisten. Die damals entwickelten Forderungen sind fortzuschreiben, zu aktualisieren und um Bereiche zu ergänzen, die zur Zeit des Verfassungskonvents noch nicht bedacht waren, wie eine kohärente Entsorgungs-

und Sicherheitspolitik mit starker Beteiligung der EU-Kommission und einem neuen, eigenständigen Haftungsregime.

Es wird an dieser Stelle noch einmal an die kondensierten Mindestforderungen für eine Reform der EURATOM-Bestimmungen aus dem Konvent erinnert, wie sie anschaulich von den Konventmitgliedern von Borrel und von Nagy, Wagner und MacCormick zusammengefasst wurden:

- Titel I, (Aufgaben) Art. 1-3<sup>184</sup> löschen.
- Titel II, Kapitel 1 (Forschungsförderung) und Kapitel 2 (Informationsverbreitung)- (Art. 4-29) löschen.
- Titel II, Kapitel 3 (Gesundheit und Sicherheit) (Art. 30-39) in Einklang zu bringen mit den EU-Umwelt- und Gesundheitsvorschriften nach dem AEUV
- Titel II, Kapitel 4 (Investitionen, Art. 40-44) und die Bezugsartikel insbesondere Art. 173 und 203 sind zu löschen.
- Titel II, Kapitel 5 (Gemeinsame Unternehmen) ist insgesamt zu löschen.
- Titel II, Kapitel 6 (Versorgung) und all seine Bestimmungen "*relating to the safeguards and non-proliferation should be included in a new article, but all other elements of Chapter 6 should be repealed*".
- Ein neues Kapitel mit strengeren Vorschriften zu Sicherheit und Nichtverbreitung. Dementsprechend sollten Bestimmungen (Art. 86-91) unter Titel II, Kapitel 8 (Eigentum) in ein solches besonderes Kapitel aufgenommen werden.
- Titel II, Kapitel 9 (gemeinsamer Markt) (Art. 92-100<sup>185</sup>) sollten gelöscht werden sowie ebenfalls
- Titel II, Kapitel 10 (Außenbeziehungen) (Art. 101-106).

## II. Insbesondere: Titel und Präambel

Es ist nicht Aufgabe dieser Begutachtung, bereits ausführliche Formulierungsvorschläge für einen reformierten EURATOM-Vertrag zu entwickeln. Gleichwohl sollten zumindest ein paar Kernvorschläge, insbesondere zur Präambel, die oben entwickelten Mängelanalysen sowie ein Überblick der Erfahrungsgrundsätze der allgemeinen Rechtsentwicklung in der EU unter dem Umwelt- und Verursacherprinzip und dem Prinzip klarer Regeln vorgestellt werden. Dies kann jedoch nur als Diskussionsgrundlage dienen.

<sup>184</sup> Art. 3 wurde vom EURATOM-Vertrag entfernt.

<sup>185</sup> Art. 94,95 und 100 wurden vom EURATOM- Vertrag entfernt.

25.08.2021

Zunächst sollte in einem Reformprozess nachgedacht werden, dass der Titel des reformierten Vertrages der neuen Energiemarktwelt und den neuen Anforderungen Rechnung trägt. Statt des Titels „Vertrages zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft“ sollte erwogen werden vorzuschlagen „Europäischer Vertrag zum Schutz vor ionisierenden Strahlen, nuklearer Nichtverbreitung, und der Einführung einer EU-weiten nuklearen Haftungsregelung“ (European Nuclear Safeguard and Liability Treaty).

Die Präambel des EURATOM-Vertrages war das Kind ihrer Zeit und findet bis auf einen, nämlich den vierten Absatz, keinen Bezug mehr zur heutigen Energiewelt in der Europäischen Union.

Folgende Elemente könnten in einer neuen Präambel aufgenommen werden:

IN DER ERKENNTNIS, dass mehr als 60 Jahre nach der Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft die Zeit reif ist, den bisherigen Vertrag grundlegend zu reformieren,

IN DEM BEWUSSTSEIN, dass im europäischen Binnenmarkt für Energie kein Platz mehr für ein Fördersonderrecht für Atomenergie ist,

IN DER ERKENNTNIS, dass die Union die erforderlichen Maßnahmen zu erlassen hat, um nach Maßgabe der einschlägigen Bestimmungen der Verträge den Binnenmarkt zu verwirklichen, beziehungsweise dessen Funktionieren zu gewährleisten,

IN DER ERKENNTNIS, dass stets und auch für den Bereich der Nutzung der Atomenergie das Europäische Parlament und der Rat für den gesamten Energiebinnenmarkt gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses die Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, welche den Umwelt- und Gesundheitsschutz, die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts zum Gegenstand haben, erlassen,

IN DEM BEWUSSTSEIN, dass die besondere Gefährlichkeit der Atomtechnologie, seiner Abfälle, der Notwendigkeit der Errichtung und Überwachung von Zwischen- und Endlagern sowie der Kontrolle der Kernbrennstoffe und ihrer Behandlung weiterhin besondere Schutzvorschriften in einem eigenständigen europäischen Vertrag rechtfertigt, ohne jedoch Sonderrechte für die Förderung dieser Industrie beizubehalten,

IN DER ERKENNTNIS der Notwendigkeit fortschrittlicher Regeln in der Europäischen Union auf dem Gebiet des Strahlenschutzes, des Umweltschutzes in Bezug auf die friedliche Nutzung der Kernenergie, der Nichtverbreitung von Kernmaterial für den gesamten Lebenszyklus einschließlich des spaltbaren Materials,

IN DER ERKENNTNIS, die Sicherheiten auf dem höchsten Niveau von Nachhaltigkeit entlang des gesamten Lebenszyklus der Anlagen und der spaltbaren Materialien zu schaffen, die erforderlich sind, um alle Gefahren für die Umwelt, das Leben und die Gesundheit der Menschheit auszuschließen<sup>186</sup>,

IN DER ÜBERZEUGUNG der Notwendigkeit für ein fortschrittliches, einheitliches nukleares Haftungsrecht in der Europäischen Union für atomare Unfälle,

IN DEM VERSTÄNDNIS der Notwendigkeit engerer Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf grenzüberschreitende Wirkungen der Atomenergie, insbesondere zur Vermeidung und bei Störfällen von Anlagen sowie bei der Frage von Laufzeitverlängerungen und Neubauten,

IN DEM BESTREBEN eines solidarischen, vom Gemeinschaftswillen getragenen Rückbauprogramms für alte Atomkraftwerke in der Europäischen Union bis zur sicheren Endlagerung, unter voller Beachtung des Verursacherprinzips,

ENTSCHLOSSEN, Demokratie und Effizienz in der Arbeit der Organe weiter zu stärken, damit diese in die Lage versetzt werden, die ihnen übertragenen Aufgaben in einem einheitlichen institutionellen Rahmen besser wahrzunehmen,<sup>187</sup>

IN DEM BESTREBEN, die in dem festen Willen, im Rahmen der Verwirklichung des Binnenmarkts sowie der Stärkung des Zusammenhalts und des Umweltschutzes den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt ihrer Völker unter Berücksichtigung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung zu fördern und Politiken zu verfolgen, die gewährleisten, dass Fortschritte bei der wirtschaftlichen Integration mit parallelen Fortschritten auf anderen Gebieten einhergehen<sup>188</sup>,

---

<sup>186</sup> Beruht auf dem vierten Spiegelstrich Präambel EURATOM, „IN DEM BESTREBEN, die Sicherheiten zu schaffen, die erforderlich sind, um alle Gefahren für das Leben und die Gesundheit ihrer Völker auszuschließen“.

<sup>187</sup> Aus der Präambel des EU-V.

<sup>188</sup> Aus der Präambel des EU-V.

25.08.2021

ENTSCHLOSSEN, auch im Bereich der externen energiepolitischen Beziehungen im Nuklearbereich die langfristigen politischen Ziele der Union in Bezug auf Nachhaltigkeit, Lebenszyklusverantwortlichkeit, Umweltschutz, Klima und Energieversorgungssicherheit zu erreichen<sup>189</sup>,

haben die Staaten den bisherigen Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft wesentlich geändert.

### III. Überarbeitung von Titel I (Aufgaben der Gemeinschaft)

#### 1) Neuformulierung von Art. 1

Der bisherige Art. 1<sup>190</sup> ist zu streichen.

Er ist mit dem neuen Hauptansatz des Vertrages zu füllen. Ein Vorschlag für als Ersatz könnte wie folgt lauten:

„Art. 1

#### *Ziele und Aufgaben*

*Aufgabe des Vertrages ist es, die Atomkraftwerksanlagen in der Gemeinschaft vollständig dem europäischen Energiebinnenmarkt und dem demokratischen Prinzip der Mitentscheidung von Rat und Parlament zu unterstellen. Der Vertrag trägt Sorge dafür, den gesamten Lebenszyklus von der Ausbeute des spaltbaren Materials, über die Anreicherung, die Planung, Genehmigung und den Betrieb ziviler Atomkraftanlagen sowie den geordneten Rückbau spätestens nach einer in diesem Vertrag gesetzten maximalen Lebensdauer sowie den Bereich der Abfälle und ihrer Entsorgung und der sicheren Zwischen- sowie Endlagerung unter strikter Beachtung inklusive aller Transportwege den europäischen Prinzipien der Vorsorge, des Verursacherprinzips, der Nachhaltigkeit, des Umweltschutzes, des Schutzes vor ionisierenden Strahlen, hoher Sicherheitsstandards und klaren, fortschrittlichen europäischen Haftungsregeln sowie*

<sup>189</sup> Aus dem Österreichischen Vorschlag für ein Protokoll zu EUV und AEUV zu Erneuerbaren Energien entnommen und angeglichen.

<sup>190</sup> EURATOM, Art. 1:

„Durch diesen Vertrag gründen die HOHEN VERTRAGSPARTEIEN untereinander eine EUROPÄISCHE ATOMGEMEINSCHAFT (EURATOM).

Aufgabe der Atomgemeinschaft ist es, durch die Schaffung der für die schnelle Bildung und Entwicklung von Kernindustrien erforderlichen Voraussetzungen zur Hebung der Lebenshaltung in den Mitgliedstaaten und zur Entwicklung der Beziehungen mit den anderen Ländern beizutragen.“

*einem strengen Regime der Nichtverbreitung nach den Regeln dieses Vertrages sowie der weiteren europäischen Verträge zu stellen.“*

## 2) **Überarbeitung des Art. 2**

Es sollte folgende Eckpunkte in einen neuen Art. 2 aufgenommen werden:

- Aufgabe der Union ist es, Leben, Gesundheit, Umwelt und Sachgüter vor den Gefahren der Atomenergie und den schädigenden Effekten von ionisierenden Strahlen und unkontrollierten Abläufen im Atomsektor zu schützen.
- Der Vertrag etabliert ein einheitliches europäisches Haftungsregime, Regeln für die Überwachung und Gewährleistung des sicheren Umgangs mit nuklearen Anlagen und Transporten, Gewährleistung regelmäßiger Anpassungen der Genehmigungen in den Mitgliedstaaten auf den besten Stand der Technik und Regeln für den Rückbau alter Atomkraftanlagen sowie für ein hohes Sicherheitsniveau in Bezug auf radioaktive Abfälle, Zwischen- und Endlagerung.
- Der Vertrag fordert die Mitgliedstaaten sowie die etablierten und etwa neu einzurichtenden Sicherheitsgremien zur intensiven Zusammenarbeit auf, zu allen Aspekten der Sicherheit und des Schutzes der Bevölkerung und Umwelt insbesondere auch zur Frage der grenzüberschreitenden Sicherheit zwischen Mitgliedstaaten und mit Drittländern zusammenzuarbeiten.
- Der Vertrag verpflichtet die Mitgliedstaaten, für alle erheblichen Änderungen, Genehmigungen in allen Phasen der Nutzung der Atomenergie und der Lagerung von Abfällen die Europäischen Regeln zur Umweltverträglichkeitsprüfung sowie die internationalen Regeln der Konventionen von Espoo und Aarhus und entsprechender internationaler Verträge zu beachten. Die Zusammenarbeitspflicht der Mitgliedstaaten ist im Rahmen grenznaher Kraftwerke, bei Laufzeitverlängerungen und bei Rückbau, sowie bei Zwischen- und Endlagerung zumindest der benachbarten Mitgliedstaaten zu entwickeln und eine Mitwirkungspflicht der Europäischen Kommission ist zu gewährleisten.

25.08.2021

Der Wortlaut des bisherigen Art. 2 ist bis auf die Absätze b), f) und h)<sup>191</sup> zu streichen. Die Absätze b), f) und h) sind in einem neuen Art. 2 verändert unter Beachtung der obigen Eckpunkte aufzunehmen.

Insbesondere der bisherige Absatz b) sollte um Nachhaltigkeit und um den Schutz der Umwelt, Abfallbehandlung, Transport von Abfällen und Kernbrennstoffen, Einlagerung in Zwischen- und Endlager, Erzproduktion und Anreicherung und somit Ausweitung der Schutzfunktion auch auf Drittstaaten und aus Drittstaaten zu ergänzen sein.

Der bisherige Absatz h) sollte geändert werden. Es sollte die Pflicht eingeführt werden, bisherige Verbindungen zu anderen Ländern und den zwischenstaatlichen Einrichtungen zu überprüfen, sodass jeder besondere Förderzweck herausgenommen und dahingehend verhandelt wird, dass bisherige oder neue Vereinbarungen sich mit Schwerpunkt auf hohe Sicherheitsstandards, Nichtverbreitung, nachhaltiges Umwelt- und Strahlenschutzrecht, fortschrittliches Abfallrecht sowie die Übernahme und Beachtung eines einheitlichen Haftungsregime unter voller Beachtung des Verursacherprinzips in Bezug auf den gesamten Lebenszyklus konzentrieren.

#### **IV. Im Einzelnen: Streichung alter und Einführung neuer Vorschriften – am Beispiel Förderung, Forschung, Haftungsregime**

##### **1) Förderung des Fortschritts**

Der bisherige Titel II („Die Förderung des Fortschritts auf dem Gebiet der Kernenergie“) bedarf ebenfalls einer kompletten Neuausrichtung.

---

<sup>191</sup> EURATOM- Art. 2 a), c), d) und g)

a) die Forschung zu entwickeln und die Verbreitung der technischen Kenntnisse sicherzustellen;

c) die Investitionen zu erleichtern und, insbesondere durch Förderung der Initiative der Unternehmen, die Schaffung der wesentlichen Anlagen sicherzustellen, die für die Entwicklung der Kernenergie in der Gemeinschaft notwendig sind;

d) für regelmäßige und gerechte Versorgung aller Benutzer der Gemeinschaft mit Erzen und Kernbrennstoffen Sorge zu tragen

g) ausgedehnte Absatzmärkte und den Zugang zu den besten technischen Mitteln sicherzustellen, und zwar durch die Schaffung eines gemeinsamen Marktes für die besonderen auf dem Kerngebiet verwendeten Stoffe und Ausrüstungen, durch den freien Kapitalverkehr für Investitionen auf dem Kerngebiet und durch die Freiheit der Beschäftigung für die Fachkräfte innerhalb der Gemeinschaft.

25.08.2021

Zunächst sollte die Überschrift geändert werden, etwa in „Nachhaltigkeit, Umwelt und Gesundheit, Sicherheitsstandards, Haftpflicht“.

Die bisherigen Kapitel 1 (Förderung der Forschung) und Kapitel 2 (Verbreitung der Kenntnisse) sollten ganz gelöscht werden.

Es ist zu diskutieren, ob man einen allgemeinen Artikel aufnimmt, dass die Europäische Union von nun an lediglich einen Forschungshaushalt unter dem AEUV vorhält, unter dem sich künftig auch die gesamte Nuklearforschung einfindet, nun offen für vollständige Mitentscheidung des Europaparlaments.

**a) Hintergrund für Streichung:**

**aa) Rats- und Kommissionsdominanz für Forschungsinhalt**

Das Demokratie-Prinzip wird insbesondere über die bisherige Dominanz in Forschungsfragen im EURATOM-Vertrag ausgeschlossen. Art. 4 EURATOM i. V. m. mit Art. 7 EURATOM stellt klar, dass es allein Sache des Rates ist, die von der EU-Kommission aufzulegenden Forschungs- und Ausbildungsprogramme lediglich nach Anhörung des Ausschusses für Wissenschaft und Technik festzulegen. In der Praxis wird auch der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss angehört.<sup>192</sup> Dieser Ausschuss ist in der Tat mit dem EURATOM-Vertrag ursprünglich ins Leben gerufen worden und dann eine alle Verträge umfassende Institution geworden.

**bb) Der Ausschuss für Wissenschaft und Technik**

Der Ausschuss für Wissenschaft und Technik ist in Art. 134 EURATOM unter Kapitel 2 (Die Organe der Gemeinschaft) und dort unter Abschnitt 3 (Die Kommission) als in dem Kapitel 2 gemeinsam mit Art. 135<sup>193</sup> einzig verbliebener Artikel geregelt. Der Ausschuss hat eine beratende Aufgabe und besteht aus 41<sup>194</sup> Mitgliedern, die vom Rat nach Anhörung der Kommission ernannt werden. Die

---

<sup>192</sup> Vgl. etwa VERORDNUNG (EURATOM) 2018/1563 DES RATES vom 15. Oktober 2018 über das Programm der Europäischen Atomgemeinschaft für Forschung und Ausbildung (2019-2020) in Ergänzung des Rahmenprogramms für Forschung und Innovation Horizont 2020 und zur Aufhebung der Verordnung (EURATOM) Nr. 1314/2013.

<sup>193</sup> Art. 135 EURATOM: „Die Kommission kann zur Erfüllung ihrer Aufgaben jederzeit Gutachten einholen und Studienausschüsse einsetzen.“

<sup>194</sup> Ursprünglich hatte der Ausschuss 20 Mitglieder, mit der Akte über den Beitritt der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik zur Europäischen Union (Beitrittsakte, ABl. EU 2003 Nr. L 236, S. 33 ff) wurden es 39 Mitglieder. Im Zuge der weiteren Erweiterungen der Union (Bulgarien, Rumänien und Kroatien) sind es nun 41 Mitglieder.

Mitglieder werden für ihre Person auf fünf Jahre ernannt, sie können unbegrenzt wiederernannt werden und sind an keine Weisungen gebunden.<sup>195</sup>

## 2) Integration eines neuen einheitlichen Europäischen Haftungsregimes

Im EURATOM-Vertrag sind keine Haftungsregelungen enthalten. Vielmehr regelt Art. 98 des EURATOM-Vertrages, dass die Mitgliedstaaten alle Maßnahmen treffen, die erforderlich sind, um den Abschluss von Versicherungsverträgen zur Deckung der Gefahren auf dem Kerngebiet zu erleichtern.

Wie dargelegt, ist die Aufnahme eines einheitlichen und vollständigen Europäischen Haftungsregimes in den EURATOM-Vertrag nach Meinung der Autorin notwendig, aufbauend insbesondere auf den deutschen und österreichischen Haftungsregelungen sowie der Integration der Regeln des Brüsseler Zusatzprotokolls. Dazu sollten Übergangsvorschriften in Bezug auf das Verlassen der o.g. völkerrechtlichen Verträge zur nuklearen Haftung eingeführt werden, um bestehende Haftungslücken und Differenzen zwischen den Regeln der einzelnen Mitgliedstaaten zu schließen.

---

<sup>195</sup> Es ist der Verfasserin bislang nicht gelungen, einen direkten Verweis auf eine Liste der Namen auf der Webseite der EU Kommission zu finden.

## Teil 6 Überblick über den Ablauf des Reformprozesses nach EU-Recht

### A. Prozedere einer Vertragsänderung als selbständiger reformierter EURATOM-Vertrag

#### I. Einleitung

Der Europäischen Atomgemeinschaft gehören alle Mitglieder der Europäischen Union an. Die Atomgemeinschaft teilt mit der Europäischen Union sämtliche Organe.

Die enge Verzahnung erfolgt auch durch Art. 106a des EURATOM-Vertrages.<sup>196</sup> Hierdurch werden – wie dargestellt – zahlreiche Regelungen des EU-Vertrages und des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union für anwendbar erklärt. Über Art. 106a des EURATOM-Vertrages ist insbesondere auch Art. 48 Abs. 2 bis 5<sup>197</sup>

<sup>196</sup> Vgl: EURATOM: Titel III KAPITEL 1:

„Anwendung von bestimmten Bestimmungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

Artikel 106a

(1) Artikel 7, die Artikel 13 bis 19, Artikel 48 Absätze 2 bis 5 und die Artikel 49 und 50 des Vertrags über die Europäische Union, Artikel 15, die Artikel 223 bis 236, die Artikel 237 bis 244, Artikel 245, die Artikel 246 bis 270, die Artikel 272, 273 und 274, die Artikel 277 bis 281, die Artikel 285 bis 304, die Artikel 310 bis 320, die Artikel 322 bis 325 und die Artikel 336, 342 und 344 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union sowie das Protokoll über die Übergangsbestimmungen gelten auch für diesen Vertrag...“

<sup>197</sup> Abs. 2-5 von Art. 48 EUV: (2) Die Regierung jedes Mitgliedstaats, das Europäische Parlament oder die Kommission kann dem Rat Entwürfe zur Änderung der Verträge vorlegen. Diese Entwürfe können unter anderem eine Ausdehnung oder Verringerung der der Union in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten zum Ziel haben. Diese Entwürfe werden vom Rat dem Europäischen Rat übermittelt und den nationalen Parlamenten zur Kenntnis gebracht.

(3) Beschließt der Europäische Rat nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der Kommission mit einfacher Mehrheit die Prüfung der vorgeschlagenen Änderungen, so beruft der Präsident des Europäischen Rates einen Konvent von Vertretern der nationalen Parlamente, der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission ein. Bei institutionellen Änderungen im Währungsbereich wird auch die Europäische Zentralbank gehört. Der Konvent prüft die Änderungsentwürfe und nimmt im Konsensverfahren eine Empfehlung an, die an eine Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten nach Absatz 4 gerichtet ist.

Der Europäische Rat kann mit einfacher Mehrheit nach Zustimmung des Europäischen Parlaments beschließen, keinen Konvent einzuberufen, wenn seine Einberufung aufgrund des Umfangs der geplanten Änderungen nicht gerechtfertigt ist. In diesem Fall legt der Europäische Rat das Mandat für eine Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten fest.

25.08.2021

über das Verfahren zur Vertragsänderung und Art. 50 Abs. 2 des EUV- über den Austritt eines Mitgliedsstaates anwendbar.

Hier hat sich durch die gekürzte Übernahme allein der ersten Absätze 2 bis 5 des Art. 48 EUV in Art. 106 a EURATOM leider eine weitere Zementierung des EURATOM-Vertrages als beinahe monolithischer, quasi-nicht änderbarer Vertrag ergeben. Es ist nicht nachvollziehbar, warum lediglich die ersten drei Absätze des Art. 48 EUV über Art. 106 a EURATOM-Vertrag übernommen wurden und das im EUV vorgesehenen vereinfachte Abänderungsverfahren für EURATOM ausgeschlossen wurde.

Die Konsequenz ist eine Beschränkung der Souveränität der EU Mitgliedstaaten und führt energiewirtschaftlich zu einer Schieflage zwischen Mitgliedstaaten, die keine Nuklearenergie (mehr) in ihrem Energiemix haben und denen die Nuklearenergie in ihrem Staat autorisieren. Die Kompetenz der nicht-nuklearen Mitgliedstaaten ist somit allein unter dem AEUV geregelt, (Art. 194 AEUV). Demgegenüber unterliegt der Nuklearsektor einem Sonderrecht durch den EURATOM-Vertrag, für den eine Vertragsänderung nur in einem ordentlichen Vertragsänderungsverfahren möglich ist.

---

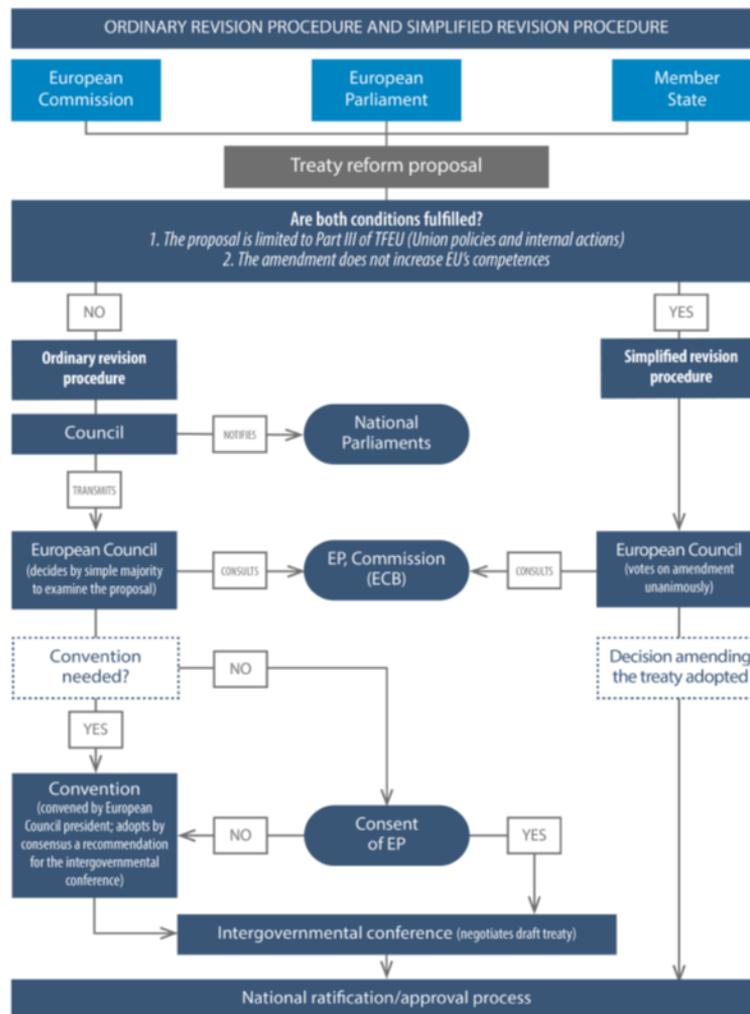
(4) Eine Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten wird vom Präsidenten des Rates einberufen, um die an den Verträgen vorzunehmenden Änderungen zu vereinbaren.

Die Änderungen treten in Kraft, nachdem sie von allen Mitgliedstaaten nach Maßgabe ihrer verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert worden sind.

(5) Haben nach Ablauf von zwei Jahren nach der Unterzeichnung eines Vertrags zur Änderung der Verträge vier Fünftel der Mitgliedstaaten den genannten Vertrag ratifiziert und sind in einem Mitgliedstaat oder mehreren Mitgliedstaaten Schwierigkeiten bei der Ratifikation aufgetreten, so befasst sich der Europäische Rat mit der Frage.“

25.08.2021

Der folgende Überblick beschreibt das ordentliche und das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren:



Quelle: Europäisches Parlament, Vertragsänderungsverfahren, „Infographic At A Glance“<sup>198</sup>

## II. Der Ausschluss eines vereinfachten Änderungsverfahrens

Das Prinzip in Art. 48 EUV sieht für Vertragsreformen entweder ein ordentliches Änderungsverfahren (Ordinary Revision Procedure), Art. 48 Abs. 2-5 EUV oder unter

<sup>198</sup> EPRS-European Parliamentary Research Service (Author: Laura Tilindyte; Graphic: Samy Chahri,) Members' Research Service, PE 640.167 – September 2019, S. 1

bestimmten Voraussetzungen ein vereinfachtes Änderungsverfahren (Simplified Revision Procedure) Artikel 48 Abs. 6 und 7 EUV<sup>199</sup>) vor.

Die Vorteile des vereinfachten Verfahrens sind:

Im vereinfachten Verfahren befasst sich im Grunde lediglich der Europäische Rat mit einem Antrag auf Verfassungsänderung, im Kollegium. Ein solcher Antrag kann nach Art. 48 Abs. 2 EUV von der Regierung eines jeden MS, von der Kommission oder vom EP eingebracht werden. Wie bei dem sogleich näher beschriebenen Ordentlichen Änderungsverfahren nach Art. 48 Abs. 2-5 EUV stehen am Ende auch der einstimmig zu fällende Beschluss des Europäischen Rates und anschließend die Befassung der nationalen Parlamente. Allerdings kann der Europäische Rat im vereinfachten Änderungsverfahren nach Abs. 7 S.1 des Art. 48 EUV einen Beschluss

---

<sup>199</sup> „Vereinfachte Änderungsverfahren

(6) Die Regierung jedes Mitgliedstaats, das Europäische Parlament oder die Kommission kann dem Europäischen Rat Entwürfe zur Änderung aller oder eines Teils der Bestimmungen des Dritten Teils des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union über die internen Politikbereiche der Union vorlegen.

Der Europäische Rat kann einen Beschluss zur Änderung aller oder eines Teils der Bestimmungen des Dritten Teils des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union erlassen. Der Europäische Rat beschließt einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der Kommission sowie, bei institutionellen Änderungen im Währungsbereich, der Europäischen Zentralbank. Dieser Beschluss tritt erst nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft.

Der Beschluss nach Unterabsatz 2 darf nicht zu einer Ausdehnung der der Union im Rahmen der Verträge übertragenen Zuständigkeiten führen.

(7) In Fällen, in denen der Rat nach Maßgabe des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union oder des Titels V dieses Vertrags in einem Bereich oder in einem bestimmten Fall einstimmig beschließt, kann der Europäische Rat einen Beschluss erlassen, wonach der Rat in diesem Bereich oder in diesem Fall mit qualifizierter Mehrheit beschließen kann. Dieser Unterabsatz gilt nicht für Beschlüsse mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen.

In Fällen, in denen nach Maßgabe des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union Gesetzgebungsakte vom Rat gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden müssen, kann der Europäische Rat einen Beschluss erlassen, wonach die Gesetzgebungsakte gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden können.

Jede vom Europäischen Rat auf der Grundlage von Unterabsatz 1 oder Unterabsatz 2 ergriffene Initiative wird den nationalen Parlamenten übermittelt. Wird dieser Vorschlag innerhalb von sechs Monaten nach der Übermittlung von einem nationalen Parlament abgelehnt, so wird der Beschluss nach Unterabsatz 1 oder Unterabsatz 2 nicht erlassen. Wird die Initiative nicht abgelehnt, so kann der Europäische Rat den Beschluss erlassen. Der Europäische Rat erlässt die Beschlüsse nach den Unterabsätzen 1 oder 2 einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, das mit der Mehrheit seiner Mitglieder beschließt.“

erlassen, wonach der Rat in diesem Bereich oder in diesem Fall mit qualifizierter Mehrheit beschließen kann.

Zwischenfazit: Der EURATOM-Vertrag kann nicht in einem vereinfachten Verfahren nach Art. 48 Abs. 6 und 7 EUV und damit mit der Möglichkeit, eine Entscheidung über qualifizierte Mehrheit zu fällen geändert werden, weil Art. 106a EURATOM nicht auf die entsprechenden Absätze 6 und 7 des Art. 48 EUV verweist.

### **III. Ordentliches Verfahren zur Vertragsänderung**

Selbst wenn man dazu käme, so viele Bestimmungen wie möglich aus dem EURATOM-Vertrag zu streichen und es nicht gelänge, neue Bestimmungen wie das europäische Haftungsrecht, einzufügen, bleibt es verfahrensrechtlich dabei, dass der Verfassungskonvent sich sowohl mit einem reformierten, zu reformierenden EURATOM-Vertrag als auch gegebenenfalls mit Ergänzungen im AEUV befassen und Vorschläge entwickeln muss.

#### **1) Das Verfahren nach Art. 106 a EURATOM in Verbindung mit Art. 48 Abs.2 bis 5 EUV**

Wie beschrieben, verweist Art. 106 a EURATOM auf Art. 48 Abs. 2 bis 5 EUV. Dieser regelt das ordentliche Vertragsänderungsverfahren. Danach kann jeder Mitgliedsstaat, die EU-Kommission oder das Europäische Parlament dem Rat einen Vorschlag für Vertragsänderungen unterbreiten, der diesen wiederum dem Europäischen Rat vorlegt. Die nationalen Parlamente werden darüber unterrichtet.

Wenn die einfache Mehrheit der Mitgliedsstaaten im Europäischen Rat die Prüfung der vorgeschlagenen Vertragsänderungen befürwortet, beruft der Präsident des Europäischen Rates einen Konvent ein. Das Europäische Parlament und die Kommission werden zuvor gehört.

Der Konvent besteht aus Vertretern der nationalen Parlamente, der Staats- und Regierungschefs, des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission. Er erörtert die Entwürfe der Vertragsänderungen. Seine Empfehlungen, die im Konsensverfahren angenommen werden, gehen dann an die Regierungskonferenz (RK) als Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedsstaaten zur Abstimmung über die vorgeschlagenen Vertragsänderungen.

Wenn die vorgeschlagenen Änderungen die Einberufung eines Konvents nicht rechtfertigen sollten, kann der Europäische Rat zwar alternativ mit einfacher

25.08.2021

Mehrheit – nach Zustimmung des Europäischen Parlaments – beschließen, keinen Konvent abzuhalten und das Mandat für die Regierungskonferenz selbst festlegen.

Angesichts der vielen Fragen um den EURATOM-Vertrag ist eine solche Lösung grundsätzlich nicht anzustreben. Insbesondere die Aufnahme neuer Kapitel in den EURATOM-Vertrag sowie die Diskussion der Konsequenzen der Streichungen und entsprechend des „Wieder“-Auflebens der alleinigen AEUV-Kompetenz erfordern schon vor dem Hintergrund des in Art. 3 EUV etablierten Demokratieprinzips eine Diskussion in einem Konvent.

Allenfalls könnte man an eine stufenweise Reform-Vorgehensweise denken.

Es könnte zunächst im Europäischen Rat beantragt werden, dass der Vertrag in Art. 106 a EURATOM um den Link zu dem gesamten Art. 48 EUV verknüpft wird.

Außerdem kann bestimmt werden, dass dem EURATOM-Vertrag eine Sunset-Klausel beigefügt wird, etwa von 5-8 Jahren. Beide Änderungsvorschläge sind sicher bedeutend, aber bedürfen keiner besonderen Konventbehandlung und der Europäische Rat sollte sicher in der Lage sein, hier ohne Konvent abzustimmen.

Die vom Präsidenten des Europäischen Rates einberufene Regierungskonferenz, mit oder ohne Konvent, beschließt die Vertragsänderungen einstimmig.

## **2) Die einfache, nicht-einfache Mehrheit zur Eröffnung**

Beschließt der Europäische Rat nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission mit einfacher Mehrheit die Prüfung der vorgeschlagenen Änderungen, so beruft der Präsident des Europäischen Rates einen Konvent von Vertretern der nationalen Parlamente, der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission ein, so schreibt es Art. 48 Abs. 3 Satz 1 EUV vor.

Die einfache Mehrheit ist jedoch nicht einfach, wenn es um EURATOM geht.

### **a) Die notwendigen Stimmen**

Geht man in absehbarer Zeit – mit dem Austritt von Großbritannien – von verbleibenden 27 Mitgliedstaaten der EU aus, sind 14 Stimmen im Europäischen Rat für die Eröffnung des ordentlichen Änderungsverfahrens erforderlich. Mit dem Austritt Großbritanniens kann derzeit gesagt werden, dass die Staaten ohne Atomenergie oder mit Ausstiegspfad aus der Atomenergie die Mehrheit haben.

25.08.2021

Dennoch bedarf es einer sorgfältigen Vorabstimmung mit möglichen Verbündeten, bevor Österreich diesen Schritt im Europäischen Rat vorbereiten kann.

## **b) Vorsichtig positive Einschätzung**

Der Schritt in den Reformprozess ist aus diesseitiger Analyse jedoch zu versuchen und man kann vorsichtig sagen, dass die Chancen nie so stark waren wie derzeit. Die folgenden Überlegungen sind getragen von langjährigen Beobachtungen der europäischen Ebene sowie der Mitgliedstaaten und ihrer Einschätzung und Einstellung zu Nuklearenergie. Es wurde versucht, objektive Punkte herauszuarbeiten. Eine Garantie kann hieraus jedoch nicht abgeleitet werden.

### **aa) Die Europäische Kommission als Helfer**

Dies soll zum einen damit begründet werden, dass die EU-Kommission selbst in der eingangs dargestellten Mitteilung empfiehlt: „ Consequently, a change of the Euratom Treaty to extend the use of the ordinary legislative procedure would need to be part of a broader process of Treaty reform using the ordinary Treaty revision procedure under Article 48 TEU and should be seen in the longer-term, post-2025 perspective. “<sup>200</sup> Diese Empfehlung sollte ernstgenommen werden und es sollte dringend vorgeschlagen werden, den Einstieg in eine möglichst umfassendere Revision bereits im Jahre 2021 auf den Weg zu bringen.

### **bb) Die Finanzschwäche der Atomkraftunternehmen als Helfer**

Wie dargestellt, ist das Problem einer finanziell ausreichenden Absicherung für Stilllegung und den Rückbau der alten Atomkraftwerke ein solches, welches viele Staaten vereint, unabhängig davon, ob diese eventuell noch weitere Atomkraftwerke bauen möchten oder bauen. In Bezug auf Frankreich könnte eine gezielte Diskussion hilfreich sein. Über die Frage der Laufzeitverlängerungen in Frankreich und Belgien geraten die dortigen Regierungen und Unternehmen zunehmend unter den Druck der Öffentlichkeit im eigenen Land bzw. in den Nachbarstaaten. Eine elegante Lösung wäre, dass im Gegenzug zu einer Unterstützung der EURATOM-Reform unter den hier dargelegten Prämissen, die reformwilligen Länder, unter Beachtung des vollen Verursacherprinzips, über besondere Strukturprogramme bis hin zu einer Diskussion um eine vorübergehende Lockerung von Stabilitätskriterien für die Europäische Währungsunion in Bezug auf

---

<sup>200</sup> Vgl. Brussels, 9.4.2019, COM(2019) 177 final "Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and The Council - A more efficient and democratic decision making in EU energy and climate policy, S. 10

25.08.2021

die 3 Prozentgrenze des Bruttoinlandsproduktes (BIP) zum Haushaltsdefizit verhandelt werden könnte. Eine solche Lösung käme zweckgebunden für die Fragen um die Finanzierung des Rückbaus und der Entsorgung der alten Kraftwerke in Betracht. Hier kann auf Erfahrungen aus der Finanzkrise Anfang dieses Jahrhunderts hingewiesen werden. Eine detaillierte Analyse entzieht sich jedoch dem Auftrag dieses Gutachtens<sup>201</sup>.

### cc) Frankreich entdeckt EURATOM

Während des Verfassungskonvents in den Jahren 2002 und 2003 fand in Frankreich keine Diskussion um den EURATOM-Vertrag statt. Er war weitgehend in der Öffentlichkeit unbekannt und wurde auch von den Nichtregierungsorganisationen nicht problematisiert. Nach cursorischer Sichtung der damals in Frankreich von Giscard d'Estaing gegebenen Interviews und veröffentlichten Analysen wurde EURATOM kaum beachtet<sup>202</sup>. Mittlerweile ist auch in Frankreich der EURATOM-Vertrag mehr in den Mittelpunkt der Diskussion um die Zukunft der Atomenergie gerückt. Im Januar 2019 haben mehrere Organisationen der Atomkraftgegner in Frankreich eine Petition zum Ende des EURATOM-Vertrages veröffentlicht<sup>203</sup>

### dd) Irland nach dem BREXIT

Irland wird wieder zunehmend Interesse an einem modernen, fortschrittlichen EURATOM-Vertrag mit hohen Sicherheitsstandards und starken Vereinbarungen mit dem ehemaligen EU-Mitgliedstaat Großbritannien nach dessen Ausscheiden aus der EU haben. Es soll daran erinnert werden, dass Irland nicht nur Mitunterzeichner der o.g. Erklärung der Mitgliedsstaaten Nr. 54 zum Vertrag über die Europäische Union aus dem Jahre 2012 der Länder Deutschlands, Ungarns, Österreichs und Schweden ist, sondern auch dem dortigen Ruf nach einer baldigen Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedsstaaten zum EURATOM-

---

<sup>201</sup> Aus der Vielzahl der Analysen der Währungsunion in der Finanzkrise, siehe etwa Staatsschuld und Geldpolitik: Lehren aus der globalen Finanzkrise Rede von Prof. Dr. Jürgen Stark, Mitglied des Direktoriums der EZB, Juni 2011, <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2011/html/sp110620.de.html>.

<sup>202</sup> Pierre de Charentenay beschreibt ausführlich in dem Artikel „L'europe en Convention“ den Prozess und die Merkpunkt sowie Analysen der Vorschläge im Konvent, geht aber lediglich kurz auf die Frage der Verschmelzung der Maastricht Vertrages mit dem EURATOM Vertrag ein., siehe Etudes 2003/3 (Tome 398), S. 209 bis 320; <https://www.cairn.info/revue-etudes-2003-3-page-309.htm#>.

<sup>203</sup> Pétition pour l'abrogation du traité Euratom, 10. 1. 2019 <https://www.sortirdunucleaire.org/Petition-pour-l-abrogation-du-traite-Euratom>

25.08.2021

Vertrag folgen wird. Auch hat Irland seit den letzten Wahlen im Juni 2020 eine Regierung unter Beteiligung der Grünen gebildet.

Die latente Sorge Irlands insbesondere um die Sicherheitsfragen in Bezug auf die britischen Nuklearanlagen<sup>204</sup> fasst nach wie vor gut das folgende Zitat des Abgeordneten John Bruton aus der Debatte im Europaausschuss des irischen Parlaments zur Verfassungsreform aus dem Jahre 2003 zusammen: *„We should revise, not scrap, the EURATOM treaty. If anything will close the plant at Sellafield, it will be the EURATOM treaty. We should be wary of any suggestion to scrap it because if the courts take an aggressive view about interpreting the treaty, they will have the power to close the plant in a way that the OSPAR Convention never will. We should hold onto the EURATOM treaty and reform it. I sought to do this in the Praesidium about three or four months ago. Although the Government supported me and I circulated a paper on the matter, I got no support within the Praesidium. It is a matter to which the Intergovernmental Conference should return”*<sup>205</sup>

#### ee) Der Norden und EURATOM

Es gibt keinen Grund zur Sorge, dass Schweden mit seiner jetzigen Regierung von seiner Unterschrift unter Erklärung Nr. 54 abweichen würde. In Dänemark hat das Parlament 2018 einstimmig die Regierung aufgefordert, einen EURATOM Verfassungsänderung vorzubringen.<sup>206</sup> Auch Finnland sollte offen für einen Reformprozess sein.

---

<sup>204</sup> Es soll kurz an die Auseinandersetzung Irlands mit Großbritannien um Emissionen und Gefährdungen aus der britischen MOX- Kernanlage in Sellafield erinnert werden: am 15. Juni 2001 übermittelte Irland Großbritannien gemäß Artikel 32 des am 22. September 1992 in Paris unterzeichneten Übereinkommens zum Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantiks einen Antrag auf Bildung eines Schiedsgerichts sowie eine Klageschrift zur Erklärung zur Zuständigkeit der Gemeinschaft. Nach Vertragsverletzungsverfahren verklagte die EU-Kommission Irland vor dem EuGH, mit der Begründung, dass für entsprechende Streitigkeiten nur der EuGH zuständig sei. In seinem Urteil in der Rechtssache C-459/03 vom 30. 5. 2006 entschied der EuGH, dass Irland gegen seine Verpflichtungen aus den Artikeln 10 EG und 292 EG sowie 192 EA und 193 EA verstoßen habe, als es ein Verfahren zur Beilegung der Streitigkeiten hinsichtlich der MOX-Anlage in Sellafield (Vereinigtes Königreich) nach dem Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen gegen das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland eingeleitet hatte.

<sup>205</sup> Joint Committee on European Affairs debate - Monday, 9 June 2003  
[https://www.oireachtas.ie/en/debates/debate/joint\\_committee\\_on\\_european\\_affairs/2003-06-09/2/](https://www.oireachtas.ie/en/debates/debate/joint_committee_on_european_affairs/2003-06-09/2/).

<sup>206</sup> Folketinget, Energi-, Forsynings- og Klimaudvalget 2018-19 B 54 Bilag 5 Offentligt.

Die derzeitige Regierung Litauens ist sehr an einer EURATOM-Reform interessiert und übt starke Kritik an dem Bau des weißrussischen Atomkraftwerks Astravets „BelAES“ unweit der Grenze zu Litauen. Die stellvertretende Energieministerin Litauens, Lina Sabaitienė unterstrich 2019 die Offenheit Litauens zu einer EURATOM-Reform während einer Debatte im Europäischen Parlament und im Zusammenhang mit ihrer Rede zu den Problemen um den Rückbau von dem ehemaligen Atomkraftwerk Ignalina.<sup>207</sup>

#### **ff) Deutschland und seine Debatte**

Viele deutsche Bundesländer, das Umweltministerium, eine starke Position im deutschen Bundestag sowie große Teile der Zivilgesellschaft werden sicher weiter auf Umsetzung der eingangs genannten Passagen im derzeitigen Regierungskoalitionsvertrag in Deutschland drängen.

#### **gg) Griechenland als Verbündeter**

Griechenland wird sich nicht gegen die Eröffnung eines Änderungsverfahrens zur EURATOM-Reform wehren.

#### **hh) BENELUX und die EURATOM-Reform**

Auch die Niederlande und Belgien sollten für einen Reformprozess positiv eingestellt sein. Luxemburg ist ohnehin stark für eine Reform des EURATOM-Vertrages.

#### **ii) Italien kann dabei sein sowie Spanien**

Italiens derzeitige Regierung hat, zumindest in einem Teil der Koalition, eine starke Ablehnung von Atomkraft. Es darf auch nicht vergessen werden, dass die andere Regierungsseite unter dem damaligen Staatspräsidenten Silvio Berlusconi klar mit seinem Wunsch nach neuer Atomkraft in einer Volkabstimmung im Juli 2011 gescheitert ist, nachdem seine Regierung 2008 den Ausstieg Italiens aus dem Ausstieg aus der Atomenergie proklamiert hatte.

Die jetzige spanische Regierung sollte ebenfalls bereit sein für einen Reformprozess.

---

<sup>207</sup> Expert Workshop The State of Nuclear Power, 6 February 2019 im Europäischen Parlament : <https://rebecca-harms.de/post/untitled-42837> .

## jj) Die Slowakei modernisiert sich

Die Slowakei hat seit Ende März 2019 mit der Wahl der liberalen Bürgerrechtsaktivistin Zuzana Caputova als neuer Staatspräsidentin einen politischen Regierungswechsel vollzogen. Die Chancen auf Offenheit für eine EURATOM-Vertragsreform sind aussichtsreicher geworden.

## 3) Zusammenfassung zu den Chancen einer Eröffnung des Reformweges

Diese kurze Darstellung von Chancen, die bereits zu 14 positiv eingestellten Mitgliedstaaten führen kann, kann nur tragbar gemacht werden, in dem es zunächst Verhandlungen der klar reformoffenen Mitgliedstaaten untereinander und im Folgenden abgestimmte Verhandlung mit dem weiteren Kreis möglicher Sympathieträger gibt.

Es wäre dennoch anmaßend, die Analysen der österreichischen Regierung und insbesondere des zuständigen Kanzleramtes sozusagen abgekürzt vorwegzunehmen. Gleichwohl bleibt es bei der diesseitigen Analyse, dass die Zeit für den Weg zu einer Reform derzeit so günstig wie niemals zuvor in der Geschichte Europas ist.

## 4) Die Notwendigkeit eines klaren Auftrags vom Rat

Um zu vermeiden, dass es am Ende eines Konventprozesses – wie in den Verhandlungen um die Europäische Verfassung unter Präsident Giscard d'Estaing geschehen – zu dem Vorwurf kommen könnte, dass der Konvent über einen Prüf- und Reformauftrag hinausgegangen ist und sein Mandat überzogen habe, ist es wichtig, klare Leitlinien im Rat zu vereinbaren.

Aus diesseitiger Auffassung und nach Prüfung der verschiedenen Reformansätze der Vergangenheit sowie der hiesigen Kurzanalyse würde – unabhängig von der Frage eines neuen Haftungskapitels sowie eines erweiterten Sicherheitskapitels und der Frage, ob der Gesundheitsschutz aufgenommen wird – der jetzige EURATOM-Vertrag vom Umfang her erheblich gekürzt werden. Darum sollte der Prüfauftrag ein ergebnisoffenes Verfahren zur Zukunft eines eigenständigen Vertrages oder zur Eingliederung in den AEUV anstreben.

## 5) Weichenstellung je nach Umfang

Sollte nach Beachtung klar definierter Streichungsmodalitäten – wie hier analysiert – am Ende des Prozesses ein Rumpfvertrag übrig bleiben, würde eine

25.08.2021

Überführung dieser vertraglichen Bestimmungen in den AEUV gegebenenfalls unter Beachtung einer Sunset-Klausel von wenigen Jahren zur harmonischen Überleitung ausreichen und sinnvoll sein.

Sollte man aber zu einem besonderen Sicherheitsvertragsteil, zu Rückbau-, Rückstellungsregelungen sowie einem Finanzierungsprogramm für den Rückbau und die Entsorgung von Altreaktoren und zu einem eigenständigen fortschrittlichen Europäischen Haftungsregime kommen, wäre es sinnvoll, einen eigenständigen Vertrag soweit wie nötig zu erhalten.

Für die Überführung von Mitteln und Einrichtungen aus dem bisherigen EURATOM-Teil des Gesamthaushalts der Europäischen Union wird noch einmal auf die Erfahrungen um das Auslaufen des EGKS-Vertrages verwiesen.

Auch hier empfiehlt sich bereits im Auftragsrahmen an den Konvent vorzusehen, dass die finanziellen Folgen entweder einer vollständigen Beendigung des EURATOM-Vertrages, aber genauso einer Reform des EURATOM-Vertrages (mit oder ohne Sunset-Klausel) zu einem Vorschlag für einen Beschluss der im Rat vertretenen Mitgliedstaaten über die finanziellen Folgen vorzusehen ist, für alle Varianten, d.h.

- für das Ende des EURATOM-Vertrages, falls dies als Ziel verfolgt wird,
- für das Auslaufen nach Ablauf einer über die Vertragsänderung eingeführten Sunset-Klausel oder Geltungsdauer bzw.
- für die Reform des EURATOM-Vertrages und Ergänzung des AEUV mit Überführung der Haushaltsmittel für Forschung etc. in den EU-Haushalt unter dem AEUV.

Wie eingangs dargestellt, kann hier auf den Finanzfolgenbeschluss des Rates von 2002 nach Ablauf der Geltungsdauer des EGKS-Vertrages zurückgegriffen werden. Dieser war als gesonderter Staatsvertrag zwischen den (EGKS-) Mitgliedstaaten konzipiert. So hatte der Nationalrat in Österreich mit Kundmachung am 10.12.2002 beschlossen, den Abschluss des Staatsvertrages samt Anhängen und Anlagen zu genehmigen.<sup>208</sup> Hauptinhalt des Beschlusses war, dass für eine Übergangszeit die Verbindlichkeiten der EGKS mit Stand vom 23.7.2002 ab dem 24.7.2002 im Namen der Mitgliedstaaten von der Europäischen Kommission verwaltet werden. Die Geltungsdauer dieser Zwischenverwaltung und des Beschlusses endete nach Art.

---

<sup>208</sup> BGBl für die Republik Österreich, Jahrgang 2002, 10.12.2002, Teil III, Nr. 266, S. 1713 ff.



BECKER BÜTTNER HELD

25.08.2021

*4 S. 1 zu dem „...Zeitpunkt, zu dem die Vermögenswerte und Verbindlichkeiten der EGKS auf die Europäische Gemeinschaft übertragen worden sind.“*

## Teil 7 Schlussbetrachtung/Resümee

Die vorgelegte Untersuchung bestätigt die Überlegungen der Regierung von Österreich, den EURATOM-Vertrag einem Reformprozess zuzuführen. Es ist nicht einfach, für den Reformprozess und die erforderliche einfache Mehrheit die Mindeststimmen im Europäischen Rat zu bekommen. Andererseits war die Situation, diese Mehrheit zu bekommen, vielleicht noch nie so aussichtsreich wie derzeit.

Bereits über eine Betrachtung des liberalisierten Energiebinnenmarktes und dem Grundsatz der geteilten Zuständigkeit im Energierecht, dargelegt in Art. 194 AEUV, sind Österreichs Forderungen an einen reformierten EURATOM-Vertrag vor dem Hintergrund erheblicher Schwächen des Vertrages berechtigt.

Ohne eine Beendigung des Förderzieles für Atomanlagen im EURATOM-Vertrag, die Beendigung eines eigenständigen Forschungshaushaltes, die Beendigung der Bestimmungen zu einem Markt für Kernmaterial, kann es in Bezug auf Förderung anderer Energieerzeugungstechnologien, wie insbesondere den erneuerbaren Energien, kein „*level playing field*“ in Europa geben. Das beinahe gnadenlose Primat der nuklearen Warenverkehrsfreiheit im EURATOM-Vertrag ohne vergleichbare Artikel zu Ausnahmemöglichkeiten von diesem Prinzip, wie sie im AEUV niedergelegt sind, beschränkt im Grunde die Souveränität eines Mitgliedstaates über seinen Energiemix, die jedoch nach Art. 194 Abs. 2 AEUV zu beachten ist.

Die Untersuchung hat gezeigt, dass Europa einerseits in wichtigen Fragen wie der Sicherheit nuklearer Anlagen, dem radioaktiven Abfall- und dem Abfallverbringungsrecht mit einer Zahl spezifischer Regelungen, auch im Vergleich mit dem EU Ausland, ein hohes Niveau erreicht hat. Der Weg zu einer Zustimmung im Europäischen Rat war für die EU-Kommission mit ihren Vorschlägen jedoch nicht einfach. Sie musste durchaus auch Vorschläge zurücknehmen, nachdem es auch nach jahrelanger Beratung zu keiner Verständigung mit und im Rat kam. Besonders hart traf dies die Entwicklung des Nuklearpakets aus dem Jahre 2002.

Um die Vorschläge der EU-Kommission, vor allem in Bereichen, die auch umweltrechtliche Aspekte und nicht lediglich den Gesundheitsschutz betrafen, gab es gleichzeitig immer Auseinandersetzungen mit einem zunehmend ungeduldigen Parlament, welches seinen Ausschluss als gleichberechtigter Partner zum Rat im EURATOM-Bereich nicht akzeptiert. Der EuGH wurde zur Klärung der Rechtsgrundlage für Rechtsakte mehr als einmal angerufen und konnte über seine eigene, im Interesse des Umweltschutzes grundsätzlich nicht zu bestreitende

25.08.2021

extensive Auslegung der Gesundheitsartikel im EURATOM-Vertrag einerseits den Weg zu einem harmonisierten auch umweltbezogenen Nuklear-Recht in der Europäischen Union bereiten, andererseits blieb dadurch das Europäische Parlament weiterhin Zaungast.

Die Abkoppelung des Nuklearbereichs von dem sich weiter fortentwickelnden allgemeinen europäischen Umweltrecht verstärkt sich im Vergleich zu der fortschreitenden EU-Rechtsetzung wie dem Europäischen Umwelthaftungsrecht oder dem Abfall- und dem Immissionsschutzrecht. EU-Richtlinien schließen oft ausdrücklich die Anwendung ihrer Vorschriften auf den Nuklearbereich aus. Dies bedeutet dann zwar, dass die Europäische Kommission unter EURATOM und mithilfe der weiten Auslegung, insbesondere der Gesundheitsartikel des EURATOM-Vertrages, zwar durchaus in sich kohärente und angemessene Rechtsetzung vorangetrieben hat, insgesamt führt diese Entwicklung aber in eine Sackgasse und die Defizite des EURATOM-Vertrages selbst werden nur verstärkt. Das Regel-Ausnahmeprinzip zwischen AEUV und EURATOM-Vertrag funktioniert nicht durchgehend. Die Zahl der Richtlinien, die als Rechtsgrundlage den Auffangtatbestand des Art. 203 EURATOM-Vertrag für „Unvorhergesehenes“ annimmt, fördern nicht das Vertrauen in den Vertrag und seine zeitgemäße Anwendbarkeit.

Die Arbeit unterstreicht den vielfältigen Bedarf für ein fortschrittliches Sicherheitsrecht im EURATOM-Vertrag mit Elementen wie den strengen Prinzipien zu Nichtverbreitung, Fondsregelungen für Rückbaumittel, Prinzipien besserer Zusammenarbeit von Nachbarstaaten, Beachtung der Aarhus- und Espoo-Grundsätze.

Die Untersuchung greift den Ruf nach einem einheitlichen Europäischen Haftungsrecht als Bestandteil eines reformierten EURATOM-Vertrages auf. Sie vergleicht die derzeitige, beinahe chaotische, auf jeden Fall höchst unterschiedliche Haftungssituation in den Mitgliedstaaten, die geprägt ist vom Fehlen jedweder europäischen Harmonisierung und schlägt Eckpunkte für Regelungen vor.

Die Untersuchung kommt zu dem Schluss, dass Europa nicht an einem Konvent-Prozess zur Reform des EURATOM-Vertrages vorbeikommt.

Die Arbeit hat einen Überblick der Erfahrungen und Hauptforderungen zu einer EURATOM-Reform aus dem damaligen EU-Verfassungskonvent unter Leitung des ehemaligen französischen Staatspräsidenten Giscard d'Estaing zwischen 2002 und 2003 erarbeitet. Im Grunde sind die dort insbesondere von den österreichischen

25.08.2021

Konventmitgliedern erarbeiteten Punkte und die ausführlichen Streichungsvorschläge sowie Verstärkungsforderungen weiterhin aktuell und können übernommen werden. Sie sind mit den o.g. Bereichen, die zur Zeit der Verfassungsdiskussion noch nicht aktuell waren, wie einem neuen Haftungsrecht, zu ergänzen.

Wichtig ist eine genaue, mit dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission zu entwickelnde Richtschnur des EU-Rates zum Inhalt der Arbeitsaufgaben für einen solchen Konvent, um die Schwächen der den Konvent eröffnenden Erklärung von Laeken der Staats- und Regierungschefs von Dezember 2001 für den Verfassungskonvent nicht zu wiederholen.

Es gibt verschiedene mögliche Szenarien am Ende des Reformprozesses, die erläutert werden.

Auch vergleicht die Arbeit in Bezug auf die Herausnahme der Förder- und Forschungsteile aus dem EURATOM-Vertrag und der damit verbundenen finanziellen bzw. haushälterischen Konsequenzen mit den Instrumenten der Mitgliedstaaten im Rahmen des Auslaufens des Europäischen-Vertrages für Kohle und Stahl.

Über die Auslegung des jetzigen EURATOM-Vertrages und die Entwicklung im Sekundärrecht können nicht aufgefangen werden:

- die Beseitigung des Demokratiedefizits,
- die Eliminierung des Förderzwecks und
- die Verbesserung des Schutzzwecks.

## ANNEX I: Wesentliches Sekundärrecht unter EURATOM

Quelle, Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit ([BASE](#), ehemals BfE, Deutschland)<sup>209</sup>

Empfehlung [91/444/EURATOM](#) der Kommission vom 26. Juli 1991 zur Anwendung von Artikel 33 des EURATOM-Vertrags (Abl. 1991, L 238)

**Hinweis:** Verpflichtung der Mitgliedsstaaten, der EU-Kommission Entwürfe von Rechts- und Verwaltungsvorschriften vor Verabschiedung zuzuleiten

Empfehlung [2000/473/EURATOM](#) der Kommission vom 8. Juni 2000 zur Anwendung des Artikels 36 des EURATOM-Vertrags (Abl. 2000, L 191), geändert, [konsolidierte Fassung 2004](#)

**Hinweis:** Überwachung des Radioaktivitätsgehaltes der Umwelt zur Ermittlung der Exposition der Gesamtbevölkerung

Empfehlung [2010/635/EURATOM](#) der Kommission vom 11. Oktober 2010 über die Anwendung des Artikels 37 des EURATOM-Vertrags (Abl. 2010, L 279), [in Englisch](#), [Berichtigung](#) vom 26. August 2011 (Abl. 2011, L 220)

**Hinweis:** Liste der Stellungnahmen der Kommission zu Plänen für Anlagen mit radioaktiven Stoffen gemäß Artikel 37 des EURATOM-Vertrags siehe [Anhang, Punkt A.21](#)

Verordnung ([EURATOM](#)) [2587/1999](#) des Rates vom 2. Dezember 1999 zur Bestimmung der **Investitionsvorhaben**, die der Kommission gemäß Artikel 41 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft **anzuzeigen** sind (Abl. 1999, L 315)

Verordnung (**EG**) [1209/2000](#) der Kommission vom 8. Juni 2000 über die **Durchführungsbestimmungen** für die in Artikel 41 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft vorgeschriebenen Anzeigen (Abl. 2000, L 138), geändert, letzte [konsolidierte Fassung 2003](#)

Bekanntmachung über die [Meldung](#) an die Behörden der Mitgliedsstaaten auf dem Gebiet der [Sicherungsmaßnahmen](#) gemäß Artikel 79 Abs. 2 des EURATOM-Vertrags vom 19. August 1999 (BGBl. II 1999, Nr. 25, S. 811)

Verordnung (**EURATOM**) [302/2005](#) der Kommission vom 8. Februar 2005 über die **Anwendung der EURATOM-Sicherungsmaßnahmen** (Abl. 2005, L 54), geändert, letzte [konsolidierte Fassung 2013](#)

Verifikationsabkommen s. 1E-4 Nichtverbreitung von Atomwaffen, [Punkt 1E-4.2](#)

**Abkommen über Zusammenarbeit zwischen der EURATOM und**

- [Regierungen](#),
- der [Internationalen Arbeitsorganisation](#)
- der [Internationalen Atomenergie-Organisation](#)

<sup>209</sup>[https://www.base.bund.de/DE/base/gesetze-regelungen/gesetze-regelungen\\_node.html](https://www.base.bund.de/DE/base/gesetze-regelungen/gesetze-regelungen_node.html)

25.08.2021

Beschluss [1999/819/EURATOM](#) der Kommission vom 16. November 1999 über den **Beitritt** der Europäischen Atomgemeinschaft - EAG - **zum Übereinkommen über nukleare Sicherheit** von 1994 (Abl. 1999, L 318), geändert durch Beschluss [2004/491/EURATOM](#) der Kommission vom 29. April 2004 über den Beitritt der Europäischen Atomgemeinschaft EAG zum Übereinkommen über nukleare Sicherheit (Abl. 2004, L 172)

Beschluss [2007/513/EURATOM](#) des Rates vom 10. Juli 2007 zur Genehmigung des **Beitrittes** der Europäischen Atomgemeinschaft - EAG - **zu dem geänderten Übereinkommen über den Physischen Schutz von Kernmaterial und Kernanlagen** (Konvention on the Physical Protection of Nuclear Material and Nuclear Facilities - CPPNM, vgl. 1E-2.2) und [Erklärung](#) der Europäischen Atomgemeinschaft gemäß Artikel 18 Absatz 4 und Artikel 17 Absatz 3 des CPPNM (Abl. 2007, L 190)

Verordnung ([EURATOM](#)) [237/2014](#) des Rates vom 13. Dezember 2013 zur Schaffung eines **Instrumentes für Zusammenarbeit im Bereich der nuklearen Sicherheit** (Abl. 2014, L 77), gültig bis 31. Dezember 2020

Beschluss [2007/530/EURATOM](#) der Kommission vom 17. Juli 2007 zur Einsetzung der **Europäischen hochrangigen Gruppe für nukleare Sicherheit und Abfallentsorgung** (Abl. 2007, L 195)

Richtlinie [2011/92/EU](#) des Europäischen Parlaments und des Rates über die [Umweltverträglichkeitsprüfung](#) bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten vom 13. Dezember 2011 (Abl. 2012, L 26), geändert, letzte [konsolidierte Fassung 2014](#)

**Hinweis:** Umsetzung s. UVP-Gesetz (siehe [Punkt 1B-3](#))

Richtlinie [2001/42/EG](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die **Prüfung der Umweltauswirkungen** bestimmter Pläne und Programme (Abl. 2001, L 197)

**Hinweis:** Umsetzung s. UVP-Gesetz (siehe [Punkt 1B-3](#))

Richtlinie [2003/4/EG](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den **Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen** und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates (Abl. 2003, L 41)

**Hinweis:** Umsetzung s. UI-Gesetz (siehe [Punkt 1B-2.1](#))

Verordnung ([EG](#)) [1221/2009](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 über die freiwillige Beteiligung von Organisationen an einem **Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung - EMAS** (Abl. 2009, L 342), geändert, [konsolidierte Fassung 2013](#)

**Hinweis:** Umsetzung s. UA-Gesetz (siehe [Punkt 1B-4](#))

Beschluss ([EU](#)) [2015/801](#) der Kommission vom 20. Mai 2015 über das **Referenzdokument** über bewährte Praktiken im Umweltmanagement, branchenspezifische einschlägige Indikatoren für die Umweltleistung und Leistungsrichtwerte für den Einzelhandel gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1221/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates über die freiwillige

Teilnahme von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung (Abl. 2015, L 127)

Richtlinie [2008/99/EG](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über den **strafrechtlichen Schutz der Umwelt** (Abl. 2008, L 328)

Richtlinie [98/34/EG](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 über ein **Informationsverfahren** auf dem Gebiet der **Normen und technischen Vorschriften** (Abl. 1998, L 204), mehrfach geändert, letzte [konsolidierte Fassung 2015](#)

Richtlinie [2006/42/EG](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2006 über **Maschinen** und zur Änderung der Richtlinie 95/16/EG (Abl. 2006, L 157), berichtigt und geändert, letzte [konsolidierte Fassung 2016](#)

**Hinweis:** Einige Maschinen, z.B. verfahrbare Jahrmarktsgeräte, Schachtförderungsanlagen und Maschinen für nukleare Verwendung, sind ausgenommen.

Richtlinie [2009/72/EG](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den **Elektrizitätsbinnenmarkt** und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/54/EG (Abl. 2009, L 211)

Entscheidung [2007/198/EURATOM](#) des Rates vom 27. März 2007 über die **Errichtung des europäischen gemeinsamen Unternehmens für den ITER** und die Entwicklung der Fusionsenergie sowie die Gewährung von Vergünstigungen dafür (Abl. 2007, L 90), mehrfach geändert, letzte [konsolidierte Fassung 2015](#)

Empfehlung [2009/120/EURATOM](#) der Kommission vom 11. Februar 2009 über die Umsetzung eines **Kernmaterialbuchführungs- und -kontrollsystems** durch [Betreiber](#) kerntechnischer Anlagen (Abl. 2009, L 41)

Richtlinie [2009/71/EURATOM](#) des Rates vom 25. Juni 2009 über einen **Gemeinschaftsrahmen für nukleare Sicherheit kerntechnischer Anlagen** (Abl. 2009, L 172) zuletzt geändert durch die Richtlinie des Rates [2014/87/EURATOM](#) vom 8. Juli 2014 (Abl. 2015, L 219), [konsolidierte Fassung 2014](#)

Empfehlung (EURATOM) [2016/538](#) der Kommission vom 4. April 2016 über die Anwendung des Artikels 103 des EURATOM-Vertrags (Abl. 2016, L 89)

**Hinweis:** Artikel 103 ist relevant, um die Einheitlichkeit und den Vorrang des EURATOM-Rechts mit der Handlungsfreiheit der Mitgliedstaaten im Bereich der Außenbeziehungen im Nuklearbereich in Einklang zu bringen

**Richtlinie 2013/59/EURATOM** des Rates vom 5. Dezember 2013 zur Festlegung grundlegender Sicherheitsnormen für den Schutz vor den Gefahren einer Exposition gegenüber ionisierender Strahlung und zur Aufhebung der Richtlinien 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom und 2003/122/Euratom (Abl. 2014, L 13), berichtigt, [konsolidierte Fassung 2016; englisch](#))

Richtlinie [2003/122/EURATOM](#) des Rates vom 22. Dezember 2003 zur **Kontrolle hochradioaktiver Strahlenquellen und herrenloser Strahlenquellen** (Abl. 2003, L 346)

25.08.2021

**Hinweis:** wird ab 6. Februar 2018 aufgehoben durch Richtlinie [2013/59/EURATOM](#) Richtlinie [90/641/EURATOM](#) des Rates vom 4. Dezember 1990 über den **Schutz externer Arbeitskräfte**, die einer Gefährdung durch [ionisierende Strahlung](#) bei Einsatz im [Kontrollbereich](#) ausgesetzt sind (Abl. 1990, L 349)

**Hinweis:** wird ab 6. Februar 2018 aufgehoben durch Richtlinie [2013/59/EURATOM](#) Richtlinie [94/33/EG](#) des Rates vom 22. Juni 1994 über den **Jugendarbeitsschutz** (Abl. 1994, L 216), mehrfach geändert, letzte [konsolidierte Fassung 2014](#)

**Hinweis:** Gemäß Artikel 7 der Richtlinie sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Beschäftigung von jungen Menschen bei Arbeiten, die eine schädliche Einwirkung von Strahlen mit sich bringen, zu verbieten.

Empfehlung [2004/2/EURATOM](#) der Kommission vom 18. Dezember 2003 zu standardisierten Informationen über **Ableitungen radioaktiver Stoffe mit der Fortluft und dem Abwasser aus Kernkraftwerken und Wiederaufarbeitungsanlagen** in die Umwelt im Normalbetrieb (Abl. 2004, L 2), [Berichtigung](#) (Abl. 2004, L 63)

Richtlinie [2004/35/EG](#) des Rates und des EP vom 21. April 2004 über die **Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden** (Abl. 2004, L 143), mehrfach geändert, letzte [konsolidierte Fassung 2013](#)

Empfehlung [90/143/EURATOM](#) der Kommission vom 21. Februar 1990 zum Schutz der Bevölkerung vor **Radonexposition innerhalb von Gebäuden** (Abl. 1990, L 80)

Empfehlung [2001/928/EURATOM](#) der Kommission vom 20. Dezember 2001 über den Schutz der Öffentlichkeit vor der Exposition gegenüber **Radon im Trinkwasser** (Abl. 2001, L 334)

Richtlinie [97/43/EURATOM](#) der Kommission vom 30. Juni 1997 über den Gesundheitsschutz von Personen gegen die **Gefahren ionisierender Strahlung bei medizinischer Exposition** (Abl. 1997, L 180)

**Hinweis:** wird ab 6. Februar 2018 aufgehoben durch Richtlinie [2013/59/EURATOM](#)

Richtlinie [93/42/EWG](#) des Rates vom 14. Juni 1993 über **Medizinprodukte** (Abl. 1993, L 169), mehrfach geändert, letzte [konsolidierte Fassung 2007](#)

Richtlinie [98/79/EG](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Oktober 1998 über **In-vitro-Diagnostika** (Abl. 1998, L 331), mehrfach berichtigt und geändert, letzte [konsolidierte Fassung 2012](#)

Richtlinie [2013/35/EU](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über Mindestvorschriften zum **Schutz von Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer vor der Gefährdung durch physikalische Einwirkungen - elektromagnetische Felder** (Abl. 2013, L 179)

Richtlinie [2006/25/EG](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2006 über Mindestvorschriften zum **Schutz von Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer durch physikalische Einwirkungen - künstliche optische Strahlung** (Abl. 2006, L 114), mehrfach geändert, letzte [konsolidierte Fassung 2014](#)

**Hinweis:** Umsetzung in der Arbeitsschutzverordnung zu künstlicher optischer [Strahlung](#)

Empfehlung [1999/519/EG](#) des Rates vom 12. Juli 1999 zur **Begrenzung der Exposition der Bevölkerung gegenüber elektromagnetischen Feldern (0 Hz - 300 GHz)** (Abl. 1999, L 199)

Richtlinie [1999/2/EG](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Februar 1999 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten über **mit ionisierenden Strahlen behandelte Lebensmittel und Lebensmittelbestandteile** (Abl. 1999, L 66), mehrfach geändert, letzte [konsolidierte Fassung 2008](#)

Entscheidung [2002/840/EG](#) der Kommission vom 23. Oktober 2002 zur Festlegung der **Liste der in Drittländern für die Bestrahlung von Lebensmitteln zugelassenen Anlagen** (Abl. 2002, L 287), mehrfach geändert, letzte [konsolidierte Fassung 2012](#)

Richtlinie [2013/51/EURATOM](#) des Rates vom 22. Oktober 2013 zur Festlegung von Anforderungen an den **Schutz der Gesundheit der Bevölkerung hinsichtlich radioaktiver Stoffe in Wasser für den menschlichen Gebrauch** (Abl. 2013, L 296)

Richtlinie [2011/65/EU](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2011 zur **Beschränkung der Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe in Elektro- und Elektronikgeräten** (Abl. 2011, L 174), mehrfach geändert, letzte [konsolidierte Fassung 2015](#)

Verordnung (EU) [2016/425](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über [persönliche Schutzausrüstungen](#) und zur Aufhebung der Richtlinie [89/686/EWG](#) des Rates (Abl. 2016, L 81)

Verordnung (EG) [1907/2006](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur **Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH)**, zur Schaffung einer **Europäischen Chemikalienagentur**, zur Änderung der Richtlinie [1999/45/EG](#) und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) [793/93](#), der Verordnung (EG) [1488/94](#), der Richtlinie [76/769/EWG](#) sowie der Richtlinien [91/155/EWG](#), [93/67/EWG](#), [93/105/EG](#) und [2000/21/EG](#) (Abl. 2006, L 396), mehrfach geändert, [letzte konsolidierte Fassung 2017](#) **Hinweis:** Ausgenommen sind u.a. radioaktive Stoffe im Anwendungsbereich der Richtlinie [96/29/EURATOM](#) vgl. 1F-2.1

Verordnung (EG) [440/2008](#) der Kommission vom 30. Mai 2008 zur Festlegung von **Prüfmethoden** gemäß der Verordnung (EG) [1907/2006](#) des EP und des Rates zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH) (Abl. 2008, L 142), berichtigt und mehrfach geändert, letzte [konsolidierte Fassung 2016](#)

Verordnung (EG) [428/2009](#) des Rates vom 5. Mai 2009 über eine Gemeinschaftsregelung für die **Kontrolle der Ausfuhr, der Verbringung, der Vermittlung und der Durchfuhr von Gütern mit doppeltem**

25.08.2021

**Verwendungszweck** (Abl. 2009, L 134), mehrfach geändert, letzte [konsolidierte Fassung 2017](#)

Verordnung ([EURATOM](#)) [1493/93](#) des Rates vom 8. Juni 1993 über die **Verbringung radioaktiver Stoffe zwischen den Mitgliedstaaten** (Abl. 1993, L 148)

Mitteilung der Kommission vom 10. Dezember 1993 zu der Verordnung EURATOM/1493/93 (Abl. 1993, C 335)

Verordnung [EURATOM 66/2006](#) der Kommission vom 16. Januar 2006 betreffend die **Ausnahme kleiner Mengen von Erzen, Ausgangsstoffen und besonderen spaltbaren Stoffen** von den Vorschriften des Kapitels über die Versorgung (Abl. 2006, L 11)

Richtlinie **2008/98/EG** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über **Abfälle** und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien (Abl. 2008, L 312), mehrfach geändert, [konsolidierte Fassung 2015](#), [Berichtigung](#) der Richtlinie (EU) 2015/1127 zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG vom 13. November 2015 (Abl. 2015, L 297)

**Hinweis:** Richtlinie 2008/98/EG gilt nicht für radioaktive Abfälle

Beschluss [2005/84/EURATOM](#) des Rates vom 24. Januar 2005 zur Genehmigung des **Beitritts der Europäischen Atomgemeinschaft zum Gemeinsamen Übereinkommen über die Sicherheit der Behandlung abgebrannter Brennelemente und über die Sicherheit der Behandlung radioaktiver Abfälle** (Abl. 2005, L 30), Entscheidung [2005/510/EURATOM](#) der Kommission vom 14. Juni 2005 dazu (Abl. 2005, L 185)

Empfehlung [2006/851/EURATOM](#) der Kommission vom 24. Oktober 2006 für die Verwaltung der **Finanzmittel für die Stilllegung kerntechnischer Anlagen und die Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle** (Abl. 2006, L 330)

Empfehlung [99/669/EG](#) der Kommission vom 15. September 1999 für ein **Klassifizierungssystem für feste radioaktive Abfälle** (Abl. 1999, L 265)

Richtlinie [2006/117/EURATOM](#) des Rates vom 20. November 2006 über die **Überwachung und Kontrolle der Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente** (Abl. 2006, L 337)

Entscheidung [2008/312/EURATOM](#) der Kommission vom 5. März 2008 zur Empfehlung des in der Richtlinie 2006/117/EURATOM des Rates genannten **einheitlichen Begleitscheins** für die Überwachung und Kontrolle der Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente (Abl. 2008, L 107), berichtigt am 23. Dezember 2011 (Abl. 2011, L 343)

25.08.2021

Empfehlung [2008/956/EURATOM](#) der Kommission vom 4. Dezember 2008 über **Kriterien für die Ausfuhr radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente in Drittländer** (Abl. 2008, L 338)

Empfehlung [2009/527/EURATOM](#) der Kommission vom 7. Juli 2009 für ein **sicheres und effizientes System zur Übermittlung von Unterlagen und Informationen** im Zusammenhang mit der Richtlinie 2006/117/EURATOM des Rates (Abl. 2009, L 177)

Richtlinie **2008/68/EG** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. September 2008 über die **Beförderung gefährlicher Güter im Binnenland** (Abl. 2008, L 260), mehrfach geändert, letzte [konsolidierte Fassung 2017](#), letzte Änderung der Richtlinie durch die Richtlinie [\(EU\) 2018/217](#) der Kommission vom 31. Januar 2018 (Abl. 2018, L 42)

Richtlinie **95/50/EG** des Rates vom 6. Oktober 1995 über einheitliche Verfahren für die **Kontrolle von Gefahrguttransporten auf der Straße** (Abl. 1995, L 249), mehrfach geändert, letzte [konsolidierte Fassung 2008](#)

Richtlinie **2002/59/EG** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2002 über die Einrichtung eines **gemeinsamen Überwachungs- und Informationssystems für den Schiffsverkehr** (Abl. 2002, L 208), mehrfach geändert, letzte [konsolidierte Fassung 2014](#)

Verordnung (EG) **1272/2008** des EP und des Rates vom 16. Dezember 2008 über die **Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen** (Abl. 2008, L 353), mehrfach geändert, letzte [konsolidierte Fassung 2016](#), geändert durch Verordnung [\(EU\) 2016/1179](#) der Kommission vom 19. Juli 2016 (Abl. 2016, L 195); wird zum 1. Februar 2018 geändert durch Verordnung [\(EU\) 2016/918](#) der Kommission vom 19. Mai 2016 (Abl. 2016, L 156); die Verordnung (EU) 2016/918 wurde [berichtigt](#) am 18. Oktober 2016 (Abl. 2016, L 280), geändert durch Richtlinie [\(EU\) 2016/2037](#) vom 21. November 2016 (Abl. 2016, L 314), [Berichtigung](#) vom 21. Dezember 2016 (Abl. 2016, L 349)

Verordnung [\(EU\) 440/2010](#) der Kommission vom 21. Mai 2010 über die an die Europäische Chemikalienagentur **zu entrichtenden Gebühren** gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 des EP und des Rates über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen (Abl. 2010, L 126)

Richtlinie [2011/70/EURATOM](#) des Rates vom 19. Juli 2011 über einen **Gemeinschaftsrahmen für die verantwortungsvolle und sichere Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle** (Abl. 2011, L 199)

Verordnung [\(EURATOM\) 1368/2013](#) des Rates vom 13. Dezember 2013 über die **Unterstützung der Hilfsprogramme für die Stilllegung kerntechnischer Anlagen in Bulgarien und der Slowakei** durch die Union (Abl. 2013, L 346)

25.08.2021

Verordnung ([EURATOM](#)) [1369/2013](#) des Rates vom 13. Dezember 2013 über die **Unterstützung des Hilfsprogramms für die Stilllegung kerntechnischer Anlagen in Litauen** durch die Union (Abl. 2013, L 356)

[Abkommen](#) zwischen **EURATOM und Nichtmitgliedsstaaten der EU** über die Teilnahme an Vereinbarungen in der Gemeinschaft für den **schnellen Austausch von Informationen in einer radiologischen Notstandssituation (ECURIE)** (Abl. 2003, C 102)

Beschluss der Kommission [2005/844/EURATOM](#) vom 25. November 2005 über den **Beitritt der Europäischen Atomgemeinschaft zum Übereinkommen über die frühzeitige Benachrichtigung bei nuklearen Unfällen** (Abl. 2005, L 314)

Beschluss der Kommission [2005/845/EURATOM](#) vom 25. November 2005 über den Beitritt der Europäischen Atomgemeinschaft zum [Übereinkommen über Hilfeleistung bei nuklearen Unfällen oder radiologischen Notfällen](#) (Abl. 2005, L 314)

Beschluss [1313/2013/EU](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über ein **Katastrophenschutzverfahren der Union** (Abl. 2013, L 347)

- [Durchführungsbeschluss](#) der Kommission vom 16. Oktober 2014 zur Festlegung von Vorschriften für die Durchführung des Beschlusses [1313/2013/EU](#) (Abl. 2014, L 320)

Verordnung ([EURATOM](#)) [2016/52](#) des Rates vom 15. Januar 2016 zur Festlegung von Höchstwerten an [Radioaktivität](#) in Lebens- und Futtermitteln im Falle eines nuklearen Unfalls oder eines anderen radiologischen Notfalls (Abl. 2016, L 13)

Verordnung ([EWG](#)) [2219/89](#) des Rates vom 18. Juli 1989 über besondere Bedingungen für die **Ausfuhr von Nahrungsmitteln und Futtermitteln** im Falle eines **nuklearen Unfalls** oder einer **anderen radiologischen Notstandssituation** (Abl. 1989, L 211)

Verordnung ([EG](#)) [733/2008](#) des Rates vom 15. Juli 2008 über die **Einfuhrbedingungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse** mit Ursprung in Drittländern **nach dem Unfall im Kernkraftwerk Tschernobyl** (Abl. 2008, L 201), geändert, letzte [konsolidierte Fassung 2009](#)  
**Hinweis:** vorläufig gültig bis 31. März 2020

Verordnung ([EG](#)) [1635/2006](#) der Kommission vom 6. November 2006 zur Festlegung der **Durchführungsbestimmungen der VO ([EWG](#)) 737/90** des Rates über die Einfuhrbedingungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse in Drittländern nach dem Unfall im Kernkraftwerk Tschernobyl (Abl. 2006, L 306), geändert, [konsolidierte Fassung 2013](#)

Verordnung ([EG](#)) [1609/2000](#) der Kommission vom 24. Juli 2000 zur Festlegung einer **Liste von Erzeugnissen**, die von der Durchführung der Verordnung ([EWG](#)) 737/90 des Rates über die Einfuhrbedingungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse mit Ursprung in Drittländern nach dem Unfall im Kernkraftwerk Tschernobyl **ausgenommen** sind (Abl. 2000, L 185)

25.08.2021



BECKER BÜTTNER HELD

Durchführungsverordnung (EU) 2016/6 der Kommission vom 5. Januar 2016 mit **Bedingungen für die Einfuhr von Lebens- und Futtermitteln**, deren Ursprung oder Herkunft Japan ist, **nach dem Unfall im Kernkraftwerk Fukushima** (Abl. 2016, L 3), zuletzt geändert durch die Durchführungsverordnung (EU) 2017/2058 (Abl. 2017, L 294), letzte [konsolidierte Fassung 2017](#)

## ANNEX II: Haftungsgrundsätze im geltenden Recht und per EU-Mitgliedsstaat

Nuclear operators' third party liability – amounts and financial security limits

Source: OECD-NEA (2017), own research<sup>210</sup>

Country/ Economy	Inter- national  Liabi- lity  Con- ven- tion	Installations/Activities	Operator's Liability Amount	Funds available			Last updated by the NEA
				Financial Security Limit to cover Operator's Liability Amount	Public funds	International funds  (established under either the BSC or the CSC)	
Austria	(PC), (BSC)	Nuclear installations	Unlimited	EUR 4,06 million			November 2016
		Experimental and research reactors and transport activities of nuclear materials		EUR 40.6 million			
		Holder of radionuclide- exceeding 370 gigabecquerel		EUR 4,06 million			

<sup>210</sup> Siehe Dörte Fouquet, Legal Opinion, Pathways to a EURATOM-Reform, (2018)

European Parliament, The Green /EFA Group, Annex III; <https://rebecca-harms.de/post/juristisches-gutachten-zur-reform-des-euratom-vertrags-40765>

### Benutzte OECD ACRONYMS

**BSC:** 1963 Brussels Convention Supplementary to the 1960 Paris Convention ("Brussels Supplementary Convention").

**CSC:** 1997 Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damage.

**JP:** 1988 Joint Protocol Relating to the Application of the Vienna Convention and the Paris Convention.

**PC:** 1960 Paris Convention on Third Party Liability in the Field of Nuclear Energy ("Paris Convention").

**RPC:** 2004 Protocol to amend the Paris Convention ("Revised Paris Convention"), **not yet in force**.

**RSBC:** 2004 Protocol to amend the Brussels Supplementary Convention ("Revised Brussels Supplementary Convention"), **not yet in force**.

**RVC:** 1997 Protocol to Amend the Vienna Convention ("Revised Vienna Convention").

**VC:** 1963 Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage ("Vienna Convention").

( ): When within brackets, it means that the country has signed but not yet ratified the convention.

Belgium	PC, BSC, (RPC), (RBSC)  , (JP)	Nuclear installations	EUR 1.2 billion	EUR 1.2 billion		SDR 125 million	November 2016
		Transport activities	EUR 80-297 million	EUR 297 million			
		Low risk Installations	EUR 75-297 million	EUR 297 million			
Bulgaria	VC, JP	Nuclear installations and transport activities	BGN 96 million	BGN 96 million			June 2011
Cyprus	none			unlimited			
Czech Republic	VC, (RVC), JP, (CSC)	Nuclear installations used for power generation purposes, storage facilities and repositories of spent fuel assigned to these installations or nuclear materials generated by reprocessing of spent fuel	CZK 8 billion	CZK 2 billion minimum			June 2017
		Other nuclear installations and transport activities	CZK 2 billion	CZK 300 million minimum			
Denmark	PC, BSC, (RPC), (RBSC) , JP	Nuclear installations and transport activities	SDR 60 million	SDR 60 million	SDR 115 million	SDR 125 million	June 2014
Estonia	VC, JP	Nuclear installations and transport activities	Unlimited (in the absence of legislation to the contrary)	Unlimited (in the absence of legislation to the contrary)			June 2011
Finland	PC, BSC, (RPC), (RBSC) , JP	Nuclear installations	Unlimited liability (for damage suffered within Finland) SDR 600 million (for damage suffered outside Finland)	SDR 600 million		SDR 125 million	November 2016
		Low risk installations and transport activities	SDR 5-600 million				

25.08.2021

France	PC, BSC, (RPC), (RBSC)  , JP	Nuclear installations	EUR 700 million	EUR 700 million	After depletion of the operator's liability amount and up to SDR 175 million	SDR 125 million	December 2017
		Low risk nuclear Installations	EUR 70 million	EUR 70 million			
		Transport activities	EUR 80 million	EUR 80 million			
		Transit across France	EUR 80 millions (if covered by the Paris Convention)  Unlimited (if not covered by the Paris Convention)	EUR 80 millions (if covered by the Paris Convention)  EUR 700 million (if not covered by the Paris Convention)			
		Nuclear power plants		2.5 billion			
Germany	PC, BSC, (RPC), (RBSC)  , JP	other nuclear installations	Unlimited	Up to EUR 2.5 billion (maximum depending on thermal capacity (for reactors); on type, amount, activity and nature of radioactive substances (for other installations ))	Up to EUR 2.5 billion	SDR 125 million	November 2016
		transport activities		Up to EUR 70 million (maximum depending on type, amount, activity and nature of radioactive substances)			
Greece	PC, JP, (RPC)	Nuclear installations	SDR 15 million	SDR 15 million			November 2016
		Transport activities					

25.08.2021

<b>Hungary</b>	VC, (RVC), JP	Nuclear installations	SDR 100 million	SDR 100 million	SDR 200 million		November 2016
		Transport or storage of nuclear fuel	SDR 5 million	SDR 5 million	SDR 295 million		
<b>Ireland</b>	none			unlimited			
<b>Italy</b>	PC, BSC, (RPC), (RBSC)  , (RVC), JP, (CSC)	Nuclear installations and transport activities	SDR 15 million	SDR 15 million	SDR 160 million	SDR 125 million	November 2016
<b>Latvia</b>		Nuclear installations	LVL 4 million	LVL 4 million	Difference between available insurance and LVL 80 million		
		Other practices (nuclear facilities, radioactive waste disposal / management facilities)	LVL 0.8 million	LVL 0.8 million			
	VC, RVC, JP	Practices involving high doses of radiation sources	LVL 0.4 million	LVL 0.4 million			June 2011
		Practices involving medium doses of radiation sources	LVL 80 000	LVL 80 000			
		Other practices which require a special license	LVL 1 000	LVL 1 000			
<b>Lithuania</b>	VC, (RVC), JP,(CS C)	Nuclear installations and transportation	LTL equivalent of (1963: USD 5 million)	LTL equivalent of (1963: USD 5 million)			June 2011
<b>Luxem- bourg</b>	(PC), (BSC)	Nuclear installations and transport activities	Unlimited (in absence of legislation to the contrary)	No amount specified			June 2014
<b>Malta</b>	none			unlimited			

Netherlands	PC, BSC, (RPC), (RBSC), JP	Nuclear power plants	EUR 1.2 billion	EUR 1.2 billion	After depletion of the operator's liability amount and up to EUR 2.3 billion		
		Enrichment installations, research reactors, storage installations and closed nuclear power plants	EUR 22.7-100 million	EUR 22.7-100 million	After depletion of the operator's liability amount and up to EUR 1.5 billion	SDR 125 million	November 2016
		Transport activities	EUR 8-22.7 million	EUR 8-22.7 million			
Norway	PC, BSC, RPC, RBSC, JP	Nuclear installations and transport activities	SDR 60 million	SDR 60 million	SDR 115 million	SDR 125 million	June 2014
		Exceptional cases, low risk nuclear installations and transport activities	SDR 5 million minimum	SDR 5 million minimum	SDR 170 million		
Poland	VC, RVC, JP	Nuclear installations	SDR 300 million	SDR 300 million			June 2014
		Research reactors or a nuclear facility where nuclear material originated from it is kept or stored, as well as transportation of nuclear material from such facilities		SDR 0.4-5 million			
		Nuclear material and spent fuel storage and disposal facilities for nuclear materials not originated from research reactors Radioactive waste repositories		SDR 300 million			
Portugal	PC, (RPC), (JP)	Nuclear installations	SDR 15 million	No amount specified			November 2016
		Transport activities					
		Low risk installations					

Romania	VC, RVC, JP, CSC	Nuclear installations	SDR 300 million (can be reduced to SDR 150 million if State provides for the difference up to SDR 300 million)	SDR 300 million (can be reduced to SDR 150 million if State provides for the difference up to SDR 300 million)	After depletion of the operator's liability amount and up to SDR 300 million	SDR 108 million	December 2017
		Research reactors, radioactive waste and spent fuel storage facilities	SDR 30 million (can be reduced to SDR 10 million if State provides for the difference up to SDR 30 million)	SDR 30 million (can be reduced to SDR 10 million if State provides for the difference up to SDR 30 million)	After depletion of the operator's liability amount and up to SDR 30 million		
		Transport of nuclear fuel used in a nuclear reactor	SDR 25 million	SDR 25 million			
		Transport of nuclear materials	SDR 5 million	SDR 5 million			
Slovak Republic	VC, JP	Nuclear installations with nuclear reactor or nuclear reactors serving for energy purposes (during their commissioning and operation)	EUR 300 million	EUR 300 million			November 2016
		Nuclear installations with nuclear reactor or nuclear reactors serving exclusively for scientific, educational or research purposes (during their commissioning and operation), transport of radioactive materials, nuclear materials and spent fuel handling, storage, conditioning and treatment of radioactive waste, any nuclear installations in decommissioning	EUR 185 million	EUR 185 million			
Slovenia	PC, BSC, JP, (RPC), (RBSC)	Nuclear installations	SDR 150 million	SDR 150 million	SDR 25 million	SDR 125 million	November 2016
		Research reactors		SDR 5 million	SDR 170 million		
		Transport activities		SDR 20 million	SDR 155 million		

25.08.2021

Spain	PC, BSC, (RPC), RBSC, (VC), (JP)	Nuclear installations	EUR 700 million	EUR 700 million	After depletion of the operator's liability amount and up to SDR 175 million	SDR 125 million	December 20 17
		Low risk nuclear installations	EUR 30 million minimum	EUR 30 million minimum			
		Transport activities					
Sweden	PC, BSC, JP, (RPC), (RBSC)	Nuclear installations and transport activities	SDR 300 million	SDR 360 million	SEK 900 million	SDR 125 million	June 2017
		Installations for production and storage of un-irradiated uranium and transport activities	SDR 10 million	SDR 12 million			
United Kingdom	PC, BSC, (RPC), (RBSC) , (VC), (JP)	Nuclear installations and operator transport activities	GBP 140 million	GBP 140 million	After depletion of the operator's liability amount and up to SDR 175 million	SDR 125 million	December 2017
		Low risk installations (e.g. research reactors and nuclear disposal installations)	GBP 10 million	GBP 10 million			

### ANNEX III: Beispiel für die Vorbereitung einer tiefgehenden Analyse<sup>211</sup>

EURATOM Article ( <i>used as base for secondary legislation</i> )	Directive/Regulation/etc.	Transparency, Control sanction established	Necessary in EURATOM or Transfer under clarification to EU Treaty	Reform needs for EURATOM Treaty	Reform needs for secondary legislation	Sunset provision for reform of secondary legislation
Articles 31 and 32 (Consequence Art. 33 for MS's enforcement and following definitions under Art. 30))	<u>Council Directive 2009/71/EURATOM</u> of 25 June 2009 establishing a Community framework for the nuclear safety of nuclear installations <b>amended by:</b> <u>Council Directive 2014/87/EURATOM</u> of 8 July 2014 amending <u>Directive 2009/71/EURATOM</u> establishing a Community framework for the nuclear safety of nuclear installations		Necessary to remain under EURATOM as inherent part of radiation protection and strong link to non-proliferation	Not fully aligned with ESPOO Aarhus: overlapping to the detriment of clear application of Aarhus and ESPOO. Art. 34 needs clear link to right of neighbouring and third States for involvement and respect of ESPOO and Aarhus	Y	Y
Articles 31 and 32	COUNCIL DIRECTIVE 2013/59/EURATOM of 5 December 2013 laying down basic safety standards for protection against the dangers arising from exposure to ionising radiation, and repealing Directives 89/618/EURATOM, 90/641/EURATOM, 96/29/EURATOM, 97/43/EURATOM and 2003/122/EURATOM		Necessary to remain under EURATOM			

Dr. Dörte Fouquet  
Rechtsanwältin

<sup>211</sup> Entnommen aus: Dörte Fouquet, Legal Opinion, Pathways to a EURATOM-Reform, (2018) European Parliament, The Green /EFA Group, Annex III; <https://rebecca-harms.de/post/juristisches-gutachten-zur-reform-des-euratom-vertrags-40765>