

Es ist Zeit für eine Reform des EURATOM-Vertrages

Antony Froggatt

Juni 2003

Einführung

Der 1957 unterzeichnete EURATOM-Vertrag ist einer der Gründungsverträge der jetzigen Europäischen Union. Ursprünglich hatte der europäische Club sechs Mitgliedstaaten, doch in der Zwischenzeit hat sich nicht nur die Zahl der zur EU gehörenden Länder erhöht, sondern auch die der nationalen und zwischenstaatlichen Politikbereiche, für die die Union zuständig ist. Infolge dieser Entwicklung wurde auf dem Gipfel von Laeken im Dezember 2001 eine grundlegende Reform der Strukturen der EU gefordert, um sie vor allem reif zu machen für die Aufnahme von zehn neuen Mitgliedern im Jahr 2004. Ein erstes Ergebnis war die Einrichtung eines Europäischen Konvents zur Erarbeitung einer europäischen Verfassung, die den folgenden Zwecken dient:

- ?? **Klärung** der Zuständigkeiten der Gemeinschaftsebene bzw. der nationalen und der nachgeordneten Ebenen;
- ?? **Reformierung** der Institutionen der EU;
- ?? **Vereinfachung** der Verträge und ihrer Zusammenfassung zu einem einzigen Dokument;
- ?? **Demokratisierung** der Strukturen der EU.

In der Erklärung von Laeken wird der EURATOM-Vertrag zwar nicht namentlich genannt, aber es werden Maßnahmen zu allen vier Gründungsverträgen gefordert, d.h. zum:

- ?? **Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl** (EGKS), der am 18. April 1951 in Paris unterzeichnet wurde, am 23. Juli 1952 in Kraft trat und am 23. Juli 2002 auslief;
- ?? **Vertrag über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft** (EWG);
- ?? **Vertrag über die Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft** (Euratom), der zusammen mit dem EWG-Vertrag am 25. März 1957 in Rom unterzeichnet wurde und am 1. Januar 1958 in Kraft trat;
- ?? **Vertrag über die Europäische Union**, der am 7. Februar 1992 in Maastricht unterzeichnet wurde und am 1. November 1993 in Kraft trat. Mit dem Vertrag von Maastricht wurde auch der Name Europäische Wirtschaftsgemeinschaft in "Europäische Gemeinschaft" geändert.

Der EURATOM-Vertrag

Wie oben angemerkt ist der EURATOM-Vertrag einer der vier Gründungsverträge der EU; im Gegensatz zu den anderen Gründungsverträgen wurde er aber nie geändert. Es muss immer wieder darauf hingewiesen werden, dass die Unterzeichnung dieses Vertrages im Jahr 1957 zu einer Zeit erfolgte, als im Hinblick auf die Rolle der Atomkraft im Zuge der zukünftigen Entwicklung der Welt ungebrochener Optimismus herrschte. Das war die Zeit, als Admiral Lewis L. Strauss als Vorsitzender der US-Atomenergiekommission seine berühmte Rede hielt, in der er vorhersagte, dank der Atomenergie werde elektrischer Strom so billig werden, dass es

Zeit für eine Reform des Euratom-Vertrags

sich "nicht mehr lohnt, den Verbrauch zu messen"¹. Der EURATOM-Vertrag spiegelt diese Einstellung auf vielfältige Weise wider, z. B. in der Präambel, wo festgestellt wird, dass "die Kernenergie eine unentbehrliche Hilfsquelle für die Entwicklung und Belebung der Wirtschaft und für den friedlichen Fortschritt darstellt." Vor diesem Hintergrund will der Vertrag, "die Voraussetzungen für die Entwicklung einer mächtigen Kernindustrie schaffen".

Der Konvent und die Überprüfung des EURATOM-Vertrages

Dem Konvent wurde eine ganze Reihe von Stellungnahmen vorgelegt, in denen Änderungen am EURATOM-Vertrag gefordert werden. Eine vollständige Liste dieser Stellungnahmen findet sich im Anhang. Die drei wichtigsten Vorschläge für eine Reform von EURATOM sind:

- ?? das *Penelope Paper* vom 4. Dezember 2002;
- ?? der Vorschlag des Präsidiums vom 14. März 2003;
- ?? der Vorschlag von Nagy et al vom 18. Februar 2003.

Der Penelope -Vorschlag

In dem unter dem Namen *Penelope Paper* bekannten ersten "vorläufigen Entwurf" einer von der Kommission eigens dazu eingerichteten Task Force unter Vorsitz von Francois Lamoureux, dem Generaldirektor für Energie und Verkehr, ist vorgesehen, den EURATOM-Vertrag durch eine Zusatzakte zur friedlichen Nutzung der Atomenergie zu ersetzen. Konkret bedeutet dies:

- a) 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 gelangten (Kapitel über das Eigentum).
- b) Beibehalten wurden hingegen die Bestimmungen über die Festsetzung der Normen (Kapitel III - Gesundheitsschutz, und zwar mit geringfügigen Anpassungen, um den Bereich Nuklearsicherheit einzubeziehen), ferner Kapitel IV (Investitionen) mit expliziterer Ermächtigungsbefugnis sowie Kapitel V (Gemeinsame Unternehmen) und Kapitel VII (Überwachung der Sicherheit). Diese Kapitel werden nahezu unverändert in einer Zusatzakte zusammengeführt.
- c) 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.
- d) Der Penelope-Vorschlag enthält eine Formulierung zur Vereinbarkeit von Investitionen mit dem Binnenmarkt. In Artikel 11 der Zusatzakte heißt es:

Die Kommission erörtert mit den Personen oder Unternehmen alle Gesichtspunkte der Investitionsvorhaben, die mit den Zielen der Union in Zusammenhang stehen, einschließlich ihrer

¹ Admiral Lewis L. Strauss, damaliger Vorsitzender der US-Atomenergiekommission, am 16. September 1954

Auswirkungen auf das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts. In diesem Rahmen prüft sie die Finanzierungsform der geplanten Investitionen und entscheidet über die Genehmigung der Investitionsvorhaben.

Dies ist wichtig, weil dadurch die Mängel des gegenwärtigen EURATOM-Vertrages auch hinsichtlich seiner Vereinbarkeit mit dem Elektrizitätsbinnenmarkt der EU deutlich werden.

Der Vorschlag des Präsidiums

In diesem Vorschlag werden "wesentliche Änderungen am EURATOM-Vertrag nicht für erforderlich"². gehalten. Dies ist der Leitgedanke des gesamten Vorschlags, in dem nirgends die Bereitschaft oder der Wille zum Ausdruck kommt, vor dem Hintergrund der Liberalisierung des Energiemarkts, bestimmte Aspekte noch einmal zu überdenken.

Das Präsidium befürwortet eine Änderung des EURATOM-Vertrages, die sein separates Weiterbestehen nicht in Frage stellt. Die Anpassungen sollten in Form eines Zusatzprotokolls zum Verfassungsvertrag erfolgen. Es wird vorgeschlagen, als Art. 107 eine so genannte Generalklausel in den EURATOM-Vertrag einzufügen, was zur Folge hätte, dass mit Ausnahme einiger spezifischer Bestimmungen alle Artikel in Titel III (Vorschriften über die Organe) und Titel IV (Finanzvorschriften) des EURATOM-Vertrages durch "die Vorschriften über die Organe und die Finanzvorschriften des Vertrages über eine Verfassung für Europa" ersetzt würden.

Nach diesem Vorschlag würde durch die Änderungen "die Rechtsnatur des EURATOM-Vertrages nicht verändert, er wäre weiterhin dem Primärrecht zuzurechnen". Und "der Umstand, dass der EURATOM-Vertrag als gesonderter Vertrag bestehen bleibt, steht einer möglichen Verschmelzung der Rechtspersönlichkeiten der Europäischen Atomgemeinschaft und der Europäischen Union nicht entgegen". Deshalb sollte dem Vorschlag zufolge "Art. 184 des EURATOM-Vertrages aufgehoben werden", so dass die Europäische Atomgemeinschaft keine Rechtspersönlichkeit mehr besäße.³

Der Nagy-Vorschlag.

In diesem Vorschlag wird die Abschaffung der von EURATOM geschaffenen 'Sonderwirtschaftszone', die Beachtung der Grundsätze des fairen Wettbewerbs und die Herstellung von Chancengleichheit für die verschiedenen Energiequellen gefordert⁴, was das Ende der Vorzugsbehandlung der Atomenergie bedeuten würde. Dieser Vorschlag würde zur Abschaffung des EURATOM-Vertrages führen.

² Siehe Art. 2 des Vorschlags

³ Siehe Art. 8 des Vorschlags - die Verschmelzung der Rechtspersönlichkeiten wird wie folgt begründet (Art. 9): "Die Verschmelzung der Rechtspersönlichkeiten bedeutet, dass die von der Kommission gemäß Art. 101 EAGV geschlossenen Abkommen die Union binden. Werden die Rechtspersönlichkeiten nicht miteinander verschmolzen, würden die betreffenden Abkommen von der Europäischen Atomgemeinschaft geschlossen. Dritte Staaten oder internationale Organisationen müssten so je nach Sachbereich Abkommen gegebenenfalls mit der Europäischen Union oder mit der Europäischen Atomgemeinschaft schließen. Dies wäre zwar **rechtlich durchaus möglich**, stünde aber sicherlich im Widerspruch zur Absicht des Konvents, eine Vereinfachung vorzunehmen."

⁴ Beitrag der stellvertretenden Mitglieder des Konvents Marie Nagy, Renée Wagner und Neil MacCormick: "The Future of the EURATOM Treaty in the Framework of the European Constitution". Ms Marie Nagy, Ms Renée Wagner and Mr Neil MacCormick, stellvertretende Mitglieder des Konvents, 23. Februar 2003, CONV 563/03

Zeit für eine Reform des Euratom-Vertrags

Die Autoren des Vorschlags, die den EURATOM-Vertrag Kapitel für Kapitel auf den Prüfstand stellten, gelangten zu dem Schluss, dass es nur zwei Bereiche gibt, in denen die nukleare Technologie besonderer Aufmerksamkeit bedarf. Dies gilt zum einen für den Bereich Sicherheit und Nichtverbreitung von nuklearem Material; hierzu wird ein eigener Artikel im neuen EG-Vertrag vorgeschlagen, der die Zuständigkeit für diese Fragen bei der Gemeinschaft belässt. Der Beitrag weist auf den Bericht der Gruppe hochrangiger Experten über das Amt für Euratom-Sicherheitsüberwachung (ESO)⁵ hin, der die Empfehlung enthält, das Amt solle sich wieder auf seine Kernaufgaben konzentrieren, nämlich die Überwachung und Kontrolle des Umgangs mit Nuklearmaterial. Darüber hinaus werden in dem Bericht einige Bereiche genannt, in denen die Arbeit des ESO verbessert werden könnte. Angeregt werden größere Transparenz, die verstärkte Integration in andere Kommissionsdienststellen und eine gründliche Überprüfung der Arbeitsweise.

Der zweite Bereich, in dem die Zuständigkeit der Gemeinschaft erhalten werden muss, ist der Bereich Umweltschutz und nukleare Sicherheit. Es wird vorgeschlagen, eine entsprechende Regelung zusammen mit Bestimmungen zum Umgang mit anderen gefährlichen Materialien in den neuen EG-Vertrag aufzunehmen. Zu beachten ist allerdings, dass die Kommission im Rahmen des Nuklearpakets, das gegenwärtig vom Europäischen Rat geprüft wird, eine Ausweitung ihrer Zuständigkeit auf diesem Gebiet vorgeschlagen hat, die ihr größere Befugnisse zur Festlegung von Standards für die nukleare Sicherheit und eines Zeitplans für den Umgang mit radioaktiver Abfälle sichert.

In allen anderen Bereichen werden laut Vorschlag die im EURATOM-Vertrag enthaltenen Befugnisse entweder nicht mehr genutzt oder sie sind nicht mehr angemessen. Dies gilt für:

- ?? Allgemeine Ziele des Vertrages
- ?? Förderung der Forschung
- ?? Investitionen
- ?? Gemeinsame Unternehmen
- ?? Euratom-Versorgungsagentur
- ?? Das Eigentum
- ?? Der gemeinsame Markt auf dem Kerngebiet
- ?? Außenbeziehungen

EURATOM im Verfassungsentwurf

Im Konvent wurde keine gründliche Debatte zur Zukunft des EURATOM-Vertrages geführt, und im ersten vollständigen Verfassungsentwurf wird angeregt, den Vorschlag des Präsidiums anzunehmen. Das bedeutet:

- ?? keine Veränderung der im EURATOM-Vertrag vorgesehenen Befugnisse, d.h. der Mangel an demokratischer Kontrolle bleibt bestehen, zu einer wirklichen Mitentscheidung des Europäischen Parlaments wird es nicht kommen;
- ?? der Vertrag wird in die EU-Verfassung aufgenommen, was ihn potenziell schützt und eine Aufwertung seines Status bewirkt. Zu beachten ist hier die Anmerkung in Kapitel IV, Art. 5 des Verfassungsentwurfs: *'Die diesem Vertrag beigefügten Protokolle sind Bestandteil dieses Vertrages.'*
- ?? Der Vertrag wird separat weiterbestehen.

⁵ "Review of the Euratom Safeguards Office", Bericht einer von der Generaldirektion Energie und Verkehr der Europäischen Kommission benannten Gruppe hochrangiger Experten vom 15. Februar 2002.

Es ist daher nicht zu erkennen, wie mit dem Vorschlag des Konvents das Ziel einer Reformierung und Demokratisierung der EU-Verträge erreicht werden soll.

Die nächsten Schritte

1. Die Mitglieder des Konvents müssen dafür sorgen, dass der derzeit vorliegende EURATOM-Vorschlag nicht angenommen wird. In den Entwurf muss mindestens die Forderung nach einer Überprüfung des EURATOM-Vertrages aufgenommen werden mit dem Ziel, ihn im Jahr 2007, dem fünfzigsten Jahr seines Bestehens, auslaufen zu lassen. Dies entspräche der Lebensdauer der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, die 2002 gleichfalls nach fünfzig Jahren aufgelöst wurde.
2. Wenn der gegenwärtige Vorschlag in der zweiten Junihälfte auf dem Europäischen Gipfel in Thessaloniki vorgelegt wird, müssen die Mitgliedstaaten deutlich machen, dass der Konvent seinen Auftrag nicht erfüllt hat. Im Zuge der Regierungskonferenz 1996 hat Irland einen detaillierten Vorschlag zur Änderung des EURATOM-Vertrages unterbreitet⁶, der von Österreich, Luxemburg und Schweden unterstützt wurde, aber letztlich keine Mehrheit fand. Nun müssen ähnlich eingestellte Mitgliedstaaten auf der kommenden Regierungskonferenz einen vergleichbaren Vorschlag zur Änderung des EURATOM-Vertrages einbringen.

Wenn weder die Mitglieder des Konvents noch die Mitgliedstaaten für eine gründliche Überprüfung der potenziellen Auswirkungen des EURATOM-Vertrages sorgen, ist sowohl die Glaubwürdigkeit der neuen Verfassung als auch ihre Verabschiedung gefährdet.

Eine Reihe von Mitgliedstaaten, die schon seit längerem skeptisch sind, was den Sinn der Atomenergie in unseren modernen Gesellschaften angeht, darunter Österreich, Dänemark und Irland, haben angekündigt, die Bevölkerung ihres Landes über die Annahme der Verfassung entscheiden zu lassen. In Dänemark und Irland wurden bereits in der Vergangenheit EU-Verträge per Referendum abgelehnt. Da die Verfassung erst nach Annahme durch alle Mitgliedstaaten in Kraft tritt, könnte der derzeitige Vorschlag ihre Zukunftsaussichten nachhaltig trüben.

⁶ (CONF/3877/96 vom 22. Juli 1996 "Discussion paper on the EURATOM Treaty in the context of EU enlargement").