

Erste Bewertung einer Folgenabschätzung der Europäischen Kommission

„Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung zur Festlegung eines Gemeinschaftssystems zur Registrierung von Beförderern radioaktiven Materials“

Folgenabschätzung (SEC (2011)1006, SEC (2011)1005 (Zusammenfassung)) in Bezug auf den Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Rates zur Festlegung eines Gemeinschaftssystems zur Registrierung von Beförderern radioaktiven Materials (COM(2012)0561)

• Hintergrund

Mit dieser Mitteilung soll eine Erstanalyse der Stärken und Schwächen der Folgenabschätzung der Kommission gegeben werden, die zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung eines Gemeinschaftssystems zur Registrierung von Beförderern radioaktiven Materials gehört.

Schätzungsweise 2,5 Millionen Frachtstücke mit radioaktivem Material werden jährlich durch die EU befördert, was etwa 2 Prozent aller Frachtstücke mit Gefahrgut entspricht. Die meisten dieser Frachtstücke (fast 90 Prozent) enthalten verhältnismäßig kleine Mengen an radioaktivem Material (Folgenabschätzung, S. 7).

Die Beförderung radioaktiven Materials unterliegt einem komplexen Rechtsrahmen aus internationalen, europäischen und einzelstaatlichen Regelungen, von denen einige verbindlich sind, andere wiederum Empfehlungsstatus haben.

Radioaktives Material wird als Klasse 7 der 9 Gefahrgutklassen eingestuft, für deren Beförderung die UN-Empfehlungen für die Beförderung gefährlicher Güter einschließlich der Sicherheitsbestimmungen Nr. TS-R-1 (Regelungen über die sichere Beförderung von radioaktiven Stoffen) der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) von 2009 gelten. Die IAEO-Regelungen wurden von regionalen und internationalen Fachorganisationen in die verkehrsmittelspezifischen Regelungen aufgenommen.

Die den Verkehr betreffenden Bestimmungen des AEUV sind die Rechtsgrundlage für die Richtlinie 2008/68/EG über die Beförderung gefährlicher Güter im Binnenland. Darüber hinaus basieren einige Regeln, die für die Beförderung radioaktiven Materials relevant sind, auf dem EAG-Vertrag. Von besonderer Relevanz ist die Richtlinie 96/29/Euratom des Rates zur Festlegung der grundlegenden Sicherheitsnormen für den Schutz der Gesundheit der Arbeitskräfte und der Bevölkerung vor den Gefahren durch ionisierende Strahlungen. Dieser Vorschlag stützt sich auf Artikel 31 Absatz 2 und Artikel 32 EAG-Vertrag.

Auf der Grundlage dieser Richtlinien schreiben die Mitgliedstaaten vor, dass bestimmte Beförderungen radioaktiven Materials einem System zur Meldung (Mitteilung) und/oder vorherigen Genehmigung unterliegen. Mit dem Vorschlag wird angestrebt, die unterschiedlichen einzelstaatlichen Melde- und Genehmigungsverfahren durch ein einziges Registrierungssystem zu ersetzen. Der Vorschlag bezieht sich nur auf die Beförderung im Straßen- und Eisenbahnverkehr und in der Binnenschifffahrt, nicht aber im Luft- oder Seeverkehr.

Die Folgenabschätzung wurde 2011 erstellt und gehörte ursprünglich zu einem früherem Vorschlag (COM(2011)518), der geändert wurde und nun Bestimmungen über die Meldepflichten der zuständigen Behörden in den Einzelstaaten und Durchführungsbefugnisse für die Kommission zur Festlegung des vorgeschlagenen Elektronischen Systems für die Registrierung von Beförderern (ESCREg) enthält.

• Erläuterung des Problems

Die Folgenabschätzung bietet eine klare Beschreibung der Probleme, bei denen die EU eingreifen muss.

Der Kommission zufolge wurden bei den Kontrollen zahlreiche vorschriftswidrige Beförderungsvorgänge festgestellt. Verzögerungen und abgelehnte Beförderungen (durch die Beförderer, Häfen und Umschlageneinrichtungen) bereiten zunehmend Sorge. Es gibt offenbar Hemmnisse für den Zugang zur Branche, weil die Beförderung radioaktiven Materials in immer größerem Maß spezialisierten großen Beförderungsunternehmen vorbehalten ist und einige Mitgliedstaaten angeblich Rechtsvorschriften aufgestellt haben, die ausländische Beförderer benachteiligen. Verzögerungen bei der Lieferung radioaktiven Materials, das in Krankenhäusern zu Diagnose- und Behandlungszwecken verwendet wird, können die Patienten gefährden. Ohne weitere Einzelheiten zu nennen, gibt die Kommission an, dass die Beförderung radioaktiven Materials 15 bis 20 Prozent teurer sein kann als die Beförderung anderer gefährlicher Stoffe. Diese zusätzlichen Kosten sind von den Nutzern und letztendlich von der Gesellschaft insgesamt zu tragen.

Verursacht werden diese Probleme durch die Komplexität des Regelungsrahmens, die unterschiedlichen einzelstaatlichen Bestimmungen im Fall von grenzüberschreitenden Beförderungen, die benötigten Mehrfachlizenzen und Schulungen, hohe Verwaltungskosten und eine Kürzung der Mittel der zuständigen nationalen Behörden für die angemessene Überprüfung der Beförderung radioaktiven Materials.

• Ziele des Legislativvorschlags

Allgemein zielt der Vorschlag darauf ab, angemessene Sicherheitsnormen zu gewährleisten und zu wahren, um die Bevölkerung und die Umwelt bei der Beförderung von radioaktivem Material zu schützen, und auf einen europäischen Binnenmarkt für Dienstleistungen in diesem Bereich.

In der Folgenabschätzung werden folgende *spezielle* Ziele genannt:

- Gewährleistung von Sicherheit und Gesundheitsschutz für die Bürger bei der Beförderung von radioaktivem Material im Gebiet der EU,
- Hilfe bei der Beseitigung von Hemmnissen für den Binnenmarkt in diesem Bereich;

- transparentere Gestaltung der Rechtsvorschriften über die Beförderung von radioaktivem Material, so dass Beförderer und Nutzer die erforderlichen Informationen und die beteiligten Behörden leicht finden bzw. ermitteln können;
- Schaffung der geeigneten rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen dafür, dass lebensrettende Radioisotope, die für Versuche und für die Behandlung zahlreicher Krankheiten unbedingt erforderlich sind, rechtzeitig und unter guten Bedingungen geliefert werden.

Diese speziellen Ziele werden mit den folgenden *operationellen* Zielen weiter konkretisiert:

- Anwendung international anerkannter Regeln, so dass in dieselbe Richtung zielende einzelstaatliche Vorschriften überflüssig sind;
- Möglichkeit für die Beförderer, ohne zusätzliche administrative Registrierungs- oder Lizenzierungsverfahren in anderen Mitgliedstaaten in der Gemeinschaft radioaktives Material zu befördern;
- Einrichtung nationaler Kontaktstellen, die den Beförderern helfen, die relevanten Informationen und Behörden zu finden;
- Abschaffung der Notifizierungspflicht bei einzelnen Beförderungen von radioaktivem Material – mit Ausnahme von spaltbarem Material und radioaktivem Material mit hohem Gefahrenpotenzial.

Es wird erwartet, dass – auch wenn die Kommission dies in ihrem Vorschlag nicht ausdrücklich als operationelles Ziel nennt – die Vereinfachung und die Einführung der Pflicht zu einer zentralen Registrierung den zuständigen Behörden dabei helfen wird, die Regelungen strenger durchzusetzen.

Auf Empfehlung ihres Ausschusses für Folgenabschätzung stellt die Kommission klar, dass der Geltungsbereich des Vorschlags beschränkt ist und dass der Geltungsbereich neuer Initiativen in diesem Stadium die geltenden Regelungen über Sicherheit, Sicherung, Sicherungsmaßnahmen und Kontrolle der Quellen nicht berührt und nicht berühren darf (Folgenabschätzung, S. 18).

• Umfang der erwogenen Maßnahmen

Die Kommission bewertet die folgenden Maßnahmenoptionen, die alle darauf abzielen, entweder für eine bessere Umsetzung des geltenden Rechtsrahmens zu sorgen oder ihn mit einem Registrierungssystem für Beförderer radioaktiven Materials zu ergänzen.

Referenzszenario: Beibehaltung des Status quo

1. Option – In einer Empfehlung der Kommission werden die geltenden Bestimmungen der Richtlinie 96/29/Euratom mit dem Ziel ausgelegt, dass ihre Umsetzung harmonisiert wird und die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, die Lizenzen und Registrierungen anderer Mitgliedstaaten anzuerkennen. Außerdem richtet die Kommission eine zentrale Website ein, die Zugang zu den zuständigen Behörden und zum Rechtsrahmen bietet.

2. Option – Mit einer Verordnung werden harmonisierte Bestimmungen eingeführt, etwa ein gemeinsames Registrierungssystem für Beförderer und ein „verschlanktes“ Verfahren, in dessen Rahmen die zuständigen Behörden effizienter vorgehen können. Die Kommission richtet ein zuverlässiges Registrierungssystem ein. Dies ist die **bevorzugte Option**.

3. *Option* – Es wird eine neue EU-Einrichtung als zentrale zuständige Behörde eingerichtet, die die gesamte Beförderung radioaktiven Materials in der EU beaufsichtigt und die erforderlichen Lizenzen und Genehmigungen erteilt, wodurch die bestehenden Verfahren in den Mitgliedstaaten ersetzt werden.

Die Kommission erklärt, dass sie die Option, allein auf die freiwillige Zusammenarbeit zwischen den zuständigen einzelstaatlichen Behörden zu bauen, von einer weiteren Bewertung ausgeschlossen hat. Auch wenn die Kommission solche Initiativen fördert, drohen die Veränderungen, die durch solch eine freiwillige Zusammenarbeit eingeleitet werden, zu langsam vorstanzzugehen (Folgenabschätzung, S. 20).

• **Rahmen der Folgenabschätzung**

In der Folgenabschätzung werden fünf Gruppen von Auswirkungen behandelt: Ausgaben und Gebühren der öffentlichen Hand, Auswirkungen auf den Regelungsrahmen, Auswirkungen auf Beförderungsvorgänge (Hemmnisse und Verzögerungen), Auswirkungen auf die Sicherheit und die Umwelt und gesamtgesellschaftliche Auswirkungen. Die Kommission vergleicht in einer Tabelle die erwarteten Auswirkungen des Referenzszenarios und der drei anderen beibehaltenen Optionen.

Die Auswirkungen außerhalb des EU-Gebiets wurden in der Folgenabschätzung nicht berücksichtigt, weil sie für verschwindend gering gehalten werden (Folgenabschätzung, S. 21).

Das Subsidiaritätsprinzip findet nicht auf diesen Vorschlag Anwendung, weil die Gemeinschaft aufgrund des Kapitels 3 EAGV ausschließliche Rechtsetzungsbefugnisse hat. Allerdings werden bei der Bewertung der 3. Option (neue EU-Einrichtung) als wichtiges Argument gegen diese Option – abgesehen vom derzeit verfolgten Ansatz der Zurückhaltung in Sachen neuer dezentraler Einrichtungen – Zweifel hinsichtlich der Verträglichkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip angeführt (Folgenabschätzung, S. 24).

In Anbetracht heikler Themen wie Strahlung und insbesondere Kernenergie wird in der Folgenabschätzung auch kurz die politische Durchführbarkeit und gesellschaftliche Akzeptanz des Vorschlags erörtert. Die Kommission hebt hervor, dass die geltenden Regelungen zur Sicherheit, Sicherung, Haftung und Sicherungsmaßnahmen mit dem Vorschlag nicht geändert werden.

• **KMU-Test/Wettbewerbsfähigkeit**

Der Kommission zufolge sind die besonderen Auswirkungen auf KMU mit den vorhandenen Daten sehr schwer abzuschätzen. Es wurde teilweise in der Folgenabschätzung berechnet, dass sie einen Nutzen haben dürften, der den Einsparungen proportional ist.

Wahrscheinlich weil diese Folgenabschätzung noch vor der Einführung der Prüfung auf die „Verträglichkeit mit der Wettbewerbsfähigkeit“ bei Vorschlägen mit erheblichen Auswirkungen auf die Wirtschaft durch die Kommission¹ vorgenommen wurde, enthält sie keine solche Bewertung.

¹ Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen „Operational guidance for assessing impacts on sectoral competitiveness within the Commission impact assessment system“ SEC (2012) 91 endg., Januar 2012.

- **Auswirkungen auf den Haushalt oder die öffentlichen Finanzen**

In Anlage 3 der Folgenabschätzung werden auf der Grundlage ihrer Fixkosten die Verwaltungskosten der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und die potenziellen Einsparungen berechnet. In der Begründung des Vorschlags werden die Kosten für den Aufbau eines Registrierungssystems durch die Kommission auf „rund“ 1 Mio. EUR an operativen Mitteln geschätzt, und die jährlichen laufenden Kosten auf 0,18 Mio. EUR.

- **Qualität der Daten, Untersuchungen und Analysen**

Die Folgenabschätzung ist weitgehend auf eine externe Studie gestützt, die 2008 von dem Beratungsunternehmen Ecorys Nederland BV durchgeführt wurde.

Die erwarteten Auswirkungen (Ausgaben der öffentlichen Hand und Auswirkungen auf den Rechtsrahmen und auf Beförderungsvorgänge) wurden auf der Grundlage der Berechnungen von Ecorys nur teilweise *quantitativ* als Geldwert geschätzt. Die Kommission weist darauf hin, dass die Zahlen nur als grobe Näherungswerte betrachtet werden sollten, weil für diesen Bereich kaum Daten vorliegen (Folgenabschätzung, S. 21). In Anlage 3 der Folgenabschätzung werden die Annahmen vorgestellt, von denen bei der Berechnung der Kosten für zuständige Behörden, Beförderer, Hersteller und Nutzer, der Kontrollkosten und der Gebühren und Kosten von abgelehnten Beförderungen und Verzögerungen ausgegangen wurde.

Die Auswirkungen auf die Sicherheit und die Umwelt und die gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen werden nach den Angaben der Kommission *qualitativ* bewertet, da es nicht genügend konkrete Informationen gibt, um Zahlen anzugeben (Folgenabschätzung, S. 22).

- **Konsultation der Interessenträger**

Sowohl im Rahmen der genannten externen Studie als auch im Rahmen der auf sie folgenden öffentlichen Anhörung hat die Kommission offenbar umfassend zuständige Behörden, Beförderer, wichtige Hersteller von radioaktivem Material und Nutzer (z. B. Krankenhäuser und die Europäische Gesellschaft für Nuklearmedizin) angehört. Die Ansichten der Interessenträger werden in der gesamten Folgenabschätzung systematisch vorgestellt.

Der Ausschuss für Folgenabschätzung der Kommission wies darauf hin, dass für die Online-Konsultation der Interessenträger, die vom 10. Dezember 2007 bis 28. Januar 2008 durchgeführt wurde, wegen der Weihnachtszeit ein längerer Anhörungszeitraum angemessener gewesen wäre.

- **Beobachtung und Bewertung**

Die Kommission schlägt vor, die Auswirkungen der Verordnung erstmals zwei Jahre nach ihrem Inkrafttreten zu bewerten und danach in Abständen von fünf Jahren. Die Indikatoren, die bei einer solchen Bewertung heranzuziehen sind, werden in der Folgenabschätzung nicht näher genannt.

- **Ausschuss für Folgenabschätzung der Kommission**

In der Folgenabschätzung der Kommission wurde der Entwurf einer Folgenabschätzung von Juli 2009 berücksichtigt, und es wurden Verbesserungsvorschläge unterbreitet. Diese

Empfehlungen wurden im Großen und Ganzen befolgt. Der Geltungsbereich des Vorschlags und der allgemeine Rechtsrahmen wurden besser erklärt, und es wurde in Anlage 3 eine kohärentere Erklärung der Kosten-Nutzen-Analyse gegeben. Allerdings wird die Kohärenz dieses Vorschlags mit anderen maßgeblichen Rechtsvorschriften in der Folgenabschätzung nicht bewertet.

- **Kohärenz zwischen dem Legislativvorschlag der Kommission und der Folgenabschätzung**

Die Folgenabschätzung und der zweite Kommissionsvorschlag (von 2012) scheinen im Großen und Ganzen einander zu entsprechen. Die Ausnahme von der Registrierungspflicht für Beförderer, die ausschließlich ausgenommene Frachtstücke befördern (kleine Mengen gemäß Artikel 2 Buchstabe f) wurde in den Vorschlag von 2012 aufgenommen. Weder die Auswirkungen dieser Ausnahmeregelung noch die Auswirkungen der Verpflichtung der nationalen Kontaktstellen, Informationen über nationale Regelungen bereitzustellen, wurden bewertet.

Verfasserin: Elke Ballon

Referat Folgenabschätzungen

Direktion G für Folgenabschätzung und Europäischen Mehrwert
Generaldirektion Interne Politikbereiche der Union (GD IPOL)
Europäisches Parlament

Dieses Themenpapier, das vom Referat Folgenabschätzung für den Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie (ITRE) des Europäischen Parlaments erstellt wurde, analysiert, ob die in den eigenen Leitlinien der Kommission zur Folgenabschätzung festgelegten wichtigsten Kriterien sowie die vom Parlament in seinem Handbuch zur Folgenabschätzung identifizierten zusätzlichen Faktoren durch die Folgenabschätzung erfüllt werden. Es versucht nicht, sich mit dem Inhalt des Vorschlags zu befassen. Die Folgenabschätzung wird zur Bereitstellung allgemeiner Informationen und von Hintergrundinformation erstellt, um die jeweiligen Parlamentsausschüsse und Abgeordneten umfassender bei ihrer Arbeit zu unterstützen. Dieses Dokument ist auch im Internet verfügbar:

<http://www.europarl.europa.eu/committees/de/studies.html>

Wenn Sie sich an das Referat Folgenabschätzung wenden möchten, schicken Sie eine E-Mail an: impa-secretariat@ep.europa.eu.

Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung der Verfasser wieder und entsprechen nicht dem offiziellen Standpunkt des Europäischen Parlaments. Nachdruck und Übersetzung dieses Dokuments – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe ist gestattet, sofern der Herausgeber vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

Redaktionsschluss: xxx 2013

Brüssel © Europäische Union, 2013.

ISBN: 978-92-823-4220-6

DOI: 10.2861/14616

Katalognummer: BA-31-13-645-DE-N