



13. Oktober 2011

Erläuternder Bericht

Totalrevision der Safeguardsverordnung



1 Ausgangslage

Obwohl die Safeguardsverordnung noch nicht lange in Kraft ist, ist bereits der Bedarf für eine Totalrevision gegeben. In der Praxis hat sich gezeigt, dass die geltende Regelung das Safeguardsabkommen sowie das Zusatzprotokoll nicht vollständig umsetzt, die Terminologie teilweise unterschiedlich ist und die Schweiz ihren Verpflichtungen gegenüber der Internationalen Atomenergieorganisation (IAEO) somit nicht vollumfänglich nachkommen kann.

Die vorliegende Revision soll für eine vollständige Umsetzung der genannten internationalen Verträge in das schweizerische Recht sorgen. Hauptpunkte der Revision umfassen die Erweiterung der Begriffsbestimmung von Kernmaterialien, die Möglichkeit der Befreiung von Safeguardsmassnahmen, die Einführung zusätzlicher Meldepflichten bei Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten sowie eine Umgestaltung und Vereinfachung der Anhänge. Zudem wird eine punktuelle Anpassung der Kernenergieverordnung vom 10. Dezember 2004 (KEV; SR 732.11) sowie der Güterkontrollverordnung vom 25. Juni 1997 (GKV; SR 946.202.1) notwendig.

2 Gegenstand

Die geltende Safeguardsverordnung vom 18. August 2004 (SR 732.12) regelt den Vollzug der Bestimmungen des Safeguardsabkommens von 1978¹ und dessen Zusatzprotokolls². Das Safeguardsabkommen basiert auf Artikel III des Atomsperrvertrags³, welcher die Nichtkernwaffenstaaten verpflichtet, ihre Kernmaterialien und Kernanlagen regelmässigen Kontrollen der IAEO zu unterziehen. Diese Kontrollen werden Safeguardsmassnahmen genannt.

3 Erläuterung einzelner Bestimmungen

1. Abschnitt

Der 1. Abschnitt legt Zweck und Geltungsbereich der Verordnung fest und regelt die Zuständigkeiten bei deren Vollzug. Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, werden die Begriffsbestimmungen neu nicht mehr sowohl in der Safeguards- wie in der Kernenergieverordnung aufgeführt. Deshalb verweist Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a auf die Begriffsdefinitionen nach der Kernenergieverordnung. Der Geltungsbereich in Artikel 3 ist abschliessend definiert. Neu werden in Artikel 5 Absatz 1 die Kriterien für den Beginn von Safeguardsmassnahmen genannt. Die im Safeguard-

¹ Abkommen vom 6. September 1978 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Internationalen Atomenergieorganisation über die Anwendung von Sicherungsmassnahmen im Rahmen des Vertrages über die Nichtverbreitung von Kernwaffen, SR 0.515.031

² Zusatzprotokoll vom 16. Juni 2000 zum Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Internationalen Atomenergieorganisation über die Anwendung von Sicherungsmassnahmen im Rahmen des Vertrages über die Nichtverbreitung von Kernwaffen, SR 0.515.031.1

³ Vertrag vom 1. Juli 1968 über die Nichtverbreitung von Kernwaffen, SR 0.515.03



sabkommen geregelte Möglichkeit der Befreiung von Safeguardsmassnahmen wird in Artikel 5 Absatz 2 erstmals festgehalten.

2. Abschnitt

In diesem Abschnitt wird der Vollzug der Safeguardsmassnahmen sowie der Berichterstattungs- und Meldepflichten in Anlagen, in denen Kernmaterialien vorhanden sind, geregelt. Neu müssen die Kernanlagen interne Vorschriften betreffend Safeguardsmassnahmen erstellen (Artikel 7). Darin sollen die Betreiber namentlich Regeln zu den Aufgaben, Verhaltensweisen sowie Meldepflichten ihrer Mitarbeiter festhalten. Die vorgesehene Erfassung von Bewegungen innerhalb einer in Teilbereiche unterteilten Materialbilanzzone (Artikel 8 Absatz 3) entspricht einer Forderung des Safeguardsabkommens. Die Buchführungspflichten werden in Artikel 9 präzisiert, wobei Teile aus dem bisherigen Anhang 4 übernommen werden. Neu wird das Bundesamt für Energie (BFE) beauftragt, Inhalt, Form und Periodizität der Berichte in Richtlinien zu regeln (Artikel 10 Absatz 2). Damit sollen die bisher informellen Vorgaben des BFE eine formelle Grundlage erhalten.

3. Abschnitt

Der 3. Abschnitt betrifft die Safeguardsmassnahmen in Anlagen, in denen keine Kernmaterialien vorhanden sind. Der Abschnitt bleibt weitgehend unverändert. Nach Artikel 13 Absatz 2 bekommt das BFE den Auftrag, Richtlinien betreffend die Berichte nach Anhang 4 Ziffer 2 oder 3 zu erlassen.

4. Abschnitt

Der 4. Abschnitt der geltenden Verordnung wird unverändert beibehalten.

5. Abschnitt

Dieser Abschnitt regelt die Melde- und Auskunftspflichten für die Ein- und Ausfuhr von Gütern. Die Meldepflicht in Artikel 16 wird an die entsprechende Bestimmung in Artikel 92 des Safeguardsabkommens angepasst, zumal sich die bisherigen Meldefristen als wenig praktikabel erwiesen haben. In Artikel 19 Absatz 2 wird festgehalten, dass das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) seinen Aufsichtspflichten auch selbständig nachkommen kann. Aufgrund der bisherigen Formulierung entstand der Eindruck, dies sei nur auf Verlangen der IAEO möglich.

6. Abschnitt

Artikel 22 wird klarer formuliert und an Artikel 2 Buchstabe b des Zusatzprotokolls angeglichen. Zudem wird klargestellt, dass die betroffenen Personen auch unabhängig von einer Anfrage der IAEO zu entsprechenden Deklarationen angehalten werden können. Der Artikel 23 nimmt Be-



stimmungen des Zusatzprotokolls auf, die bisher nur teilweise und missverständlich in den Anhängen 7 und 8 festgehalten worden sind. Das Bundesamt erhält auch in diesem Bereich den Auftrag, Richtlinien betreffend die Berichte zu erlassen (Artikel 23 Absatz 3).

7. Abschnitt

Der 7. Abschnitt regelt die Modalitäten der in den Abschnitten 2 bis 6 vorgesehenen Meldepflichten und Inspektionen. In Artikel 26 wird eine klarere und ausführlichere Auflistung der Inspektionsbefugnisse eingeführt. Die Regeln zur Beschränkung des Zugangs von IAEO-Inspektoren in Artikel 28 Absatz 1 werden präzisiert. Ungeachtet der Immunität der Inspektoren kann ihnen unter den Voraussetzungen des neu eingeführten Artikel 28 Absatz 2 der Zutritt verweigert werden. Die Inspektoren müssen schweizerisches sowie internationales Recht einhalten und können den Zutritt nicht erzwingen. Der Artikel 29 wird angepasst und um einen zweiten Absatz erweitert, welcher die mit der IAEO vereinbarte Frist zur Gewährung des Zutritts einführt. In Artikel 30 wird neu die Rückerstattung der laufenden Kosten von Safeguardsmassnahmen durch die IAEO geregelt, welche hauptsächlich durch die Übermittlung von Bilder- und Messdaten über das Telefonnetz entstehen.

8. Abschnitt

Die Strafbestimmungen berücksichtigen die neu dazugekommenen Pflichten und bleiben ansonsten unverändert.

9. Abschnitt

Der aktuelle Artikel 31 wird aufgehoben, zumal der Erlass von entsprechenden Richtlinien im vorliegenden Entwurf bei den jeweiligen Artikeln geregelt wird (vgl. beispielsweise Artikel 6 Absatz 3).

4 Anhänge

Anhang 1

Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, werden die Begriffsbestimmungen für Kernmaterialien neu nicht mehr sowohl in der Safeguards- wie in der Kernenergieverordnung aufgeführt (vgl. Verweis in Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a).



Anhang 4

Der bisherige Anhang 4 Ziffer 3 sowie die Anhänge 5 und 7 werden in diesem Anhang zusammengefasst. Der Anhang wird neu strukturiert.

Anhang 5

An dieser Stelle werden die bisherigen Anhänge 6 und 8 zusammengefasst.

Anhang 6

Der Artikel 1 der Kernenergieverordnung wird angepasst und die bisher lückenhafte Begriffsbestimmung wird im Sinne des Safeguardsabkommens erweitert, präzisiert und an die Terminologie der IAEO angeglichen. Das Safeguardsabkommen kennt beispielsweise keine Unterscheidung zwischen Kernmaterialien für die Energiegewinnung und solchen, welche nicht der Energiegewinnung dienen. Die schweizerische Kernenergiegesetzgebung macht hier jedoch eine Unterscheidung. So wird in Artikel 3 Buchstabe f des Kernenergiegesetzes (KEG; SR 732.1) das Kriterium der Nutzung zur Energiegewinnung für Kernmaterialien vorausgesetzt. Deshalb wurde neu die Kategorie der Erzeugnisse aus Kernmaterialien für nichtnukleare Zwecke geschaffen, um die Anwendung der Verordnung auch auf Erzeugnisse zu gewährleisten, die Kernmaterialien beinhalten, aber nicht zur Energiegewinnung benutzt werden. Diese gelten zwar nicht als Kernmaterialien, unterstehen jedoch trotzdem den Meldepflichten nach Artikel 24 (vgl. Absatz 1 Buchstabe d). Zudem ist die bisherige Ausnahme der besonders spaltbaren Materialien bis zu einer Menge von 15 g vom Begriff der Kernmaterialien in Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe c KEV nicht sachgemäss. Diese Kleinmengen sollen von einer Bewilligungspflicht für den Transport von Kernmaterialien befreit sein. Systematisch richtig soll eine solche Ausnahme nicht bei den Begriffsbestimmungen, sondern im neuen Artikel 13a KEV geregelt werden.

Ferner ist zur besseren Erfüllung der Anforderungen der IAEO eine Anpassung der Güterkontrollverordnung nötig. Das BFE wird neu anstelle des SECO die Ausfuhrbewilligungen für Erzeugnisse aus Kernmaterialien für nichtnukleare Zwecke erteilen. Damit soll die Aufsicht über Kernmaterialien und sie beinhaltende Erzeugnisse bei einer Stelle konzentriert werden und Verwaltungsabläufe vereinfacht werden. Für die genannten Güter werden die Bestimmungen der GKV gelten, wobei das BFE die Bewilligungen erteilen wird. Zudem erhält das BFE die Kompetenz, bei Bedarf für diese Güter Einfuhrzertifikate zu erstellen, deren Durchfuhr zu verbieten, Kontrollen durchzuführen oder Verwaltungsmassnahmen zu ergreifen (Kapitel 3 und 4 GKV). Zu beachten ist, dass die Bestimmungen der KEV zum Umgang mit nuklearen Gütern weiterhin Gültigkeit bewahren und abweichenden Bestimmungen der GKV vorgehen.



5 Auswirkungen

Infolge dieser Totalrevision entstehen zusätzliche Aufwände für die Aufsicht im Rahmen von Artikel 24. Diese kann das BFE teilweise den Betroffenen weiterverrechnen. Rechtsgrundlage hierfür sind das Kernenergiegesetz und die Verordnung über Gebühren und Aufsichtsabgaben im Energiebereich (GebV-En; SR 730.05). Dazu kommen zusätzliche Aufwände für Bewilligungen im Zusammenhang mit dem neuen Artikel 3 Absatz 1^{bis} GKV. Diese sollen wie andere, zusätzliche Aufgaben im Nonproliferationsbereich als hoheitliche, allerdings nicht sehr aufwändige Tätigkeiten angesehen werden.

Die zusätzlichen Aufgaben bringen dem BFE einen insgesamt nicht unbedeutenden Mehraufwand. Auch im Zuständigkeitsbereich des SECO ist im Zusammenhang mit der Begleitung von IAE0-Inspektionen und den Kontrollmassnahmen zusätzlicher Aufwand zu erwarten.

Damit den Safeguards-Verpflichtungen nachgekommen werden kann, ist es inskünftig nötig, Inspektionen ohne Beteiligung der IAE0 sowie Audits in den Kernanlagen durchzuführen. Das bedeutet wiederum einen Mehraufwand.

Die Mehraufwände fallen unabhängig von einem allfälligen Ausstieg aus der Kernenergie an, da die Verpflichtungen aus dem Safeguardsabkommen über die Stilllegung von Kernanlagen hinaus bestehen bleiben bis zur Endlagerung der Kernmaterialien.

Volkswirtschaftliche Auswirkungen sind insgesamt praktisch keine zu erwarten, zumal die Zahl der betroffenen Unternehmen sehr gering ist. Die Betreiber von Anlagen mit Kernmaterialien haben mit Ausnahme von der Pflicht zur Erstellung von internen Safeguardsvorschriften nicht mit zusätzlichen Auswirkungen zu rechnen.

Die Totalrevision hat keine Auswirkungen auf die Kantone.