



Rechtsanwalt Dr. Ulrich Wollenteit
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Entsorgung von Atommüll

Beitrag im Rahmen der 6. Atommüllkonferenz

Am 21. März 2015, 11-17 Uhr, in Göttingen

GLIEDERUNG

Rechtsfragen der Atommüllentsorgung

- ➔ 1. Vorstellung
- ➔ 2. Themenbereiche
- ➔ 3. Verfassungsrechtliche Fragen
- ➔ 4. Kernkraftwerke: Entsorgungsvorsorge
- ➔ 5. Zwischenlager
- ➔ 6. Transport und Export
- ➔ 7. Verbandsklagen im Atomrecht
- ➔ 8. Resümee

1. Vorstellung

- ➔ Rechtsanwalt seit Ende der 80er Jahre; Schwerpunkt Umwelt- und Planungsrecht
- ➔ Seit 1990 beratend, gutachterlich und forensisch auf dem Gebiet des Atomrechts tätig, vornehmlich im Auftrag von NGOs (Greenpeace)
- ➔ Zahlreiche Publikationen auf dem Gebiet des Atomrechts
- ➔ Forensische Praxis:
 - **BVerwG**, Urteil vom 21. Mai 1997 – 11 C 1/96 –, BVerwGE 105, 6-20 (Morsleben), Planfeststellungsbeschluss für Endlager unterliegt einer Widerrufsmöglichkeit
 - **OVG Sachsen-Anhalt**, Beschluss vom 25.09.1998, C 1/4 S 260/97, NVwZ 1999, 93-95 (Morsleben), Verbandsklage: Weitere Einlagerung von Atommüll in das Ostfeld des ERAM unzulässig
 - **OVG Schleswig**, Urteil vom 03.11.1999, 4 K 26/95, RdE 2000, 146-150 (Krümmel), Widerrufs-antrag nach § 17 Abs. 5 AtG
 - **BVerwG**, Urteil vom 10. April 2008 – 7 C 39/07 –, BVerwGE 131, 129-147 (Zwischenlager Brunsbüttel), Drittschutz in Bezug auf SEWD anerkannt
 - **BVerfG**, Stattgebender Kammerbeschluss vom 21. Januar 2009 – 1 BvR 2524/06 –, DVBl 2009, 379-382, OVG-Lüneburg hat Grundrechte von Anwohner an der Transportstrecke nach Gorleben verletzt

1. Vorstellung

➔ ... noch forensische Praxis:

- **BVerfG**, Verfassungsbeschwerde gegen die Laufzeitverlängerung, 1 BvR 309/11, http://www.greenpeace.de/fileadmin/gpd/user_upload/themen/atomkraft/VerfassungsbeschwerdeLaufzeitverlaengerung.pdf
- Stellungnahme im Auftrag von Greenpeace zu den Verfassungsbeschwerden der Industrie gegen den Atomausstieg 2011, http://www.greenpeace.de/fileadmin/gpd/user_upload/themen/atomkraft/20130805GP_Stellungnahme_Verfassungsbeschwerde_EVUs.PDF
- **BVerwG**, Urteil vom 22. März 2012 – 7 C 1/11 –, BVerwGE 142, 159-179 (ZL Unterweser), Urteil des OVG-Lüneburg aufgehoben, Fehler bei Abschätzung des Flugzeugabsturzes (A 380) und Hohlladungsbeschuss
- 6 Klageverfahren (VGH Hessen, VGH München, VGH Mannheim, OVG Schleswig) auf Widerruf der Betriebsgenehmigungen von Atomkraftwerken (Biblis, Brunsbüttel, Krümmel, Isar 1, Philippsburg 1, Neckarwestheim 1), zur Zeit ruhend gestellt wegen Verfassungsbeschwerde der Industrie
- **BVerwG**, Urteil vom 14. März 2013 – 7 C 34/11 –, UPR 2013, 384-388, Aufhebung von Urteilen des OVG-Lüneburg, Vorschriften des Atomrechts zum Transport sind drittschützend
- **OVG-Schleswig**, Urteil vom 19.06.2013, 4 KS 3/08, juris, Aufhebung der Genehmigung für das Zwischenlager Brunsbüttel
- **BVerwG**, Beschluss vom 09.01.2015, BVerwG 7 B 25.13, Bestätigung des Urteils des OVG-Schleswig

GLIEDERUNG

Rechtsfragen der Atommüllentsorgung

- ➔ 1. Vorstellung
- ➔ 2. **Themenbereiche**
- ➔ 3. Verfassungsrechtliche Fragen
- ➔ 4. Kernkraftwerke: Entsorgungsvorsorge
- ➔ 5. Zwischenlager
- ➔ 6. Transport und Export
- ➔ 7. Endlager
- ➔ 8. Verbandsklagen im Atomrecht
- ➔ 9. Resümee

2. Themenbereiche

- ➔ **Verfassungsrechtliche Fragen: Verfassungsmäßigkeit der Kernenergienutzung; Nachweltschutz**
- ➔ **Entsorgung von Kernkraftwerken: Entsorgungsvorsorgenachweis**
- ➔ **Rechtsprobleme bei Zwischenlagern**
- ➔ **Export und Transport: Rechtsprechung zu Transportgenehmigungen; Rechtsfragen zur grenzüberschreitenden Atommüllverbringung**
- ➔ **Rechtsprobleme der Endlagerung; Rechtsprechung und Standortsuchgesetz**
- ➔ **Verbandsklage im Atomrecht**

GLIEDERUNG

Rechtsfragen der Atommüllentsorgung

- ➔ 1. Vorstellung
- ➔ 2. Themenbereiche
- ➔ 3. **Verfassungsrechtliche Fragen**
- ➔ 4. Kernkraftwerke: Entsorgungsvorsorge
- ➔ 5. Zwischenlager
- ➔ 6. Transport und Export
- ➔ 7. Endlager
- ➔ 8. Verbandsklagen im Atomrecht
- ➔ 9. Resümee

3. Verfassungsrechtliche Fragen

- ➔ **Verfassungsmäßigkeit der Kernenergienutzung ohne gesicherte Entsorgungslösung umstritten**
- ➔ ***Hofmann* (1986): Nachweltschutz als Verfassungsfrage**
- ➔ **Art. 20a GG (1994): Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen „in Verantwortung für zukünftige Generationen“**
- ➔ ***Hohlefelder* auf der Wintertagung des Atomforums 2009: „Endlagerung ist die Achillesferse der Kernenergie“**
- ➔ **Konsens: Bei Unlösbarkeit der Entsorgungsfrage sofortiger Ausstieg aus der Kernenergie zwingend**
- ➔ ***SfU* (Umweltgutachten 2000): „... für alle Zeiten sicheres Endlager“ nicht möglich**
- ➔ **2010: Keine Laufzeitverlängerung ohne gesicherte Entsorgung!**

GLIEDERUNG

Rechtsfragen der Atommüllentsorgung

- ➔ 1. Vorstellung
- ➔ 2. Themenbereiche
- ➔ 3. Verfassungsrechtliche Fragen
- ➔ 4. **Kernkraftwerke: Entsorgungsvorsorge**
- ➔ 5. Zwischenlager
- ➔ 6. Transport und Export
- ➔ 7. Endlager
- ➔ 8. Verbandsklagen im Atomrecht
- ➔ 9. Resümee

4. Kernkraftwerke: Entsorgungsvorsorge

a) Entsorgungsvorsorgegrundsätze 1977/1980

- bis zum Ausstiegsgesetz 2002 gültig
- *Entsorgung* ist danach
 - Verbringung bestrahlter Brennelemente in eine Wiederaufbereitungsanlage (Wiederaufbereitung)
 - Behandlung zur Endlagerung und Beseitigung (direkte Endlagerung)
- Entsorgungsvorsorge (§ 9a Abs. 1 AtG); Nachweis der Entsorgungsvorsorge als Auflage in Genehmigungen nach § 7 AtG verankert
- Entsorgungsvorsorge war in der Regel jährlich nachzuweisen
- Entsorgungsvorsorgenachweis für direkte Endlagerung: Errichtung von Zwischenlagern (Ahaus, Gorleben) sowie Fortschritte bei der Erkundung und Erschließung von Endlagerstätten (Gorleben)

4. Kernkraftwerke: Entsorgungsvorsorge

- b) Streit um die Anerkennung der Wiederaufbereitung als Entsorgungsvorsorge
 - ➔ Noch heute relevant: **Wiederaufbereitungsverbot** seit Juli 2005 betrifft nur Abfälle aus Leistungsreaktoren. Für Abfälle aus Forschungsreaktoren Wiederaufbereitung weiter zulässig
 - ➔ Problem: AtG verlangt in § 9a Abs. 1 AtG eine „**schadlose Verwertung**“
 - ➔ Schadlose Verwertung in den ausländischen Wiederaufbereitungsanlagen nicht gewährleistet; deshalb kam wegen Missachtung einer Auflage zur Genehmigung nach § 7 AtG ein Widerruf nach § 17 Abs. 2 Nr. 3 AtG in Betracht
 - ➔ Ist das Gebot der schadlosen Verwertung drittschützend?
 - ➔ VG Frankfurt verneint Drittschutz bei einer Klage von Anwohnern von La Hague

4. Kernkraftwerke: Entsorgungsvorsorge

c) Entsorgungsvorsorge nach der Ausstiegsnovelle 2002

- Umstellung des Entsorgungsvorsorgenachweises auf das Konzept der dezentralen Zwischenlagerung (§ 9a Abs. 1a AtG)
- Nachzuweisen sind „ausreichende, bedarfsgerecht zur Verfügung stehende Zwischenlagermöglichkeiten“ (§ 9a Abs. 1b AtG)
- Frage: Wird der Entsorgungsvorsorgenachweis für noch laufende AKWs durch die Entscheidung des OVG Schleswig vom 19.06.2013 zum ZL Brunsbüttel in Frage gestellt?
- Richtig ist, dass das vom OVG-Schleswig festgestellte Genehmigungsdefizit alle Zwischenlager betrifft.
- Entsorgungsvorsorge ist dennoch nicht gefährdet, weil Genehmigungen der noch laufenden AKWs bestandskräftig sind
- Klagen auch deshalb nicht erfolgsträchtig, weil kein Drittschutz besteht

GLIEDERUNG

Rechtsfragen der Atommüllentsorgung

- ➔ 1. Vorstellung
- ➔ 2. Themenbereiche
- ➔ 3. Verfassungsrechtliche Fragen
- ➔ 4. Kernkraftwerke: Entsorgungsvorsorge
- ➔ 5. **Zwischenlager**
- ➔ 6. Transport und Export
- ➔ 7. Endlager
- ➔ 8. Verbandsklagen im Atomrecht
- ➔ 9. Resümee

5. Zwischenlager

a) Zwischenlager genehmigt auf Basis von § 6 AtG

- ➔ Bloße Handhabungsgenehmigung, die die Aufbewahrung gestattet
- ➔ Kein Anlagengenehmigungstatbestand

b) Frühe Auseinandersetzungen um zentrale Zwischenlager

➔ Zentrale Zwischenlager in Deutschland

- Zwischenlager Ahaus
- TBL Gorleben
- Zwischenlager Nord

➔ Zentrale Angriffspunkte: Behältersicherheit

- ➔ Urteil des OVG Münster vom 30.10.1996, 21 D 2/89.AK (Ahaus)
- ➔ Urteil des OVG Lüneburg vom 02.09.1996, 7 K 4357/95 (Gorleben)
- ➔ BVerwG, Beschluss vom 11.05.1989, 4 C 1/88, fordert vollwertigen Genehmigungstatbestand

5. Zwischenlager

c) Juristische Auseinandersetzungen um dezentrale Zwischenlager

- ➔ VGH München (ZL Grafenrheinfeld und ZL Gundremmingen) – Klagen rechtskräftig abgewiesen
- ➔ OVG Schleswig (ZL Krümmel) – rechtskräftig abgewiesen
- ➔ OVG Schleswig (ZL Brunsbüttel) – Klage rechtskräftig stattgegeben; Verfassungsbeschwerde eingelegt
- ➔ OVG Lüneburg (ZL Unterweser) – nicht rechtskräftig

d) Zwischenlager Brunsbüttel

- ➔ Zwischenlagergenehmigung vom 28. November 2003 auf der Grundlage von § 6 AtG
- ➔ Zentrale Angriffspunkte: Mangelnde Trennung von der Anlage nach § 7 AtG; fehlender Schutz vor Störmaßnahmen und Einwirkungen Dritter (SEWD), insbesondere herbeigeführter Flugzeugabsturz und Hohlladungsbeschuss (§ 6 Abs. 2 Nr. 4 AtG)

5. Zwischenlager

e) Rechtsgang

- **OVG Schleswig**, Urteil vom 31. Januar 2007 – 4 KS 2/04, 4 KS 6/04 –, juris: § 6 Abs. 2 Nr. 4 AtG vermittelt für Terrorszenarien – eines gezielten Flugzeugabsturzes auf das Zwischenlager und eines Hohlladungsbeschusses der Castorbehälter – keinen Drittschutz
- **BVerwG**, Urteil vom 10. April 2008 – 7 C 39/07 –, BVerwGE 131, 129-147; Drittschutz in Bezug auf SEWD anerkannt
- **OVG-Schleswig**, Urteil vom 19.06.2013, 4 KS 3/08, juris, Aufhebung der Genehmigung für das Zwischenlager Brunsbüttel; Revision nicht zugelassen
- **Bundesverwaltungsgericht**, Beschluss vom 09.01.2015, BVerwG 7 B 25.13, juris, Zurückweisung der Nichtzulassungsbeschwerden vom BfS und Vattenfall

Vattenfall gibt nicht auf:

- Anhöhrungsrüge erhoben
- Verfassungsbeschwerde eingelegt

5. Zwischenlager

f) Zentrale Aussagen

- 1. Bei vorsorgebedürftigen SEWD-Szenarien ist das erforderliche **Schutzmaß konservativ** anhand derjenigen Tatmittel zu bestimmen, deren Einsatz bei einer zukunftsgerichteten Beurteilung nicht als nahezu ausgeschlossen betrachtet werden kann (A 380; moderne Hohlladungsgeschosse)
- 2. Die Prüfung eines absehbaren Schadensszenarios darf nicht in die **Aufsichtsphase** verlagert werden (A 380)
- 3. Die Verpflichtung zu hinreichend konservativen Annahmen bei der behördlichen Ermittlung und Bewertung bedeutet, dass jeweils für die relevanten Parameter von dem **größtmöglichen denkbaren Ausmaß des Besorgnispotentials** auszugehen ist (80 % Perzentil); **Vermeidung angeblich unangemessener Konservativitäten unzulässig**
- 4. Es **bedarf der Begründung** anhand des Maßstabes bestmöglichen Schutzes vor Gefahren und Risiken, wenn einzelne Kombinationen von Parametern wegen des praktischen Ausschlusses ihres Zusammentreffens aus der weiteren Betrachtung ausgeschieden werden
- 5. Im Rahmen der Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen des § 6 Abs. 2 Nr. 4 AtG sind neben dem Evakuierungsrichtwert auch die **Umsiedlungsrichtwerte** heranzuziehen

5. Zwischenlager

g) zum Flugzeugabsturz

Das erforderliche Maß des Schutzes gegen terroristische Einwirkungen in Gestalt eines gelenkten Absturzes eines Verkehrsflugzeuges auf das Zwischenlager wurde fehlerhaft ermittelt und bewertet

- ➔ 1. Die Ausblendung des Flugzeugtyps A 380 bei der Betrachtung des Szenarios Flugzeugabsturz stellt ein Ermittlungs- und Bewertungsdefizit dar; die Behauptung, es seien noch nicht alle Konstruktionsdaten bekannt gewesen, ist willkürlich; für eine grobe Beurteilung der radiologischen Auswirkungen lagen ausreichende Informationen vor
- ➔ 2. Die Zugrundelegung eines 80-Perzentils bezüglich der eindringenden Kerosinmenge bei der Abschätzung der Brandauswirkungen stellt ein Ermittlungs- und Bewertungsdefizit dar
- ➔ 3. Ein weiteres Ermittlungs- und Bewertungsdefizit der Genehmigungsbehörde liegt darin, dass sie bei der Abschätzung der radiologischen Auswirkungen eines Flugzeugabsturzes nicht die Umsiedlungswerte berücksichtigt hat

5. Zwischenlager

h) Zum Hohlladungsbeschuss

Das erforderliche Maß des Schutzes gegen terroristische Einwirkungen in Gestalt eines Hohlladungsbeschusses auf das Zwischenlager wurde fehlerhaft ermittelt und bewertet

- ➔ 1. Die Abschätzung der Auswirkungen unter Rekurs auf panzerbrechende Waffen, die bis zum Jahr 1992 auf dem Markt waren, stellt ein Ermittlungs- und Bewertungsdefizit dar; größere Auswirkungen aufgrund der größeren Durchschlagskraft **moderner Waffen** seien nicht auszuschließen
- ➔ 2. Willkürfrei kann nur von einem Eindringen **mehrerer Täter** sowie von der Abgabe **mehrerer Schüsse** aus dieser Gruppe ausgegangen werden
- ➔ 3. Ein weiteres Ermittlungs- und Bewertungsdefizit der Genehmigungsbehörde liegt darin, dass sie bei der Abschätzung der radiologischen Auswirkungen eines Hohlladungsbeschusses nicht die **Umsiedlungswerte** berücksichtigt hat

5. Zwischenlager

i) Konsequenzen

- Die Entscheidung des OVG-Schleswig zum Zwischenlager Brunsbüttel vom 19. Juni 2013 betraf eine **nicht bestandskräftige Genehmigung**
- **Wesentliche Weichenstellung: Betrifft ein juristisches Vorgehen die Genehmigungs- oder Aufsichtsphase?**
- **Beweislast für das Vorliegen der Genehmigungsvoraussetzungen beim Angriff eines Drittbetroffenen auf eine Genehmigung liegt bei der Genehmigungsbehörde**
- **Kläger in Brunsbüttel war wegen eines Ermittlungs- und Bewertungsdefizits erfolgreich**
- **Ob mit dem Ermittlungs- und Bewertungsdefizit eine Gefährdung verbunden war, hat für die Entscheidung keine Rolle gespielt**

5. Zwischenlager

Neugenehmigungen

- ➔ Neugenehmigungen nach § 7 AtG (z.B. bei der Stilllegung) und § 6 AtG (z.B. bei der Neugenehmigung eines Zwischenlagers) unterliegen strengen Anforderungen, d.h. es muss ermittlungs- und bewertungsfehlerfrei nachgewiesen werden,
 - ➔ dass ein ausreichender Schutz auch vor dem Absturz eines terroristisch motivierten Flugzeugabsturzes des Typs A 380 gewährleistet ist
 - ➔ dass ein ausreichender Schutz auch in Bezug auf eine moderne panzerbrechende Waffe und auch bei einem Mehrfachbeschuss gegeben ist
 - ➔ dass das erforderliche Schutzmaß auf Basis der Umsiedlungsrichtwerte erfüllt ist

Änderungsgenehmigungen

- ➔ Verschärfte Nachweisanforderungen treffen insbesondere aber auch notwendige und geplante Änderungsgenehmigungsverfahren, etwa im Zusammenhang mit den anstehenden Nachrüstmaßnahmen
- ➔ Ist eine notwendige oder geplante Änderungsgenehmigung „wesentlich“, kann der verschärfte Schutzmaßstab auch Auswirkungen für die Anlage insgesamt entfalten

5. Zwischenlager

Konsequenzen für bestandskräftig genehmigte Atomkraftwerke und Zwischenlager

- Nachträgliche Auflage nach § 17 Abs. 1 Satz 3 AtG: Müssen zur Erreichung der Schutzzwecke des AtG in § 1 Nr. 3 AtG *erforderlich* sein;
Drittschutz: Anspruch auf fehlerfreie Ausübung des Ermessens
- Rücknahme nach § 17 Abs. 2 AtG: Greift bei anfänglicher Rechtswidrigkeit;
Drittschutz: Anspruch auf fehlerfreie Ausübung des Ermessens
- Widerruf nach § 17 Abs. 3. Nr. 2 AtG: Sog. Voraussetzungsfortfall. Eine Genehmigungsvoraussetzung ist nachträglich entfallen
Drittschutz: Anspruch auf fehlerfreie Ausübung des Ermessens
- Widerruf nach § 17 Abs. 3. Nr. 3 AtG wegen Verstoß gegen Auflagen
Drittschutz: Anspruch auf fehlerfreie Ausübung des Ermessens
- Widerruf nach § 17 Abs. 5 AtG wegen „erheblicher Gefährdung“ Dritter, wenn in „angemessener Zeit Abhilfe (nicht) geschaffen werden kann“
Drittschutz: Anspruch auf Widerruf bei Vorliegen des Tatbestands

5. Zwischenlager

Insbesondere: § 17 Abs. 5 AtG

- Ein Anspruch auf Widerruf kann sich nur aus § 17 Abs. 5 AtG ergeben
- Es ist nicht geklärt, was unter einer „erheblichen Gefährdung“ i.S.v. § 17 Abs. 5 AtG zu verstehen ist
- VGH Hessen: Es gilt der polizeirechtliche Gefahrenbegriff
- OVG Schleswig 1999: Verknüpfung mit den Vorsorgeanforderungen
- Abhilfe durch nachträgliche Auflage innerhalb „angemessener Zeit“ nicht möglich

5. Zwischenlager

Insbesondere: § 17 Abs. 5 AtG

→ OVG Schleswig 1999: „Im Interesse einer umfassenden Erfüllung der staatlichen Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 GG müssen (...) auch solche Schadensmöglichkeiten in Betracht gezogen werden, die sich nur deshalb nicht ausschließen lassen, weil nach dem derzeitigen Wissensstand bestimmte Ursachenzusammenhänge weder bejaht noch verneint werden können und daher insoweit noch keine Gefahr, sondern nur ein Gefahrenverdacht oder ein Besorgnispotential besteht. Zu berücksichtigen ist also mit anderen Worten auch im Rahmen des § 17 Abs. 5 AtG jede Gefährdung, die das bei der Genehmigung angenommene, nach dem Maßstab praktischer Vernunft zu tolerierende Restrisiko erheblich übersteigt“

(OVG Schleswig, Urteil vom 03.11.1999, 4 K 26/95, juris, Rdnr. 156)

5. Zwischenlager

k) Konsequenzen für Kernkraftwerke und Zwischenlager

- Die Entscheidung des OVG-Schleswig hat nur begrenzte Auswirkungen auf bestandskräftig genehmigte Nuklearanlagen
- Die Entscheidung des OVG Schleswig hat noch einmal erheblich die Sensibilität für den erforderlichen Schutz in Bezug auf Störmaßnahmen und Einwirkungen Dritter gesteigert; das Gericht hat Mut gezeigt und sich nicht kritiklos hinter der Einschätzungsprärogative verschanzt
- Kernkraftwerke: Für Kernkraftwerke ist m.E. eine erhebliche Gefährdung im Sinne von § 17 Abs. 5 AtG zu bejahen
- Zwischenlager: Bei Zwischenlagern sind meines Erachtens die Voraussetzungen des § 17 Abs. 5 AtG wegen des deutlich geringeren Schadensausmaßes nur schwer zu begründen

GLIEDERUNG

Rechtsfragen der Atommüllentsorgung

- ➔ 1. Vorstellung
- ➔ 2. Themenbereiche
- ➔ 3. Verfassungsrechtliche Fragen
- ➔ 4. Kernkraftwerke: Entsorgungsvorsorge
- ➔ 5. Zwischenlager
- ➔ 6. **Transport und Export**
- ➔ 7. Endlager
- ➔ 8. Verbandsklagen im Atomrecht
- ➔ 9. Resümee

6. Transport und Export

Transportgenehmigungen

a) Rechtsgang

- **Rechtsprechung des OVG Lüneburg** seit Mitte der 80er Jahre: Anlieger an der Transportstrecke von Atomtransporten haben keine Klagerechte. § 4 AtG ist generell nicht drittschützend; Beschluss vom 10.08.2006, 7 LA 303/04
- Auf Verfassungsbeschwerde der Kläger hebt das **Bundesverfassungsgericht** den Beschluss des OVG Lüneburg wegen Verfassungsverstößes auf; Beschluss vom 21.01.2009, 1 BvR 2594/06, und verweist den Rechtsstreit zurück
- **OVG Lüneburg** verneint erneut den Drittschutz und lässt die Revision zu; Urteil vom 30.08.2011, 7 LB 58/09
- **BVerwG** hebt das Urteil auf und erkennt Streckenanlieger Klagerecht zu; Urteil vom 14.03.2014, 7 C 34/11, und verweist den Rechtsstreit erneut an das OVG Lüneburg
- **OVG Lüneburg** hat umfangreiche Aufklärungsverfügung erlassen

6. Transport und Export

Transportgenehmigungen

b) Wesentlicher Inhalt der Entscheidung des BVerwG

Regelungen

- ➔ über die Gewährleistung der erforderlichen Vorsorge gegen Schäden durch die Beförderung von Kernbrennstoffen in § 4 Abs. 2 Nr. 3 AtG und
- ➔ über die Gewährleistung des erforderlichen Schutzes gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter in § 4 Abs. 2 Nr. 5 AtG

dienen auch dem **Schutz individueller Rechte** von Dritten, die in der Nähe einer Umschlaganlage oder einer von dort ins Transportbehälterlager führenden Straße wohnen.

c) Konsequenzen

- ➔ Kläger an „Zwangspunkten“ einer Transportstrecke können Genehmigung nach § 4 AtG angreifen

6. Transport und Export

Export von Atommüll

- ➔ Export von Kernbrennstoffen zum Zweck der Wiederaufbereitung bei kommerziellen Leistungsreaktoren ausgeschlossen (§ 9a Abs. 1 Satz 2 AtG). Verbot folgt auch aus europäischem Recht (Art.. 4 Abs. 4 der Richtlinie 2011/70/EURATOM) sowie der atomrechtlichen Abfallverbringungsverordnung (AtAV)
- ➔ Export von Kernbrennstoffen zum Zweck der Beseitigung implizit durch die Ablieferungspflicht nach § 9a Abs. 2 Satz 1 AtG in Verbindung mit der AtAV ausgeschlossen
- ➔ Export verstößt weiter gegen § 1 StandAG, wonach eine Entsorgungslösung in der Bundesrepublik Deutschland zu finden ist
- ➔ **Schlupfloch:** Kernbrennstoffe aus Forschungsreaktoren sind von dem Exportverbot ausgenommen
- ➔ Kernbrennstoffe aus dem **Versuchsreaktor Jülich (AVR)** stammen aus einem kommerziellen Reaktor. Der geplante Export in die Wiederaufbereitungsanlage Savannah River Site (USA) ist daher illegal
- ➔ Realistische Klagechancen sind nicht zu erkennen

GLIEDERUNG

Rechtsfragen der Atommüllentsorgung

- ➔ 1. Vorstellung
- ➔ 2. Themenbereiche
- ➔ 3. Verfassungsrechtliche Fragen
- ➔ 4. Kernkraftwerke: Entsorgungsvorsorge
- ➔ 5. Zwischenlager
- ➔ 6. Transport und Export
- ➔ 7. **Endlager**
- ➔ 8. Verbandsklagen im Atomrecht
- ➔ 9. Resümee

7. Endlager

a) Endlager und Endlagerprojekte

- Schacht Konrad
- Endlager für radioaktive Abfälle Morsleben (ERAM)
- Asse
- Gorleben: Endlagerprojekt bis 2013, nach StandAG wie jeder anderer Standort ins Auswahlverfahren einzubeziehen

b) Genehmigungsgrundlagen für Endlager

- Grundsatz: Planfeststellung nach § 9b AtG; gilt auch für die Stilllegung (ERAM)
- Nach Durchlaufen des Standortauswahlverfahrens nach dem StandAG: Plangenehmigung gem. § 9b Abs. 1a AtG
- Besonderheiten gelten für die Rückholung der Abfälle aus der Asse: Lex Asse

7. Endlager

c) Rechtsprobleme des Standortauswahlverfahrens

1. Stufe	2. Stufe	3. Stufe	4. Stufe	5. Stufe
Festlegung d. Ausschlusskriterien, Mindestanforderungen etc.	Auswahl der Standorte für übertägige Erkundungen	Auswahl der Standorte für untertägige Erkundungen	Festlegung des Endlagerstandorts	Atomrechtliches Genehmigungsverfahren
Gesetzgeber	Gesetzgeber	Gesetzgeber	Gesetzgeber	Verwaltung
§ 4 V StandAG	§ 14 II	§ 17 II	§ 20 II	§ 9b Ia AtG

**Hauptproblem: Ersetzung typisch administrativer Entscheidungen durch Gesetzgebung
Verfassungsrechtliche Zulässigkeit von sog. Legalplanungen**

7. Endlager

c) Rechtsprobleme des Standortauswahlverfahrens

Verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Legalplanungen

Leitentscheidung des Bundesverfassungsgerichts:

Beschluss vom 17.07.1996, 2 BvF 2/93, BVerfGE 95, 1-27; Südumfahrung Stendal

Gegenstand: Eisenbahnstrecke im Rahmen der Verkehrsprojekte Deutsche Einheit

Geprüfte Verfassungsnormen:

- ➔ **Art. 20 Abs. 2, S. 2 GG: Gewaltenteilungsgrundsatz**
- ➔ **Art. 14 Abs. 1, Abs. 3 GG: Eigentumsgarantie**
- ➔ **Art. 19 Abs. 1, S. 1 GG: Verbot des Einzelfallgesetzes**
- ➔ **Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG: Rechtsweggarantie**

7. Endlager

c) Rechtsprobleme des Standortauswahlverfahrens

Rechtfertigungskriterien nach der Stendal-Entscheidung des BVerfG:

- Es müssen **gute und triftige Gründe** für eine Relativierung des Gewaltenteilungsgrundsatzes, der Eigentumsgarantie und der Rechtswegverkürzung vorliegen

Gute und triftige Gründe für gesetzliche Standortfestlegung?

- Rechtfertigung durch Beschleunigungswirkung ?
 - Bisherige Planungszeiträume lassen Beschleunigungsbedarf nicht erkennen
 - Zeitfenster für Rechtsschutz gegeben
- Rechtfertigung durch Legitimationswirkung ?
 - Einfache Beschlüsse des Gesetzgebers ausreichend
 - Verkürzung des Rechtsschutzes wirkt delegitimierend
- Keine Nachteile für das Allgemeinwohl bei üblicher administrativer Planung zu erkennen

7. Endlager

d) Klageverfahren zu Schacht Konrad

- Nach Durchlaufen des Klageverfahrens ist das Endlager rechtskräftig planfestgestellt
- Gerichtliche Entscheidungen
 - OVG Lüneburg, Urt. vom 08.03.2006, 7 KS 145/02
 - BVerwG, Beschluss vom 26.03.2007, 7 B 72/06
 - BVerfG, Beschluss vom 10.11.2009, 1 BvR 1178/07
- Wesentliche Inhalt der Entscheidungen
 - Atomrechtliche Planfeststellung ist keine Abwägungsentscheidung, sondern eine „gebundene Entscheidung“; strittig
 - Vergleichende Standortsuche, Alternativenprüfung nicht erforderlich; strittig
 - Kläger haben keine Klagebefugnis im Hinblick auf die Beeinträchtigung zukünftiger Generationen; Langzeitsicherheitsnachweis nicht kontrollierbar; strittig
 - BVerfG: Gilt nur für Endlager für schwach- und mittelradioaktive Abfälle

7. Endlager

e) Rechtliche Auseinandersetzungen zu Morsleben

- ➔ Fortgeltung der DDR-Dauerbetriebsgenehmigung als Planfeststellungsbeschluss im Sinne des AtG durch Einigungsvertrag befristet fingiert
- ➔ BfS hat auf Rechte aus der DDR-Dauerbetriebsgenehmigung verzichtet; Endlager befindet sich im **Stilllegungsplanfeststellungsverfahren**
- ➔ Gerichtliche Entscheidungen
 - ➔ zur Fortgeltungsanordnung des Einigungsvertrags
 - ➔ zum Geltungsbereich der Dauerbetriebsgenehmigung: Nur für Beitrittsgebiet?
 - ➔ zum **Widerruf der Dauerbetriebsgenehmigung**
 - ➔ zur Befugnis des Betreibers auf Einlagerung von Abfällen in das **Ostfeld des Grubengebäudes**

7. Endlager

e) Rechtliche Auseinandersetzungen zu Morsleben

- **Rechtsstreit über den Widerruf der DDR-Dauerbetriebsgenehmigung**
 - **OVG-Magdeburg: PfBs nach dem AtG genießen „erhöhte Bestandskraft“: Ein actus contrarius ist deshalb nicht möglich (Urteil, vom 16.11.1995, 4 K 6/95)**
 - **BVerwG, Urt. v. 21.05.1997, 11 C 1/96: § 49 Abs. 2 Nr. 5 VwVfG („schwere Nachteile für das Gemeinwohl“) ist auch auf atomrechtliche Planfeststellungsbeschlüsse nach § 9 b Abs. 1 AtG anwendbar und drittschützend. Widerruf kommt erst dann in Betracht, wenn nachträgliche Schutzauflagen nach § 9 b Abs. 3 Satz 2 AtG nicht ausreichen, um Gefahren für grundrechtlich geschützte Rechtsgüter zu begegnen**
- **Klage und Eilverfahren auf Unterlassung der Einlagerung von Abfällen in das Ostfeld des ERAM**
 - **Antragsteller in einer Partizipationserzwingungsklage waren Greenpeace und der BUND-Sachsen Anhalt**
 - **OVG Magdeburg untersagt per einstweiliger Anordnung die weitere Einlagerung von Abfällen in Ostfeld des ERAM (Beschluss vom 25.09.1998, C 1/4 S 260/97)**

GLIEDERUNG

Rechtsfragen der Atommüllentsorgung

- ➔ 1. Vorstellung
- ➔ 2. Themenbereiche
- ➔ 3. Verfassungsrechtliche Fragen
- ➔ 4. Kernkraftwerke: Entsorgungsvorsorge
- ➔ 5. Zwischenlager
- ➔ 6. Transport und Export
- ➔ 7. Endlager
- ➔ 8. **Verbandsklagen im Atomrecht**
- ➔ 9. Resümee

8. Verbandsklagen im Atomrecht

- Verbandsklagen haben bisher im Atomrecht kaum eine Rolle gespielt und werden bisher unterschätzt
- Naturschutzrechtliche Partizipationserzwingungsklage zum ERAM basierte auf der Missachtung des Beteiligungsrechts des Naturschutzverbandes in einem mitwirkungspflichtigen Planfeststellungsverfahren; heute nur noch Anspruch auf ergänzendes Verfahren
- **Nationalstaatliche Entwicklung**
 - Verankerung der Verbandsklage im Landesnaturschutzrecht (Bremen 1979)
 - Verankerung der Verbandsklage im BNatschG 2002: § 61 BNatschG
 - Inkrafttreten des Umweltrechtsbehelfsgesetzes (UmwRG) am 8. Dez. 2006
 - Verankerung der Verbandsklage im Umweltschadensrecht vom 10.05.2007: § 11 Abs. 2 USchadG
 - Verzahnung und Vereinheitlichung der Verbandsklage nach dem UmwRG und dem BNatschG durch das BNatschG 2010: § 64 BNatschG
 - Novellierung des UmwRG nach Entscheidung des EUGH 2013

8. Verbandsklagen im Atomrecht

Internationale Rechtsentwicklung

- Aarhus-Konvention vom 25. Juni 1998:
 - 1. Säule: Zugang zu Umweltinformationen
 - 2. Säule: Beteiligung der Öffentlichkeit
 - 3. Säule: Zugang zu Gerichten
- Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention: Mitglieder der Öffentlichkeit, die ein ausreichendes Interesse haben oder eine Rechtsverletzung geltend machen können, müssen Zugang zu einem gerichtlichen Überprüfungsverfahren haben
- Art. 9 Abs. 2 S. 3: NGOs haben stets ein ausreichendes Interesse; AK fordert überindividuelle Verbandsklage
- Verankerung der Verbandsklage im EU-Recht
 - Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie 2003/35/EG; insbesondere Art.. 10a RiLi 85/337/EWG (UVP-Richtlinie)
 - Industrieemissionsrichtlinie 2010/75/EU; Art.. 25 (früher IVU)
 - Sog. Aarhus-Verordnung: Verordnung (EG) Nr. 1367/2006; gilt seit 28. Juni 2007 in den Mitgliedsstaaten; betrifft Rechtsschutz gegenüber EU-Institutionen

8. Verbandsklagen im Atomrecht

Sachlicher Anwendungsbereich

UmwRG	§ 64 Abs. 1 BNatschG
Entscheidungen i.S.v. § 2 Abs. 3 UVPG, für die eine Pflicht zur Durchführung einer UVP bestehen kann (§ 1 I Nr. 1)	Befreiungen von Vorschriften zum Schutz von geschützten Meeresgebieten (§§ 64 I, 63 I Nr. 2)
Genehmigungen für Anlagen der Spalte 1 der 4. BImSchVO > BImSchG (§ 1 I Nr. 2)	Planfeststellungsverfahren des Bundes, die mit Eingriffen in Natur und Landsch. verbunden sind (§§ 64 I, 63 I Nr. 3)
Bei Festlegung neuer Grenzwerte nach § 17 Abs. 1a BImSchG (§ 1 I Nr. 2)	Plangenehmigungen des Bundes, die Öffentlichkeitsbet. erfordern (§§ 64 I, 63 I Nr. 4)
Gewässerbenutzungen im Zusammenhang mit Vorhaben nach der IVU-RiLi (§ 1 I Nr. 2)	Befreiungen bei Natura 2000, Naturschutzgeb., Nationalparks etc. (§§ 64 I, 63 II Nr. 5)
Planfeststellungen für Deponien nach § 35 Abs. 2 KrWG (§ 1 I Nr. 2)	Planfeststellungsverf. und Plangenehmig. auf dem Gebiet eines Landes (§§ 64 I, 63 II Nr. 6,7)

8. Verbandsklagen im Atomrecht

Konkreter Anwendungsbereich im Atomrecht: UVP-pflichtige Vorhaben

- ➔ **Anlage 1 zum UVPG Nr. 11.1 - 11.3**
 - ➔ **Errichtung und Betrieb von Kernkraftwerken, Stilllegungs- und Abbaugenehmigungen (Nr. 11.1)**
 - ➔ **Endlager (Nr. 11.2)**
 - ➔ **Zwischenlager (Nr. 11.3)**

- ➔ **Bei Änderung von Vorhaben gilt § 3 e UVPG**

- ➔ **Vorteil der Verbandsklage: Rügebefugnis ist umfassender als bei Drittbetroffenenklagen: Umweltbezogene Vorschriften, auch atomrechtliche Normen, Standortentscheidungen, Langzeitsicherheit (!)**

- ➔ **Vorteil der Verbandsklage: Verfahrensfehler können relevant werden; Unterbleiben einer UVP oder unzureichende UVP (EuGH; Altrip)**

GLIEDERUNG

Rechtsfragen der Atommüllentsorgung

- ➔ 1. Vorstellung
- ➔ 2. Themenbereiche
- ➔ 3. Verfassungsrechtliche Fragen
- ➔ 4. Kernkraftwerke: Entsorgungsvorsorge
- ➔ 5. Zwischenlager
- ➔ 6. Transport und Export
- ➔ 7. Endlager
- ➔ 8. Verbandsklagen im Atomrecht
- ➔ 9. **Resümee**

9. Resümee

- Im Bereich der Atommüllentsorgung gibt es auf allen Stufen, Entsorgungsvorsorge, Zwischenlagerung, Transport bzw. Export und Endlagerung vielfältige juristische Angriffspunkte sowie ungeklärte Rechtsfragen
- Die Bereitschaft der Verwaltungsgerichtbarkeit, Drittschutzansprüche der Anwohner von Nuklearanlagen oder Transportstrecken anzuerkennen, ist gewachsen
- Auch die Rahmenbedingungen für die Geltendmachung von Widerrufsansprüchen haben sich verbessert
- Verbandsklagerechte gibt es auch im Bereich des Atomrechts und können aufgrund der erweiterten Rügebefugnis (z.B. Langzeitsicherheit) zu einer verschärften Rechtskontrolle führen

Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit !

RA Dr. Ulrich Wollenteit

Rechtsanwälte Günther
Mittelweg 150 20148 Hamburg Tel. 040 –
278 494 - 0 Fax 040 – 278 494 - 99 E-Mail:
post@rae-guenther.de
www.rae-guenther.de