

## 8.2 Juristische Aspekte der Verbringung der Kernbrennstoffe in die USA

### Sachverhalt

Das FZJ geht von der rechtlichen Zulässigkeit einer Verbringung der AVR-BE in die USA aus, weil der AVR zwar Elektrizität erzeugt habe, aber nicht mit dem Ziel der gewerblichen Erzeugung von Elektrizität betrieben worden sei. Da der Forschungs- und Entwicklungsgedanke prägend gewesen sei, fielen die bestrahlten Brennelemente nicht unter das Wiederaufarbeitungsverbot des § 9a Abs. 1 Satz 2 AtG. Das FZJ bezieht sich insoweit auf eine entsprechende Aussage des MWEIMH in einem mit dem BMU abgestimmten Schreiben vom 14.12.2012 und eine Antwort der Bundesregierung auf eine parlamentarische Anfrage (BT-Drs. 18/2388, S. 35 ff.).

Als Grundlage für eine Verbringung der Brennelemente in die USA haben das US-Department of Energy (DOE), das BMBF und das MIWF NRW am 01.04.2014 eine Absichtserklärung unterzeichnet, um einen Rahmen für die Machbarkeitsprüfung einer Rückführung der Brennelemente sowie zu ihrer schadlosen Verwertung im Nuklearforschungszentrum Savannah River Site (SRS) in South Carolina zu schaffen. Dazu hat der Aufsichtsrat des FZJ am 14.05.2014 einen Vertrag mit der Savannah River Nuclear Solutions zur Vorbereitung und Durchführung einer UVP zugestimmt. Die UVP hat am 04.06.2014 begonnen, am 24.06.2014 fand ein Public Scoping Meeting statt. Nach Abschluss der UVP durch eine Unbedenklichkeitsbescheinigung (Finding of no Significant Impact, FONSI) durch das DOE könne der Vertrag zur Rückführung der AVR-BE unterzeichnet werden. Aus rechtlicher Sicht seien folgende Vorbereitungsmaßnahmen zu treffen:

- Durchführung der UVP in den USA (02.06.14 bis Ende 1. Quartal 2015),
- Validierung der Behälterzulassung in den USA (Mitte 2013 bis Ende 4. Quartal 2014),
- Eignungszertifizierung der Behälter zum Transport in den USA (3 Monate nach Validierung der Behälterzulassung),
- Zustimmung der BAM zur Verwendung neuer Transportgestelle (erwartet bis Ende 2014),
- Vertragsschluss mit DOE zur Rücknahme der Brennelemente nach positiven Abschluss der UVP (2. Quartal 2015),
- Beförderungsgenehmigung nach § 4 AtG für den Transport zu einem deutschen Hafen (Start 4. Quartal 2014, erwarteter Abschluss 2. Quartal 2015),
- Beantragung einer Ausfuhrgenehmigung nach § 3 AtG durch das BAFA (Start 4. Quartal 2014, erwarteter Abschluss Beginn 2015).

AVR-BL Räumung

04/2015

Die Durchführung der Transporte soll innerhalb von 12 Monaten erfolgen. Unter Risiken wird darauf hingewiesen, dass Voraussetzung für die Umsetzung der positive Abschluss der UVP in den USA sei. Deren Ergebnis werde frühestens im Frühjahr 2015 vorliegen. Zusätzliche Risiken bei der Planung der Transporte, die zu erheblichen zeitlichen Verzögerungen führen oder eine Neuplanung erforderlich machen können, ergäben sich im Falle eines Transportes zu einem ausländischen Hafen im Hinblick auf die dort erforderlichen Transportgenehmigungen, die u. a. verweigert werden könnten, wenn keine zwingende Notwendigkeit für eine Streckenführung durch das Transitland nachgewiesen werden könne (Justification of the Transport). Außerdem müsse [REDACTED] und die verkehrsrechtliche Behälterzulassung in jedem Transitland validiert werden.

In der am 01.04.2014 unterzeichneten gemeinsamen Absichtserklärung des DOE, BMBF und des MIWF NRW heißt es, dass die Annahme und Entsorgung der Brennelemente durch das DOE dem Ziel diene, hochangereichertes Uran aus ziviler Nutzung zu reduzieren und zu beseitigen, indem es zurückgenommen, sicher gelagert und entsorgt und in eine Form umgewandelt wird, die für eine nukleare oder radiologische Waffe nicht mehr verwendbar ist /L 16/.

In der im US-Amtsblatt und im Internet veröffentlichten Bekanntmachung der Umweltprüfung für die Annahme und Entsorgung von gebrauchten Kernbrennstoffen aus der Bundesrepublik Deutschland, die aus den USA stammendes hoch angereichertes Uran enthalten (Notice of Intent, NOI) /L 17/, heißt es, dass das DOE beabsichtige, eine Umweltprüfung vorzubereiten, um die möglichen Umweltauswirkungen eines Vorschlags zur Annahme, Bearbeitung und Entsorgung gebrauchter Kernbrennstoffe aus Deutschland zu ermitteln. Das DOE werde Alternativen für die Annahme und Lagerung der Behälter und ggf. notwendige Verbesserungen der Eisenbahnstrecke prüfen. Lagerungsalternativen könnten die Errichtung einer neuen Lagerhalle und die Nutzung bestehender Lagerhallen, ggf. nach notwendigen Änderungen, einschließen.

Das DOE hat drei alternative Entsorgungswege für das abgetrennte hoch angereicherte Uran identifiziert:

- Wiederaufarbeitung zu niedrig angereichertem Uran zum Zwecke der Wiederverwendung als Kernbrennstoff in Reaktoren, wenn das gering angereicherte Uran die anwendbaren Spezifikationen erfüllen kann,
- die Abtrennung des Urans, dessen Abreicherung und Endlagerung in einem geeigneten Endlager für radioaktive Abfälle,
- die Endlagerung des Urans als Abfall ohne Abreicherung durch Verglasung der Abfälle im SRS.



AVR-BL Räumung

04/2015

Als mögliche Umweltauswirkungen werden neben Strahlenexpositionen der Bevölkerung und Beschäftigten z. B. durch Immissionen über Luft und Wasser auch Auswirkungen des Transports einschließlich des Seetransports sowie langfristige Auswirkungen einschließlich der Auswirkungen der Beseitigung genannt.

Das DOE werde unter Berücksichtigung der Hinweise während des Scoping-Prozesses den Entwurf eines Umweltberichts erstellen, diesen veröffentlichen und Gelegenheit zur Stellungnahme geben, und unter Berücksichtigung dieser Stellungnahmen einen endgültigen Umweltbericht erstellen. Auf Grundlage dieses Umweltberichts werde das DOE entweder feststellen, dass das Projekt keine erheblichen Umweltauswirkungen hat (Finding of no Significant Impact, FONSI), oder mitteilen, dass es eine detailliertere Umweltverträglichkeitsstudie erstellen wird.

In einer Übersicht über die laufenden Umweltprüfungen vom März 2015 heißt es, dass der Entwurf des Umweltberichts für April 2015 erwartet wird /L 18/.

### **Bewertung**

*Die Verbringung der AVR-Brennelemente in die USA erfordert die Erteilung einer Verbringungsgenehmigung durch das BAFA (1) sowie einer Beförderungsgenehmigung des BfS für den Transport im deutschen Hoheitsgebiet (Straße/Eisenbahn/See) (2). Für die Beförderung im Ausland sind die jeweiligen Vorschriften des Transit- bzw. Bestimmungslandes zu beachten (3). Ferner müssen die erforderlichen zivil- und völkerrechtlichen Vereinbarungen mit den USA über die Übernahme der Brennelemente getroffen sein (4).*

#### *(1) Verbringungsgenehmigung des BAFA*

*Wer abgebrannte Brennelemente aus dem Inland in ein Drittland außerhalb der EU verbringt, bedarf der Genehmigung des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) im Benehmen mit dem MWEIMH als Landesbehörde, in deren Zuständigkeitsbereich der Ausgangsort liegt (§ 5 Abs. 2 AtAV). Das BAFA unterliegt insoweit den Weisungen des BMUB (§ 22 Abs. 3 AtG). Die Überwachung der Verbringung obliegt dem BMF oder den von ihm bestimmten Zolldienststellen (§ 22 Abs. 2 AtG).*

*Die Verbringungsgenehmigung nach § 5 Abs. 2 AtAV ersetzt die Ausfuhrgenehmigung nach § 3 Abs. 3 AtG (§ 3 Satz 2 AtAV). Die Erteilung der Verbringungsgenehmigung setzt voraus (§ 9 i.V.m. § 8 und § 5 Abs. 3 AtAV sowie § 3 Abs. 3 AtG und § 22 Abs. 2 StrISchV), dass*



- *das BAFA aufgrund der Auskunft der zuständigen Behörde des Drittlandes zu der Überzeugung gelangt, dass der Empfänger oder das Drittland die sichere Entsorgung der abgebrannten Brennelemente gewährleistet; dabei sind die von den anderen Mitgliedsstaaten übermittelten Informationen zu berücksichtigen,*
- *die zuständigen Behörden aller betroffenen Mitgliedsstaaten der beantragten Verbringung zustimmen bzw. die Zustimmung nicht verweigern und die Auflagen, unter denen die zuständigen Behörden des Bestimmungslandes und der Durchfuhrländer zugestimmt haben, eingehalten werden können,*
- *ein Bedürfnis für die Verbringung in das Drittland besteht,*
- *sichergestellt ist, dass die Brennelemente vom Versender zurückgenommen werden oder anderweitig sicher verbleiben, wenn die Verbringung nicht zu Ende geführt werden kann oder Bedingungen für die Verbringung nach den Bestimmungen der AtAV nicht erfüllt werden können,*
- *die Verbringung nicht gegen in Deutschland geltendes Recht verstößt, insbesondere gegen das Verbot der Abgabe zur Wiederaufarbeitung (§ 9a Abs. 1 Satz 2 AtG) und die Ablieferungspflicht für radioaktive Abfälle (§ 9a Abs. 2 Satz 1 AtG),*
- *keine Tatsachen vorliegen, aus denen sich Bedenken gegen die Zuverlässigkeit des Ausführers bzw. des Verbringers ergeben,*
- *gewährleistet ist, dass die auszuführenden Kernbrennstoffe nicht in einer die internationalen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland auf dem Gebiet der Kernenergie oder die innere oder äußere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gefährdenden Weise verwendet werden.*

*Voraussetzung dafür, dass eine Verbringungsgenehmigung überhaupt erteilt werden kann, sind damit die Einhaltung der atomrechtlichen Anforderungen; insoweit wird das BAFA zur Herstellung des erforderlichen Benehmens der Landesbehörde (§ 5 Abs. 2 Satz 3 AtAV) die fachliche und atomrechtliche Bewertung des MWEIMH als für den Ausgangsort zuständige Landesbehörde einholen. Zu prüfen ist insoweit, ob der Verbringung die Ablieferungspflicht für radioaktive Abfälle [dazu (a)] oder das Wiederaufbehandlungsverbot des § 9a Abs. 1 Satz 2 AtG entgegenstehen [dazu (b)]. Weitere grundlegende Zulässigkeitsfragen stellen sich in Bezug auf das erforderliche Bedürfnis [(c)].*

*Praktische Konsequenzen für den Vergleich der Varianten und den Zeitablauf haben ferner die Anforderungen bezüglich der Rücknahmemöglichkeit, der Gewährleistung der sicheren Entsorgung in den USA und die Zustimmung der Durchfuhrländer [(d)].*



*Schließlich sind das eingeräumte Ermessen [(e)] und die bestehenden Rechtsschutzmöglichkeiten zu berücksichtigen [(f)].*

*(a) Ablieferungspflicht für radioaktive Abfälle*

*Die Erteilung der Verbringungsgenehmigung setzt voraus, dass die Verbringung nicht gegen die gesetzliche Pflicht zur Ablieferung radioaktiver Abfälle aus dem Betrieb einer Kernspaltungsanlage an ein Bundesendlager und die bis zu deren Abruf bestehende Pflicht zur Zwischenlagerung verstößt (§ 9 Abs. 2, § 8 Abs. 1 Nr. 4 AtAV i.V.m. § 9a Abs. 2 Satz 1 AtG und § 76 Abs. 1 Nr. 3, § 78 StrlSchV).*

*Dem Detailkonzept lässt sich hierzu nichts entnehmen. Die AVR-BE waren bisher als Abfälle klassifiziert (vgl. die Aufbewahrungsgenehmigung vom 17.06.1993). Diese Einstufung schließt nicht aus, dass die Brennelemente künftig als Reststoffe umdeklariert werden können. Die Voraussetzungen für eine entsprechende Umstufung sind in der atomrechtlichen Rechtsprechung nicht geklärt.*

*Zweifel an der Zulässigkeit einer Umstufung der Brennelemente vom Abfall zum Reststoff zur Verwertung können sich vorliegend unter anderem im Hinblick darauf ergeben, ob und inwieweit gesichert ist, dass eine Verwertung in den USA beabsichtigt und möglich ist und auch tatsächlich erfolgt. Nach den Angaben des FZJ ist die geplante Rückführung auf die US-amerikanische Nonproliferationspolitik zurückzuführen, dient also primär der Minimierung von waffenfähigen Kernbrennstoffen.*

*Möglicherweise könnte die Verbringung trotz einer Einstufung der Brennelemente als Abfälle genehmigt werden, wenn nämlich eine Ausnahme von der Ablieferungspflicht von der zuständigen Behörde im Einvernehmen mit der für den Empfänger der radioaktiven Abfälle zuständigen Behörde angeordnet oder genehmigt wird (§ 77 Satz 1 StrlSchV, § 9a Abs. 2 Satz 2 AtG). Auch dazu lässt sich dem Detailkonzept nichts entnehmen.*

*(b) Wiederaufarbeitungsverbot*

*Die Erteilung der Verbringungsgenehmigung setzt ferner voraus, dass die Verbringung nicht gegen das Verbot der Abgabe von Kernbrennstoffen zur Wiederaufarbeitung für bestrahlte Kernbrennstoffe aus dem Betrieb von Anlagen zur Spaltung von Kernbrennstoffen zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität verstößt (§ 9 Abs. 2, § 8 Abs. 1 Nr. 4 AtAV i.V.m. § 9a Abs. 1 Satz 2 AtG).*

*Zur Frage, ob der AVR als Anlage zur Spaltung von Kernbrennstoffen zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität einzustufen ist, hat das FZJ auf das Schreiben des*



AVR-BL Räumung

04/2015

*MWEIMH vom 14.12.2012 und eine Antwort des BMUB auf eine parlamentarische Anfrage vom 22.08.2014 /L 22/ verwiesen. Danach hat der AVR zwar Elektrizität erzeugt, gleichwohl war für den Betrieb der Anlage der Forschungs- und Entwicklungsgedanke prägend. Aufgrund der Positionierung des BMUB nehmen wir auf Bitte des Auftraggebers zu dieser Frage nicht Stellung.*

*(c) Bedürfnis*

*Die Erteilung der Verbringungsgenehmigung setzt ferner voraus, dass ein Bedürfnis für die Verbringung in das Drittland besteht (§ 9 Abs. 1 Nr. 3 AtAV).*

*Damit soll nach der Begründung zu einer früheren Fassung der Verordnung gewährleistet werden, dass dem Grundsatz der verursachernahen Entsorgung genügt wird (Nahbereichsprinzip). Ferner ist zu untersuchen, ob ein öffentliches Interesse an der konkreten Verbringung unter Berücksichtigung der im Einzelnen betroffenen Belange besteht /L 20/.*

*Dem Detailkonzept ist hierzu nichts zu entnehmen. Als Begründung für die Prüfung der Variante USA wird dort in erster Linie die fehlende Genehmigung für das AVR-Behälterlager angeführt, aber nicht bewertet, ob diese oder gegebenenfalls andere Gründe das erforderliche Bedürfnis begründen können.*

*(d) Zeitrelevante Genehmigungsvoraussetzungen*

*Weitere Voraussetzungen der Verbringungsgenehmigung sind, dass das BAFA aufgrund der Auskunft der zuständigen Behörde der USA und unter Berücksichtigung der von den anderen Mitgliedstaaten übermittelten Informationen zu der Überzeugung gelangt, dass der Empfänger oder die USA die sichere Entsorgung der abgebrannten Brennelemente gewährleistet (§ 9 Abs. 1 Nr. 1 AtAV), die zuständigen Behörden der Durchfuhrmitgliedstaaten zugestimmt haben und die von diesen verlangten Auflagen eingehalten werden können (§ 9 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m § 8 Abs. 1 Nr. 1 und 2 AtAV) und dass sichergestellt ist, dass die Brennelemente vom Versender zurückgenommen werden können oder anderweitig sicher verbleiben, wenn die Verbringung nicht zu Ende geführt werden kann (§ 9 Abs. 1 Nr. 4 i.V.m. § 8 Abs. 1 Nr. 3 AtAV).*

*Auch hierzu enthält das Detailkonzept keine Angaben. Es ist zwar nicht erkennbar, dass diese Anforderungen nicht erfüllt werden könnten. Es ist aber fraglich, bis zu welchem Zeitpunkt die erforderlichen Nachweise vorgelegt werden können und die Genehmigung erteilt werden kann.*



*Für die Gewährleistung der sicheren Entsorgung in den USA kommt es darauf an, ob das BAFA eine einfache Bestätigung der sicheren Entsorgung durch das DOE genügen lässt und ob und zu welchem Zeitpunkt das DOE bereit wäre, eine solche Bestätigung vorzulegen. Möglicherweise verlangen das BAFA und / oder das DOE, dass die erforderlichen Genehmigungen zumindest für die Annahme der Behälter in den USA, möglicherweise aber auch für die in den USA vorgesehene Behandlung der Brennelemente erteilt sein müssen. Ferner kann das MWEIMH im Rahmen der Herstellung des Benehmens durch das BAFA darauf hinwirken, dass eine Genehmigung nur erteilt wird, wenn sichergestellt ist, dass die Annahmefähigkeit hergestellt ist, damit beim späteren Transport keine Verzögerungen auftreten.*

*Dazu heißt es im FZJ-Detaillkonzept, der Abschluss der UVP werde für das Ende des 1. Quartals 2015 erwartet und die Annahmefähigkeit im SRS sei bis zum Ende des 2. Quartals 2015 hergestellt. Das Detaillkonzept enthält allerdings keine Angaben dazu, welche Maßnahmen im SRS zur Herstellung der Annahmefähigkeit sowie zu der geplanten Bearbeitung der Brennelemente erforderlich, welche behördlichen Genehmigungsverfahren dafür jeweils durchzuführen sind und bis wann diese abgeschlossen werden können.*

*Die Annahme im Detaillkonzept, die UVP sei bis zum Ende des 1. Quartals 2015 abgeschlossen, ist allerdings bereits überholt. Die Darstellung des Ablaufs dieser UVP ist unvollständig.*

*Nach den Angaben in der Vorhabenbekanntmachung (NOI vom 04.06.2014) handelt es sich bisher (noch) nicht um eine UVP, sondern eher um eine Art UVP-Vorprüfung. Bis zum Ende des ersten Quartals 2015 (aktuell: bis April 2015) wird der Entwurf des Umweltberichts erwartet, zu dem Stellungnahmen abgegeben werden können. Unter Berücksichtigung dieser Stellungnahmen wird das DOE einen endgültigen Umweltbericht erstellen. Auf Grundlage dieses Umweltberichts wird das DOE entweder feststellen, dass das Projekt keine erheblichen Umweltauswirkungen hat (Finding of no Significant Impact, FONSI), oder mitteilen, dass es eine detailliertere Umweltverträglichkeitsstudie erstellen wird.*

*Demnach wird die UVP mit dem vom FZJ erwähnten FONSI nur dann abgeschlossen, wenn die UVP-Vorprüfung zu dem Ergebnis kommt, dass eine detaillierte UVP nicht erforderlich ist. Dem Detaillkonzept lassen sich keine Angaben dazu entnehmen, ob und aus welchen Gründen mit einem Verzicht des DOE auf eine detaillierte UVP zu rechnen sei. Nach den Maßstäben des EU-Rechts erscheint dies nicht plausibel, zumal das Vorhaben nach Maßgabe der Vorhabenbekanntmachung sowohl die AVR- als auch die THTR-Brennelemente betrifft, deren Annahme, die ggf. not-*



AVR-BL Räumung

04/2015

wendige Errichtung einer Lagerhalle, die Bearbeitung und die anschließende Zwischenlagerung umfasst und sogar die Auswirkungen der Seetransporte und diejenigen auf die Endlagerung in den USA berücksichtigt werden sollen.

Dem FZJ-Detailkonzept und der Vorhabenbekanntmachung lassen sich ferner nicht entnehmen, welche weiteren genehmigungsrechtlichen und ggf. tatsächlichen Voraussetzungen für die Annahmefähigkeit geschaffen werden müssen (z. B. Genehmigung und Errichtung eines Eingangslagers) und welcher Zeitbedarf dafür anzusetzen ist.

Zustimmungen von Durchfuhrmitgliedstaaten sind nur erforderlich, soweit eine Durchfuhr vorgesehen ist, z. B. durch die Niederlande oder Belgien. Nach der Richtlinie 2006/117/EURATOM über die Überwachung und Kontrolle der Verbringungen radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente richtet sich die Möglichkeit der Durchfuhrmitgliedstaaten, die Zustimmung zur Verbringung zu verweigern oder an Auflagen zu knüpfen, nach den jeweils einschlägigen nationalen, gemeinschaftlichen oder internationalen Rechtsvorschriften für die Beförderung von radioaktivem Material [Art. 9 Abs. 3 Buchst. a) der Richtlinie 2006/117/EURATOM]. Hier ist denkbar, dass die Durchfuhrmitgliedstaaten ihre Zustimmung von der vorherigen Erteilung einer Beförderungsgenehmigung abhängig machen. Das könnte mehr Zeit beanspruchen als vom FZJ vorgesehen, insbesondere wenn dafür eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen ist. Möglich erscheint auch, dass eine zunächst geplante Durchfuhr scheitert, weil die Erteilung der Beförderungsgenehmigung nach dem Recht des jeweiligen Durchfuhrmitgliedstaates in dessen Ermessen steht und er deshalb die Beförderungsgenehmigung ablehnt [dazu s.u. (3)] und die Zustimmung zur Verbringung verweigert.

Zur Voraussetzung der Sicherstellung einer Rücknahmemöglichkeit für den Fall, dass die Verbringung nicht zu Ende geführt werden kann, enthält das FZJ-Detailkonzept ebenfalls keine Angaben. Hier ist fraglich, ob die Bereithaltung der Aufbewahrungsmöglichkeit im AVR-Behälterlager im Rahmen einer erneuten aufsichtlichen Aufbewahrungsanordnung genügen würde, ob darüber hinaus zumindest die Genehmigungsfähigkeit der Aufbewahrung im bestehenden AVR-Behälterlager für weitere 3 Jahre gesichert sein müsste, oder ob eine dauerhafte Aufbewahrungsgenehmigung z. B. für das TBL-A vorliegen und dieses verfügbar sein müsste, um im Falle eines Scheiterns der Verbringung weitere Transporte vermeiden zu können.

(e) Ermessen

Schließlich ist zu beachten, dass die Erteilung einer Genehmigung im Ermessen des BAFA steht.



*Im Fall der Verbringung in ein Drittland darf die Genehmigung nach dem Gesetzeswortlaut nur bei Vorliegen der Genehmigungsvoraussetzungen erteilt werden (§ 9 Abs. 1 AtAV). Im Falle einer Verbringung innerhalb der EU heißt es dagegen, dass die Genehmigung zu erteilen ist (§ 8 Abs. 1 AtAV). Damit bringt der Gesetzgeber zum Ausdruck, dass nur auf die Erteilung einer Genehmigung innerhalb der EU ein Rechtsanspruch besteht.*

*Bei der Ermessensausübung können innerhalb der dafür bestehenden gesetzlichen Grenzen (§ 40 VwVfG) atomrechtliche Ziele sowie fiskalische und politische Belange berücksichtigt werden.*

*Das FZJ-Detailkonzept enthält keine Angaben zur Ermessensausübung durch das BAFA bzw. das weisungsbefugte BMUB. Eine Ermessensbindung, etwa aufgrund einer Voranfrage abgegebene Zusicherung, liegt danach nicht vor.*

*(f) Rechtsschutzmöglichkeiten*

*Hat das BAFA auf Antrag des FZJ eine Verbringungsgenehmigung erteilt, wäre das Risiko, dass eine solche Genehmigung bzw. deren Vollziehbarkeit von Dritten gerichtlich angegriffen werden könnte, sehr gering. Die Genehmigungsvoraussetzungen der Verbringungsgenehmigung dienen Belangen des Gemeinwohls, aber nicht dem Drittschutz, so dass z. B. auch Anwohner der Transportstrecke nicht befugt wären, gegen die Verbringungsgenehmigung zu klagen. Auch Umweltverbände sind nicht klagebefugt; Verbringungsgenehmigungen fallen nicht in den Anwendungsbereich des Umweltrechtsbehelfsgesetzes (§ 1 Abs. 1 UmwRG).*

*(g) Fazit*

*Für die Variante einer Verbringung in die USA bestehen im Hinblick auf die erforderliche Verbringungsgenehmigung grundsätzliche Risiken, die eine Realisierung dieser Variante ausschließen können.*

*Ferner muss mit erheblichen Verzögerungen gerechnet werden.*

*Das gilt zunächst für die in den USA zur Herstellung der Annahmefähigkeit erforderlichen weiteren rechtlichen und ggf. tatsächlichen Maßnahmen. Insbesondere liegt keine nachvollziehbare Einschätzung dazu vor, ob die derzeit stattfindende UVP-Vorprüfung zum Ergebnis kommt, dass eine detaillierte UVP nicht erforderlich wird, und welche weiteren genehmigungsrechtlichen und ggf. tatsächlichen Voraussetzungen geschaffen werden müssen (z. B. Genehmigung und Errichtung eines Eingangslagers).*



AVR-BL Räumung

04/2015

*Sodann kann derzeit nicht eingeschätzt werden, welche Anforderungen das BAFA an die gesetzlich erforderliche Sicherstellung einer Rücknahmemöglichkeit stellen wird, falls die Verbringung abgebrochen werden muss, insbesondere ob dafür die Genehmigung für die Aufbewahrung im TBL-A erteilt sein muss.*

*Schließlich lassen sich die leitenden Gesichtspunkte und der Zeitbedarf für die Ermessensausübung des BAFA derzeit nicht absehen.*

*Nach Maßgabe der Internetseite der BAFA besteht die Möglichkeit, mit einer Voranfrage rechtsverbindlich zu klären, ob für ein in Aussicht stehendes, aber derzeit noch nicht konkretisiertes Ausfuhrvorhaben, eine Genehmigung erteilt werden könnte /L 21/.*

***Für die Verbringung der Kernbrennstoffe in die USA ist durch FZJ zu klären,***

- welche genehmigungsrechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen an die Annahmefähigkeit in den USA im Einzelnen zu erfüllen sind und bis wann die dafür erforderlichen einzelnen Schritte voraussichtlich jeweils erreicht sein werden (ggf. unter Einbeziehung des DOE),***
- welche Voraussetzungen an die Sicherstellung einer Rücknahmemöglichkeit zu erfüllen sind,***
- ob und inwieweit Fragen zur Erteilung der Genehmigung im Rahmen einer Voranfrage verbindlich geklärt werden können.***

***Die Ergebnisse der Abstimmungen sind in der Detailplanung einschließlich der Terminplanung darzustellen und der atomrechtlichen Aufsichtsbehörde vorzulegen /H 23/.***

***(2) Beförderungsgenehmigung des BfS und Transport im Inland***

*Für den Transport innerhalb des deutschen Hoheitsgebietes ist eine Beförderungsgenehmigung nach § 4 AtG erforderlich, die bei Vorliegen der Genehmigungsvoraussetzungen durch das BfS zu erteilen ist (§ 23 Abs. 1 Nr. 3 AtG).*

*Insoweit kann für die notwendigen Transporte an Land (Schiene und Straße) auf die Ausführungen zum Transport nach Ahaus verwiesen werden. Zusätzlich ist – soweit die Verschiffung aus einem inländischen Hafen erfolgt – der Umschlag in einem deutschen Hafen und der Seetransport innerhalb des deutschen Hoheitsgebiets (Küstenmeer innerhalb der 12-Seemeilen-Zone) zu berücksichtigen. Soweit die Seeschiffe unter deutscher Flagge fahren, unterfällt die Beförderung auf ihnen ebenfalls deutschem Recht (Art. 92 des Seerechtsübereinkommens).*



*Für die erforderlichen Seetransporte sind im Rahmen des Beförderungsgenehmigungsverfahrens beim BfS auch die Anforderungen der GGVSee und die dort in Bezug genommenen Anforderungen, insbesondere diejenigen des IMDG Codes und des INF Codes, zu erfüllen. Der IMDG Code nimmt ebenfalls Bezug auf die Versandstückmusterzulassung (Unterabschn. 5.1.5.2.1 IMDG-Code).*

*Für den Umschlag der Brennelemente in einem deutschen Hafen ist zu klären, in welchem Hafen der Umschlag erfolgen soll und ob er nach den jeweils für dessen Benutzung geltenden Vorschriften zulässig ist. Ist das nicht der Fall, stehen überwiegende öffentliche Interessen der Wahl des Beförderungsweges entgegen (§ 4 Abs. 1 Nr. 6 AtG), so dass die Beförderungsgenehmigung nicht erteilt werden darf.*

*Dem Detailkonzept lässt sich nicht entnehmen, über welchen deutschen Hafen der Transport abgewickelt werden soll. Für die bremischen Häfen ist der Umschlag von Kernbrennstoffen mittlerweile ausgeschlossen (§ 2 Abs. 3 Satz 1 Bremisches Hafenbetriebsgesetz). Eine Ausnahmezulassung durch den Bremer Senat ist zwar prinzipiell möglich, die dafür vorgesehenen Beispielsfälle betreffen aber nur Kernbrennstoffe in geringen Mengen (§ 2 Abs. 3 Satz 2 Brem Hafenbetrg).*

*Nach dem Detailkonzept ist für die Beförderungsgenehmigung nach § 4 AtG ein „Start“ im 4. Quartal 2014 vorgesehen, der Abschluss wird für das 2. Quartal 2015 erwartet. Unter der Voraussetzung, dass ein geeigneter Hafen existiert oder die Verschiffung aus einem ausländischen Hafen erfolgt, erscheint das plausibel.*

***Für die Beförderung in Deutschland ist im Falle des Umschlags über einen deutschen Hafen von FZJ zu klären, an welchem Hafen der Umschlag erfolgen soll und ob er dort zulässig ist. Die Ergebnisse sind in der Detailplanung zu berücksichtigen und der atomrechtlichen Aufsichtsbehörde vorzulegen /H 24/.***

### ***(3) Beförderungsgenehmigung und Transport im Ausland***

*Für die Beförderung im Ausland, also ggf. Durchfuhr und Umschlag in den Niederlanden oder Belgien, die Beförderung auf einem Seeschiff unter der Flagge eines anderen Staates und die Beförderung in den USA gelten die Vorschriften des jeweiligen Staates.*

*Für einen etwaigen Transport zu einem niederländischen Hafen ist nach einer Auskunft von Vertretern des niederländischen Wirtschaftsministeriums gegenüber Vertretern des Landes NRW eine Genehmigung nach niederländischem Recht erforderlich. Dazu sind die Öffentlichkeit und die lokalen Bürgermeister auf der Transportstrecke einzubinden und es ist ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Die Erfolgs-*



*aussichten eines solchen Genehmigungsverfahrens könnten derzeit nicht beurteilt werden; Kosten, innere Sicherheit, Umweltaspekte und politische Implikationen müssten geprüft werden.*

*Ob und inwieweit auf die Genehmigung ein Rechtsanspruch besteht oder deren Erteilung im Ermessen der zuständigen Behörden steht, lässt sich dem Detailkonzept nicht entnehmen. Eine Genehmigung soll allerdings in manchen Staaten verweigert werden können, wenn der Transport auch von einem deutschen Seehafen durchgeführt werden könnte und daher keine zwingende Notwendigkeit für eine Streckenführung durch das Transitland nachgewiesen werden kann (justification of the transport).*

*Insoweit müsste geklärt werden, ob ein solcher Nachweis in einem niederländischen oder belgischen Beförderungsgenehmigungsverfahren verlangt werden kann.*

*Nach den Aussagen der Vertreter des niederländischen Wirtschaftsministeriums können in den Niederlanden ferner Rechtsmittel gegen eine Genehmigung eingelegt werden, die aufschiebende Wirkung entfalten können.*

*Für den erforderlichen Transport in den USA bedarf es nach Maßgabe des FZJ-Detailkonzepts zunächst einer Validierung der Behälterzulassung in den USA und einer daran anschließenden Eignungszertifizierung der Behälter durch das Department of Transport (DOT). Die Validierung der Behälterzulassung soll Ende 2014, die daran anschließende Eignungszertifizierung innerhalb weiterer 3 Monate abgeschlossen sein. Hier sind keine Hindernisse bekannt, die den erforderlichen Entscheidungen entgegenstehen könnten.*

*Das Detailkonzept enthält keine Aussagen, ob für den Transport in den USA neben den vorgenannten behälterbezogenen Anforderungen weitere Anforderungen zu erfüllen sind. Offen ist, in welchem Hafen in den USA die Behälter umgeschlagen, wie sie anschließend zum SRS transportiert werden und ob und inwieweit etwaige Engpässe Rückwirkungen auf den Abtransport aus einem europäischen Hafen und Jülich haben könnten. Aus juristischer Sicht muss unter anderem geklärt werden, ob und unter welchen Voraussetzungen der Umschlag im vorgesehenen Zielhafen zulässig ist, ob für die anschließende Beförderung eine Beförderungsgenehmigung erforderlich ist, ob und bis wann ggf. mit deren Erteilung gerechnet werden kann, ob insoweit Prozessrisiken bestehen und ob und inwieweit die Durchführung der Transporte von weiteren behördlichen Maßnahmen abhängt, etwa der Bereitstellung ausreichender Kapazitäten von Sicherheitsbehörden zur Begleitung des Transports im vorgesehenen Zeitraum.*



**Zur Beurteilung der planmäßigen Durchführbarkeit der Beförderung im Ausland ist von FZJ zu klären, ob und unter welchen Voraussetzungen der Umschlag im vorgesehenen Zielhafen zulässig ist, ob für die anschließende Beförderung eine Beförderungsgenehmigung erforderlich ist, ob und bis wann ggf. mit deren Erteilung gerechnet werden kann, ob insoweit Prozessrisiken bestehen, und ob und inwieweit die Durchführung der Transporte von weiteren behördlichen Maßnahmen abhängt, etwa der Bereitstellung ausreichender Kapazitäten von Sicherheitsbehörden zur Begleitung des Transports im vorgesehenen Zeitraum. Im Falle des Umschlags über einen Hafen in Belgien oder den Niederlanden ist von FZJ zu klären, an welchem Hafen der Umschlag erfolgen soll, ob er dort zulässig ist, ob und inwieweit ein Rechtsanspruch auf eine Beförderungsgenehmigung besteht, ob und in welchem Zeitrahmen mit einer bestandskräftigen Beförderungsgenehmigung gerechnet werden kann und ob und inwieweit die Durchführung der Transporte von weiteren behördlichen Maßnahmen abhängt, etwa der Bereitstellung ausreichender Kapazitäten von Sicherheitsbehörden zur Begleitung des Transports im vorgesehenen Zeitraum. Die Ergebnisse sind in der Detailplanung zu berücksichtigen und der atomrechtlichen Aufsichtsbehörde vorzulegen /H 25/.**

(4) Zivil- und völkerrechtliche Vereinbarungen, Sonstiges

Im Detailkonzept heißt es, dass das DOE, das BMBF und das MIWF NRW im April 2014 eine gemeinsame Absichtserklärung unterzeichneten, um einen zweckmäßigen Rahmen für die Prüfung der rechtlichen und technischen Machbarkeit einer Rückführung der Brennelemente zu schaffen. Ferner stimmte der Aufsichtsrat im Mai 2014 dem Abschluss eines Vertrages zwischen dem FZJ und der SRNS zur Vorbereitung und Durchführung einer UVP am Standort SRS zu. Nach einem positiven Abschluss der UVP (FONSI) könnte der verbindliche Vertrag mit dem DOE zur Rücknahme der Kernbrennstoffe geschlossen werden.

Dem Detailkonzept lässt sich nicht entnehmen, welche zivil- und völkerrechtlichen Vereinbarungen insgesamt erforderlich und vorgesehen sind, in welchem Zeitrahmen sie jeweils abgeschlossen werden sollen und wer ihnen jeweils zustimmen muss. Ferner ist offen, auf welchem Stand die Vorbereitungen für die jeweiligen Verträge sind, ob und inwieweit die Randbedingungen innerhalb der zuständigen Stellen bereits abgestimmt und ob die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für den Vertragsabschluss geschaffen sind.

Grundsätzliche Risiken können sich hier insoweit ergeben, als nach der Vorhabenbekanntmachung vom 04.06.2014 vorgesehen ist, dass die mit der Annahme, Bear-



*beitung und Entsorgung des Brennstoffes verbundenen Kosten von Deutschland getragen werden. In den weiteren Verhandlungen wird zu klären sein, ob und inwieweit die Realisierbarkeit der Variante auch davon abhängt, dass Deutschland Kosten und Kostenrisiken der Endlagerung der Brennelemente bzw. der bei deren Bearbeitung entstehenden Abfälle und einer ggf. bis dahin erforderlichen dauerhaften Zwischenlagerung in den USA übernimmt, insbesondere falls die geplante Verwertung nicht gelingen sollte. Insofern hängt die rechtliche Umsetzbarkeit der Variante auch von haushaltsrechtlichen und weiteren politischen Fragen ab.*

*Verzögerungsrisiken können sich insoweit ergeben, als auch im Detailkonzept nur vorsichtig angegeben wird, dass der Vertrag über die Rückführung schon nach Abschluss der UVP bzw. der UVP-Vorprüfung erfolgen „könnte“. Hier liegt es nahe, dass die Vertragsparteien einen Vertrag mit erheblichen Kostenrisiken nicht nur vom Ergebnis der UVP-Vorprüfung abhängig machen, sondern darüber hinaus die Realisierbarkeit und Genehmigungsfähigkeit der geplanten Verwertungsmaßnahmen hinreichend gesichert sein muss.*

*Dem Detailkonzept lässt sich ferner nicht entnehmen, ob und inwieweit besondere Genehmigungen oder sonstigen Maßnahmen im Zusammenhang mit der Gewährleistung der Nichtverbreitung von Kernmaterial erforderlich sind, welcher Zeitbedarf ggf. dafür besteht und ob entsprechende Vorbereitungen getroffen sind. Denkbar sind insbesondere Anforderungen nach dem Nichtverbreitungsvertrag, dem Verifikationsabkommen (Notifikation nach Art. 92) und dem Euratom-Vertrag zur Kontrolle des Verbleibs des Materials und ggf. zur Übertragung des der Europäischen Atomgemeinschaft vorbehaltenen Eigentums (Art. 86 Euratom). Ferner kommt eine Genehmigungspflicht nach der Dual-Use-Verordnung (EG) Nr. 428/2009 über eine Gemeinschaftsregelung für die Kontrolle der Ausfuhr, der Verbringung, der Vermittlung und der Durchfuhr von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck in Betracht.*

***Zur Beurteilung der Realisierbarkeit einer Verbringung in die USA ist von FZJ zu klären, welche zivil- und völkerrechtlichen Vereinbarungen insgesamt erforderlich und vorgesehen sind, in welchem Zeitrahmen sie jeweils abgeschlossen werden sollen, wer ihnen jeweils zustimmen muss, auf welchem Stand die Vorbereitungen für die jeweiligen Verträge sind, ob und inwieweit die Randbedingungen innerhalb der zuständigen Stellen bereits abgestimmt und ob die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für den Vertragsschluss geschaffen sind. Ferner ist darzulegen, ob und inwieweit besondere Genehmigungen oder sonstigen Maßnahmen im Zusammenhang mit der Gewährleistung der Nichtverbreitung von Kernmaterial erforderlich sind, welcher Zeitbedarf ggf. dafür besteht und ob entsprechende Vorbereitungen getroffen sind. Die Ergebnisse***



---

AVR-BL Räumung

04/2015

***sind in der Detailplanung zu berücksichtigen und der atomrechtlichen Aufsichtsbehörde vorzulegen /H 26/.***