

Rechtsanwälte Günther

Partnerschaft

Rechtsanwälte Günther • Postfach 130473 • 20104 Hamburg

Michael Günther *
Hans-Gerd Heidel *¹
Dr. Ulrich Wollenteit *²
Martin Hack LL.M. (Stockholm) *²
Clara Goldmann LL.M. (Sydney) *
Dr. Michéle John *
Dr. Dirk Legler LL.M. (Cape Town) *
Dr. Roda Verheyen LL.M. (London) *
Dr. Cathrin Zengerling LL.M. (Ann Arbor)

¹ Fachanwalt für Familienrecht

² Fachanwalt für Verwaltungsrecht

* Partner der Partnerschaft
AG Hamburg PR 582

Postfach 130473
20104 Hamburg

Mittelweg 150
20148 Hamburg

Tel.: 040-278494-0

Fax: 040-278494-99

Email: post@rae-guenther.de

www.rae-guenther.de

03. September 2014

14/0579V/H/st

Sekretariat: Frau Stefanato

Tel.: 040-278494-16

Rechtsgutachten

**zur Zulässigkeit der Verbringung von abgebrannten Kernbrennstoffen
aus dem stillgelegten Kernkraftwerk AVR Jülich in die Wiederaufberei-
tungsanlage Savannah River Site (USA),**

erstellt im Auftrag von **Greenpeace e.V.**,
von

Rechtsanwalt Dr. Ulrich Wollenteit,
Rechtsanwälte Günther, Mittelweg 150, 20148 Hamburg

Buslinie 109, Haltestelle Böttgerstraße • Fern- und S-Bahnhof Dammtor • Parkhaus Brodersweg

Hamburger Sparkasse
IBAN DE84 2005 0550 1022 2503 83
BIC HASPDEHHXXX

Commerzbank AG
IBAN DE22 2008 0000 0400 0262 00
BIC DRESDEFF200

GLS Bank
IBAN DE61 4306 0967 2033 2109 00
BIC GENODEM1GLS

- 2 -

I. Sachverhalt

In dem Zwischenlager des Forschungszentrums Jülich (FZJ) lagern derzeit 152 Castoren mit Brennelementekugeln aus dem Versuchskernkraftwerk Jülich, dem sog. AVR (AVR - Arbeitsgemeinschaft Versuchsreaktor GmbH). Der AVR Jülich war der erste deutsche Hochtemperaturreaktor (HTR). Betreiber und Eigentümer des Reaktors war ein Konsortium von 15 kommunalen Elektrizitätsunternehmen. Im Jahr 2003 haben die bundeseigenen Energiewerke Nord GmbH (EWN) die Geschäftsanteile der AVR GmbH übernommen¹. Seither ist die öffentliche Hand Eigentümer des AVR. Die Verantwortung für den abgebrannten Kernbrennstoff liegt beim FZJ, dessen Gesellschafter zu 90 % der Bund und zu 10 % das Land NRW sind. Der AVR verfügte über eine elektrische Nettoleistung von 13 MW und wurde von 1966 bis 1988 betrieben. Insgesamt wurden 1,5 Mrd. Kilowattstunden Strom ins öffentliche Netz eingespeist². Im Jahre 1988 wurde der AVR stillgelegt. Die zuständige Aufsichtsbehörde in Nordrhein-Westfalen hat bisher die Lagerung des Abfalls durch vorläufige Übergangsregelungen legitimiert, die jedoch inzwischen ausgelaufen sind. Im Juli 2014 erließ die Aufsichtsbehörde eine Räumungsanordnung für das Zwischenlager.

Seit 2012 laufen Planungen, die Castoren des AVR zum Zweck der Vermeidung eines hohen Entsorgungsaufwands in die USA zu entsorgen. Dazu sollen die bestrahlten Brennelementekugeln in den Castoren in die Wiederaufbereitungsanlage in Savannah River Sites transportiert werden. In einem „Statement of Intent“ zwischen dem Department of Energy der USA (DOE) und dem Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (BMBWF) und des Ministeriums für Innovation, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen von März/April wurde vereinbart, dieses Vorhaben durch vorbereitende Untersuchungen „immediately“ voranzutreiben³. In dem Statement of Intent von April 2014 heißt es weiter, dass das DOE eine chemische Aufarbeitung erwägt, um den Graphit abzutrennen und dann die Brennelemente nach dem H-Canyon Prozess aufzuarbeiten⁴. Weiter wird festgelegt, dass die Abfälle in jedem Fall endgültig in den USA bleiben sollen, auch um sie einem möglichen Proliferationsrisiko zu entziehen.

In der Frühphase der Sondierungen wurde offenbar auch erörtert, ob die THTR-Brennelemente, die beim Betrieb des Thorium-Hochtemperaturreaktors

¹ http://www.fz-juelich.de/portal/DE/UeberUns/selbstverstaendnis/verantwortung/avr/FAQ_AVR/_node.html#faq928512.

² http://de.wikipedia.org/wiki/AVR_%28J%C3%BClich%29.

³ http://www.srswatch.org/uploads/2/7/5/8/27584045/statement_of_intent_march_april_2014.pdf.

⁴ http://www.srswatch.org/uploads/2/7/5/8/27584045/statement_of_intent_march_april_2014.pdf; unter I. Nr. 4.

Hamm-Uentrop (THTR-300) in NRW entstanden sind⁵, einbezogen werden sollen. So sieht es offenbar weiterhin die amerikanische Seite, die im Rahmen eines Scoping-Termins zur Umweltverträglichkeitsprüfung im Juni 2014 von 455 Castoren ausgeht und auch die in Ahaus gelagerten Castoren mit Brennelementen aus dem THTR ausdrücklich erwähnt⁶.

In dem „Statement of Intent“ wird u.a. argumentiert, dass die „Graphit Kugeln“ (graphite-based spent nuclear fuel) für „research and development purposes“ bestrahlt worden seien. In der Presse und in der öffentlichen Diskussion ist in diesem Sinne immer wieder von dem „Forschungsreaktor Jülich“ die Rede⁷. Auch Politiker sprechen von dem „Forschungsreaktor AVR Jülich“⁸. Wie sich aus einer Antwort auf eine kleine Anfrage⁹ ergibt, scheint auch die Bundesregierung entschlossen an der Auffassung festzuhalten, dass der AVR ein Forschungsreaktor ist und will deshalb offenbar an der geplanten Verbringung festzuhalten.

In den Unterlagen des Bundesamtes für Strahlenschutz wird der AVR allerdings seit jeher in einer Liste als Kernkraftwerk¹⁰ geführt. In der Liste der Forschungsreaktoren taucht er demgegenüber nicht auf¹¹. Auch in der Liste der IAEA wird der AVR als stillgelegter („permanent shut down“) kommerzieller Reaktor aufgeführt¹².

II. Gutachtenfrage

Es soll die Frage geklärt werden, ob die geplante Verbringung der 152 Castoren aus dem Zwischenlager des FZJ in die Wiederaufbereitungsanlage Savannah River Site mit geltendem Recht in Einklang steht.

⁵ Betreiber war die Hochtemperatur-Kernkraft GmbH (HKG). Der THTR verfügte über eine Leistung von 296 MWel netto und hat 2,76 TWh. Beginn der kommerziellen Stromerzeugung am 1.6.1987 und Stilllegung am 29.9.1988, Einspeisung von 2,76 TWh

⁶ Präsentation vom 24. Juni 2014; http://www.srswatch.org/uploads/2/7/5/8/27584045/doe_public_meeting_presentation_june_2014-1.pdf.

⁷ Zum Beispiel Kölner Stadtanzeiger vom 04.04.2011, <http://www.ksta.de/politik/hintergrundder-forschungsreaktor-juelich,15187246,11965764.html>; Aachener Zeitung vom 3. April 2014, <http://www.aachener-zeitung.de/lokales/region/avr-reaktor-vor-umzug-ins-zwischenlager-1.798583>.

⁸ So z.B. die Politiker Krischer, Kötting-Uhl und Behm in einer „Kleinen Anfrage“, BT-Drs. 17/843.

⁹ <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/024/1802488.pdf>; zur Antwort des BMBF: http://www.srswatch.org/uploads/2/7/5/8/27584045/kleine_anfrage_answer_from_govt_3_september_2014.pdf.

¹⁰ http://www.bfs.de/de/kerntechnik/ereignisse/standorte/karte_kw.html.

¹¹ http://www.bfs.de/de/kerntechnik/ereignisse/standorte/karte_fr.html.

¹² <http://www.iaea.org/PRIS/CountryStatistics/ReactorDetails.aspx?current=114>.

III. Rechtsausführungen

1. Verstoß gegen das Verbot der Abgabe von Kernbrennstoffen an Wiederaufbereitungsanlagen nach § 9 a Abs. 1 Satz 2 AtG

a) Wortlaut des § 9a Abs. 1 Satz 2 AtG

Nach § 9a Abs. 1 Satz 2 AtG ist die

„Abgabe von aus dem Betrieb von Anlagen zur Spaltung von Kernbrennstoffen zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität stammenden Kernbrennstoffen zur schadlosen Verwertung an eine Anlage zur Aufarbeitung bestrahlter Kernbrennstoffe (...) vom 01.07.2005 an unzulässig.“

Die Vorschrift hat mit der Ausstiegsnovelle 2002 Eingang in das AtG gefunden. Mit dem Verbot der Abgabe abgebrannter Kernbrennstoffe an eine Wiederaufbereitungsanlage zog der Gesetzgeber einen Schlussstrich unter die umstrittene Praxis der Wiederaufbereitung von Kernbrennstoffen in ausländischen Wiederaufbereitungsanlagen, deren Rechtmäßigkeit wegen der beträchtlichen Umweltschäden und der vom Gesetz geforderten „Schadlosigkeit“ der Verwertung bereits früher angezweifelt worden war¹³. Die Vorschrift ist europarechtlich nicht zu beanstanden¹⁴. Der Gesetzgeber hat die Unzulässigkeit der Abgabe von Kernbrennstoffen an eine Wiederaufbereitungsanlage in diesem Sinne konsequent mit den Argumenten begründet, dass die Wiederaufbereitung zu radioaktiven Immissionen und zu einem zusätzlichen Anfall von Plutonium führe¹⁵.

b) Abgabe von Kernbrennstoffen

Anknüpfungspunkt von § 9a Abs. 1 Satz 2 AtG ist die „Abgabe“ von Kernbrennstoffen zu „schadloser Verwertung an eine Anlage zur Aufbereitung bestrahlter Kernbrennstoffe“¹⁶.

Eine solche „Abgabe“ im Sinne des Gesetzes ist hier nach den Angaben in dem „Statement of Intent“ eindeutig geplant. Die Kernbrennstoffe sollen in die

¹³ Dazu *Wollenteit/ Gebauer*, Risiken der Wiederaufbereitung und die Vereinbarkeit des Verbots der Wiederaufbereitung mit Gemeinschaftsrecht, ZUR 1999, 250 ff, m.w.N..

¹⁴ *Wollenteit/Gebauer*, ebenda; *Scheuing*, in: Koch/Roßnagel, 10. ATRS, 2000, S. 121 ff.

¹⁵ BT-Drs. 14/6890, S. 14.

¹⁶ *Posser/Schmans/Müller-Dehn*, Atomgesetz, Kommentar zur Novelle 2002, § 9 a, Rn. 188, die darauf hinweisen, dass nur die Abgabe an eine Wiederaufbereitungsanlage geregelt sei.

Wiederaufbereitungsanlage Savannah River Site verbracht werden, um dort das wiederverwertbare Material in einem chemischen Prozess zu extrahieren.

c) Abgabe aus Reaktoren zur „gewerblichen Erzeugung“ von Elektrizität

§ 9a Abs. 1 Satz 2 AtG untersagt allerdings lediglich die „Abgabe von aus dem Betrieb von Anlagen zur Spaltung von Kernbrennstoffen zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität stammenden Kernbrennstoffen“. Die Abgabe von Kernbrennstoffen aus „Forschungsreaktoren“ ist damit ausdrücklich nicht umfasst¹⁷.

Es stellt sich deshalb hier die entscheidende Frage, ob der AVR als Forschungsreaktor angesehen werden kann, wie dies offenkundig in dem „Statement of Intent“ mit der Formulierung „research and development purposes“ insinuiert wird.

Die Bezeichnung des Reaktors als „Versuchsreaktor“ erweckt prima facie den Eindruck, dass der Reaktor etwas mit „Forschung“ zu tun haben könnte. Dieser Eindruck ist jedoch falsch. Forschungsreaktoren sind Kernreaktoren, die nicht der Stromerzeugung dienen, sondern Forschungszwecken (physikalischen, kern- und materialtechnischen Untersuchungen) und der Produktion von Radionukliden für Medizin und Technik. Bei Forschungsreaktoren wird nicht die Wärmeenergie, sondern die Neutronenstrahlung des Reaktors genutzt. Außerdem dienen Forschungsreaktoren Ausbildungszwecken¹⁸.

Versuchskernkraftwerke verfolgen jedoch eine ganz andere Zielrichtung. Versuchsreaktoren dienen der Entwicklung von Reaktorkonzepten und –technologien, mit denen die praktisch-wirtschaftliche Brauchbarkeit einer bestimmten Kernkraftwerkstechnologie demonstriert werden soll. Da es bei Versuchskernkraftwerken um die praktisch-wirtschaftliche Erprobung von Technologien geht, stehen diese ersichtlich auch in einem gewerblichen Kontext und dienen damit der „gewerblichen Erzeugung von Elektrizität“ i.S.v. § 9a Abs. 1 Satz 2 AtG.

Der Ausstiegsgesetzgeber von 2002 hat die Herausnahme von Forschungsreaktoren aus dem Errichtungsverbot in § 7 Abs. 1 Satz 2 AtG mit folgenden Erwägungen begründet:

„Die Forschungsfreiheit (Artikel 5 Abs. 3 des Grundgesetzes) wird dadurch nicht berührt. Frei bleiben insbesondere die Reaktorsicherheits- und Endlagerforschung ebenso wie Nutzungen im medizinischen Be-

¹⁷ Die Plausibilität dieser Differenzierung wird zutreffend von *Müller-Dehn*, ebenda, bezweifelt.

¹⁸ Vgl.z.B. [http://deutsch-nachrichten.de/forschungsreaktor#Forschungsreaktoren in Deutschland](http://deutsch-nachrichten.de/forschungsreaktor#Forschungsreaktoren%20in%20Deutschland).

reich. Unberührt bleiben die Forschungsreaktoren, deren Bedeutung zum Beispiel für die Grundlagenforschung, die Materialforschung, die Isotopenforschung für medizinische Zwecke (u. a. Krebstherapien), für biologische Maßnahmen (u. a. Umweltanalytiken) sowie zur Erzeugung von Tracern weiterhin anerkannt wird. Diese Reaktoren stellen sowohl auf Grund ihrer Funktionen als auch auf Grund ihrer Einbindung in europäische und bilaterale, völkerrechtlich verbindliche Forschungsoperationen einen Sonderfall gegenüber Leistungsreaktoren dar. Sie dienen nicht der Erzeugung von Elektrizität und stellen auf Grund ihrer deutlich niedrigeren Leistung ein geringeres Risikopotential dar.“¹⁹

Die entscheidende Trennlinie zwischen Leistungsreaktor und Forschungsreaktor verläuft auch nach Auffassung des Ausstiegsgesetzgebers damit funktionsbezogen. Während Forschungsreaktoren im Zusammenhang mit der Grundlagenforschung, der Materialforschung oder medizinischen Zwecken stehen, kommt es bei einem Leistungsreaktor auf den Aspekt der Stromerzeugung und der Erzielung von Erlösen aus der Stromerzeugung²⁰ an.

Der AVR hat in erheblichem Umfang Elektrizität erzeugt und in das öffentliche Netz eingespeist. Er ist danach ein Leistungsreaktor. Irrelevant ist in diesem Zusammenhang dabei die Frage, ob ein kommerzielles Engagement wirtschaftlich erfolgreich war oder nicht. Irrelevant ist auch der weitere Aspekt, dass die Gesellschafter des AVR mit dem „Versuchsreaktor“ auch Entwicklungszwecke verfolgt haben, denn diese Entwicklungszwecke standen, wie bereits ausgeführt wurde, grundsätzlich ebenfalls in einem kommerziellen Kontext. Der Umstand, dass Strom ins öffentliche Netz eingespeist wurde, lässt auch nach den maßgeblichen steuerrechtlichen Kriterien auf eine Gewerblichkeit der Erzeugung schließen, denn es lag offenkundig nicht lediglich ein Eigenverbrauch²¹ vor.

Auch alle bisherigen Qualifizierungen des AVR sprechen eindeutig dafür, den AVR als kommerziellen Leistungsreaktor einzustufen. Sowohl vom Bundesamt für Strahlenschutz als auch von der IAEA ist der AVR bisher als (kommerzieller) Leistungsreaktor angesehen worden.

Dass der kommerzielle Charakter der Erzeugung erst recht bezüglich der THTR-Brennelemente relevant sein muss, weil diese im Rahmen eine gewerblichen Stromerzeugung beim Betrieb des Thorium-Hochtemperaturreaktors Hamm-Uentrop (THTR-300) entstanden sind, liegt im Übrigen auf der Hand.

¹⁹ BT-Drs. 14/6890, S. 19.

²⁰ Der AVR soll Mitte der 70er Jahre Stromerlöse in Höhe von 3 Mio DM erzielt haben; http://de.wikipedia.org/wiki/AVR_%28J%C3%BClich%29.

²¹ Niedersächsisches Finanzgericht, Urteil vom 23. März 2006 – 5 K 491/02 –, juris, EFG 2007, 1196/1197.

d) Zwischenergebnis

Als Zwischenergebnis ist danach festzuhalten: Die Verbringung der bestrahlten Brennelemente des AVR in die Wiederaufbereitungsanlage Savannah River Site verstößt gegen geltendes Recht. Sie steht im Widerspruch zu § 9a Abs. 1 Satz 2 AtG, wonach die Abgabe von Kernbrennstoffen zur schadlosen Verwertung an eine Anlage zur Aufarbeitung bestrahlter Kernbrennstoffe nach dem 01.07.2015 unzulässig ist.

2. Verstoß gegen § 1 StandAG

In Betracht kommt weiter ein Verstoß gegen § 1 Abs. 1 Satz 2 StandAG.

Ziel des Standortauswahlverfahrens ist es nach § 1 Abs. 1 Satz 1 StandAG,

„in einem wissenschaftsbasierten und transparenten Verfahren für die im Inland verursachten, insbesondere hoch radioaktiven Abfälle den Standort für eine Anlage zur Endlagerung nach § 9a Absatz 3 Satz 1 des Atomgesetzes **in der Bundesrepublik Deutschland** zu finden, der die bestmögliche Sicherheit für einen Zeitraum von einer Million Jahren gewährleistet.“ (Hervorh. durch Unterz.)

Der Gesetzgeber hat damit grundsätzlich die Bundesrepublik Deutschland im Einklang mit Art. 4 Abs. 4 Richtlinie 2011/70/ EURATOM auf ein nationales Entsorgungskonzept festgelegt und die Endlagerung hoch radioaktiver Abfälle im Ausland prinzipiell ausgeschlossen. In diesem Sinne sieht auch § 9a Abs. 2 Satz 1 AtG vor, dass radioaktive Abfälle an ein Endlager des Bundes abzugeben sind. § 1 Abs. 1 Satz 2 StandAG sieht weiter ausdrücklich vor, dass das Ziel der Etablierung eines nationalen Endlagerkonzepts nicht durch internationale Verträge außerhalb des durch die Richtlinie 2011/70/ EURATOM gezogenen Rahmens unterlaufen werden darf. Deshalb darf die Bundesrepublik Deutschland mit anderen Staaten gem. § 1 Abs. 1 Satz 2 StandAG **keine** Abkommen schließen,

„mit denen nach den Bestimmungen der Richtlinie 2011/70/ EURATOM des Rates vom 19. Juli 2011 über einen Gemeinschaftsrahmen für die verantwortungsvolle und sichere Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle (ABl. L 199 vom 2.8.2011, S. 48) eine Verbringung radioaktiver Abfälle einschließlich abgebrannter Brennelemente zum Zweck der Endlagerung außerhalb Deutschlands ermöglicht würde.“

§ 1 Abs. 1 Satz 2 StandAG schließt damit verbindlich ein bisher vorhandenes Schlupfloch, auf dessen Basis nach der Richtlinie 2011/70/ EURATOM das in

dem StandAG fixierte nationale Endlagerkonzept hätte ausgehebelt werden können.

Die Richtlinie 2011/70/ EURATOM sieht zwar in Art. 4 Abs. 4 prinzipiell vor, dass radioaktive Abfälle in dem Mitgliedstaat endzulagern sind, in dem sie entstanden sind. Sie akzeptiert hiervon aber in Art. 4 Abs. 4 eine gewichtige Ausnahme, wenn nach einem Abkommen zwischen einem Mitgliedstaat und einem anderen Mitgliedstaat eine Anlage zur Endlagerung in einem dieser Staaten auch durch den anderen Staat genutzt werden kann. Diese Ausnahme von dem Grundsatz, dass radioaktive Abfälle in dem Mitgliedstaat endzulagern sind, in dem sie entstanden sind, wird durch § 1 Abs. 1 Satz 2 StandAG explizit ausgeschlossen.

Das Statement of Intent sieht jedoch einen endgültigen Verbleib der abgebrannten Kernbrennstoffe nach dem Durchlaufen eines möglichen Wiederaufbereitungsprozesses in den USA vor. Damit verstößt die geplante Verbringung der abgebrannten Kernbrennstoffe in die Wiederaufbereitungsanlage Savannah River Site auch gegen § 1 Abs. 1 Satz 2 StandAG sowie gegen § 9a Abs. 2 Satz 1 AtG, wonach radioaktive Abfälle an ein Endlager des Bundes abzugeben sind.

3. Verstoß gegen Art. 4 Abs. 4 der Richtlinie 2011/70/ EURATOM

Bereits aus Vorstehendem ergibt sich, dass die Verbringung der abgebrannten Kernbrennstoffe in die USA auch im Widerspruch zu Art. 4 Abs. 4 der Richtlinie 2011/70/ EURATOM steht.

Allerdings gilt nach Art. 2 Abs. 3 b) der Richtlinie Art. 4 Abs. 4 Richtlinie 2011/70/ EURATOM nicht für die Verbringung abgebrannter Brennelemente aus Forschungsreaktoren in ein Land, in dem Brennelemente für Forschungsreaktoren bereit- oder hergestellt werden.

Auf diese Ausnahme kann sich jedoch die geplante Verbringung der Brennelemente nicht berufen, da es sich, wie bereits ausgeführt wurde, bei dem AVR nicht um einen Forschungsreaktor handelt und auch im Übrigen nicht zu erkennen ist, dass die Brennelemente von einer Einrichtung der USA bereitgestellt worden sind.

4. Verbringung wegen Verstoßes gegen § 9 Abs. 1 Nr. 4 AtAV nicht genehmigungsfähig

Die „Verordnung über die Verbringung radioaktiver Abfälle oder abgebrannter Brennelemente (Atomrechtliche Abfallverbringungsverordnung – AtAV)“ ent-

hält, ergänzend zu den Vorschriften des AtG (§§ 3, 4 AtG) sowie in Umsetzung der Richtlinie 2006/117/EURATOM des Rates vom 20. November 2006 über die „Überwachung und Kontrolle der Verbringungen radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente“, Vorschriften zur Überwachung und Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente ins Ausland. Ihr Anwendungsbereich ist auf die „grenzüberschreitende Verbringung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente“ beschränkt (§ 1 Abs. 1 AtAV). Nach § 2 Satz 2 AtAV bedarf es im Anwendungsbereich der AtAV keiner Genehmigung nach § 3 AtG.

Nach der Legaldefinition in § 3 Nr. 4 AtAV ist unter einer „Verbringung“

„alle zur grenzüberschreitenden Beförderung radioaktiver Abfälle oder abgebrannter Brennelemente vom Ursprungsland oder Ursprungsmitgliedstaat zum Bestimmungsland oder Ursprungsmitgliedstaat notwendigen Handlungen“

zu verstehen. Der Begriff der Verbringung umfasst damit alle Handlungen, die für den grenzüberschreitenden Beförderungsvorgang erforderlich sind.

§ 9 AtAV regelt in concreto die Genehmigungsvoraussetzungen für die grenzüberschreitende Verbringung von radioaktiven Abfällen und abgebrannten Brennelementen „in ein Drittland“. § 9 Abs. 1 Nr. 4 AtAV verweist dabei u.a. auf die Regelung in § 8 Abs. 1 Nr. 4 AtAV, wonach eine Genehmigung nur zu erteilen ist, wenn

„die Verbringung nicht gegen im Geltungsbereich dieser Verordnung geltende Rechtsvorschriften, insbesondere § 9a Absatz 1 Satz 2 und Absatz 2 Satz 1 und 3 des Atomgesetzes, verstößt.“

Wie bereits ausgeführt wurde, verstößt die Verbringung abgebrannter Brennelemente zum Zweck der Wiederaufbereitung in das „Drittland“ USA gegen § 9a Abs. 1 Satz 2 AtG. Die Verbringung verstößt darüber hinaus auch in Bezug auf die geplante Entsorgung der Abfälle im Ausland gegen §§ 9 Abs. 1 Nr. 4, 8 Abs. 1 Nr. 4 AtAV i.V.m. § 9a Abs. 2 Satz 1 AtG, denn § 9a Abs. 2 Satz 1 AtG sieht eine Ablieferungspflicht radioaktiver Abfälle an ein Endlager des Bundes vor. Die Vorschriften enthalten der Sache nach ein „implizites“ Verbot der Verbringung von Abfällen ins Ausland zum Zweck der Entsorgung / Endlagerung²². Damit ist die Erteilung der erforderlichen Verbringungsgenehmigung

²² Ebenso *Ronßnagel/Hentschel*, Kurzgutachten, Verbringung in Deutschland erzeugter radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente ins Ausland, im Auftrag der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen im Bund, April 2013, S. 12.

nach § 9 Abs. 1 Nr. 4 AtAV unter beiden Gesichtspunkten (Unvereinbarkeit mit § 9a Abs. 1 Satz 2 und 9a Abs. 2 Satz 1 AtG) eindeutig ausgeschlossen²³.

5. Transport wegen Verstoß gegen § 4 AtG nicht genehmigungsfähig

Auch die Erteilung einer Transportgenehmigung nach § 4 AtG wäre nicht möglich.

Im vorliegenden Fall steht einer grenzüberschreitenden Verbringung nach den vorstehenden Ausführungen der Umstand entgegen, dass die Abgabe von Kernbrennstoffen an eine Wiederaufbereitungsanlage sowie die Entsorgung von abgebrannten Brennelementen im Ausland nach § 9a Absatz 1 Satz 2 sowie Abs. 2 Satz 1 AtG unzulässig ist und deshalb die erforderliche Verbringungsgenehmigung in ein Drittland gem. § 9 Abs. 1 Nr. 4 AtAV i.V.m. § 8 Abs. 1 Nr. 4 AtAV nicht erteilt werden kann. Die „Ausfuhr“ aus dem Inland und die Verbringung in ein Drittland müssten deshalb an der fehlenden Verbringungsgenehmigung scheitern. Spätestens an der Grenze müsste der Weitertransport wegen der fehlenden Verbringungsgenehmigung unterbunden werden.

Es soll hier dahingestellt bleiben, ob es unter diesen Voraussetzungen möglich ist zu gewährleisten, dass der Transport unter Beachtung der für den jeweiligen Verkehrsträger geltenden Rechtsvorschriften über die Beförderung gefährlicher Güter befördert werden kann. Es erscheint allerdings höchst zweifelhaft, ob ein Antragsteller für eine Transportgenehmigung nach § 4 AtG über die nach § 4 Abs. 2 Nr. 1 AtG erforderliche Zuverlässigkeit verfügt, wenn er eine Genehmigung für einen Transport beantragt, den er wegen der fehlenden Genehmigungsfähigkeit einer Verbringung ins Ausland nur unter Verstoß gegen geltendes Recht ausführen könnte. Die beantragte Transportgenehmigung wäre schließlich auch wegen des Fehlens eines "Sachbescheidungsinteresses" zu versagen, weil hier von Anfang an feststeht, dass eine andere für die Beförderung erforderliche Gestattung (Verbringungsgenehmigung) nicht erteilt werden kann und damit von vornherein ausgeschlossen wäre, dass der Genehmigungsinhaber von der Transportgenehmigung Gebrauch machen kann²⁴.

²³ Zur Unzulässigkeit der Verbringung abgebrannter Brennelemente ins Ausland, *Borck*, Die Endlagerung radioaktiver Abfälle aus Deutschland im Ausland, Kassel 2014, S. 53.

²⁴ So etwa OVG Greifswald in Bezug auf die Baugenehmigung für ein atomares Zwischenlager, LKV 1998, 460, verweisend auf VGH München, BayVBl 1993, S. 372 sowie *Simon*, Art. 79, Rdnr. 26 m.w. Nachw.; ebenso OVG Lüneburg NVwZ 1982, 256, 262, Zwischenlager Gorleben; BVerwG NVwZ-RR 1994, 381, bei Hindernis an Verwirklichung einer privatnützigen Planfeststellung; vgl. auch *Wittreck*, Das Sachbescheidungsinteresse im Verwaltungsverfahren, BayVerwBl 2004, 193.

Weiter dürfte aber auch § 4 Abs. 2 Nr. 6 AtG der Erteilung einer Transportgenehmigung entgegenstehen. Nach § 4 Abs. 2 Nr. 6 AtG ist für die Erteilung einer Transportgenehmigung erforderlich, dass überwiegende öffentliche Interessen der Wahl der Art, der Zeit und des Weges der Beförderung nicht entgegenstehen. Einem Transport, der die Grenze wegen des Fehlens der erforderlichen Verbringungsgenehmigung nicht überschreiten dürfte, stehen u.a. wegen der Wahl eines Weges, der nicht zu dem gewünschten Ziel führen kann, öffentliche Interessen entgegen. Wenn schon die Wahl eines Weges, z.B. aufgrund von Hindernissen²⁵, wegen dem Entgegenstehen überwiegender öffentlicher Interessen ausgeschlossen sein kann, muss dies erst recht gelten, wenn aufgrund des Fehlens einer zwingend erforderlichen Verbringungsgenehmigung jedweder grenzüberschreitender Weg eine Sackgasse darstellt.

Ein Transport, der nicht grenzüberschreitend ausgeführt werden kann, würde letztlich ins Leere gehen und wäre damit sinnlos. Denn selbst wenn man annimmt, dass der Castor-Behälter im Übrigen im Einklang mit den sonstigen Tatbestandsmerkmalen des § 4 Abs. 2 AtG prinzipiell transportiert werden könnte, wäre das Ziel – Verbringung der Brennelemente in die USA – nicht zu erreichen. Öffentliche Interessen können nach dem hier vertretenen Verständnis einem Transport entgegenstehen, wenn die Schutzzwecke des § 1 AtG für die dem öffentlichen Interesse zugrundeliegenden Erwägungen Raum lassen²⁶. Ein derartiger Bezug zu dem zentralen Schutzzweck des § 1 Nr. 2 AtG lässt sich hier unschwer herstellen. Der Transport von hochradioaktiven Abfällen ist mit hohen Risiken verbunden, die der Ausstiegsgesetzgeber des Jahres 2002 sogar zum Anlass genommen hat, das Konzept einer zentralen Zwischenlagerung zugunsten einer standortnahen Zwischenlagerung aufzugeben²⁷.

Da die Streckenanliegen und die Umwelt durch einen mangels Verbringungsgenehmigung letztlich nicht (grenzüberschreitend) ausführbaren Transport, mithin einem völlig unnötigen Risiko, ausgesetzt würden, stehen ersichtlich überwiegende öffentliche Interessen der Wahl jedes Transportweges entgegen²⁸.

²⁵ Vgl. etwa *Huck*, Transport radioaktiver Stoffe, 1992, S. 250 im Falle einer Demonstration.

²⁶ Vgl. *Huck*, ebenda, S. 250.

²⁷ BT-Drs. 14/6890, S. 25; *Roller*, Transportminimierung und dezentrale Zwischenlagerung, in: Koch/Roßnagel (Hrsg.), 10. Deutsches Atomrechtssymposium, Baden-Baden 2000, 307 ff; *Wollenteit*, Das Genehmigungsverfahren für standortnahe Zwischenlager aus der Sicht der Einwender, in: Pelzer (Hrsg.), Rechtsfragen des Umgangs mit abgebrannten Brennelementen und radioaktiven Abfällen, Baden-Baden 2002, 187 ff.

²⁸ Auch wenn die Vorschrift des § 4 Abs. 2 Nr. 6 AtG nach h.M. selbst nicht drittschützend ist (*Haedrich*, Atomgesetz, 1986, § 4, Rn. 2 g) stellt sich doch die Frage, ob betroffene Streckenanlieger einen unnötigen und rechtswidrigen Transport trotz seiner erheblichen Risiken hinnehmen müssen; vgl. zum Drittschutz bei Transportgenehmigungen im Hinblick auf § 4 Abs. 2 Nr. 3 und 5 AtG, BVerwG NVwZ 2013, 1407.

Zusammenfassend ist deshalb festzustellen, dass der Transport der 152 Castorbehälter aus dem Zwischenlager des FZJ auch wegen des Fehlens der Voraussetzungen des § 4 Abs. 2 Nr. 6 AtG nicht genehmigungsfähig wäre.

IV. Zusammenfassung der Ergebnisse

Die geplante Verbringung von 152 Castorbehältern mit Brennelementekugeln aus dem AVR Jülich ist unzulässig. Bei dem AVR hat es sich nie um einen Forschungsreaktor gehandelt, sondern vielmehr um einen Leistungsreaktor, der Elektrizität in das öffentliche Versorgungsnetz eingespeist hat. Die Verbringung der bestrahlten Brennelemente des AVR in die Wiederaufbereitungsanlage Savannah River Site steht damit im Widerspruch zu § 9a Abs. 1 Satz 2 AtG, wonach die Abgabe von Kernbrennstoffen aus Leistungsreaktoren in eine Wiederaufbereitungsanlage für bestrahlte Kernbrennstoffe nach dem 01.07.2005 unzulässig ist.

In dem angestrebten Verbleiben der Abfälle in den USA läge auch ein Verstoß gegen § 9a Abs. 2 Satz 1 AtG sowie gegen Art. 4 Abs. 4 Richtlinie 2011/70/EURATOM. Sowohl das StandAG als auch die Richtlinie 2011/70/EURATOM gehen davon aus, dass radioaktive Abfälle in dem Land endzulagern sind, in dem sie entstanden sind. Entsprechend sieht § 9a Abs. 2 Satz 1 AtG eine Verpflichtung der Abgabe von radioaktiven Abfällen an ein Endlager des Bundes vor.

Die Verbringung der Abfälle ist darüber hinaus auch nicht nach den Vorgaben der Atomrechtlichen Abfallverbringungsverordnung (AtAV) genehmigungsfähig. Denn § 9 Abs. 1 Nr. 4 AtAV schließt i.V.m. § 8 Abs. 1 Nr. 4 AtAV die Verbringung abgebrannter Brennelemente in das „Drittland“ USA aus, weil dies gegen § 9a Abs. 1 Satz 2 AtG und § 9a Abs. 2 Satz 1 AtG verstoßen würde.

Der Transport der 152 Castorbehälter aus dem Zwischenlager des FZJ zur Wiederaufbereitungsanlage Savannah River Site ist auch wegen des Fehlens der Voraussetzungen des § 4 AtG nicht zulässig. Ein Antragsteller verfügt nicht über die nach § 4 Abs. 2 Nr. 1 AtG erforderliche Zuverlässigkeit, wenn er eine Genehmigung für einen Transport beantragt, den er wegen der fehlenden Genehmigungsfähigkeit einer Verbringung ins Ausland nur unter Verstoß gegen geltendes Recht ausführen könnte. Weiter wäre der Antrag auf Erteilung einer Transportgenehmigung wegen des Fehlens eines Sachbescheidungsinteresses abzulehnen, weil hier von vorneherein feststeht, dass eine andere für die Durchführung der Beförderung erforderliche Gestattung (Verbringungsgenehmigung) nicht erteilt werden kann. Schließlich stehen auch überwiegende öffentliche Interessen im Sinne von § 4 Abs. 2 Nr. 6 AtG hier der Erteilung einer

- 13 -

Transportgenehmigung entgegen, weil der Transport zwangsläufig in einer Sackgasse enden müsste und deshalb das Transportrisiko den Streckenanliegern nicht zugemutet werden kann.

Hamburg, den 03.09.2014

Rechtsanwalt
Dr. Ulrich Wollenteit