

Atomrecht: Ihr Weg durch Genehmigungs- und Aufsichtsverfahren

Webinar für Inforum

23. September 2026

RA Dr. Christian Raetzke

Übersicht

1. System der Atomverwaltung in Deutschland
2. Genehmigungen und Genehmigungsvoraussetzungen im Atomrecht
3. Rechtliche Gestaltung des Genehmigungsverfahrens
4. Aufsicht und Änderung/Aufhebung der Genehmigung

Vorab: Zweck von Genehmigung und Aufsicht

- § 1 AtG:

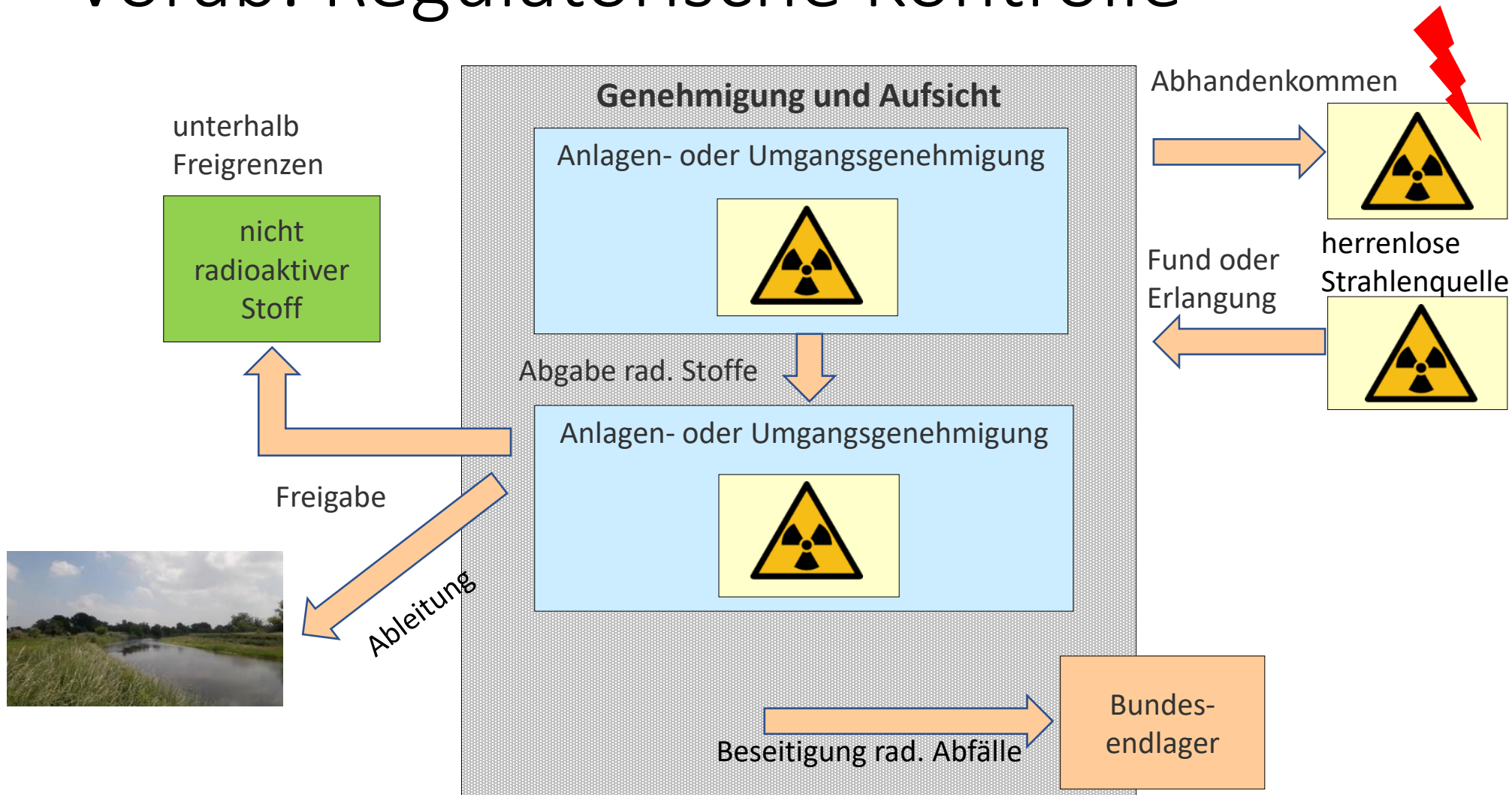
“Zweck dieses Gesetzes ist, (...)

2. Leben, Gesundheit und Sachgüter vor den Gefahren der Kernenergie und der schädlichen Wirkung ionisierender Strahlen zu schützen...”

- § 10 VwVfG

“Das Verwaltungsverfahren (...) ist einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen.”

Vorab: Regulatorische Kontrolle



Vorab: Genehmigung und Aufsicht

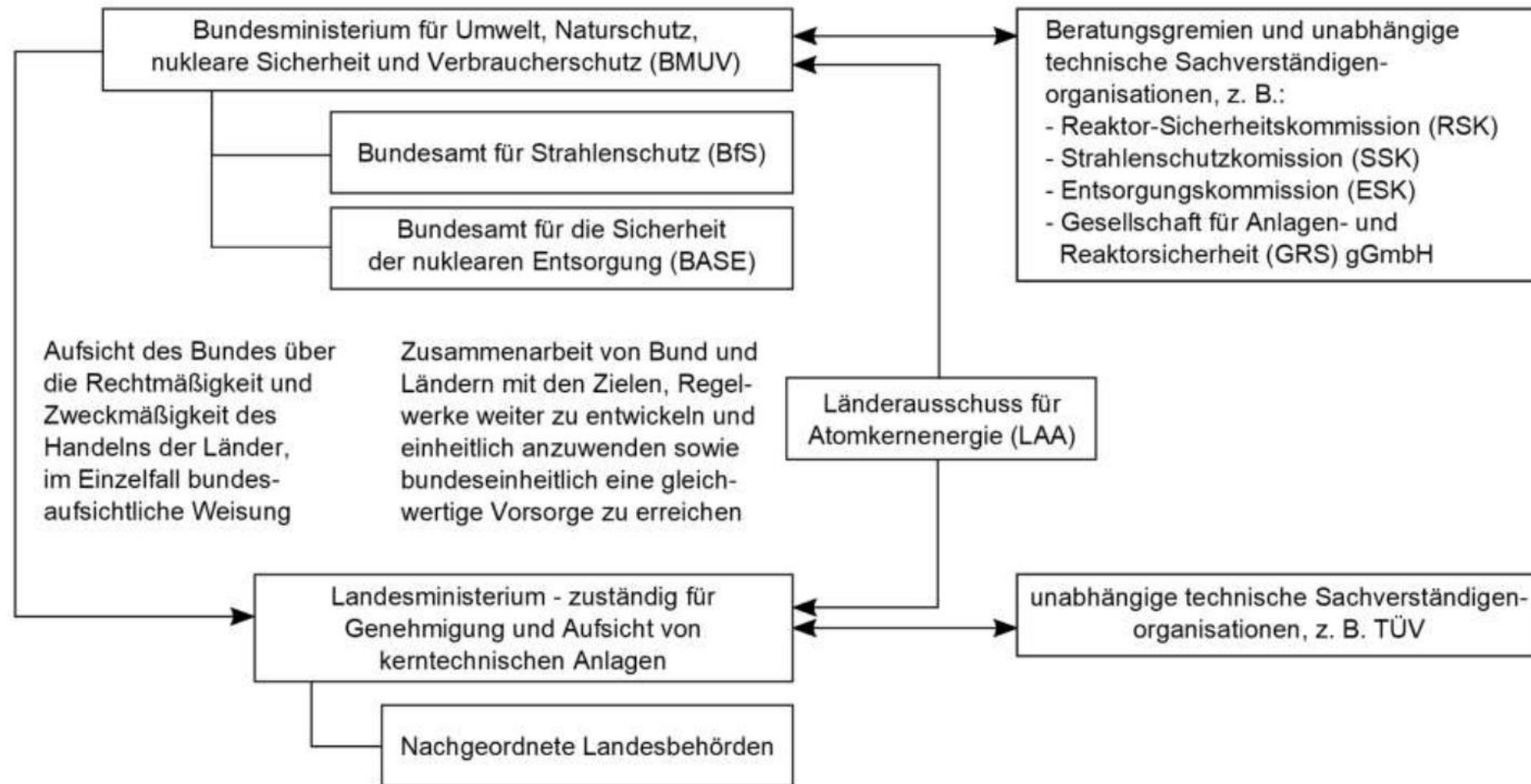
- Zulassung eines Vorhabens mittels Genehmigung oder Planfeststellung
 - bei kleineren Vorhaben unter dem StrlSchG ggf. nur Anzeige
- Zulassung ist „Vorabkontrolle“ (Überschrift Kapitel 2 StrlSchG)
 - Prüfung aller Voraussetzungen des Vorhabens
 - Verbot, die Tätigkeit vor Genehmigungserteilung/Planfeststellung auszuüben
- Aufsicht bezieht sich auf eine genehmigte/planfestgestellte Tätigkeit
 - Aufsicht soll sicherstellen, dass die Tätigkeit ausgeübt wird
 - so wie genehmigt/planfestgestellt
 - in Übereinstimmung mit allgemein geltenden Anforderungen
- Genehmigungen/Planfeststellungen können auch bestehende Tätigkeiten betreffen!
→ Nebeneinander von Genehmigungs- und Aufsichtsphase möglich und üblich
- Beide Instrumente dienen letztlich der Durchsetzung materieller Anforderungen

1. System der Atomverwaltung in Deutschland

Behördenaufbau in Deutschland (1)

- Gesetzgebungszuständigkeit: Bund (Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG)
 - → Atomgesetz (AtG), Strahlenschutzgesetz (StrlSchG) und Verordnungen, z. B. Strahlenschutzverordnung
- Verwaltung durch die Länder in Bundesauftragsverwaltung (Art. 85, Art. 87c GG); Weisungsbefugnis des Bundes (Art. 85 Abs. 3 GG)
 - → Länderministerien als Genehmigungs- und Aufsichtsbehörden
- Errichtung von Bundesoberbehörden mit bestimmtem Aufgabenbereich
 - → Bundesamt für Strahlenschutz (BfS)
 - → Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE)

Behördenaufbau in Deutschland (2)



Quelle: Bericht der Bundesregierung für die 8./9. Überprüfungstagung im Rahmen des Übereinkommens über nukleare Sicherheit, BT-Drs. 20/2770

Zuständigkeiten für Anlagen: Übersicht

Errichtung und Betrieb von Anlagen unter dem AtG/StrlSchG

im Regelfall: private (?) Akteure

Zwischenlager:
BGZ, EWN, andere

Bundesendlager:
BGE

Zulassung von Anlagen unter dem AtG/StrlSchG (Genehmigung, Planfeststellung)

Kernkraftwerke u.a. (§ 7 AtG), StrlSchG:
Länderbehörden

Lagerung von Kernbrennstoffen:
BASE

Bundesendlager:
Länderminist./BASE

Aufsicht über Anlagen unter dem AtG/StrlSchG

Länderbehörden: Ministerien oder nachgeordnete Behörden; für Bundesendlager: **BASE**

Was macht das **BMUKN**?

- Aufsicht und Weisungsbefugnis ggü. Ländern, BASE, BfS
- Gesetzgebungsentwürfe, kerntechnisches Regelwerk (gemeinsam mit Ländern)
- Internationale Zusammenarbeit

Zuständigkeiten für Bundesendlager

- Atomrechtliche Planfeststellungs- bzw. Genehmigungsbehörde
 - Bis 2013: oberste Landesbehörde (§ 24 Abs. 2 a.F. AtG)
 - Seit dem StandAG 2013: BASE (§ 23d Satz 1 Nr. 1 AtG)
 - ABER Sonderregelungen:
 - **Konrad**: § 58 Abs. 2 AtG, Zuständigkeit bleibt beim NMU bis zur Erteilung der Zustimmung zur Inbetriebnahme durch die atomrechtliche Aufsicht
 - **Morsleben**: § 58 Abs. 3 AtG, Zuständigkeit beim Umweltministerium Sachsen-Anhalt bis zur Vollziehbarkeit des PFB für die Stilllegung
 - **Asse**: § 57b Abs. 9 AtG, für den PFB zur Stilllegung ist das NMU zuständig; für den Betrieb inkl. Rückholung erfolgen je nach Tätigkeit Genehmigungen nach AtG/StrlSchG durch die jew. zuständige Behörde
- Atomrechtliche Aufsicht: BASE, § 23d Satz 1 Nr. 2 AtG

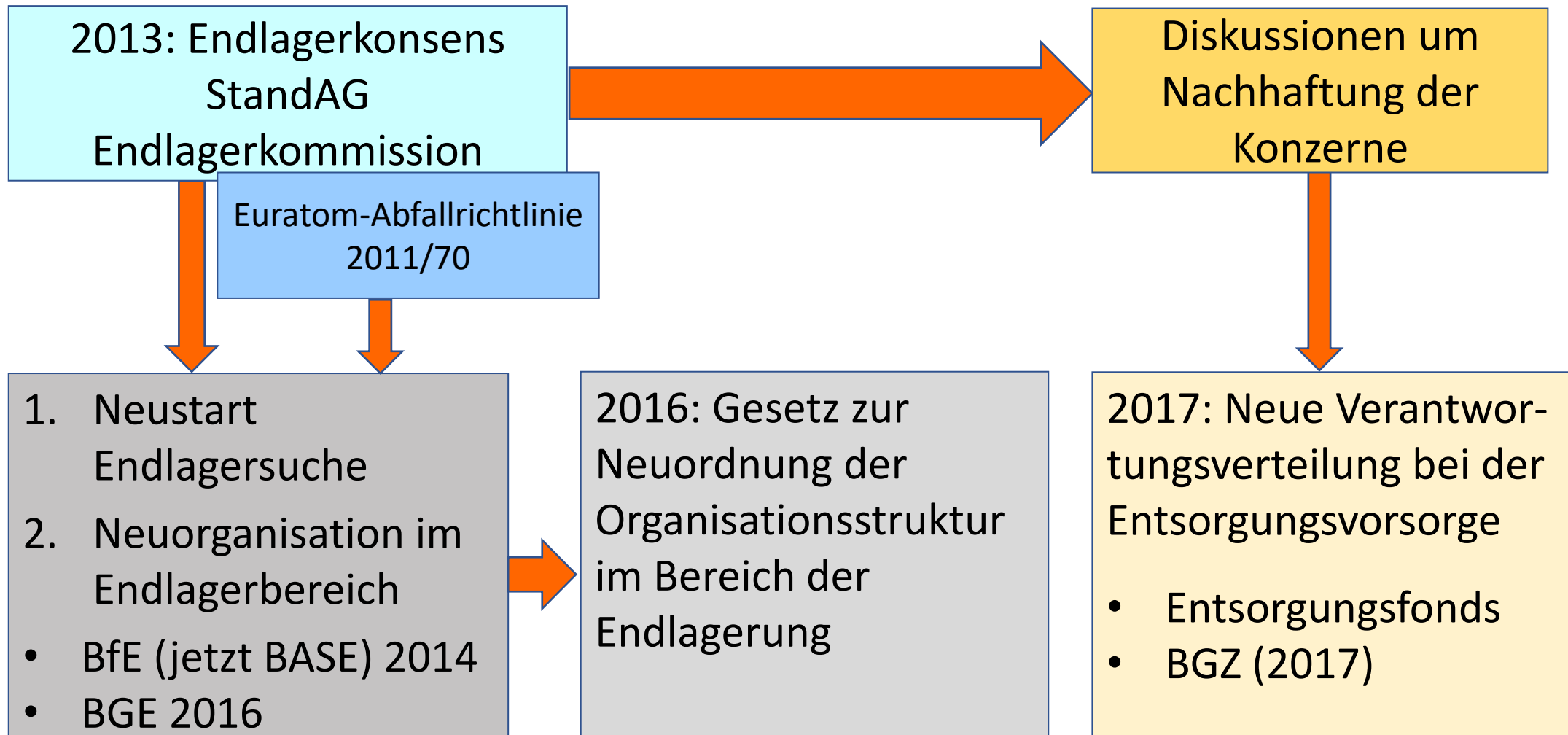
Aufgabenbereich der BGE

- „Dritter im Sinne des § 9a Abs. 3 S. 2, 2. Halbsatz AtG“: der Bund überträgt die Wahrnehmung seiner Aufgabe, Endlager für radioaktive Abfälle einzurichten, auf die BGE
- BGE setzt sich im wesentlichen zusammen aus Teilen des BfS (als Endlager-Projektträger), aus der DBE und der Asse GmbH
- Hoheitliche Befugnisse zum Erlass von Verwaltungsakten (Beleihung durch Schreiben BMU vom 24. April 2017):
 - Bestätigung der Endlagerfähigkeit von Abfallgebinden nach § 3 AtEV
 - Feststellung der Abgabefähigkeit von Abfallgebinden an die BGZ nach § 2 Abs. 5 EntsorgÜG
- Befugnisse im Rahmen des Geologiedatengesetzes (§ 34) bei der Standortsuche

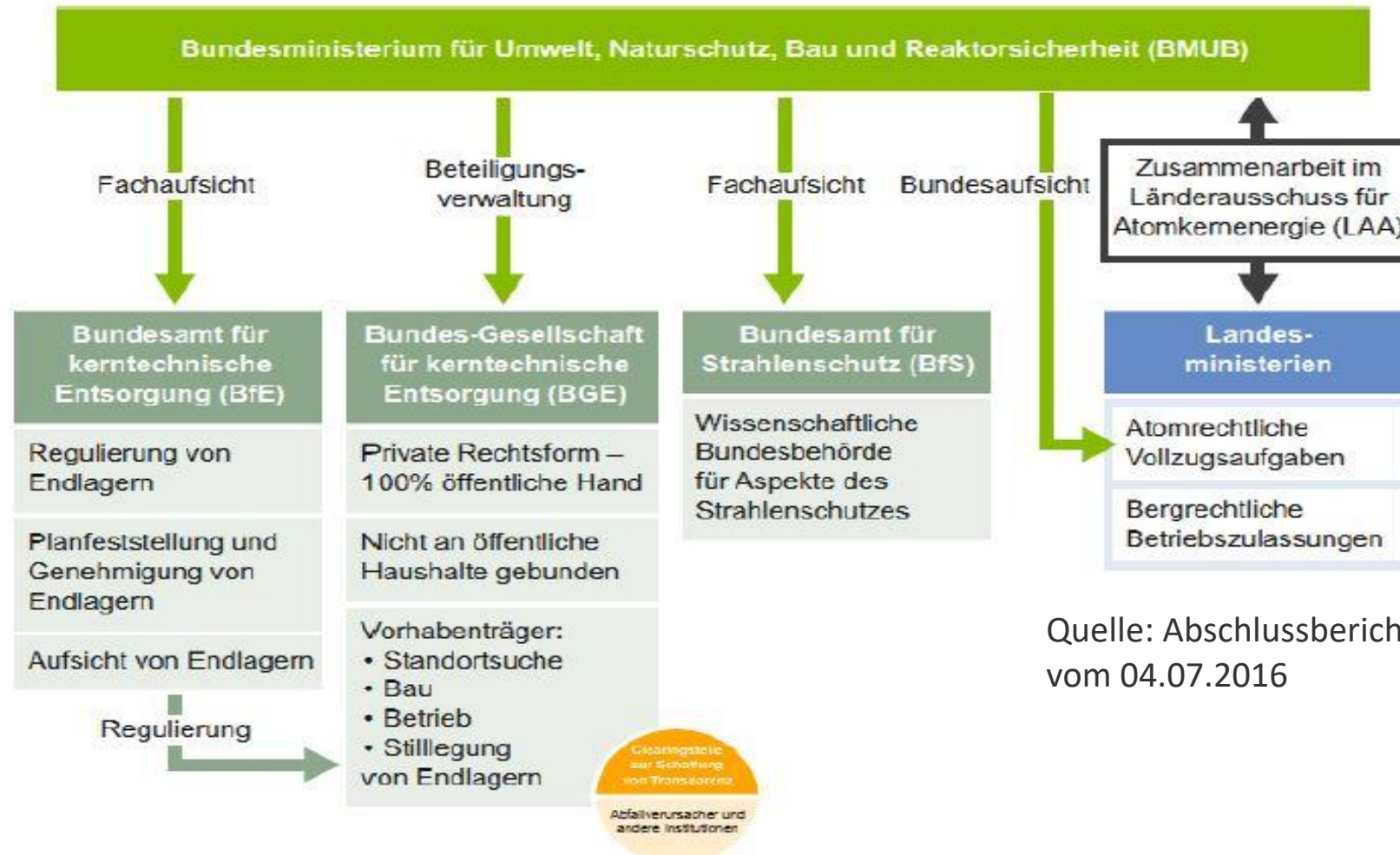
Aufgabenbereich der BGZ

- „Dritter im Sinne des § 2 Abs. 1 S. 1 EntsÜG“: vom Bund mit der Wahrnehmung der Zwischenlagerung beauftragt
- Gegründet aus Betriebsteilen der GNS heraus; Übergang der Standort-Zwischenlager gem. EntsorgÜG zum Jahresanfang 2019 und 2020 als Betriebsübergang
- Betrieb der zentralen Zwischenlager und der Standort-Zwischenlager nach Anhang Tabelle 1 und 2 EntsorgÜG
- Für die abgegebenen Abfälle übernimmt die BGZ die Pflicht zur Zwischenlagerung und zur späteren Ablieferung an ein Endlager (§ 2 Abs. 2 EntsorgÜG)

Entwicklungen im Back End seit 2013



Neuorganisation im Endlagerbereich 2013-2017



Quelle: Abschlussbericht der Endlagerkommission vom 04.07.2016

Neuordnung der Entsorgungs- verantwortung 2017

- Kommission zur Überprüfung der Finanzierung des Kernenergieausstiegs (Beschluss der BReg vom 14.10.2015)
- Abschlussbericht vom 27.04.2016
- Gesetz zur Neuordnung der Verantwortung in der kerntechnischen Entsorgung vom 27.01.2017
 - Entsorgungsfondsgesetz
 - Entsorgungsübergangsgesetz
 - Transparenzgesetz
 - Nachhaftungsgesetz
 - Änderungen im AtG

Verantwortungsverteilung bis 2017

Betreiber

Stilllegung und Rückbau

HAW: Verpackung für
Zwischenlagerung

MAW/LAW: Konditionie-
rung und Verpackung gem.
Annahmebeding-ungen des
Zwischen-lagers

Errichtung von Standort-
Zwischenlagern

Betrieb der Standort-
Zwischenlager und
dezentralen ZL

Endlagergerechte
Verpackung HAW

(Risiko Änderung Endla-
gerungsbedingungen u.
Verfügbarkeit Endlager)

Transport zum Endlager

Staat

Planung, Bau,
Betrieb,
Stilllegung der
Endlager

Finanzierung: Betreiber

Verantwortungsverteilung nach KFK

Betreiber

Stilllegung
und
Rückbau

HAW: Verpackung für
Zwischenlagerung

MAW/LAW: Konditionie-
rung und Verpackung gem.
Annahmebeding-ungen des
Zwischen-lagers

Errichtung von Standort-
Zwischenlagern

Finanzierung: Betreiber

Staat

Betrieb der Standort-
Zwischenlager und
dezentralen ZL

Endlagergerechte
Verpackung HAW

(Risiko Änderung Endla-
gerungsbedingungen u.
Verfügbarkeit Endlager)

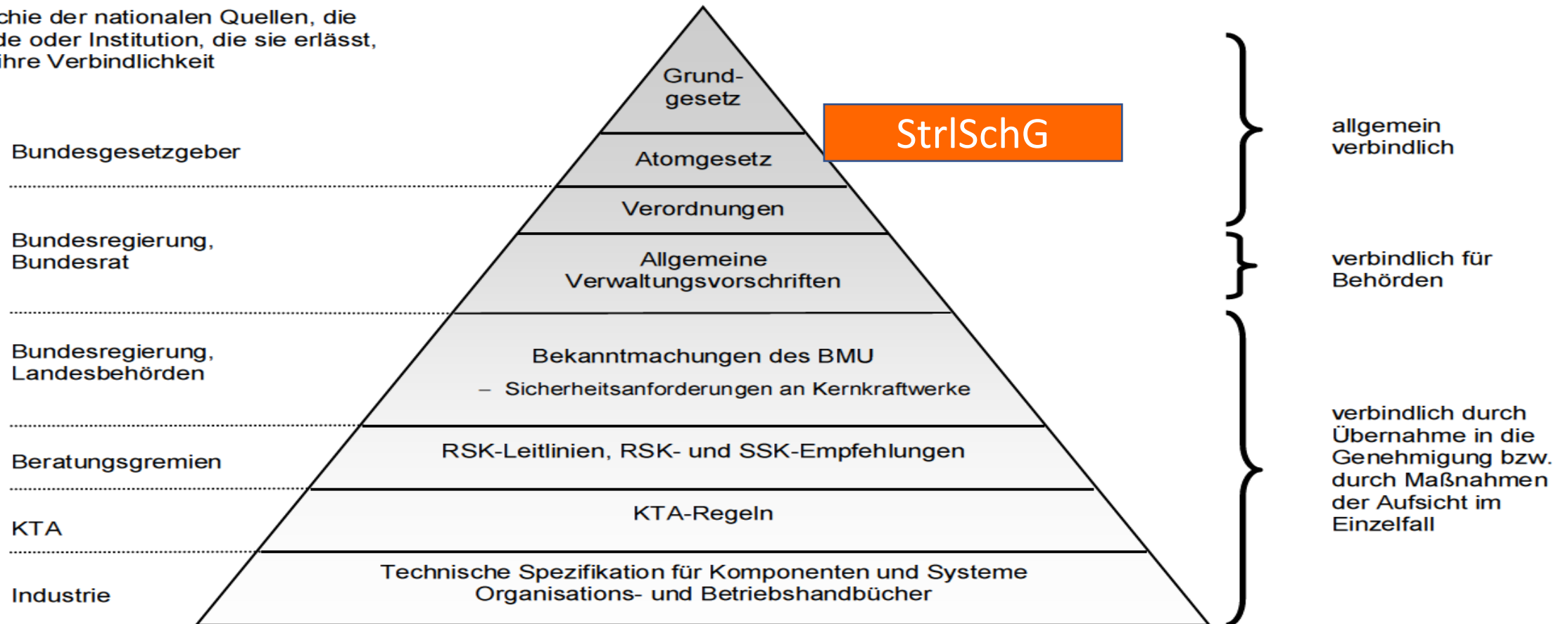
Transport zum Endlager

Planung, Bau,
Betrieb,
Stilllegung der
Endlager

Finanzierung: Entsorgungsfonds

“Regulatorische Pyramide” für das deutsche Atomrecht

Hierarchie der nationalen Quellen, die
Behörde oder Institution, die sie erlässt,
sowie ihre Verbindlichkeit



Quelle: Bericht der Bundesregierung für die Sechste Überprüfungstagung im Rahmen des Übereinkommens über nukleare Sicherheit

Geltung des kerntechnischen Regelwerks

- Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffes “nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge gegen Schäden” in
 - § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG (über § 9b Abs. 4 AtG auch für Endlager relevant)
 - § 6 Abs. 2 Nr. 2 AtG
 - § 4 Abs. 2 Nr. 3 AtG
 - etc.
- Bezugnahme in Rechtsvorschriften, z. B. § 104 Abs. 1 S. 3 StrlSchV
- Verbindlichmachung in der Genehmigung
- Abweichung im Einzelfall möglich

Internationale Institutionen und Verträge

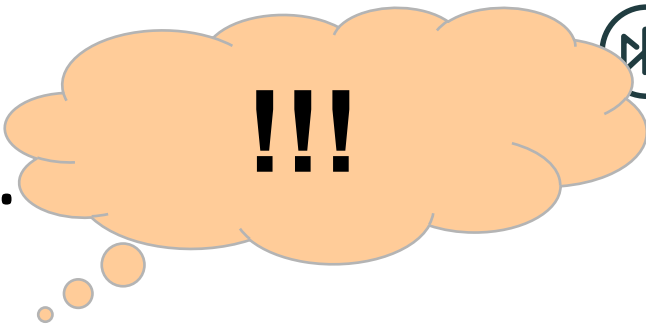
- Genehmigung und Sicherheitsstandards
 - IAEA Safety Standards und internationale Übereinkommen
 - **Umsetzung durch nationale Vorschriften**
- Safeguards: IAEA **unmittelbar ermächtigt**
 - Atomwaffensperrvertrag von 1968
 - Bilaterale Vereinbarungen zwischen Staaten und der IAEA
- Sicherung (security)
 - Übereinkommen über den physischen Schutz von Kernmaterial - International Convention on the Physical Protection of Nuclear Material (CPPNM) von 1979; Annex von 2005, in Kraft getreten 2016
 - **Umsetzung durch nationale Vorschriften**, hauptsächlich SEWD-Richtlinien
- Haftung (nuclear liability)
 - Pariser Übereinkommen von 1960/2004
 - In Deutschland **unmittelbar anwendbar**

Euratom

Relevanz von Euratom für Genehmigungs- und Aufsichtsverfahren in Deutschland:

- Gesetzgebung: meist indirekt durch Richtlinien
 - Strahlenschutz: Euratom-Grundnorm, letzte Fassung Richtlinie 2013/59/Euratom
 - Nukleare Sicherheit: Sicherheits- (2009/71) und Abfallrichtlinie (2011/70)
 - Exportkontrolle: Dual-Use-Verordnung (428/2009)
- Verwaltung: einige (wenige) Stellungnahmen der EU-Kommission in konkreten Verfahren; die EU-Kommission ist keine Über-Genehmigungsbehörde!
- Euratom-Sicherheitsüberwachung (Safeguards)
 - Parallel zur IAEA-Überwachung

Abschnitt 1: abspeichern...



!!!

- Behördenaufbau in Deutschland – die Auswirkungen des föderalen Systems
- Zuständigkeiten
 - Überblick
 - Bei der Entsorgung: Neuordnung in den 2010er Jahren
- Regulatorische Pyramide: Rechtsnormen und Regelwerke
- Einfluss des EU-Rechts und des internationalen Rechts
 - Nur in seltenen Fällen unmittelbar anwendbar; in der Regel durch nationale Vorschriften umgesetzt

2. Genehmigungen und Genehmigungs- voraussetzungen im Atomrecht

Gestuftes Instrumentarium der Vorabkontrolle

- Anzeigeverfahren nach StrlSchG
- Einfaches (nichtförmliches) Genehmigungsverfahren
 - nach § 10 VwVfG „einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen“
- Förmliches Genehmigungsverfahren, wenn gesetzlich angeordnet
 - Atomrechtliche Verfahrensverordnung (AtVfV)
 - Beteiligung der Öffentlichkeit
 - i.d.R. verbunden mit UVP
- Planfeststellungsverfahren, wenn gesetzlich angeordnet
 - für Endlager, siehe § 9b Abs. 1 AtG (Ausnahme: § 9b Abs. 1a AtG, Genehmigung für das Endlager nach StandAG)

Genehmigung: Grundprinzipien (1)

- Staatliche Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG sowie Verpflichtung zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen aus Art. 20a GG
- Genehmigungsvorbehalt: wenn eine Anlage oder Tätigkeit eine mögliche Gefährdung geschützter Rechtsgüter darstellt, dann muss vorab geprüft werden, ob sie mit allen Rechtsvorschriften in Einklang steht, die dem Schutz dieser Rechtsgüter dienen
- Eine Aufnahme der Tätigkeit ohne Genehmigung ist rechtswidrig, selbst wenn alle Vorschriften eingehalten werden

Genehmigung: Grundprinzipien (2)

- Der Antragsteller behauptet (und belegt) die Einhaltung der relevanten Vorschriften
- Die Behörde prüft und bewertet die Unterlagen (ggf. mit Hilfe eines Gutachters)
- Wenn alle Vorschriften eingehalten sind, erteilt die Behörde die Genehmigung
- Die Genehmigung enthält Nebenbestimmungen mit dem Ziel, die Einhaltung der relevanten Vorschriften sicherzustellen
- Nach Erteilung der Genehmigung überwacht die Behörde die Tätigkeit/Anlage, um die fortdauernde Einhaltung der relevanten Vorschriften zu gewährleisten

Genehmigung: Grundprinzipien (3)

- Das Genehmigungserfordernis dient auch dem Antragsteller und späteren Genehmigungsinhaber:
 - Genehmigungsverfahren als Qualitätssicherung
 - Die Genehmigung verleiht das Recht, die Tätigkeit auszuüben, auch gegenüber Dritten
 - Die Genehmigung kann nur unter bestimmten Umständen wieder aufgehoben werden
- Bestandsschutz, Schutz der Investition

Wichtige Genehmigungsnormen

- im Atomgesetz
 - § 7: Anlagen zur Erzeugung oder Bearbeitung oder Spaltung von Kernbrennstoffen: KKWe, Versuchsreaktoren, BE-Fabriken, Anreicherungsanlagen
 - § 9b Abs. 1a: Endlager nach StandAG (sonst Planfeststellung, Abs. 1)
 - § 6: Aufbewahrung von Kernbrennstoffen
 - § 4: Beförderung von Kernbrennstoffen
- im Strahlenschutzgesetz
 - § 12: Genehmigungsbedürftige Tätigkeiten (Abs. 1 Nr. 3: Umgang mit sonstigen radioaktiven Stoffen)
 - § 27: Genehmigungsbedürftige Beförderung sonstiger radioaktiver Stoffe
 - § 25: Genehmigungsbedürftige Beschäftigung in fremden Anlagen oder Einrichtungen

Zuordnung bei radioaktiven Abfällen

- Zulassungen für Tätigkeiten mit Abfällen (Lagerung, Beförderung, Bearbeitung...)
 - Kernbrennstoffe (AtG) → HAW
 - sonstige radioaktive Stoffe (StrlSchG) → LAW/MAW
- Zulassung von Endlagern: im Prinzip einheitlich für HAW- bzw. MAW/LAW-Endlager (§ 9b AtG)
 - allerdings Sonderregelung für das HAW-Endlager in § 9b Abs. 1a AtG

Änderungsgenehmigung

- Genehmigungspflicht jeweils auch für “wesentliche Veränderung” (z. B. § 7 Abs. 1 Satz 1 AtG, § 6 Abs. 1 Satz 2 AtG, § 12 Abs. 2 StrlSchG)
- *“Wesentlich sind diejenigen Änderungen, die nach Art und/oder Umfang geeignet erscheinen, die in den Genehmigungsvoraussetzungen angesprochenen Sicherheitsaspekte zu berühren, und deswegen ‘sozusagen die Genehmigungsfrage erneut aufwerfen’”* (BVerwG, Krümmel-Urteil vom 21.08.1996)
- Prüfungsumfang (lt. BVerwG):
 - die Änderung selbst
 - Anlagenteile oder Verfahrensschritte, auf die sich die Änderung auswirkt

Planfeststellung für Endlager

- § 9b Abs. 1 AtG: Endlager des Bundes nach § 9a Abs. 3 AtG
- Planfeststellung als Form der Zulassung: umfassende Konzentrations- und Gestaltungswirkung
- Tatbestände in § 9b Abs. 1 AtG:
 - Errichtung-Betrieb-Stillegung (letztere erst seit 2013 extra erwähnt)
 - wesentliche Veränderung der Anlage oder ihres Betriebes
- Ausnahme: § 9a Abs. 1a AtG, **Genehmigung** für das Endlager nach StandAG
- Voraussetzungen und Versagungsgründe, § 9b Abs. 4 AtG
 - Verweisung auf die Genehmigungsvoraussetzungen des § 7 Abs. 2 AtG

Künftiges HAW-Endlager

- Standortauswahl nach dem StandAG von 2013/2017
- Verfahren gemäß StandAG
 - Drei Phasen
 - Festlegung von Standortregionen anhand vorhandener geowissenschaftlicher Daten
 - übertägige Erkundung von Standortregionen
 - untertägige Erkundung von Standorten
 - Wesentliche Entscheidungen (Auswahlkriterien, Standortentscheidung) trifft der Bundestag als Gesetz
- Zulassung von Errichtung, Betrieb und Stilllegung des Endlagers mittels Genehmigung (§ 9b Abs. 1a AtG)
- Standortauswahl ist kein Genehmigungsverfahren; Standortentscheidung ist maßgeblich für das nachfolgende Genehmigungsverfahren (§ 20 Abs. 3 StandAG)

Genehmigungsvoraussetzungen am Beispiel des § 7 Abs. 2 AtG

Die Genehmigung darf nur erteilt werden, wenn

1. keine Tatsachen vorliegen, aus denen sich Bedenken gegen die **Zuverlässigkeit** des Antragstellers und der für die Errichtung, Leitung und Beaufsichtigung des Betriebs der Anlage verantwortlichen Personen ergeben, und die für die Errichtung, Leitung und Beaufsichtigung des Betriebs der Anlage verantwortlichen Personen die hierfür erforderliche *Fachkunde* besitzen,
2. gewährleistet ist, daß die bei dem Betrieb der Anlage sonst tätigen Personen die **notwendigen Kenntnisse** über einen sicheren Betrieb der Anlage, die möglichen Gefahren und die anzuwendenden Schutzmaßnahmen besitzen,
3. die **nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge** gegen Schäden durch die Errichtung und den Betrieb der Anlage getroffen ist,
4. die erforderliche **Vorsorge** für die Erfüllung gesetzlicher **Schadenersatzverpflichtungen** getroffen ist,
5. der erforderliche **Schutz gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter** gewährleistet ist,
6. überwiegende öffentliche Interessen, insbesondere im Hinblick auf die Umweltauswirkungen, der Wahl des **Standorts** der Anlage nicht entgegenstehen.

Gewährleistung der Schadensvorsorge

- § 7 Abs. 2 Nr. 3, § 6 Abs. 2 Nr. 2 AtG:
Die Genehmigung darf nur erteilt werden, wenn....
3. die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge gegen Schäden durch die Errichtung und den Betrieb der Anlage getroffen ist...
- gilt auch für Endlager, § 9b Abs. 4 Satz 1 AtG

Kalkar-Beschluss des BVerfG (E 49, 89) von 1978

- „Der Gesetzgeber [hat] durch die in § 1 Nr. 2 und in § 7 Abs. 2 AtomG niedergelegten Grundsätze der **bestmöglichen Gefahrenabwehr und Risikovorsorge** einen Maßstab aufgerichtet, der Genehmigungen nur dann zuläßt, wenn es nach dem Stand von Wissenschaft und Technik **praktisch ausgeschlossen** erscheint, daß solche Schadensereignisse eintreten werden (...). Ungewißheiten jenseits dieser Schwelle praktischer Vernunft [*an anderer Stelle im Urteil als **Restrisiko** bezeichnet, Anm. CR*] haben ihre Ursache in den Grenzen des menschlichen Erkenntnisvermögens; sie sind unentrinnbar und insofern **als sozialadäquate Lasten von allen Bürgern zu tragen.**“

Konkretisierung der Schadensvorsorge

Konkretisierung der “nach dem Stand von WuT erforderlichen Vorsorge gegen Schäden” (unbestimmter Rechtsbegriff!)

- durch StrlSchG und StrlSchV
 - § 80 StrlSchG, Dosisgrenzwert “am Anlagenzaun”
 - §§ 99-102 StrlSchV, Grenzwerte für Ableitungen
 - § 104 StrlSchV, Störfallplanungswerte
- durch die Behörde unter maßgeblicher Beachtung
 - der vom BMUV nach Abstimmung mit den Ländern (Bund-Länderausschuß für Atomkernenergie) bekanntgemachten Regeln
 - des KTA-Regelwerks

Die genannten Regelwerke sind keine Rechtsnormen, werden in der Praxis aber als weitgehend verbindlich akzeptiert

Sicherheitsanforderungen für Endlager

- Sicherheitskriterien für die Endlagerung radioaktiver Abfälle in einem Bergwerk vom 20.04.1983
- Für Endlager für wärmeentwickelnde Abfälle ersetzt durch: Endlagersicherheitsanforderungsverordnung (EndlSiAnfV) vom 6. Oktober 2020 (Vorstufe: Sicherheitsanforderungen an die Endlagerung wärmeentwickelnder radioaktiver Abfälle von 2010)
 - Nachweis für eine Million Jahre
 - kontinuierlicher Optimierungsprozess für die Sicherheit mit periodischen Sicherheitsüberprüfungen
 - Mehrbarriersystem mit Redundanz und Diversität
 - Rückholbarkeit der radioaktiven Abfälle während der Betriebszeit; Möglichkeit der Bergung im Notfall bis 500 Jahre nach Verschluss des Endlagers

SEWD (1)

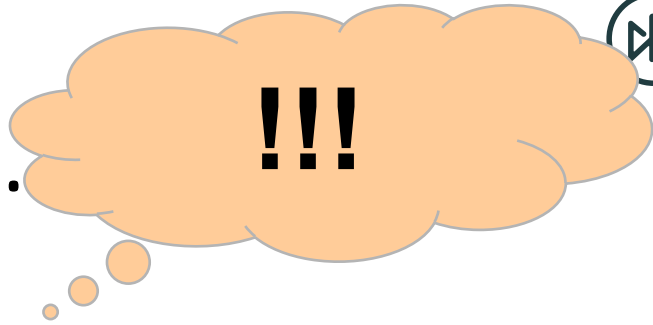
- § 7 Abs. 2 Nr. 5, § 6 Abs. 2 Nr. 4 AtG u.w.m.: „erforderlicher Schutz gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter“
- Regelwerk (unterliegt dem Geheimschutz):
 - Lastannahmen
 - SEWD-Richtlinien, u.a.:
 - SEWD-Richtlinie Zwischenlager (Neufassung vom 04.02.2013)
 - SEWD-Richtlinie IT vom 08.07.2013, dazu “Lastannahmen” und “Erläuterungen”
 - SEWD-Richtlinie sonstige radioaktive Stoffe (anzuwenden ab 1. Januar 2021)
 - SEWD-Berechnungsgrundlage vom 28.10.2014 (veröffentlicht)
- Genehmigungsverfahren: Schreiben zur Anlagensicherung (Geheimschutz)

SEWD (2)

17. AtG-Novelle vom 10.08.2021

- Neuer Abschnitt „Sicherheit“, §§ 41-44 AtG
- § 44 AtG „Funktionsvorbehalt“
 - Abs. 1 → Lastannahmen
 - Abs. 2 S. 1 → SEWD-Richtlinien
 - Abs. 2 S. 3: Richtwert: effektive Folgedosis von 100 mSv bis zum 70. Lebensjahr als Summe von Inhalation und sieben Tagen äußerer Bestrahlung
 - Abs. 3: Bewertung der zuständigen Behörde → Versuch, den Funktionsvorbehalt gesetzlich zu fixieren

Abschnitt 2: abspeichern...



!!!

- Hier ging es um den Zulassungsvorbehalt (Genehmigung/Planfeststellung) und um den materiellen (inhaltlichen) Gehalt der Zulassung
- Funktion der Genehmigung und der Planfeststellung
- Genehmigungsvoraussetzungen:
 - Schadensvorsorge: Begriff, Auslegung, Rolle des Regelwerks
 - Schutz vor Einwirkungen Dritter (SEWD)
- Besonderheiten des Zulassungsverfahrens bei Endlagern

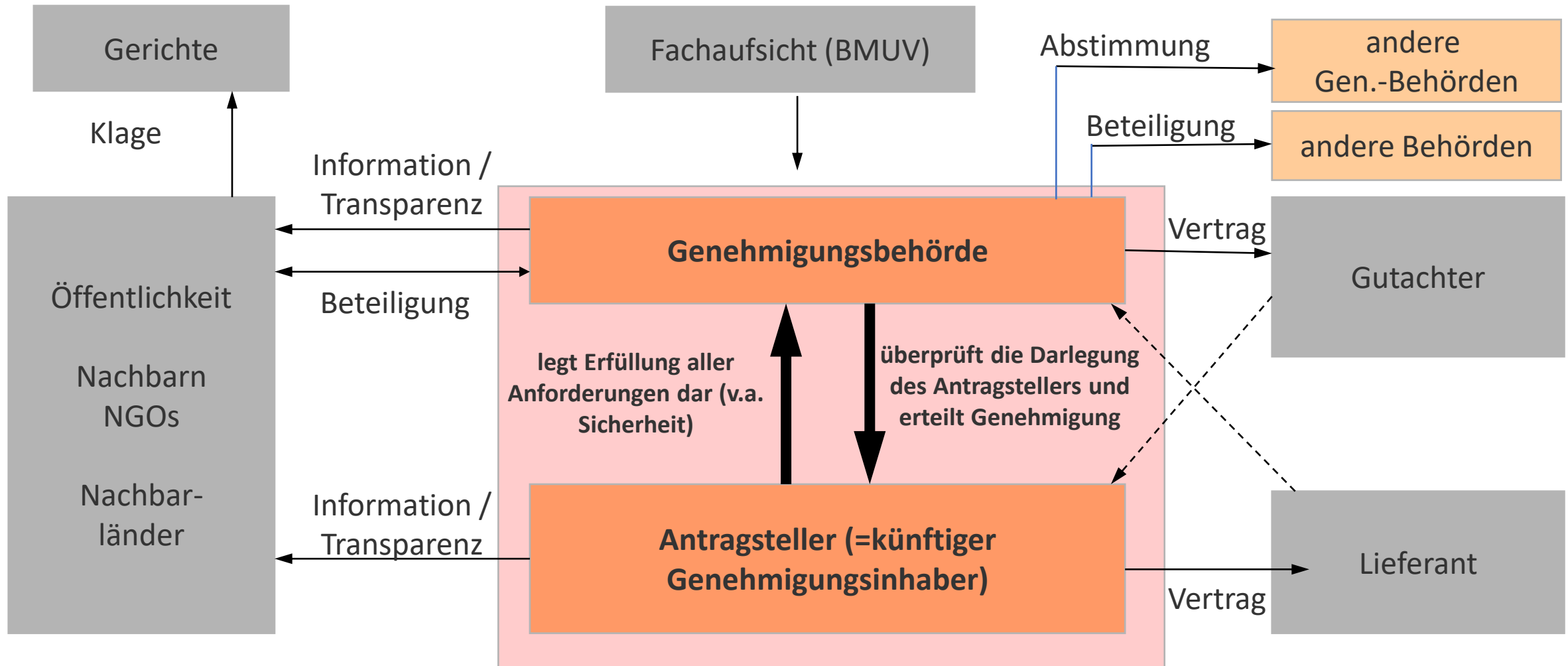
3.

Rechtliche Gestaltung des Genehmigungsverfahrens

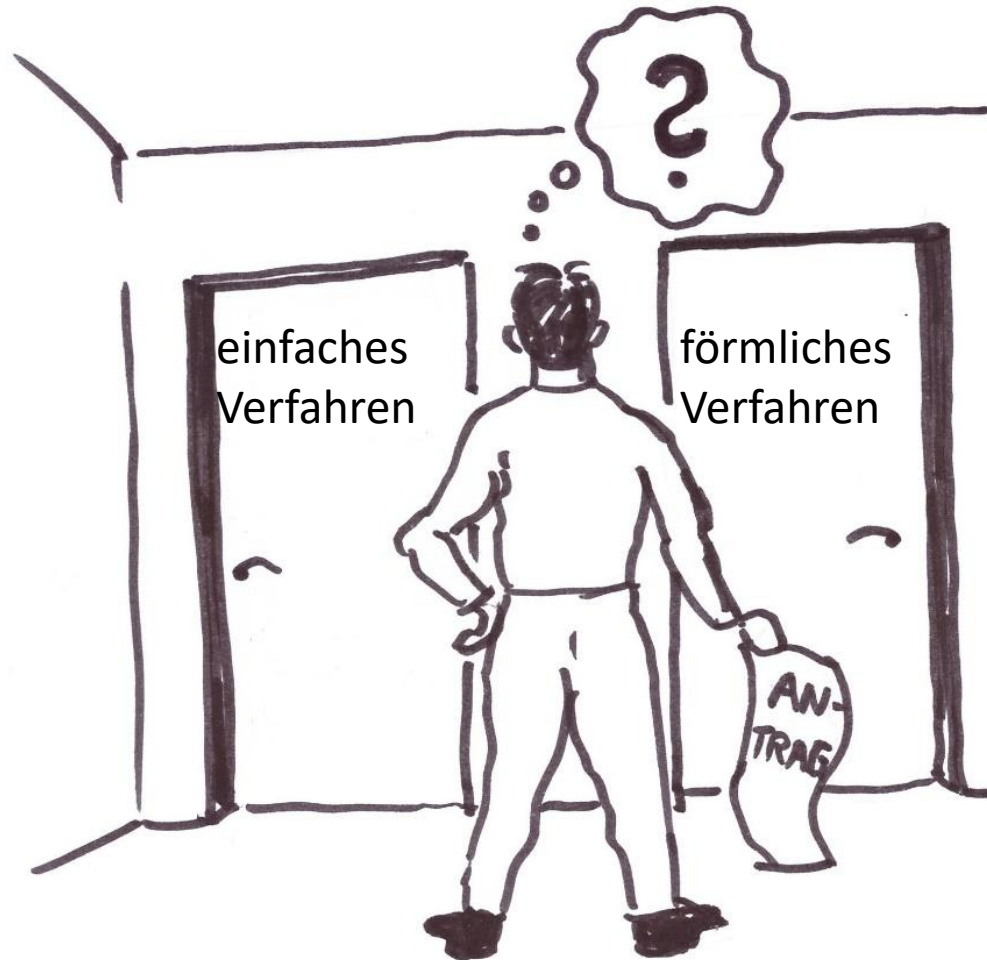
Verfahren bei der Zulassung

- Einfaches (nichtförmliches) Genehmigungsverfahren
 - keine besonderen Anforderungen
- Förmliches Genehmigungsverfahren
 - verfahrensrelevante Vorschriften vor allem in der Atomrechtlichen Verfahrensverordnung (AtVfV), aber auch im UVPG
- Planfeststellungsverfahren
 - verfahrensrelevante Vorschriften
 - in der AtVfV (über § 9b Abs. 5 Nr. 1 AtG)
 - in den §§ 72 ff. VwVfG (siehe § 9b Abs. 5 AtG)

Beteiligte im Genehmigungsverfahren



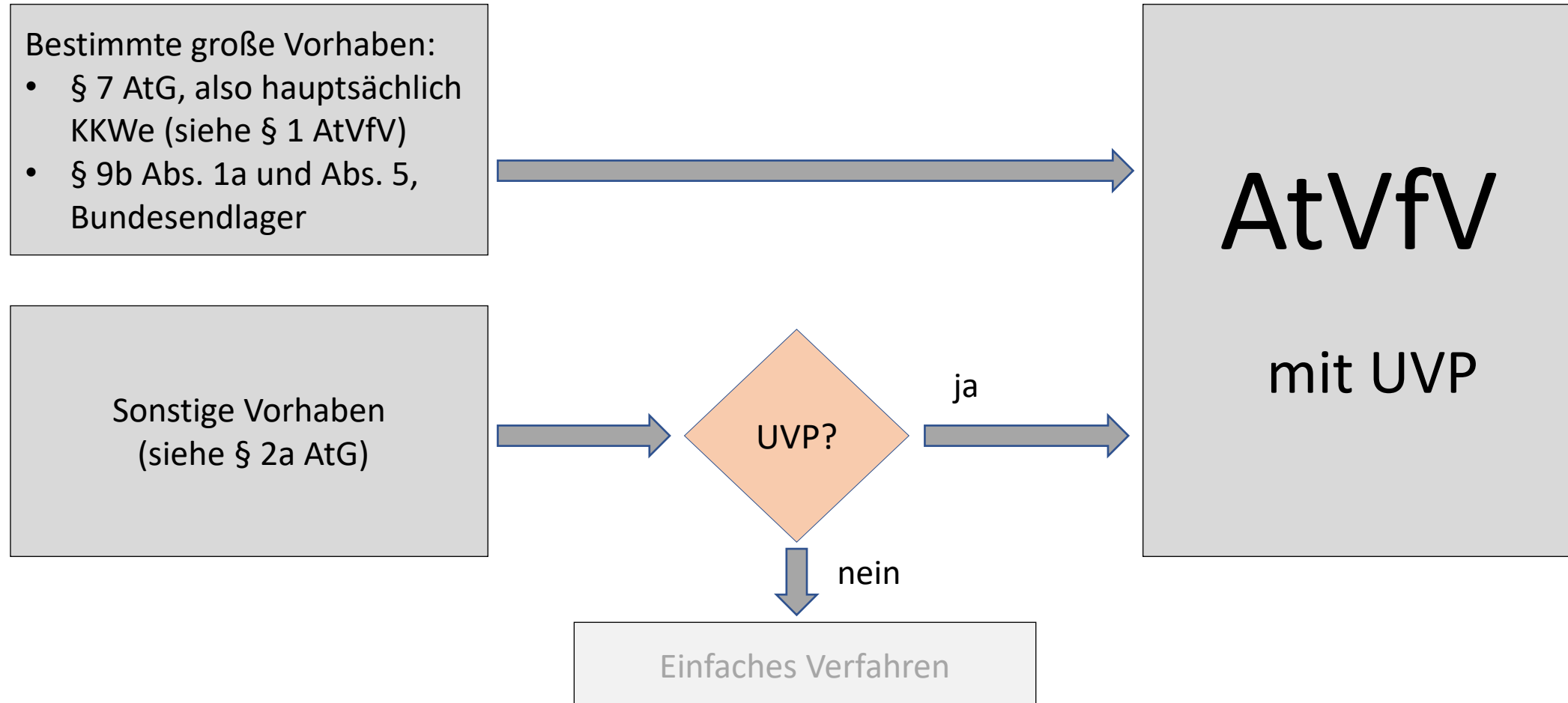
Einfaches und förmliches Genehmigungsverfahren



Förmliches Genehmigungsverfahren

- Förmliches Genehmigungsverfahren, wenn vom Gesetzgeber ausdrücklich angeordnet
- Für förmliches Genehmigungsverfahren gilt die Atomrechtliche Verfahrensverordnung (AtVfV)
- Ergänzung/Überlagerung durch allgemeines Umweltverfahrensrecht
 - UVPG (Anlage 1 enthält eine Liste von kerntechnischen Anlagen)
 - Aarhus-Konvention von 1998: Stärkung der Öffentlichkeitsbeteiligung durch
 - Umweltinformation
 - Öffentlichkeitsbeteiligung im Genehmigungsverfahren
 - Zugang zu Gerichten
- **Förmliches Verfahren = AtVfV = UVP = Öffentlichkeitsbeteiligung**

Wann gilt die AtVfV?



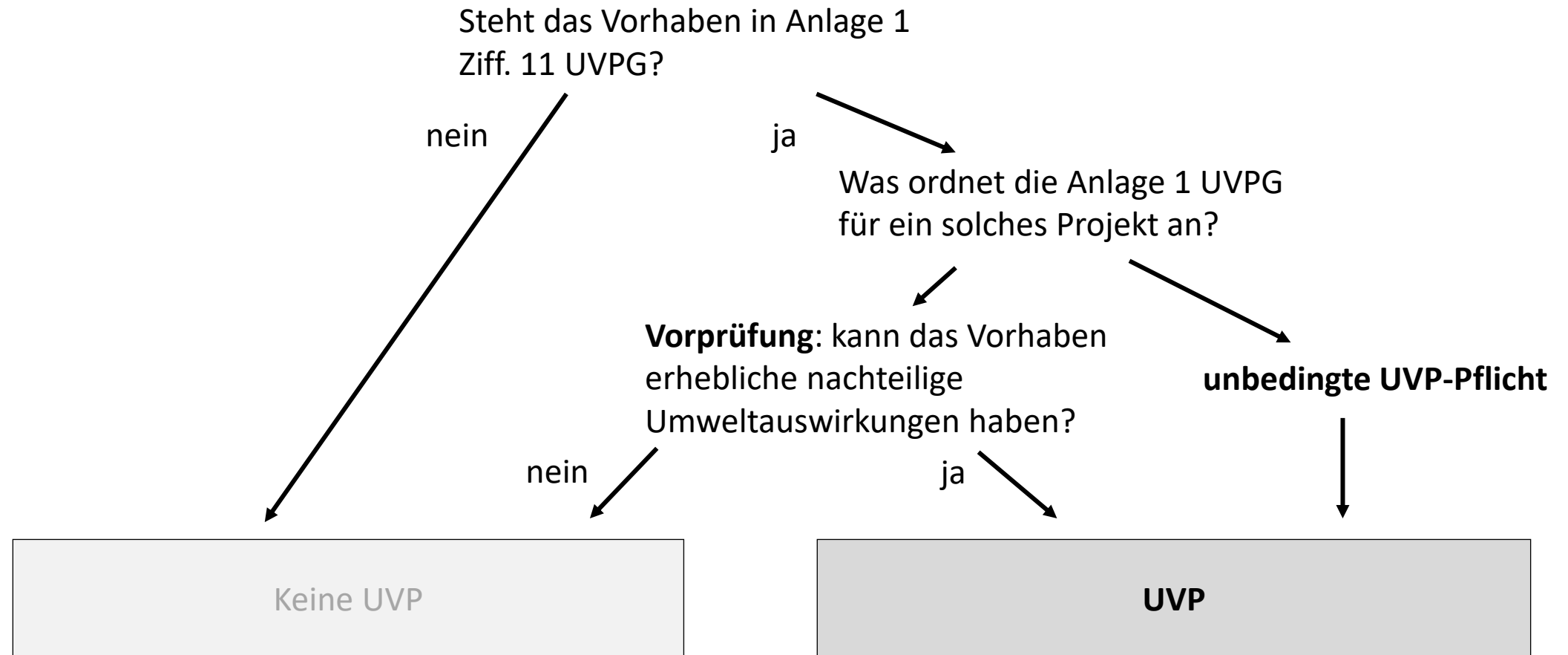
UVP-Pflicht gemäß UVPG im Atomrecht (1)

- UVP-Pflicht ergibt sich nicht aus AtG/StrlSchG/AtVfV (siehe § 2a Abs. 1 Satz 1 AtG, § 181 StrlSchG) sondern aus §§ 6 ff. i.V.m. **Anlage 1 UVPG** (Kernenergie: Ziff. 11)
- **Unbedingte UVP-Pflicht** aufgrund von Art, Größe und Leistung des Vorhabens (§ 6 UVPG i.V.m. Anlage 1)
 - Kernkraftwerke (auch Stilllegung), Anreicherungsanlage, BE-Fabrik, WAA (Ziff. 11.1)
 - Endlager für radioaktive Abfälle (Ziff. 11.2)
 - Anlagen zur Be- und Verarbeitung von bestrahlten Kernbrennstoffen und hochaktiven Abfällen; Lagerung von bestrahlten Kernbrennstoffen oder radioaktiven Abfällen für mehr als zehn Jahre an einem anderen Ort als dem Ursprungsort (Ziff. 11.3)

UVP-Pflicht gemäß UVPG im Atomrecht (2)

- Pflicht zur Vorprüfung des Einzelfalls
 - Sonstige Anlagen zur Lagerung, Be- und Verarbeitung von radioaktiven Abfällen ab einem bestimmten Schwellenwert (§ 7 Abs. 1 UVPG i.V.m. Anlage 1 Ziff. 11.4)
 - Jede (erhebliche) Änderung einer Anlage, für die eine UVP durchgeführt wurde (§ 9 Abs. 1 UVPG)
- UVP wird durchgeführt, wenn die Vorprüfung ergibt, dass das Vorhaben/die Änderung erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen haben kann

UVP-Pflicht gemäß UVPG im Atomrecht (3)



Vorbereitende Schritte der UVP

- UVP ist unselbständiger Bestandteil des Genehmigungsverfahrens (§ 2a Abs. 1 S. 1 AtG, § 181 StrlSchG)
- In der Regel bereits vor der Antragstellung:
 - Feststellung der UVP-Pflicht (Screening): § 5 UVPG – siehe vorige Folien
 - Unterrichtung über den Untersuchungsrahmen (Scoping): § 1b AtVfV

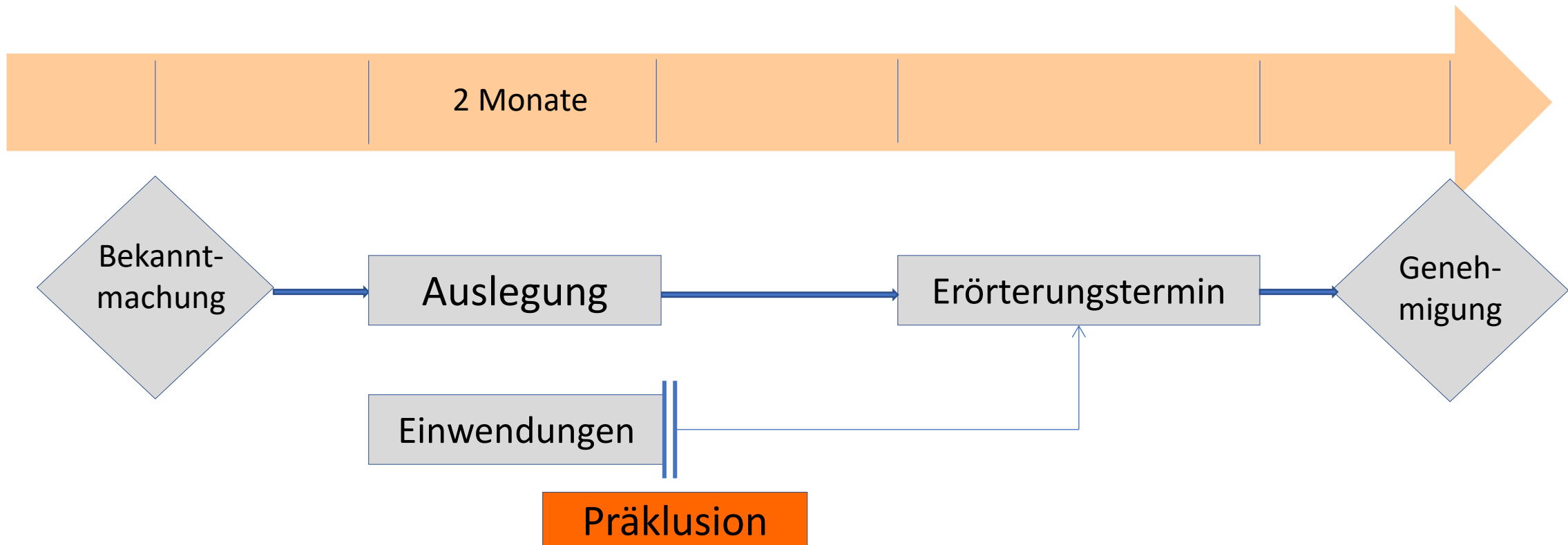
Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung

- 2013 eingefügt ins Verwaltungsverfahrensgesetz (§ 25 Abs. 3) und in Ländergesetze (z. B. § 2 UVwG BW)
- Findet “möglichst” bereits vor Antragstellung statt
- Nicht absolut verbindlich (Behörde “wirkt darauf hin”, der Vorhabenträger “soll”.....)
- Unterrichtung der Öffentlichkeit durch den Vorhabenträger
- “Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung”
- Vorhabenträger soll das “Ergebnis” der Öffentlichkeit und der Behörde spätestens mit der Antragstellung mitteilen

Gang des Verfahrens nach AtVfV (1)

- (vorbereitende Schritte)
- Antragstellung
- Bekanntmachung
- Auslegung
- Einwendungen
- Erörterungstermin
- Entscheidung und Genehmigungsbescheid

Gang des Verfahrens nach AtVfV (2)



Antrag und Antragsunterlagen

- Antrag, § 2 AtVfV
 - Angaben zum Antragsteller
 - Angabe, dass eine Genehmigung beantragt wird
 - Angaben über Standort, Art und Umfang der Anlage
- Antragsunterlagen, § 3 AtVfV
 - Sicherheitsbericht
 - UVP-Bericht; Verweis auf § 16 UVPG
 - sonstige Unterlagen, die die Erfüllung der Genehmigungsvoraussetzungen darlegen

Bekanntmachung

- § 4 Abs. 1 AtVfV: im amtlichen Veröffentlichungsblatt sowie in örtlichen Tageszeitungen
 - § 27a VwVfG: zusätzliche Veröffentlichung im Internet (Sollvorschrift)
- ggf. neue Bekanntmachung bei Änderungen während des Genehmigungsverfahrens erforderlich, § 4 Abs. 2 und 3 AtVfV
- Inhalt der Bekanntmachung: § 5 AtVfV
 - Grunddaten des Antrags (Antragsteller, Art der Anlage)
 - Hinweis auf Auslegung (Ort und Frist)
 - Hinweise auf das weitere Verfahren

Auslegung von Antrag und Unterlagen

- § 6 AtVfV: Auslegung bei der Genehmigungsbehörde und bei „einer geeigneten Stelle in der Nähe des Standorts des Vorhabens“
 - § 6 Abs. 5 AtVfV i.V.m. § 27a VwVfG: zusätzliche Veröffentlichung im Internet (Sollvorschrift)
- Auszulegende Dokumente, § 6 AtVfV
 - Antrag
 - Sicherheitsbericht
 - Kurzbeschreibung
 - UVP-Bericht
- Lt. Rechtsprechung (zuletzt VGH Kassel zu SAG Biblis A, 29.08.2024) müssen die für die UVP relevanten Unterlagen keine umfassende Prüfung ermöglichen, sondern Dritten die Einschätzung erlauben, ob sie möglicherweise betroffen sind (Anstoßwirkung)
- Erneute Auslegung bei Änderungen während des Genehmigungsverfahrens?
 - § 4 Abs. 2 und 3 AtVfV

Einwendungen

- Einwendung: sachliches Gegenvorbringen zur Wahrung der eigenen Rechte und Belange
- Frist: bis zum Ende der Auslegungsfrist (§ 7 Abs. 1 AtVfV)
- Einwendungen werden im Erörterungstermin mündlich erörtert
- Die Genehmigung muß sich mit dem Inhalt der Einwendungen auseinandersetzen, siehe § 16 Abs. 1 Nr. 5 1. HS und Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 d) AtVfV

Erörterungstermin

- § 8 AtVfV: Gegenstand und Zweck
- § 12 AtVfV: Verlauf
- Im Prinzip nichtöffentlich
- Dauer: solange, bis der Zweck erreicht ist (§ 12 Abs. 5 Satz 1 AtVfV)
 - z. B. Endlager Konrad: 75 Verhandlungstage (25.09.1992 - 06.03.1993)
- Starke Position des Verhandlungsleiters
 - bündelt Einwendungen zu Themenkomplexen
 - legt Reihenfolge der Erörterung fest
 - erteilt und entzieht das Wort
 - schließt Störer aus

Digitale Beteiligung

- PlanungssicherstellungsG vom 20.05.2020: Genehmigungsverfahren in Zeiten der Corona-Pandemie....
- Verlagerung von Verfahrensschritten nach Ermessen
 - Bekanntmachung/Auslegung → Veröffentlichung im Internet
 - Erörterungstermin → Online-Konsultation oder (mit Einverständnis der zur Teilnahme Berechtigten) Telefon- oder Videokonferenz
- Geltung: bis Ende 2023
- Die Regelungen sind mit dem 5. VwVfÄndG vom 04.12.2023 in das VwVfG übernommen worden (§§ 27a-27c VwVfG)
- Klarstellung zum Erörterungstermin durch neuen § 8 Abs. 1 Satz 2 AtVfV (eingefügt durch VO vom 11.12.2024): Verweisung auf § 27c VwVfG

Genehmigungsbescheid (1)

- Schließt das Genehmigungsverfahren ab
 - Anhörung des Antragstellers idR erforderlich (Übermittlung eines Entwurfs)
- Ergeht schriftlich, § 17 Abs. 1 Satz 1 AtG
- Angaben im Genehmigungsbescheid (siehe § 16 AtVfV)
 - Ausstellende Behörde (siehe § 44 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG)
 - Angaben zum Antragsteller
 - Angabe, dass eine Genehmigung erteilt wird, und Rechtsgrundlage
 - „genaue Bezeichnung des Gegenstandes der Genehmigung“
 - Hinweis auf Genehmigungsunterlagen, die Bestandteil der Genehmigung sind
 - Nebenbestimmungen
 - Begründung

Genehmigungsbescheid (2)

- Gestattung, Inhaltsbestimmung, inhaltliche Beschränkung
- Nebenbestimmungen (§ 17 AtG für Genehmigungen, § 9b Abs. 3 AtG für PFB; siehe auch § 36 VwVfG)
 - Befristung: grds. zulässig, aber nicht
 - für Genehmigungen nach § 7 AtG (§ 17 Abs. 1 Satz 4 AtG)
 - für PFB nach § 9b AtG; in § 9b Abs. 3 AtG ist keine Befristung vorgesehen
 - Bedingung: im Atomrecht in der Regel unzulässig
 - Auflage (dem Genehmigungsinhaber wird ein Tun, Dulden oder Unterlassen vorgeschrieben)
- Im Rahmen der UVP: Darstellung – Bewertung – Berücksichtigung der Umweltauswirkungen (§ 16 Abs. 3 AtVfV i.V.m. § 14a AtVfV; siehe auf der materiellen Seite § 7 Abs. 2 Nr. 6 AtG)
 - Führt in der Regel zu Kompensationsmaßnahmen (Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen)

Planfeststellungsbeschluss

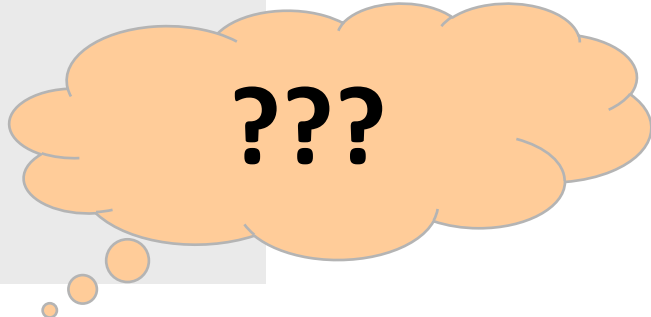
- PFB Konrad vom 22.05.2002, A I:
„Der vom Bundesamt für Strahlenschutz vorgelegte Plan zur Errichtung und zum Betrieb des im Gebiet der Stadt Salzgitter, Gemarkungen Beddingen, Watenstedt und Bleckenstedt gelegenen Bergwerks Konrad als Anlage zur Endlagerung fester oder verfestigter radioaktiver Abfälle mit vernachlässigbarer Wärmeentwicklung wird in der Fassung der mit diesem Beschluss verbundenen Genehmigungsunterlagen (A II.) nach Maßgabe der nachfolgenden Nebenbestimmungen (A III.) ausschließlich für den nationalen Bedarf eines endlagerbaren Abfallgebindevolumens in Höhe von maximal 303.000 m³ festgestellt.“

Inhalts- und Nebenbestimmungen: Fall 1

Die Behörde erteilt eine Genehmigung für den Umgang mit sonstigen radioaktiven Stoffen in einem Lager für schwach- und mittelaktive Abfälle mit folgender Klausel:

„Es dürfen maximal Abfälle mit einer Gesamtkaktivität von $2 \text{ E}+17 \text{ Bq}$ eingelagert werden.“

- Wie ist diese Bestimmung rechtlich einzuordnen?
- Wie wirkt sich die Einordnung praktisch aus?



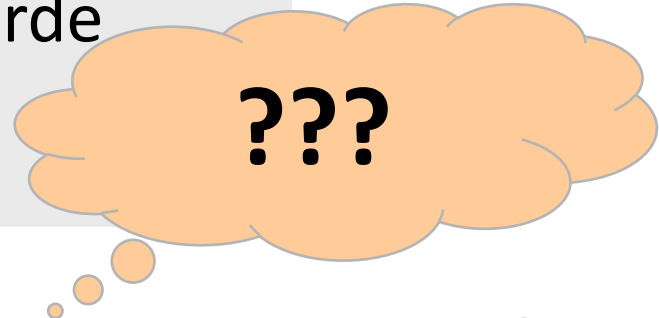
???

Inhalts- und Nebenbestimmungen: Fall 2

Die Behörde erteilt eine Genehmigung für den Umgang mit sonstigen radioaktiven Stoffen mit folgender Klausel:

„Die Genehmigung wird unwirksam, wenn der Genehmigungsinhaber nicht bis zum xx.xx.xx einen Nachweis einreicht, dass die Freisetzung im Störfall XY unter dem Wert Z bleibt.“

- Handelt es sich um eine Bedingung, eine Auflage oder eine Inhaltsbestimmung?
- Ist das ein sinnvolles Vorgehen? Was hätte die Behörde anders/besser machen sollen?



???

Zusammenspiel von Genehmigungen

- Genehmigungen nach AtG und nach StrlSchG: siehe § 10a AtG, Erstreckung
- Genehmigungen nach AtG/StrlSchG und nach anderen Rechtsnormen
 - § 7 AtG: begrenzte Konzentrationswirkung: Genehmigung nach bestimmten anderen Rechtsnormen wird durch die Genehmigung nach § 7 AtG ersetzt
 - BImSchG: siehe § 8 Abs. 2 AtG
 - Baurecht: je nach Landesbauordnung, siehe z. B. § 48 Abs. 4 BW LBO (nur §-7-Anlagen)
 - Wasserrecht: Konzentration durch Landesrecht möglich, aber derzeit wohl selten/nicht genutzt
 - § 9b Abs. 1a AtG: volle Konzentrationswirkung mit Ausnahme des Wasser- und Bergrechts
 - Ansonsten: parallele Verfahren stehen eigenständig nebeneinander, § 16 Abs. 2 AtVfV
 - § 7 Abs. 4 AtG: Beteiligung aller zuständigen Behörden
 - § 7 Abs. 2 Nr. 6 AtG: Prüfung öffentlicher Interessen

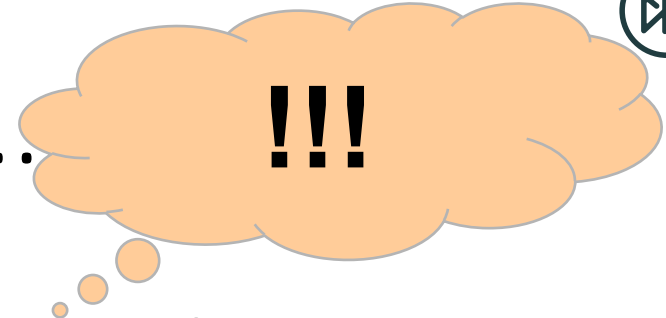
Planfeststellung und andere Genehmigungen

- Planfeststellungsbeschluss hat grundsätzlich volle Konzentrationswirkung, siehe § 75 Satz 1 VwVfG
- Ausnahmen
 - wasserrechtliche Erlaubnis oder Bewilligung, siehe § 19 Abs. 1 WHG
 - bergrechtliche Zulassungen, § 9b Abs. 5 Nr. 3 AtG
 - Zuständigkeit: jeweils BASE im Benehmen mit der jew. Fachbehörde, § 23d Satz 1 Nr. 3 und 5 AtG (siehe aber Übergangsregelungen)

Rechtsbehelfe gegen Zulassungen

- Widerspruchsverfahren, § 68 VwGO; entfällt
 - bei VAen der obersten Bundes- oder Landesbehörden (§ 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VwGO)
 - bei VAen mit UVP (§ 2a Abs. 2 AtG, § 181 Abs. 2 StrlSchG)
- Gerichtszuständigkeit:
 - Oberverwaltungsgericht (§ 48 Nrn. 1 und 2 VwGO: fast alle relevanten Genehmigungen sowie alle Planfeststellungen nach AtG), sonst Verwaltungsgericht
 - Revision zum BVerwG
- Einschätzungsprärogative/Beurteilungsspielraum/Funktionsvorbehalt: Das Gericht prüft nur, ob die Entscheidung der Behörde auf willkürfreien Annahmen und auf ausreichenden Ermittlungen beruht
- Aufschiebende Wirkung und sofortige Vollziehung (§ 80 VwGO)

Abschnitt 3: abspeichern...



!!!

- Hier ging es um das Verfahren, in dem die erforderlichen Genehmigungen erteilt werden
- Beteiligte des Genehmigungsverfahrens
- Verfahren nach der AtVfV
- UVP als Bestandteil des Genehmigungsverfahrens
- Rechtsbehelfe, aufschiebende Wirkung, Anordnung der sofortigen Vollziehung

4. Aufsicht und Änderung/Aufhebung der Genehmigung

Die „zwei Gesetzestafeln“ des Genehmigungsinhabers



Aufsicht, § 19 AtG

- Aufsicht beginnt mit Genehmigungserteilung
- Ziel der Aufsicht: Einhaltung der anwendbaren Rechtsvorschriften, der Bestimmungen des Genehmigungsbescheides und der Anordnungen der Aufsichtsbehörde (§ 19 Abs. 1 AtG)
- “Kleinere” Änderungen der Anlage werden im Aufsichtsverfahren abgewickelt. “Wesentliche” Änderungen bedürfen der Genehmigung (z. B. § 7 Abs. 1 Satz 1 AtG)
- Zutrittsrecht der Aufsichtsbehörde und des Sachverständigen (z. B. TÜV) (§ 19 Abs. 2, § 20 Satz 2 AtG)
- Für Tätigkeiten nach dem StrlSchG: § 179 Abs. 1 StrlSchG verweist auf §§ 19/20 AtG

Aufgabenteilung Genehmigung/Aufsicht

Nach Erteilung der Zulassung (in der Aufsichtsphase) gilt für die **behördliche Überwachung**:

- Aufsichtsbehörde überwacht Tätigkeit im Rahmen der Genehmigung
- Genehmigungsbehörde
 - kann Genehmigung ändern („nachträgliche Auflage“, § 17 Abs. 1 Satz 3 AtG)
 - kann bzw. muss die Genehmigung aufheben
 - Rücknahme, § 17 Abs. 2 AtG, bei ursprünglicher Rechtswidrigkeit
 - Widerruf, § 17 Abs. 3 bis 5 AtG
 - bei Wegfall von Genehmigungsvoraussetzungen, § 17 Abs. 3 Nr. 2 AtG
 - bei erheblichem oder wiederholtem Verstoß gegen Vorschriften, § 17 Abs. 3 Nr. 3 AtG
 - bei erheblicher Gefährdung, § 17 Abs. 5 AtG

Änderungen und Aufsicht

Nach Erteilung der Zulassung (in der Aufsichtsphase) gilt für **Änderungen**:

- **Wesentliche** Änderungen bedürfen einer Genehmigung/Planfeststellung durch die zuständige Behörde
 - ggf. sind Verfahrenserleichterungen möglich (Absehen von Öffentlichkeitsbeteiligung im Genehmigungsverfahren; Plangenehmigung statt PFB, siehe § 9b Abs. 1 Satz 3 AtG)
- Sonstige (**unwesentliche**) Änderungen bedürfen, wenn in der Genehmigung so geregelt (Änderungsordnung), eines Verfahrens mit der Aufsichtsbehörde
 - Meist abgestuft:
 - Zustimmung durch Aufsichtsbehörde
 - Anzeige an die Aufsichtsbehörde
 - nachträgliche Kenntnissgabe an die Aufsichtsbehörde (z.B. jährlich)

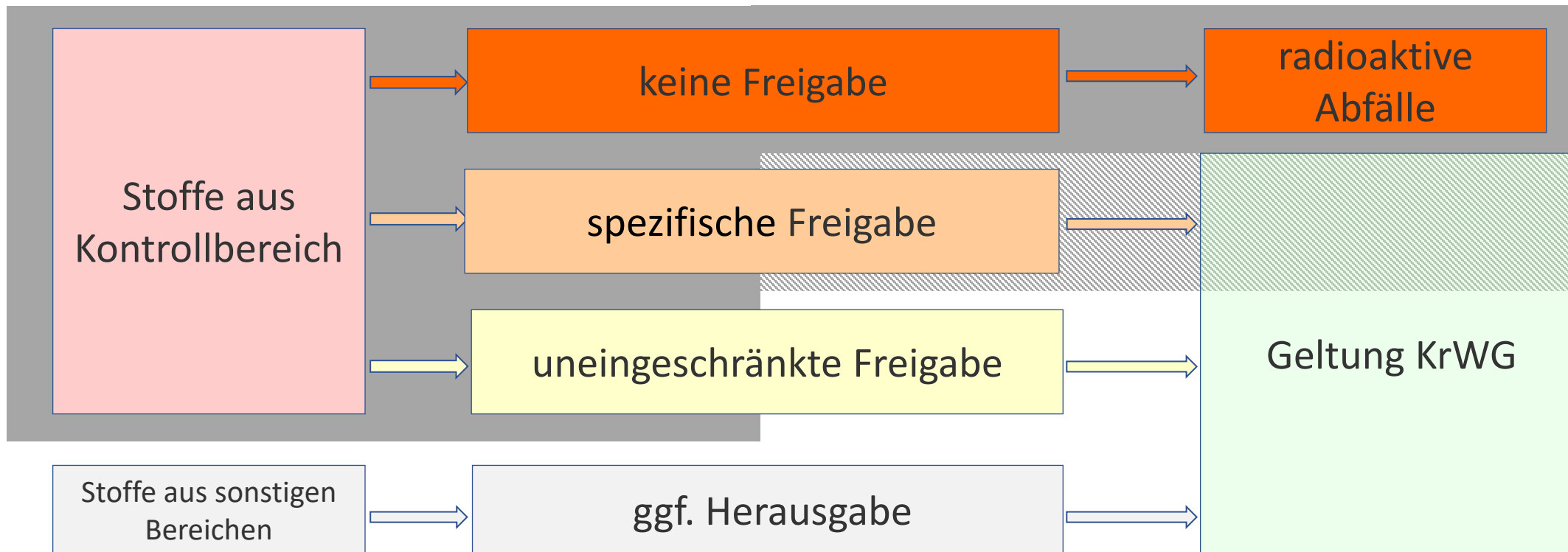
Aufsichtliche Anordnung, § 19 Abs. 3 AtG

- Anordnungen gem. § 19 Abs. 3 zur Beseitigung eines Zustandes, der
 - Gesetzen und Verordnungen widerspricht
 - der Genehmigung (einschl. nachträglichen Auflagen) widerspricht
 - eine Gefahr darstellt (Gefahrenbegriff im einzelnen umstritten)
- Gegenstand der Anordnung
 - Schutzmaßnahme
 - Betriebseinstellung (einstweilen oder endgültig – letzteres nur, wenn die Genehmigung aufgehoben ist)
- Urteil des HessVGH vom 27.02.2013 zu Biblis
 - Fehlende Anhörung des Betreibers
 - Gefahr nicht hinreichend dargetan
 - Fehlende Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit (Übermaßverbot)

Anpassung der Genehmigung an steigende Standards

- Konfliktlage: Nachrüstung vs. Bestandsschutz
- In Deutschland wurde bei KKW in der Praxis meist nachgerüstet; rechtliche Grundlagen aber sehr umstritten
 - Anpassung an veränderte Schadensvorsorge erforderlich
 - Restrisikominderung nach Möglichkeit
 - Früher: freiwillig (umstritten)
 - Seit 2010: Sorgepflicht des Betreibers nach § 7d AtG
- Problem: Fortschreiten des Standes von WuT bei Langzeitprojekten
 - Beispiel Endlager Konrad:
 - „Überprüfung der sicherheitstechnischen Anforderungen des Endlagers Konrad nach dem Stand von Wissenschaft und Technik“ (ÜsiKo)
 - Antrag bzw. Klage auf Aufhebung des PFB Konrad

Übersicht: Freigabe und Herausgabe



radioaktiver Stoff iSv § 2 AtG / § 3 StrlSchG



Weitergeltung des unter dem StrlSchG festgelegten Entsorgungsziels

Freigabe (1)

- Entlassung radioaktiver Stoffe aus der Überwachung nach dem StrlSchG oder dem StrlSchV (siehe § 68 Satz 1 Abs. 1 Nr. 1 StrlSchG)
- Rechtsgrundlagen
 - § 2 AtG / § 3 StrlSchV: Definition des radioaktiven Stoffs
 - § 68 StrlSchG: Grundsätze, Verordnungsermächtigung
 - §§ 31-42 StrlSchV: Detailregelungen
- Gesetzliche Vermutung: Stoffe und Gegenstände, die bei der genehmigten Tätigkeit anfallen (konkret: die entweder von vornherein Radioisotope enthalten oder die aufgrund der Tätigkeit kontaminiert oder aktiviert sein können), sind zunächst automatisch radioaktive Stoffe – bis zu ihrer Freigabe

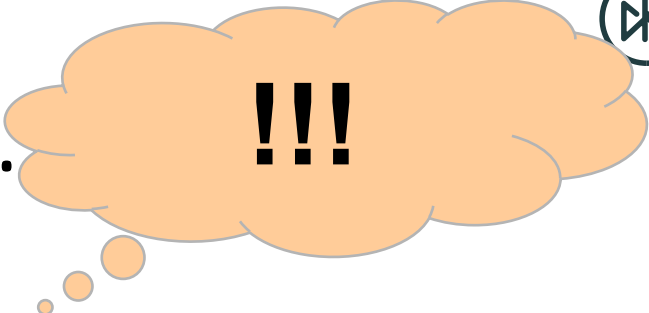
Freigabe (2)

- Verwaltungsakt: „Freigabebescheid“, § 33 Abs. 2 StrlSchV
- Nach Freigabe handelt es sich nicht mehr um einen radioaktiven Stoff, siehe § 2 Abs. 1 S. 1 i.V.m. Abs. 2 S. 1 Nr. 2 AtG / § 3 Abs. 1 S. 1 i.V.m. Abs. 2 S. 1 Nr. 2 StrlSchG
- Voraussetzung: für Einzelpersonen der Bevölkerung kann nur eine effektive Dosis im Bereich von 10 Mikrosievert pro Kalenderjahr auftreten (10 μ Sv-Konzept) (§ 31 Abs. 2 StrlSchV)
 - uneingeschränkte Freigabe: § 32 Abs. 2 StrlSchV
 - spezifische Freigabe: § 32 Abs. 3 StrlSchV
- Daraus abgeleitete Werte (Freigabewerte) in Anhang 4 Tabelle 1 StrlSchV

Herausgabe (Entlassung)

- Nicht in einer Rechtsnorm geregelt
- Stilllegungsleitfaden vom 23.06.2016, Ziff. 6.4
- Vorgehensweise für Stoffe und Gegenstände, die nicht aus dem Kontrollbereich stammen und daher nicht der Freigabe unterliegen
- Anwendungsbereich und Vorgehensweise ist in einer Genehmigungsunterlage zu beschreiben
- Praxis: stichprobenartige Messung und Plausibilitätsbetrachtung
- Ergebnis: die atomrechtliche Aufsicht endet, ohne dass es eines Freigabebescheides nach § 33 StrlSchV bedarf

Abschnitt 4: abspeichern...



!!!

- Hier ging es um das, was nach Erteilung der Genehmigung passiert
- Unterscheidung von Aufsicht einerseits und weiterem Tätigwerden der Genehmigungsbehörde andererseits
- Auswirkung einer Weiterentwicklung der Sicherheitsanforderungen

VIELEN DANK FÜR IHRE AUFMERKSAMKEIT