

Unterrichtung

Der Präsident
des Niedersächsischen Landtages
– Landtagsverwaltung –

Hannover, den 24.05.2016

Atomausstieg umsetzen - Atomkraftwerke zügig und transparent rückbauen

Beschluss des Landtages vom 12.11.2015 - Drs. 17/4590

Mit dem Atomausstieg wurde in der Bundesrepublik ein gesetzliches Ausstiegsdatum definiert. Im Jahr 2022 soll mit dem Atomkraftwerk (AKW) Lingen2/Emsland der letzte Reaktor in Niedersachsen vom Netz gehen. Um den Atomausstieg umzusetzen, genügt es jedoch nicht, den Betrieb der alten Meiler einzustellen: Die Anlagen müssen zügig zurückgebaut werden.

Drei niedersächsische Atomkraftwerke sind bereits abgeschaltet. Das AKW Stade befindet sich seit 2005 im Rückbau. Wegen unerwarteter Kontaminationen im Reaktorsockel verzögert sich der Abriss jedoch um drei bis vier Jahre. Der Rückbau des AKW Esenshamm/Unterweser wird derzeit vorbereitet. Der Betreiber will die Stilllegungsgenehmigung aber erst in Anspruch nehmen, wenn das Bundesverfassungsgericht über eine Verfassungsbeschwerde gegen den Atomausstieg entschieden hat. Das AKW Lingen 1/Emsland befindet sich seit über einem Vierteljahrhundert im sogenannten „sicheren Einschluss“. Ein Rückbauantrag wurde gestellt, der Rückbau hat jedoch noch nicht begonnen.

Das Atomrecht muss an die aktuellen Herausforderungen angepasst werden. Bislang entscheiden allein die Betreiber, ob ein Altmeiler nach der Stilllegung im sicheren Einschluss verwahrt oder direkt rückgebaut wird. Die Abwägungsgründe müssen nicht offengelegt werden, die Öffentlichkeit hat keine Möglichkeit, auf die Art der Stilllegung Einfluss zu nehmen. Zudem sieht das Atomgesetz für die Länder als Aufsichtsbehörden keine Möglichkeit vor, verbindliche Fristen für die Stilllegung zu setzen.

Auch in Bezug auf eine frühzeitige und umfassende Information und Beteiligung der Öffentlichkeit müssen neue Konzepte erarbeitet werden. Um eine transparente und belastbare Rückbauplanung zu ermöglichen, muss im Rahmen der Antragstellung ein umfassendes radiologisches Inventar der Anlage erstellt und eine Kostenkalkulation für die Stilllegung der Anlage und die Entsorgung der anfallenden Abfälle offengelegt werden.

Bei Stilllegung und Rückbau fallen große Mengen von Abfällen an, die im sogenannten Verfahren der „Freimessung“ nach Strahlenschutzverordnung für eine konventionelle Verwertung bzw. Entsorgung aus der strahlenrechtlichen Aufsicht entlassen werden. Da mit dem Atomausstieg eine große Zahl von Atomkraftwerken in einem engen Zeitraum rückgebaut wird, müssen große Abfallmengen entsorgt werden. Um die Belastungen der Bevölkerung so gering wie möglich zu halten, muss die Freigabepraxis überprüft werden.

Der Landtag begrüßt, dass sich die Landesregierung für die Sicherung der Rückstellungen der Betreiber für Stilllegung, Rückbau und Entsorgung einsetzt.

Der Landtag fordert die Landesregierung auf,

1. ein Gesamtinventar aller Atomabfälle zu erstellen bzw. offenzulegen, die in niedersächsischen Atomanlagen angefallen bzw. noch zu erwarten sind. Neben Abfallmengen und Konditionierungsgrad sind auch die stoffliche Abfallart, die erwartete Wärmeentwicklung, das radioaktive Inventar, die vorliegenden Leitnuklide mit Halbwertszeiten sowie die Besitzverhältnisse anzugeben,

2. Konzepte zu entwickeln zur frühzeitigen Information und umfassenden Beteiligung der Bevölkerung bei der Stilllegung niedersächsischer Atomanlagen und neue Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung als Pilotprojekt beim Rückbau des AKW Unterweser/Esenshamm umzusetzen,
3. sich im Rahmen der Bund-Länder-Beratungen zur Umsetzung der europäischen Grundnormen im Strahlenschutz dafür einzusetzen, die Freigabepaxis für radioaktive Abfälle zu überprüfen.

Der Landtag fordert die Landesregierung auf, sich auf Bundesebene für Änderungen des Atomrechts einzusetzen, um

1. feste Fristen für die Beantragung der Stilllegung von Atomkraftwerken zu definieren, sodass die Stilllegungsarbeiten unmittelbar nach Betriebseinstellung beginnen können,
2. im Genehmigungsverfahren zur Stilllegung von Atomkraftwerken eine vergleichende Prüfung der Stilllegungsoptionen „direkter Rückbau“ und „sicherer Einschluss“ mit Öffentlichkeitsbeteiligung verbindlich zu machen,
3. eine umfassende Beteiligung der Öffentlichkeit und frühzeitige Informationspflichten gesetzlich zu verankern.

Antwort der Landesregierung vom 20.05.2016

Zu den Nummern 1 bis 3 der Landtagsentschließung (bezogen auf die Landesebene) wird Folgendes ausgeführt:

Zu 1:

MU beabsichtigt, in einem ersten Schritt einen Bericht mit dem Titel „Gesamtinventar aller Atomabfälle des Landes Niedersachsen“ mit Stand zum 31.12.2015 zu erstellen. Hierzu sollen zunächst alle vorhandenen Datenquellen ausgewertet werden, insbesondere

- das „Verzeichnis radioaktiver Abfälle“ (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit [BMUB], 2015),
- der Bericht zur „Joint Convention“ (BMUB, 2014),
- das „Nationale Entsorgungsprogramm“ (BMUB, 2015),
- die Entsorgungsvorsorgenachweise gemäß § 9 a Abs. 1 a Atomgesetz (AtG),
- die Jahresmeldungen der Abfallverursacher an das Bundesamt für Strahlenschutz gemäß § 9 i AtG,
- die Datenbank „Abfallfluss-Verfolgungs- und Produkt-Kontrollsystem“ der Abfallverursacher sowie
- weitere Informationen, die im Rahmen der aufsichtlichen Tätigkeit des MU und der im Auftrag des MU tätigen Sachverständigen recherchiert oder gegebenenfalls angefordert werden.

Im Sinne einer länderübergreifenden möglichst einheitlichen Vorgehensweise ist beabsichtigt, sich zunächst mit dem Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein über das Projekt auszutauschen sowie Format, Quellen und Umfang der Datenerhebung bzw. Berichterstellung abzustimmen. Ein erstes diesbezügliches Treffen auf Arbeitsebene ist für Ende Mai 2016 geplant.

Auf Basis der vorliegenden bzw. recherchierten Datenquellen soll zunächst eine Zusammenführung der vorhandenen Daten zu den niedersächsischen Lagerstätten und den darin eingebrachten Behältnissen erfolgen. In einem späteren Projektstadium können dann detailliertere Angaben wie Leitnuklide, stoffliche Bestandteile etc. erfasst werden. Eine spätere Übertragbarkeit der Daten auf eine bundesweite Lösung ist bei der Speicherung zu berücksichtigen.

Unbeschadet der bereits begonnenen Initiative der Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein ist festzuhalten, dass die langfristige Dokumentation aller verfügbarer Daten radioaktiver Abfälle von entscheidender Bedeutung für die gesamte Kette der nuklearen Entsorgung ist. Es muss daher sichergestellt sein, dass die Erstellung einer umfassenden Bilanz aller radioaktiven Abfälle als gesamtstaatliche Aufgabe und Verpflichtung angesehen und im Sinne eines Wissenstransfers stetig fortgeschrieben wird. Die zurzeit bestehende Endlagerkommission hat sich im Zuge ihrer Beratungen bereits umfassend mit diesem Thema beschäftigt und wird im Berichtskapitel 6.6 voraussichtlich Empfehlungen an den Deutschen Bundestag aussprechen. Danach sollen durch eine Ergänzung des Atomgesetzes bereits heute verbindliche gesetzliche Regelungen geschaffen werden, die den Anforderungen an die umfassende Erhebung und Archivierung aller entsorgungsrelevanten Daten zweckorientiert für jede Phase der Abbau-, Zwischenlager- und Entsorgungsprozesse grundsätzlich Rechnung tragen. Weiterhin soll durch Einführung einer Verordnungsermächtigung einer zentralen staatlichen Stelle (Bundesbehörde) die Befugnis gegeben werden, jeweils anlass- und zweckbezogen konkrete, detaillierte Daten und Angaben von den Abfallverursachern erheben, speichern und veröffentlichen zu können sowie die nähere Ausgestaltung der gesetzlich normierten Pflichten durch untergesetzliches Regelwerk vorzunehmen. Eine derartige umfassende gesetzliche Grundlage bzw. Befugnis besteht zumindest für die abgebrannten Brennelemente und hoch radioaktiven Abfälle derzeit noch nicht.

Zu 2:

Die E.ON Kernkraft GmbH hat mit Schreiben vom 04.05.2012 sowie 20.12.2013 den Antrag auf Genehmigung zur Stilllegung und zum Abbau des Kernkraftwerks Unterweser (KKU) gemäß § 7 Abs. 3 AtG beim MU als zuständiger Genehmigungsbehörde gestellt. Gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 und §§ 3 a und 3 b des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) in Verbindung mit Nr. 11.1 der Anlage 1 zum UVPG sowie § 19 b der Atomrechtlichen Verfahrensverordnung (AtVfV) ist im Rahmen des Genehmigungsverfahrens eine Umweltverträglichkeitsprüfung für die insgesamt geplanten Maßnahmen zur Stilllegung und zum Abbau der Anlage oder von Anlagenteilen durchzuführen. Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist nach § 2 Abs. 1 UVPG in Verbindung mit § 2 a AtG ein unselbständiger Teil des Genehmigungsverfahrens.

Die E.ON Kernkraft GmbH hat zudem mit Schreiben vom 20.06.2013 die Erteilung einer Genehmigung gemäß § 7 Abs. 1 Strahlenschutzverordnung (StrlSchV) für den Betrieb eines neu zu errichtenden Lagers Unterweser für radioaktive Abfälle (LUnA) am Standort des KKU beim MU als zuständiger Genehmigungsbehörde beantragt. Für die Errichtung des Lagers und den Umbau eines Betriebsgebäudes wurden außerdem am 04.03.2015 Anträge beim Landkreis Wesermarsch als unterer Bauaufsichtsbehörde auf Erteilung von zwei Baugenehmigungen gemäß § 59 Abs. 1 und § 64 Niedersächsische Bauordnung (NBauO) gestellt. Gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 und §§ 3 a und 3 b UVPG in Verbindung mit Nr. 11.3 der Anlage 1 zum UVPG ist im Rahmen der Genehmigungsverfahren eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen.

Nach der Feststellung der Auslegungsreife der Anträge sowie der vorgelegten Unterlagen wurden die Vorhaben gemäß § 4 AtVfV und § 73 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) am 23.09.2015 im Niedersächsischen Ministerialblatt, in der Nordwest-Zeitung, in der Kreiszeitung Wesermarsch, in der Nordsee-Zeitung, im Weser Kurier und in den Bremer Nachrichten bekanntgemacht. Darauf wurde im Bundesanzeiger am 21.09.2015 hingewiesen.

In der Bekanntmachung wurde der Inhalt der Anträge wiedergegeben und u. a. dargelegt, dass die Anträge und Unterlagen für den Zeitraum von zwei Monaten und zwar vom 01.10.2015 bis 30.11.2015 bei folgenden Behörden zur Einsichtnahme ausliegen:

- Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz,
- Landkreis Wesermarsch,
- Gemeinde Stadland,
- Stadt Nordenham,
- Gemeinde Loxstedt,
- Gemeinde Hagen im Bremischen.

Die Auslegung erfolgte damit über die Anforderungen der AtVfV hinaus nicht nur bei der Genehmigungsbehörde und an einer geeigneten Stelle in der Nähe des Standorts des Vorhabens, sondern in allen Gemeinden, von denen Teile im Umkreis von vier Kilometern um den Standort liegen.

Daneben wurden die Vorhaben auf der Internetseite des MU zu den vorgenannten Terminen veröffentlicht. Auf die Veröffentlichung im Internet wurde in der Bekanntmachung auch hingewiesen.

In der Bekanntmachung wurde gemäß § 5 Abs. 1 und 2 und § 7 Abs. 1 Satz 1 AtVfV dazu aufgefordert, etwaige Einwendungen gegen die Vorhaben bei einer der vorgenannten Dienststellen innerhalb der Auslegungsfrist vorzubringen. Ebenfalls wurde darauf hingewiesen, dass im Rahmen des Genehmigungsverfahrens die Genehmigungsbehörde die rechtzeitig erhobenen Einwendungen gemäß §§ 8 ff. AtVfV mündlich erörtern wird (Erörterungstermin) und dass dieser Termin in der gleichen Weise wie die Vorhaben bekanntgemacht wird.

Für die Stilllegung und den Abbau des KKKU wurden folgende Anträge und Unterlagen ausgelegt:

- der Antrag nach § 7 Abs. 3 AtG vom 04.05.2012,
- der Antrag nach § 7 Abs. 3 AtG (Erweiterung) vom 20.12.2013,
- der Sicherheitsbericht „Stilllegung und Abbau des Kernkraftwerkes Unterweser (KKU) und Betrieb des Lagers für radioaktive Abfälle Unterweser (LUnA)“ (Stand: 18.06.2015),
- die Kurzbeschreibung „Stilllegung und Abbau des Kernkraftwerkes Unterweser (KKU) und Betrieb des Lagers für radioaktive Abfälle Unterweser (LUnA)“ (Stand: Juni 2015),
- die Umweltverträglichkeitsuntersuchung „Stilllegung und Abbau des Kernkraftwerkes Unterweser (KKU) und Errichtung und Betrieb des Lagers Unterweser für radioaktive Abfälle (LUnA)“, (Stand: 25.06.2015),
- die Umweltauswirkungen beim konventionellen Abbruch „Betrachtung der Umweltauswirkungen beim konventionellen Abbruch der Gebäude des Kernkraftwerkes Unterweser“ (Stand: 19.06.2015),
- die artenschutzfachliche Betrachtung „Stilllegung und Abbau des Kernkraftwerkes Unterweser (KKU) und Errichtung und Betrieb des Lagers Unterweser für radioaktive Abfälle (LUnA)“, (Stand: 22.06.2015),
- die Natura-2000-Verträglichkeitsprognose „Stilllegung und Abbau des Kernkraftwerkes Unterweser (KKU) und Errichtung und Betrieb des Lagers Unterweser für radioaktive Abfälle (LUnA)“, (Stand: 22.06.2015),
- das Artprotokoll Kleiner Wasserfrosch,
- das Artprotokoll Brutvögel,
- das Artprotokoll Fledermaus,
- das Artprotokoll Zauneidechse,
- das Dokument „Abfall- und Reststoffkonzept“ (Revision 3 vom 18.05.2015) und
- das Dokument „Abgabe von radioaktiven Stoffen an andere Genehmigungsinhaber“ (Revision 1 vom 09.12.2014).

Für das LUnA wurden folgende Anträge und Unterlagen ausgelegt:

- der Antrag nach § 7 Abs. 1 StrlSchV vom 20.06.2013,
- der Sicherheitsbericht „Stilllegung und Abbau des Kernkraftwerkes Unterweser (KKU) und Betrieb des Lagers für radioaktive Abfälle Unterweser (LUnA)“ (Stand: 18.06.2015),
- die Kurzbeschreibung „Stilllegung und Abbau des Kernkraftwerkes Unterweser (KKU) und Betrieb des Lagers für radioaktive Abfälle Unterweser (LUnA)“ (Stand: Juni 2015),

- die Umweltverträglichkeitsuntersuchung „Stilllegung und Abbau des Kernkraftwerkes Unterweser (KKU) und Errichtung und Betrieb des Lagers Unterweser für radioaktive Abfälle (LUnA)“, (Stand: 25.06.2015),
- die artenschutzfachliche Betrachtung „Stilllegung und Abbau des Kernkraftwerkes Unterweser (KKU) und Errichtung und Betrieb des Lagers Unterweser für radioaktive Abfälle (LUnA)“, (Stand: 22.06.2015),
- die Natura-2000-Verträglichkeitsprognose „Stilllegung und Abbau des Kernkraftwerkes Unterweser (KKU) und Errichtung und Betrieb des Lagers Unterweser für radioaktive Abfälle (LUnA)“, (Stand: 22.06.2015),
- das Artprotokoll Kleiner Wasserfrosch,
- das Artprotokoll Brutvögel,
- das Artprotokoll Fledermaus,
- das Artprotokoll Zauneidechse,
- die beiden Anträge (Neubau Lagerhalle sowie Umbau eines Betriebsgebäudes) auf Baugenehmigungen nach § 64 NBauO vom 04.03.2015,
- die beiden Bau- und Betriebsbeschreibungen zu den beiden Bauanträgen sowie
- Zeichnungen zu den beiden Bauanträgen.

Die Unterlagen Sicherheitsbericht, Kurzbeschreibung und Umweltverträglichkeitsuntersuchung waren dabei zusammenfassend erstellt.

Es wurden zu den Vorhaben rechtzeitig 26 Einwendungen von insgesamt 1 157 Personen/Institutionen erhoben. Zudem erfolgte eine Behördenbeteiligung.

Die Bekanntmachung des Erörterungstermins ab dem 23.02.2016 erfolgte am Mittwoch, dem 20.01.2016, ebenfalls in den bereits oben genannten Tageszeitungen. Der Hinweis im Bundesanzeiger erschien am 19.01.2016.

Der Erörterungstermin für die Vorhaben wurde zusammenfassend vom 23.02.2016 bis zum 26.02.2016 durchgeführt; die Erörterung dauerte mithin vier Verhandlungstage. In dem Erörterungstermin wurden über die Regelungen der AtVfV hinaus nicht nur die Einwendungen, sondern auch die behördlichen Stellungnahmen aus dem Behördenbeteiligungsverfahren berücksichtigt.

Die Einwendungen werden in den einzelnen Genehmigungsverfahren weiter geprüft und in den Entscheidungen zu den Genehmigungsanträgen behandelt werden. Die Entscheidungen zu den atomrechtlichen Genehmigungsbescheiden sind wiederum öffentlich bekanntzumachen.

Außerdem sind im Haushalt des MU für das Jahr 2016 Mittel in Höhe von 80 000 Euro zur Unterstützung von Vorhaben einer begleitenden Öffentlichkeitsbeteiligung beim Abbau von Kernkraftwerken eingestellt. Die Mittel sind adressiert an die Landkreise, deren Einwohnerinnen und Einwohner unmittelbar von dem Abbau betroffen sind. Die Landkreise können Anträge auf Zuwendungen für Vorhaben der begleitenden Öffentlichkeitsbeteiligung formlos beim MU stellen. In der Pressemitteilung 76/2016 vom 21.03.2016 wurde auf diese neue Initiative hingewiesen.

Im Übrigen wirkt die Behörde nach § 25 Abs. 3 VwVfG darauf hin, dass der Träger des Vorhabens bei der Planung von Vorhaben, die nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange Dritter haben können, die betroffene Öffentlichkeit frühzeitig - möglichst bereits vor Stellung des Antrags - über die Ziele des Vorhabens, die Mittel, es zu verwirklichen, und die voraussichtlichen Auswirkungen unterrichtet. Die Entscheidung über eine solche frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung obliegt dem Träger des Vorhabens.

Zudem unterrichtet der Träger des Vorhabens gegebenenfalls im Rahmen seiner Öffentlichkeitsarbeit.

Zu 3:

Die Freigabewerte nach § 29 StrlSchV, die im Übrigen nicht nur für Inhaber kerntechnischer Anlagen, sondern auch für Inhaber einer Genehmigung nach § 7 StrlSchV (Umgang mit sonstigen radioaktiven Stoffen) oder § 11 Abs. 2 StrlSchV (Betrieb einer Anlage zur Erzeugung ionisierender Strahlen) gelten, sind gerade unter deutscher Mitwirkung im europäischen Rahmen in der EU-Richtlinie 2013/59/Euratom zur Festlegung grundlegender Sicherheitsnormen für den Schutz vor den Gefahren einer Exposition gegenüber ionisierender Strahlung vom 05.12.2013 neu geregelt worden und innerhalb von vier Jahren in deutsches Recht umzusetzen. Im Rahmen dieser Gesetzesberatungen sind auch aktuelle Erkenntnisse zum Strahlenschutz zu bewerten.

Das MU ist im Rahmen der Bund-Länder-Beratungen beteiligt, federführend ist das BMUB.

Zu den Nummern 1 bis 3 der Landtagsentschließung (bezogen auf die Bundesebene) wird Folgendes ausgeführt:

Zu 1:

Die Stilllegung eines Kernkraftwerks bedarf nach § 7 Abs. 3 AtG der Genehmigung, die nur erteilt werden darf, wenn die Genehmigungsvoraussetzungen nach § 7 Abs. 2 AtG erfüllt sind. Hierzu sind nach §§ 2 und 3 AtVfV ein entsprechender Antrag und umfangreiche Unterlagen vorzulegen; die Erstellung solcher Unterlagen und der Prüfprozess im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren sind zeitaufwendig.

Die Berechtigung zum Leistungsbetrieb für alle Kernkraftwerke ist gemäß § 7 Abs. 1 a AtG befristet. Aufgrund dieses planmäßigen Endes des Leistungsbetriebs haben die Betreiber der Kernkraftwerke schon aus betriebswirtschaftlichen Gründen (zur Vermeidung unnötiger Stillstandskosten bis zur Erlangung einer Stilllegungsgenehmigung) ein Eigeninteresse an einer rechtzeitigen Antragstellung und Vorlage der Unterlagen.

Für alle acht Kernkraftwerke, deren Berechtigung zum Leistungsbetrieb aufgrund § 1 a Nr. 1 AtG zum 06.08.2011 erloschen ist, sind Anträge zur Stilllegung und zum direkten Abbau gestellt. Für das Kernkraftwerk Grafenrheinfeld, dessen Berechtigung zum Leistungsbetrieb aufgrund § 1 a Nr. 1 AtG zum 31.12.2015 erloschen ist, ist ein Antrag zur Stilllegung und zum direkten Abbau gestellt. Für das Kernkraftwerk Gundremmingen B, dessen Berechtigung zum Leistungsbetrieb aufgrund § 1 a Nr. 1 AtG spätestens zum 31.12.2017 erlischt, ist ein Antrag zum direkten Abbau gestellt. Die Genehmigungsverfahren befinden sich zum Teil in einem weit fortgeschrittenen Stadium.

Zu 2:

In dem gerade vorgelegten Abschlussbericht „Verantwortung und Sicherheit - Ein neuer Entsorgungskonsens“ der Kommission zur Überprüfung der Finanzierung des Kernenergieausstiegs (KFK) vom 27.04.2016 wird in der Zusammenfassung zu diesem Thema Folgendes festgestellt: „Die KFK empfiehlt darüber hinaus, das bisherige Wahlrecht zwischen sicherem Einschluss und direktem Rückbau abzusuchen und den direkten Rückbau verbindlich vorzuschreiben. Ergänzend sollen Bund und Länder dafür Sorge tragen, dass die Stilllegungs- und Rückbaugenehmigungen schneller und effizienter erteilt werden.“

Vor diesem Hintergrund wird eine Initiative der Landesregierung für erfolglos erachtet.

Zu 3:

Vgl. die Ausführungen zu Nummer 2 (bezogen auf die Landesebene).

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass in der Kommission zur Lagerung hoch radioaktiver Stoffe Maßnahmen zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und zur Transparenz im Standortauswahlgesetz bzw. im Atomgesetz beraten werden. Die Beratungen sind noch nicht abgeschlossen.