

Auswirkungen des EU Rechts auf den nationalen Umgang mit Atommüll

Das regulatorische Sicherheitsregime der EU seit 2003

.

Kurzprofil BBH



Becker Büttner Held gibt es seit 1991. Bei uns arbeiten Rechtsanwälte, Wirtschaftsprüfer und Steuerberater – sowie Ingenieure, Berater und weitere Experten in unserer BBH Consulting AG. Wir betreuen über 3.000 Mandanten und sind die führende Kanzlei für die Energie- und Infrastruktur-wirtschaft.

BBH ist bekannt als „die“ Stadtwerke-Kanzlei. Wir sind aber auch viel mehr. In Deutschland und auch in Europa. Die dezentralen Versorger, die Industrie, Verkehrsunternehmen, Investoren sowie die Politik, z.B. die Europäische Kommission, die Bundesregierung, die Bundesländer und die öffentlichen Körperschaften, schätzen BBH.

- ▶ rund 250 Berufsträger, rund 550 Mitarbeiter
- ▶ Büros in Berlin, München, Köln, Hamburg, Stuttgart und Brüssel

Dr. Dörte Fouquet



Dr. Dörte Fouquet ist auf Europarecht und internationale Rechtsbeziehungen spezialisiert, mit Schwerpunkt im Wettbewerbs-, Infrastruktur-, Energie- und Umweltrecht und berät insbesondere Unternehmen, Finanzinstitute, Verbände und Regierungsstellen in Deutschland und anderen Mitgliedstaaten, EU Institutionen und im internationalen Bereich.

30 Jahre Kompetenz im Energierecht, e.g. Atomrecht

25 Jahre im EU Recht, e.g. Wettbewerbsrecht

- ▶ Studium der Rechtswissenschaften in Marburg und Hamburg
- ▶ 1982 Wissenschaftliche Assistentin, Universität Hamburg
- ▶ 1988 Behörde für Umwelt und Energie, Hamburg
- ▶ 1991 Verbindungsbüro Hamburgs und Schleswig-Holsteins zur Europäischen Kommission in Brüssel
- ▶ 1993 Partnerin der Kanzlei Kuhbier Brüssel
- ▶ Seit 2011 Partnerin bei BBH Brüssel

Rechtsanwältin · Partner

1000 Brüssel, Belgien · Avenue Marnix 28 · Tel +32 (0)2 204 44-12 · doerte.fouquet@bbh-online.be

Übersicht

1. Woher wir kommen?
2. Die Kompetenz Europas für Rechtsetzung im Bereich nukleare Sicherheit und Abfall
3. Die Richtlinie 2011/70/EU – Hintergrund
4. Die RL 2011/70/Euratom - Wesentliche Elemente und Auftrag an die Mitgliedstaaten
5. Umsetzung in den MS

Übersicht

1. Woher wir kommen?
2. Die Kompetenz Europas für Rechtsetzung im Bereich nukleare Sicherheit und Abfall
3. Die Richtlinie 2011/70/EU – Hintergrund
4. Die RL 2011/70/Euratom - Wesentliche Elemente und Auftrag an die Mitgliedstaaten
5. Umsetzung in den MS

From *'too cheap to meter'* to *'too expensive to bear'* and *'devil may care'* or *'nach mir die Sintflut'*

BBH



What does Atomic Energy really mean to you?
Dramatic new developments in medicine, agriculture, and industry promise long-time benefits for us all
Union Carbide advertisement, May 1953

EU Kommission , 22. 8. 2011

- ▶ “At this stage, there is still no disposal facility in operation available in the EU, or for that matter anywhere in the world, for the most hazardous radioactive waste i.e. that represented by the categories HLW and spent fuel to be disposed of directly. These materials remain stored in temporary surface and near surface storage facilities in those EU Member States with active or past nuclear power programmes.”
- ▶ Quelle: Commission Staff Working Paper - Seventh Situation Report Radioactive Waste and Spent Fuel Management in the European Union, SEC(2011) 1007 final, S. 14)

Übersicht

1. Woher wir kommen?
2. Die Kompetenz Europas für Rechtsetzung im Bereich nukleare Sicherheit und Abfall
3. Die Richtlinie 2011/70/EU – Hintergrund
4. Die RL 2011/70/Euratom - Wesentliche Elemente und Auftrag an die Mitgliedstaaten
5. Umsetzung in den MS

EURATOM

1. Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG), einer der Römischen Gründungsverträge von 1957
2. Alle 28 Mitgliedstaaten sind unter dem EURATOM Vertrag verbunden
 1. Auch die MS, die keine Atomkraft haben; Grund: Einheitliche europäische Akte (EEA), nach der man als beitragswilliger Staat zur Europäischen Gemeinschaft/EU nur allen Verträgen beitreten kann.
3. Aufgaben:
 1. Einheitliche Sicherheitsnormen für Gesundheitsschutz Bevölkerung – Arbeitskräfte
 2. („regelmässige und gerechte“) Versorgung aller Verbraucher mit Erzen und Kernbrennstoffen
 3. Kontrolle der Verwendung der Kernbrennstoffe
 4. Eigentumsrechte an den besonders spaltbaren Stoffen
 5. Verbindungen zu der internationalen Atomwelt

ENSREG

1. European Nuclear Safety Regulators Group
2. (High level Group – HLG), durch Initiative der dt. Bundesregierung im Rat 2007 eingerichtet zur Gewährleistung der Sicherheit kerntechnischer Anlagen sowie sichere Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle
3. Vier Arbeitsgruppen (Vertreter der Kommission und der MS)
4. Verantwortlich für durchgeführten Stresstests nach Fukushima mit anschließenden Peer Reviews
5. Mitarbeit an Modifizierung der Richtlinie(RL) über Gemeinschaftsrahmen für nukleare Sicherheit kerntechnischer Anlagen (Juni 2009 – RL 2009/71/EURATOM mit ÄnderungsRL v Juli 2014 (RL 2014/87/EURATOM)
6. Sowie RL über Gemeinschaftsrahmen für die verantwortliche und sichere Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle (RL 2011/70/EURATOM)

WENRA

1. Western European Nuclear Regulators' Association
2. 1999 – Beitrittsverhandlungen mit MOE Staaten – Entwicklung gemeinsamer Position zur Sicherheit der Kernkraftwerke in den Beitrittsstaaten
3. 2000- Bericht zum Status der Sicherheitsbehörden und der Sicherheit der Kernkraftwerke in den Beitrittsländern
4. WENRA heute: Netzwerk der EU Aufsichtsbehörden der MS, Austauschfunktion, Harmonisierung der nationalen Regelwerke

WGWD

1. Working Group on Waste and Decommissioning
2. Arbeiten zur
 1. Zwischenlagerung radioaktiver Abfälle u. bestrahlte Brennelemente
 2. Stilllegung kerntechnischer Anlagen und Endlagerung

Übersicht

1. Woher wir kommen?
2. Die Kompetenz Europas für Rechtsetzung im Bereich nukleare Sicherheit und Abfall
3. Die Richtlinie 2011/70/EU – Hintergrund
4. Die RL 2011/70/Euratom - Wesentliche Elemente und Auftrag an die Mitgliedstaaten
5. Umsetzung in den MS

Das Europäische Atomrecht für Sicherheit und Abfall

BBH

Bis zum Unfall in Tschernobyl in 1986 – keine besonderen Initiativen, Rechtsakte, die EURATOM als Rechtsgrundlage hatten – mit Ausnahme Finanzierung/Forschung und Radiation- Safety regulations

- Eher Schattendasein im Europäischen Integrationsprozess.

Nukleare Sicherheit nach Tschernobyl in erster Linie Auseinandersetzung mit der Sicherheit in der ehemaligen Sowjetunion, nicht so sehr in Bezug auf die Mitgliedstaaten

Bis 2001 Vorrang der Energie Souveränität der MS - Annahme des Fehlens einer Rechtsgrundlage, Sicherheitsrichtlinien aufgrund von EAG zu erlassen,

Turning Point: EuGH C-29/99 Kommission gegen Rat –

- Teilweise Nichtigerklärung eines Ratsbeschlusses aus 1998 über die Genehmigung des Beitritts der EAG zum internationalen Übereinkommen über nukleare Sicherheit mit Beschränkung der Zuständigkeit der Gemeinschaft auf Artikel 15 und Artikel 16 II des Übereinkommens
- Kommission gewann, Zuständigkeitserweiterung/-klärung durch das Gericht

Folge von C 29/99

Keine weiteren rechtlichen Hürden, dass die Kommission Richtlinien zu atomarer Sicherheit und Nuklearabfall auf den Weg bringt.

Hohe politische Barrieren, keine EU Rechtssetzung auf den Weg zu bringen

Zwei wichtige Richtlinien wurden verabschiedet:

- Die Gemeinschaftsrahmen (GR) für nukleare Sicherheit kerntechnischer Anlagen 2009/71/EURATOM
- GR für die verantwortliche und sichere Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle 2011/70/EURATOM
- Bis zur Verabschiedung beider Rahmen dauerte es seit 2003, die Kommission sah sich zwischendurch gezwungen, die Vorschläge zurückzuziehen und dann neue Anläufe zu machen.

Im Ergebnis wiederholen beide Richtlinien eher, was im internationalen Rahmen (*insb. IAEA Nuclear Safety Convention bzw. IAEA Convention on Safety of spent fuel management and safety of radioactive waste management*) bereits festgelegt wurde und haben insoweit keinen übermäßig hohen Mehrwert.

Rolle des EU Parlaments

- ▶ Untergeordnet -Laut EAG nur beratende Funktion des EP
- ▶ EP hatte mehrfach über Entschlüsse versucht, die Rechtsgrundlage für Sicherheitsfragen auf die Umweltschutzbestimmungen des AEUV zu legen, um so ein ordentliches Gesetzgebungsverfahren unter dem EGV , resp. AEUV zu erhalten
- ▶ EP: Nukleare Sicherheit als Angelegenheit im Interesse der Gemeinschaft, EU Ebene auch zu beteiligen in Fragen etwa Laufzeitverlängerung und Genehmigung neuer Anlagen - bislang erfolglose Bemühung
- ▶ EP und Abfall: Entschlüsselung aus 2007 „Bewertung von EURATOM-50 Jahre europ Atomenergiepolitik: Forderung nach EU harmonisierten Noemen für die Abfallbehandlung und Endlagerung

Übersicht

1. Woher wir kommen?
2. Die Kompetenz Europas für Rechtsetzung im Bereich nukleare Sicherheit und Abfall
3. Die Richtlinie 2011/70/EU – Hintergrund
4. Die RL 2011/70/Euratom - Wesentliche Elemente und Auftrag an die Mitgliedstaaten
5. Umsetzung in den MS

Richtlinie 2011/70/EURATOM

- ▶ Rechtsgrundlage Art. 31 und 32 EAG
- ▶ Die RL 2011/70/EURATOM schafft europäischen Gemeinschaftsrahmen für die verantwortungsvolle und sichere Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle, um zu vermeiden,
 - dass künftigen Generationen unangemessene Lasten aufgebürdet werden.
- ▶ Fokus auf geeignete innerstaatliche Vorkehrungen für ein hohes Sicherheitsniveau bei der Entsorgung.
- ▶ Nationaler Entsorgungsprogramme für eine verantwortungsvolle und sichere Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle

RI 2011/70/EURATOM (II)

- ▶ Pflichten für die Inhaber von Zulassungen (Genehmigungen und Planfeststellungsbeschlüsse) für Anlagen und Einrichtungen der nuklearen Entsorgung
- ▶ für den Bereich der Entsorgung die Pflicht der Mitgliedstaaten – wie für kerntechnische Anlagen durch die Richtlinie 2009/71/EURATOM –, mindestens alle zehn Jahre
- ▶ Selbstbewertung des Gesetzes-, Vollzugs- und Organisationsrahmens des Behördenhandelns im Bereich der Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle sowie des Nationalen Entsorgungsprogramms einschließlich der Umsetzung dieses Programms vorzunehmen.

Merkmale der RL 2011/70/Euratom

- ▶ gilt für alle zivilen kerntechnischen Anlagen,.
- ▶ hindert nicht, in Übereinstimmung mit dem Gemeinschaftsrecht weitergehende Sicherheitsmaßnahmen zu ergreifen.
- ▶ Nationaler Gesetzes- und Vollzugsorganisationsrahmen Pflicht
- ▶ Einbeziehung und Information der Öffentlichkeit (Art. 8)
- ▶ regelmäßige Berichterstattung der MS an die Kommission (Art. 9) 1. Bericht aller MS war im August 2015 fällig
- ▶ Pflicht zu nationalen Programmen für die Entsorgung bis zur Endlagerung Art. 11 ff)

RL 2011/72/EURATOM und Ausfuhr radioaktiver Abfälle

- ▶ EU Kommission wollte vollständiges Verbot,
- ▶ EP unterstützte die Komm in ihrer EntschlieÙung von Juli 2011 beim vollständigen Ausfuhrverbot
- ▶ Der Rat wollte kein vollständiges Verbot, sondern Ausfuhr möglich unter strengen Auflagen - Der Rat setzte sich durch
- ▶ Prinzip der MS Verantwortung als Regelfall in Art. 4 Abs. 4, mit Ausnahmen und Berichtspflicht an Kommission
 - „Radioaktive Abfälle werden in dem Mitgliedstaat endgelagert, in dem sie entstanden sind, es sei denn, zum Zeitpunkt der Verbringung war — unter Berücksichtigung der von der Kommission in Einklang mit Artikel 16 Absatz 2 der Richtlinie 2006/117/Euratom festgelegten Kriterien — ein Abkommen zwischen dem betreffenden Mitgliedstaat und einem anderen Mitgliedstaat oder einem Drittstaat in Kraft, nach dem eine Anlage zur Endlagerung in einem dieser Staaten genutzt wird.....“

Übersicht

1. Woher wir kommen?
2. Die Kompetenz Europas für Rechtsetzung im Bereich nukleare Sicherheit und Abfall
3. Die Richtlinie 2011/70/EU – Hintergrund
4. Die RL 2011/70/Euratom - Wesentliche Elemente und Auftrag an die Mitgliedstaaten
5. Umsetzung in den MS

Umsetzungspflicht

- ▶ Art. 15 – bis zum 23. 8. 2013 in nationales Recht umzusetzen
- ▶ Kommission wird nervös in Bezug auf Deutschland:
- ▶ Umsetzung noch nicht erfolgt, 26. 8. 2015 Bundesregierung:
- ▶ Entwurf eines vierzehnten Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes Drs. 18/5865

Deutsche Zuständigkeiten für atomaren Abfall iSd RI 2011/70/EURATOM

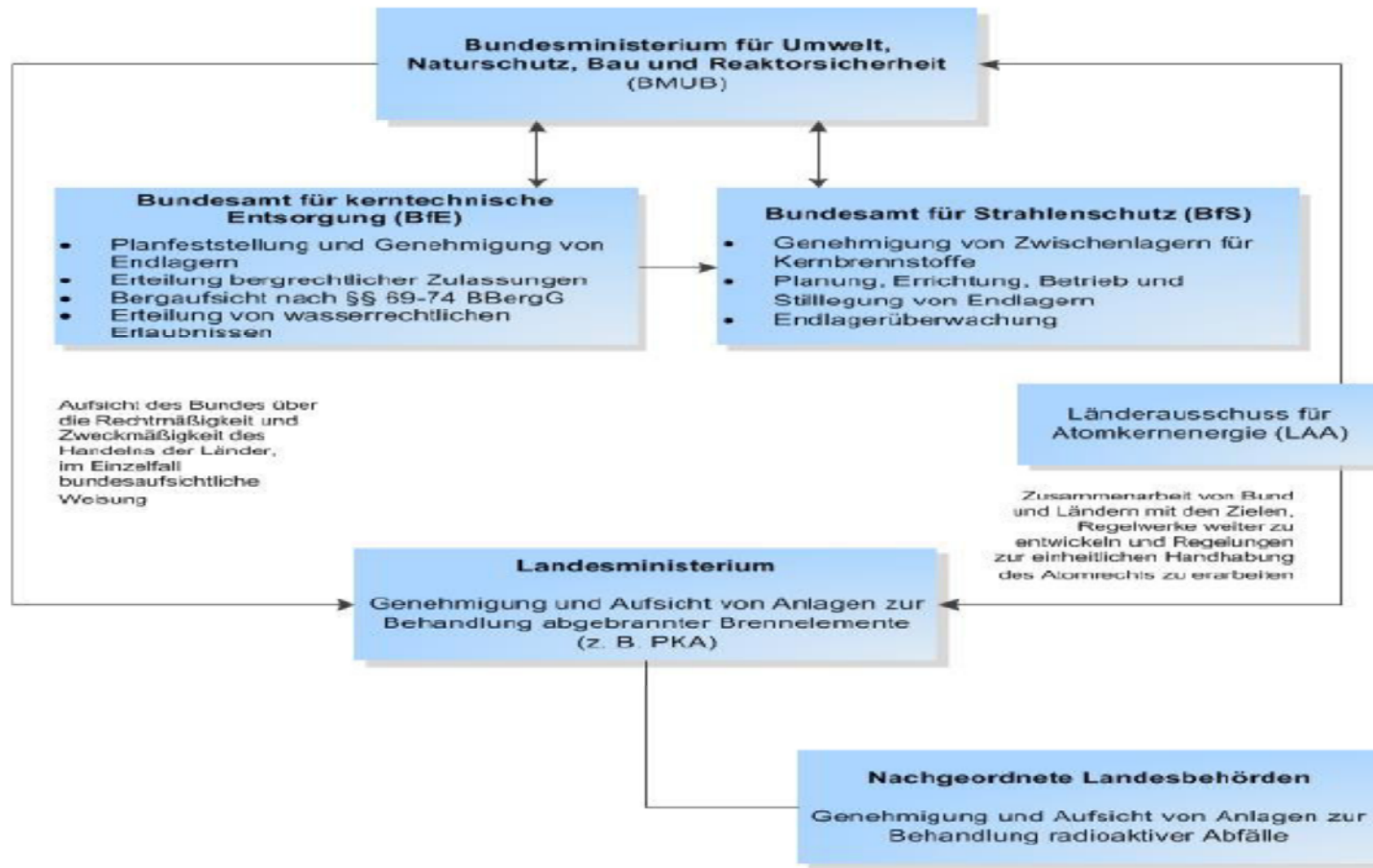


Abbildung A.3-1: Organisationsrahmen der Regulierungsbehörde in der Bundesrepublik Deutschland im Bereich der Entsorgung bestrahlter Brennelemente und radioaktiver Abfälle nach Inkrafttreten der Regelungen des Standortauswahlgesetzes

Nationale Entsorgungsprogramm Deutschland entspricht bereits den Anforderungen der RL

- ▶ Programm für eine verantwortungsvolle und sichere Entsorgung bestrahlter Brennelemente und radioaktiver Abfälle [Nationales Entsorgungsprogramm]

Anlagen:

- ▶ Bericht für die Überprüfungskonferenz des Gemeinsamen Übereinkommens über die Sicherheit der Behandlung abgebrannter Brennelemente und über die Sicherheit der Behandlung radioaktiver Abfälle
- ▶ Bericht zur Durchführung der Richtlinie 2011/70/Euratom
- ▶ Verzeichnis radioaktiver Abfälle
- ▶ Bericht über Kosten und Finanzierung der Entsorgung bestrahlter Brennelemente und radioaktiver Abfälle

Die internationale Zusammenarbeit – Peer Review und Kooperationswille der Bundesregierung

Hinsichtlich einer internationalen Überprüfung, die den Anforderungen aus der Richtlinie 2011/70/Euratom entspricht, ist geplant, dass eine IRRS (Integrated Regulatory Review Service) und eine ARTEMIS (IAEA Radioactive Waste Management Integrated Review Service) -Mission der Internationalen Atomenergie Organisation (IAEO) im Jahr 2018 und 2019 in der Bundesrepublik Deutschland durchgeführt werden sollen.

Grenzüberschreitende Umweltverträglichkeits- bzw. Strategische Umweltprüfungsverfahren (UVP bzw. SUP-Verfahren) – ESPOO

Auch bei der Planung von Abfallentsorgungsanlagen, Endlagern zu beachten

RL 2011/70/EURATOM verweist auf RL 2001/42/EG in Einleitender RN 11:

- Die Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme (4) gilt für bestimmte Pläne und Programme im Anwendungsbereich der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme

Vorhaben, das erhebliche Umweltauswirkungen haben kann und für das daher eine grenzüberschreitende Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist, übernimmt jeweils diejenige deutsche Behörde, die für ein gleichartiges Vorhaben in Deutschland zuständig wäre, die nach UVPG erforderlichen Maßnahmen. (Quelle: BMUB)

- Bei Anlagen bezogen auf Deutschland , Zuständigkeit bei den jeweils örtlich zuständigen Landesbehörden.

Aarhus Convention und RL 2011/70/EURATOM

- ▶ Annahme, dass die SUP RL die Aarhus Convention nicht vollständig respektiert;
- ▶ Folgend: Art. 7 der Aarhus Convention Öffentliche Beteiligung und
- ▶ Art.9 „Access to Justice“
- ▶ RL 2011/70/Euratom: Einl. Bemerkung 31:
 - „Transparenz ist bei der Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle wichtig. Die Transparenz sollte dadurch verwirklicht werden, dass in Einklang mit nationalen und internationalen Verpflichtungen sichergestellt wird, dass die Öffentlichkeit effektiv informiert wird und allen betroffenen Interessengruppen, einschließlich der lokalen Gebietskörperschaften und der Öffentlichkeit, die Möglichkeit gegeben wird, sich an Entscheidungsprozessen zu beteiligen.“
 - Dies bedeutet, dass MS Art. 7 der Aarhus Convention einhalten müssen ; bislang nur von DK und Deutschland beachtet?

Beispiel einer Beteiligung Deutschlands-dänischer Plan zur Errichtung eines Endlagers

- ▶ DK: "Plan zur Einrichtung eines Endlagers für dänische schwach- und mittelradioaktive Abfälle" Bundesumweltministerium mit [Schreiben vom 23. Januar 2015 \(PDF barrierefrei, 659 KB\)](#) Stellung genommen.
- ▶ Kernpunkte der Stellungnahme:
- ▶ Keine Priorität für grenznahe Standorte, wenn sicherheitstechnisch gleichwertige Alternativstandorte in größerer Entfernung zur Grenze vorliegen.
- ▶ Endlagerkonzepte, bei denen alle Abfälle oberflächennah entsorgt werden, sollten nicht weiter verfolgt werden.
- ▶ Einbeziehung von Szenarien mit schweren Auswirkungen, wie z.B. Eiszeiten, in die Prüfung der Langzeitsicherheit des Endlagers.

Rechtliche Grundlage von Dänemark

- ▶ Artikel 10 des UN ECE-Protokolls über die strategische Umweltprüfung (SEA-Protokoll) zum UN ECE-Übereinkommen über die UVP im grenzüberschreitenden Rahmen (Espoo Konvention), bzw.
- ▶ Artikel 7 der Richtlinie (2001/42/EG) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2007 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (SUP-Richtlinie), der Bundesrepublik Deutschland die Planung zum Auswahlverfahren am 3. Juni 2014 notifiziert
- ▶ Einzelheiten:
- ▶ <http://www.bmub.bund.de/themen/atomenergie-strahlenschutz/nukleare-sicherheit/internationales/uvpsup/stellungnahme-des-bmub-zum-daenischen-plan-zur-errichtung-eines-endlagers/>