

25. November 2010

Rechtsgutachten

Zur genehmigungsrechtlichen Situation der Behandlung/Konditionierung und Zwischenlagerung von festen radioaktiven Reststoffen/Abfällen am Standort Lubmin/Rubenow (Antrag vom 25. September 2009).

Erstellt im Auftrag des Innenministeriums Mecklenburg-Vorpommern von Rechtsanwalt Dr. Reiner Geulen und Rechtsanwalt Dr. Remo Klinger (Berlin)

Gliederung	Seite
I. Antrag	3
1. Antragstellerinnen	3
2. Rechtsgrundlage	4
II. Schutz vor „Einwirkungen Dritter“	5
1. Prüfung in den bisher erteilten Genehmigungen	5
2. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 10. April 2008 (NVwZ 2008, 1012)	6
3. Gewährleistung bei Änderungsgenehmigung	8
a) Änderung der Sach- und Rechtslage	8
b) Prüfumfang	9
4. Urteil des Verwaltungsgerichts Greifswald vom 08. Juni 2006	10
5. Zusammenfassung	10
III. Raumordnungsrechtliche Beachtungspflicht (§ 4 Abs. 1 ROG, § 5 Abs. 1 und 2 LPlIG)	11
1. Geltendes Raumordnungsrecht	11
2. Auswirkungen der Ziele und Grundsätze des Regionalen Raum- ordnungsprogramms Vorpommern 1998 auf das Genehmigungs- verfahren	12
3. Umfang und Auswirkungen der beantragten Änderungs- genehmigung	13
a) Genehmigungsgegenstand	13
b) Umfang der beantragten Änderung	15
4. Ziele der Raumordnung	16
a) Rechtsprechung	16
b) Inhalt der Zielbestimmung	17
5. Raumbedeutsame Maßnahme	18
a) Rechtsprechung zur Frage der „Raumbedeutsamkeit“ (§ 3 Abs. 1 Ziff. 6 ROG)	18
b) Sukzessive und mittelbare Beeinflussung der „räumlichen Entwicklung oder Funktion eines Gebiets“	20
c) Konzeptänderung	20
(1) Mengenerhöhung	22
(2) Verlängerung der Lagerungszeit	23
(3) Transporte	23
d) Auswirkungen der Verlängerung der Laufzeiten der Reaktoren	23
e) Urteil des Verwaltungsgerichts Greifswald vom 08. Juni 2006	24
IV. UVP - Pflicht	25
V. Ergebnis	26

I. Antrag

Unter dem 25. September 2009 beantragten die Energiewerke Nord GmbH und die Zwischenlager Nord GmbH eine Änderung der 6. Änderungsgenehmigung zur Konditionierung und Zwischenlagerung von radioaktiven Reststoffen/Abfällen im Zwischenlager Nord (ZLN). Wörtlich heißt es in dem Antrag:

„Hiermit beantragen die Energiewerke Nord GmbH und die Zwischenlager Nord GmbH die Änderung des in der o. g. Genehmigung festgelegten Umgangs mit sonstigen radioaktiven Stoffen im ZLN.“
(Antrag, S. 1)

Als Antragsgegenstand wird die „Neufassung“ des ersten Spiegelstriches des Genehmigungsgegenstands der Genehmigung vom 20. Februar 1998 in der Fassung der 6. Änderungsgenehmigung vom 11. Dezember 2007 wie folgt bezeichnet:

„Zwischenlagerung von festen radioaktiven Reststoffen/Abfällen aus anderen kerntechnischen Anlagen mit Leichtwasserreaktoren vor und nach einer Behandlung/Konditionierung am Standort Lubmin/Rubenow.“

Der Antrag wirft einige Rechtsfragen auf, zu denen die Antragstellerinnen zu hören sind.

1. Antragstellerinnen

Als Antragstellerinnen sind die Energiewerke Nord GmbH und die Zwischenlager Nord GmbH benannt. Die Unterschrift ist aber lediglich für die Energiewerke Nord GmbH abgegeben worden, und zwar durch den Leiter des Fachbereichs Betriebsführung. Ein Antrag für die Zwischenlager Nord GmbH ist damit nicht gestellt worden. Soll ein solcher Antrag gestellt werden, wäre dies nachzuholen. Treten die Energiewerke Nord GmbH als Vertreter der Zwischenlager Nord GmbH auf, muss die Vertretungsbefugnis erklärt und dargelegt werden.

Im Übrigen ist die Frage der gesellschaftsrechtlichen Vertretungsbefugnisse zu klären. Aus den mir vorliegenden Unterlagen ist nicht zu entnehmen, dass der Leiter eines Fachbereichs für die Energiewerke Nord GmbH vertretungsbefugt ist. Wenn sich die Vertretungsbefugnis aus weiteren Unterlagen ergibt, die dem Ministerium vorliegen, reicht dies selbstverständlich aus.

Siehe zum Genehmigungsantrag im Übrigen unten III 3.

2. Rechtsgrundlage

Der Antrag lässt nicht erkennen, auf welcher Rechtsgrundlage der Antrag gestellt wird. Zugrunde zu legen ist die Strahlenschutzverordnung (StrlSchV) in der aktuellen Fassung vom 29. August 2008 (BGBl. I, 1793, 1796). Nach § 7 StrlSchV bedarf der Umgang mit radioaktiven Stoffen der Genehmigung; in § 7 Abs. 1 S. 2 heißt es: „Einer Genehmigung bedarf ferner, wer von dem in der Genehmigungsurkunde festgelegten Umfang wesentlich abweicht.“

Der Antrag enthält im Wesentlichen nur eine Darlegung der Genehmigungsvoraussetzungen. Zur Rechtsnatur des Antrags enthält die Antragsbegründung unterschiedliche Angaben. Zum einen heißt es im Betreff, es handle sich um eine „Änderungsanzeige“ (Antrag, S. 1), deren „Prüfung und Bestätigung“ (Antrag, S. 5) erbeten wird. Im Wesentlichen wird jedoch vorgetragen, dass es sich um eine „wesentliche Abweichung“ bzw. „Änderung“ der bisherigen Genehmigung handeln soll:

„Wir haben diese Änderungsanzeige in die Kategorie „A“ eingestuft, da es sich bei der Zwischenlagerung von festen radioaktiven Reststoffen/Abfällen aus anderen kerntechnischen Anlagen mit Leichtwasserreaktoren im Abfalllager des Zwischenlagers Nord um eine wesentliche Änderung des genehmigten Umgangs mit sonstigen radioaktiven Stoffen handelt.“

Die formelle Vorgehensweise bei Veränderungen der kerntechnischen Anlage oder ihrer Betriebsweise ergibt sich aus dem Betriebshandbuch, das Bestandteil der strahlenschutzrechtlichen Grundgenehmigung ist. Danach sind Änderungen nach den Kategorien A bis D zu klassifizieren, die jeweils

die Beteiligungs- und Mitwirkungserfordernisse der Aufsichtsbehörde abbilden. Änderungen, die in Kategorie A eingestuft werden, sind wesentliche Änderungen im Umgang mit sonstigen radioaktiven Stoffen und demnach genehmigungspflichtig im Sinne von § 7 StrSchV. Diese Auffassung vertreten auch die Antragstellerinnen.

Im Folgenden wird davon ausgegangen, dass der beantragte Umgang von der „Genehmigungsurkunde“ – dies sind die bestehenden Genehmigungen in der Fassung der 6. Änderungsgenehmigung vom 11. Februar 2007 – „wesentlich abweicht“.

II. Schutz vor „Einwirkungen Dritter“

Zu den Voraussetzungen einer strahlenschutzrechtlichen Umgangsgenehmigung gehört, dass „der erforderliche Schutz gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter gewährleistet ist“ (§ 9 Abs. 1 Ziff. 8 StrlSchV). Der Antrag vom 25. September 2009 trägt zur Darlegung dieser Genehmigungsvoraussetzung folgendes vor:

„Die Angaben in den Genehmigungsunterlagen aus der Genehmigung vom 20. Februar 1998 in der Fassung der 6. Änderungsgenehmigung vom 11. Dezember 2007 gelten unverändert auch für diesen Antrag.“
(Antrag, S. 5, Ziff. 3.8)

Es ist zu prüfen, ob die Genehmigungsvoraussetzungen des § 9 Abs. 1 Ziff. 8 StrlSchV dargelegt sind.

1. Prüfung in den bisher erteilten Genehmigungen

Für das Vorhaben wurde unter dem 20. Februar 1998 eine „Genehmigung nach § 3 StrlSchV (a.F.) zur Konditionierung und Zwischenlagerung von radioaktiven Reststoffen/Abfällen im Zwischenlager Nord (ZLN), Rubenow erteilt“. Die Genehmigung führt zu der hier in Rede stehenden Genehmigungsvoraussetzung (auf der Grundlage der seinerzeit geltenden Fassung der Strahlenschutzverordnung) folgendes aus:

„Der Umgang mit radioaktiven Stoffen erfolgt in einer Sicherheitszone im äußeren Sicherungsbereich des ZLN. Dieser Bereich ist durch einen schweren Sicherungszaun und eine Detektionsstrecke begrenzt. Der Zugang zur Sicherheitszone erfolgt kontrolliert. Für die Sicherung der radioaktiven Reststoffe/Abfälle im ZLN hat die EWN GmbH ein

Sicherungskonzept eingereicht. Die darin beschriebenen Maßnahmen sollen den Schutz gegen Einwirkungen Dritter gewährleisten. Eine Wach- und Zugangsordnung regelt den Zutritt zu den verschiedenen Zonen des ZLN“.

(Genehmigung 1998, S. 24)

Die 1. Änderungsgenehmigung vom 31. Mai 2000 nimmt Bezug auf die vorbezeichnete Genehmigung und führt aus, dass sich „keine neuen Anforderungen an den erforderlichen Schutz gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter“ ergeben, so dass ausreichend Vorsorge getroffen sei (1. Änderungsgenehmigung vom 31. Mai 2000, S. 9).

Etwa gleichlautende Formulierungen finden sich in der 2. Änderungsgenehmigung vom 23. Januar 2000 (S. 7), in der 3. Änderungsgenehmigung vom 28. März 2003 (S. 6), der 4. Änderungsgenehmigung vom 26. März 2003 (S. 13), der 5. Änderungsgenehmigung vom 16. August 2007 (S. 11) sowie der 6. Änderungsgenehmigung vom 11. Dezember 2007 (S. 9 f.).

Im Wesentlichen wird in diesen weiteren Genehmigungen nur kurz ausgeführt, dass sich gegenüber der Ausgangsgenehmigung nichts geändert habe.

Das Gleiche ergibt sich schließlich – wie ausgeführt – auch aus dem hier in Rede stehenden weiteren Antrag vom 25. September 2009.

Zusammenfassend ist aus den bisherigen Genehmigungen und Änderungsgenehmigungen der Schluss zu ziehen, dass bei Genehmigungserteilung die Gewährleistung des Schutzes gegen Störmaßnahmen oder sonstigen Einwirkungen Dritter in Hinblick auf den Sicherheitszaun, die Detektionsstrecke und die Kontrolle des Zugangs zur Sicherheitszone geprüft und bejaht wurde.

2. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 10. April 2008 (NVwZ 2008, 1012)

Das Bundesverwaltungsgericht hat seine frühere Rechtsprechung, der zufolge die Gewährleistung des erforderlichen Schutzes gegen sonstige Einwirkungen Dritter im Wesentlichen durch anlagenspezifische Sicherungsmaßnahmen bejaht werden kann, in seinem Urteil vom 10. April 2008 auf-

gegeben (NVwZ 2008, 1012). Im Wesentlichen besagt das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, dass aufgrund der Ereignisse vom 11. September 2001 in New York sowie aufgrund der grundsätzlichen Änderung der Risikoszenarien in den letzten Jahren eine erhöhte Wahrscheinlichkeit terroristischer Anschläge anzunehmen ist, die im Genehmigungsverfahren zu prüfen sind. Im Einzelnen:

Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 10. April 2008 betraf die Genehmigung eines Standortzwischenlagers am Kernkraftwerk Brunsbüttel. Die Genehmigungsbehörde hatte das Risiko terroristischer Anschläge nicht geprüft bzw. von einer Prüfung aus Rechtsgründen abgesehen, weil dieses Risiko dem „Restrisiko“ zuzuordnen sei. Das Oberverwaltungsgericht Schleswig hatte dies nicht beanstandet (7 C 39/07). Das Bundesverwaltungsgericht hat der Revision stattgegeben und den Rechtsstreit an das Oberverwaltungsgericht zurückgewiesen. Die wichtigsten Zitate lauten wie folgt:

„Die in Rede stehenden Szenarien terroristischer Anschläge sind nach geltendem Recht nicht dem Bereich der auslegungsbestimmten Störfälle zuzurechnen. Infolgedessen ist die erforderliche Schadensvorsorge nach der Rechtsprechung des Senats hier nicht nach den Störfallplanungswerten zu bemessen (BVerwG, Buchholz 451.171 § 9a AtG Nr. 1 = NVwZ 2007, 88). Der in § 49 I StrlSchV für den Anwendungsbereich dieser Vorschrift verwendete Begriff des Störfalles ist in § 3 I Nr. 28 S. 1 StrlSchV als Ereignisablauf definiert, bei dessen Eintreten der Betrieb der Anlage oder die Tätigkeit aus sicherheitstechnischen Gründen nicht fortgeführt werden kann und für den die Anlage auszulegen ist oder für den bei der Tätigkeit vorsorglich Schutzvorkehrungen vorzusehen sind. Damit knüpft die Vorschrift der Sache nach an die Störfall-Leitlinien vom 18.10.1983 an (Hdb. Reaktorsicherheit und Strahlenschutz, Stand: Dezember 2003, Nr. 3.33; im Folgenden: RSK-Hdb.), deren Gegenstand die Schadensvorsorge i.S. des § 7 II Nr. 3 (und des § 6 II Nr. 2) AtG betrifft, nicht dagegen näher bestimmte andere Ereignisse, z. B. Ereignisse infolge Flugzeugabsturzes, „die wegen ihres geringen Risikos keine Auslegungstörfälle sind“. Dem entspricht, dass die Genehmigungsbehörde nach § 49 I 3 StrlSchV diese Vorsorge insbesondere dann als getroffen ansehen kann, wenn der Ast. bei der Auslegung der Anlage die Störfälle zu Grunde gelegt hat, die nach den veröffentlichten Sicherheitskriterien und Leitlinien für Kernkraftwerke die Auslegung eines Kernkraftwerkes bestimmen müssen.“ (Rdnr. 26)

Das Bundesverwaltungsgericht führt ferner aus, dass dem nicht entgegengehalten werden könne, dass diese Risikoszenarien „nicht allein dem von der Anlage ausgehenden Betriebsrisiko zuzurechnen“ seien (Rdnr. 27).

Darüber hinaus hat das Bundesverwaltungsgericht den Drittschutz bejaht:

„Entgegen der Auffassung des OVG besteht kein hinreichender Grund, bei Störmaßnahmen oder sonstigen Einwirkungen Dritter in der Gestalt eines gezielten Flugzeugabsturzes auf das Zwischenlager oder eines Hohlladungsbeschusses der Castorbehälter den Drittschutz der erforderlichen Schadensvorsorge zu verneinen ... Die subjektive Motivation terroristischer Täter, die nach Ansicht des OVG auf Tod und Gesundheitsverletzung einer unbestimmten Vielzahl von Menschen abzielen, stellt den aus der erforderlichen Schadensvorsorge als einem objektiven Kriterium abgeleiteten Drittschutz der Bewohner im Einwirkungsbereich des Zwischenlagers nicht in Frage.“ (Rdnr. 22)

Das Bundesverfassungsgericht hat sich mit dieser Frage noch nicht abschließend befasst. In dem Beschluss vom 10. November 2009 zum Endlager Schacht Konrad hat es aber die Auffassung, gezielte Flugzeugabstürze seien dem Restrisiko zuzuordnen, als „fraglich“ bezeichnet, was Roller in seiner jüngsten Veröffentlichung zum „Drittschutz im Atom- und Immissionsschutzrecht“ zutreffend als indirekte Zustimmung ansieht (BVerfG, NVwZ 2010, 114 (119); Roller, NVwZ 2010, 985 (992)).

3. Gewährleistung bei Änderungsgenehmigung

a) Änderung der Sach- und Rechtslage

Wie ausgeführt betrifft das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 10. April 2008 die Genehmigung zur Aufbewahrung von Kernbrennstoffen in einem Standortzwischenlager. Es ist daher zu prüfen, ob im vorliegenden Fall etwas Anderes deshalb gilt, weil es sich nicht um eine (primäre) Aufbewahrungs- bzw. Umgangsgenehmigung handelt, sondern vielmehr lediglich um den Antrag auf eine Änderungsgenehmigung. Da hierzu bisher keine Rechtsprechung vorliegt, ist diese Frage auf der Grundlage des zitierten Urteils des Bundesverwaltungsgerichts zu beantworten:

Es ist zunächst davon auszugehen, dass die neue Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts auf die bisher erteilten Genehmigungen für das ZLN keine genehmigungsrechtlichen Auswirkungen hat. Die Genehmigung 1998 in Gestalt der Änderungsgenehmigung stellen die „Genehmigungsurkunde“ im Sinne des § 7 StrlSchV dar.

Sämtliche Genehmigungen sind – soweit ersichtlich – bestandskräftig. Ob in Hinblick auf die neue Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts aufsichtliche Maßnahmen oder etwa Verfahren zum Widerruf oder zur Rücknahme der bisher erteilten Genehmigungen geboten sind, ist nicht Gegenstand dieses Gutachtens.

Soweit aber eine weitere Änderungsgenehmigung beantragt ist, ist die Rechtslage auf der Grundlage der §§ 7 ff. StrlSchV vom Ansatz her anders zu beurteilen. Das vom Bundesverwaltungsgericht festgestellte erheblich erhöhte Risiko terroristischer Eingriffe sowie die zitierte neue Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts selbst stellt eine wesentliche Änderung der Sach- und Rechtslage dar, so dass schon aus diesem Grund für das Risiko terroristischer Angriffe die eingeschränkte Prüfung früherer Genehmigungen nicht ausreichen kann.

Die beantragte Änderungsgenehmigung darf mithin nur erteilt werden, wenn die gebotene Gewährleistung des erforderlichen Schutzes gegen Störmaßnahmen und sonstige Einwirkungen Dritter (§ 9 Abs. 1 Ziff. 8 StrlSchV) unter Berücksichtigung der geänderten Sach- und Rechtslage bejaht werden kann.

b) Prüfumfang

Es wäre denkbar, die Auffassung zu vertreten, der Prüfumfang beziehe sich – angesichts der bereits vorliegenden bestandskräftigen Genehmigung – ausschließlich auf den mit der beantragten Genehmigung erweiterten Umgang. Nach gegenwärtiger Aktenlage dürfte dieser Gedanke aber schon deshalb nicht zu einer Begrenzung des Prüfumfanges führen, weil Gegenstand der Prüfungen die Auslegung der Anlage (also der wesentlichen baulichen Komponenten des ZLN) sowie der jeweiligen Behältnisse umfasst. Das Transportbehälterlager und das Abfalllager sind bautechnisch getrennt, befinden sich aber in einem gemeinsamen Lagergebäude. Terroristische Anschläge, wie etwa ein gezielter Flugzeugabsturz oder ein Beschuss des ZLN oder der Behälter mit Hohlladungsgeschossen, würden voraussichtlich das gesamte ZLN und das dort lagernde Inventar betreffen; insbesondere

gilt dies für das Risiko eines durch terroristische Anschläge bewirkten unkontrollierbaren Brandes. Gleichmaßen lässt sich bei der Prüfung der Frage der Beherrschbarkeit dieses Risikos keine Trennung zwischen den bestandsgeschützten Tätigkeiten und den neu beantragten Tätigkeiten (bzw. dem Umgang) vornehmen.

4. Urteil des Verwaltungsgerichts Greifswald vom 08. Juni 2006

Das Verwaltungsgericht Greifswald hat in seinem vorbezeichneten Urteil (1 A 1093/05) die Genehmigungsvoraussetzungen des § 9 Abs. 1 Ziff. 8 StrlSchV (a. F.) bejaht und folgendes ausgeführt:

„Desweiteren ist der erforderliche Schutz nach § 9 Abs. 1 Nr. 8 StrlSchV ein vorsorgender. Das Maß des Erforderlichen ist nach dem Stand von Wissenschaft und Technik zu bestimmen. Gefahren und Risiken durch Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter müssen „praktisch“, das heißt nach den Maßstäben praktischer Vernunft, ausgeschlossen sein. Verbleibende hypothetische Situationen, die allzu unwahrscheinlich sind, um sie noch bei der Auslegung der Anlage zu berücksichtigen, werden dem Restrisiko zugerechnet (vgl. zu § 6 Abs. 2 Nr. 4 und § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG VGH München, a.a.O., m.w.N.). Unter Zugrundelegung dieser zuvor genannten Maßstäbe ist ein gezielter Flugzeugabsturz auf die Hallen 1-7 des ZLN hier dem Restrisikobereich zuzuordnen. Da in Deutschland noch zahlreiche Kernkraftwerke betrieben und in den Hallen 1-7 (nur) radioaktive Reststoffe und Abfälle bearbeitet und gelagert werden, hält das Gericht von seiner Eintrittswahrscheinlichkeit her, jedenfalls auf die konkret in Rede stehenden Hallen 1-7 bezogen, einen gezielten Flugzeugabsturz für unwahrscheinlich.“ (Urteil, S. 33).

Es lässt sich die Auffassung vertreten, dass die Ausführungen des Verwaltungsgerichts Greifswald im Wesentlichen der damals herrschenden Rechtsprechung entsprechen; zitiert wird insbesondere das Urteil des VGH München vom 09. Januar 2006. Wie ausgeführt, ist diese Rechtsprechung aber nunmehr durch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 10. April 2008 verworfen worden; es ist selbstverständlich, dass bei Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen ausschließlich auf die höchstrichterliche Rechtsprechung zurückzugreifen ist.

5. Zusammenfassung

Zusammenfassend ist festzustellen: Die Einhaltung der Genehmigungsvoraussetzung des § 9 Abs. 1 Ziff. 8 StrlSchV ist von den Antragstellerinnen

nicht dargelegt; insbesondere fehlt der Nachweis des erforderlichen Schutzes gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter in Hinblick auf das Risiko terroristischer Anschläge auf der Grundlage des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 10. April 2008.

III. Raumordnungsrechtliche Beachtungspflicht (§ 4 Abs. 1 ROG; § 5 Abs. 1 und 2 LPIG)

1. Geltendes Raumordnungsrecht

Der vorliegenden Betrachtung zu Grunde zu legen sind zunächst das Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG) sowie das Gesetz über die Raumordnung und Landesplanung des Landes Mecklenburg-Vorpommern in der Fassung vom 12. Juli 2010 (LPIG).

Die landesplanerischen Festsetzungen finden sich insbesondere im Landesraumentwicklungsprogramm vom 30. Mai 2005 (LEP 2005), und zwar in den Ziffern 4.3 (2), 6.2.6, 6.4 und 7 sowie im Regionalen Raumordnungsprogramm Vorpommern, und zwar in der Fassung 1998 insbesondere unter Ziffer 10.6 sowie in der nunmehr geltenden Fassung vom August 2010 unter Ziffer 6.5.

Nach Ziff. 10.6 des Regionalen Raumordnungsprogramms Vorpommern 1998 soll das ZLN

„ausschließlich radioaktive Abfälle aus den stillgelegten Kernkraftwerken Lubmin/Greifswald und Rheinsberg zur Zwischenlagerung aufnehmen.“

Inzwischen ist nunmehr die Landesverordnung über das Regionale Raumordnungsprogramm Vorpommern vom 19. August 2010 (im Folgenden RREP VP 2010) in Kraft getreten (GVBl. Mecklenburg-Vorpommern 2010, 453). Die Landesverordnung hat das RREP VP 2010 „festgestellt“ und die „verbindliche Wirkung ... auf die Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung“ erstreckt (§ 1 II der Landesverordnung).

Nunmehr heißt es unter Ziffer 6.5 (2):

„Das Zwischenlager Nord soll ausschließlich für die radioaktiven Abfälle der Kernkraftwerke Rheinsberg und Lubmin genutzt werden.“

Insbesondere hinsichtlich der Nutzung „ausschließlich für die radioaktiven Abfälle der Kernkraftwerke Rheinsberg und Lubmin“ ergibt sich hieraus keine Änderung; es besteht kein inhaltlicher Unterschied gegenüber der früheren Fassung hinsichtlich der „ausschließlichen“ Nutzung des ZL Nord für radioaktive Abfälle aus den stillgelegten Kernkraftwerken Lubmin und Rheinsberg.

2. Auswirkungen der Ziele und Grundsätze des Regionalen Raumordnungsprogramms Vorpommern auf das Genehmigungsverfahren

Hinsichtlich der raumordnungsrechtlichen Bindungswirkung ist in diesem Zusammenhang darauf einzugehen, dass das Regionale Raumordnungsprogramm 1998 erst nach Erteilung der Genehmigung vom 20. Februar 1998 in Kraft trat; es galt jedoch seit Verfügung der ersten Änderungsgenehmigung vom 31. Mai 2000 sowie aller weiteren Änderungsgenehmigungen; inzwischen gilt – wie ausgeführt – das Regionale Raumordnungsentwicklungsprogramm Vorpommern 2010 (insbesondere Ziffer 6.5).

Der raumordnungsrechtliche Vorhabensbegriff (§ 3 Abs. 1 Ziff. 6 ROG) knüpft nach gefestigter Rechtsprechung an den Vorhabensbegriff des § 29 Abs. 1 BauGB an (siehe hierzu etwa Runkel, in: Spannowsky u.a., ROG, München 2010, § 3 Rdnr. 121 ff.; siehe hierzu auch Löhr, in: Battis u.a., BauGB, § 29 Rdnr. 1 ff.). Er umfasst mithin sämtliche Genehmigungen und Zulassungen von Vorhaben wie die Errichtung, die Änderung und die Nutzungsänderung (baulicher) Anlagen. Hieraus folgt zunächst, dass die Ziele und Grundsätze des Regionalen Raumordnungsprogramms für sämtliche Änderungsgenehmigungen gelten, mithin auch für die hier beantragte weitere Änderungsgenehmigung, und zwar nach Maßgabe der jeweils beantragten (bzw. genehmigten) Änderung.

Zu beachten ist hierbei insbesondere, dass das strahlenschutzrechtliche Genehmigungsverfahren kein „gestuftes“ Genehmigungsverfahren ist, wie etwa das Verfahren zur Errichtung von Anlagen nach § 7 AtG im Teilgenehmigungsverfahren (siehe hierzu insbesondere § 18 AtVfV). Das atom-

rechtliche Teilgenehmigungsverfahren, insbesondere für Reaktoren, beruht auf dem Grundsatz, dass ein Gesamtvorhaben (also etwa ein Reaktor) wegen der langen Dauer zwischen der ersten Entscheidung mit Regelungsgehalt (also insbesondere einem Standortvorbescheid oder einer ersten Teilgenehmigung) im gestuften Teilgenehmigungsverfahren abgeschichtet werden kann; dies entspricht im Übrigen auch der gängigen Praxis. Nach Maßgabe der jeweiligen Verlautbarung entstehen hierdurch Bindungswirkungen etwa für die Standortentscheidung, das gebilligte Konzept der Gesamtanlage etc.; diese Bindungswirkungen wirken auf das gesamte weitere Teilgenehmigungsverfahren fort.

Strahlenschutzrechtliche Genehmigungen etwa zur Umgangsänderung entfalten diese Bindungswirkungen nicht. Hieraus folgt, dass sich für die Erteilung weiterer Änderungsgenehmigungen seit dem Jahre 2000 keine Bindungswirkungen zugunsten der Genehmigungsinhaberin daraus ergeben, dass die erste Genehmigung vor Inkrafttreten des Regionalen Raumordnungsprogramms 1998 verfügt wurde.

3. Umfang und Auswirkungen der beantragten Änderungsgenehmigung

Zur Prüfung der Frage, ob das in Rede stehende Vorhaben raumbedeutsam ist, bedarf im Anschluss an die Ausführungen oben I der Antrag vom 25. September 2009 der Auslegung. Eine Auslegung des Antrags ergibt Folgendes:

a) Genehmigungsgegenstand

Beantragt wird die Neufassung „des ersten Spiegelstriches des Genehmigungsgegenstandes A.1.2.2“ der Genehmigung vom 20. Februar 1998 in der Fassung der 6. Änderungsgenehmigung vom 01. Dezember 2007. Diese hat folgenden Wortlaut:

„Zwischenlagerung von festen radioaktiven Reststoffen/Abfällen aus anderen kerntechnischen Anlagen mit Leicht-wasserreaktoren (sofern es sich um Anlagen zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität handelt, nur aus Stilllegung und Abbau), vor und nach einer Behandlung/Konditionierung am Standort Lubmin/Rubnow bis zu jeweils fünf Jahren.“

Nach dem Antrag vom 25. September 2009 soll dieser „Genehmigungsgegenstand“ wie folgt geändert werden:

„Zwischenlagerung von festen radioaktiven Reststoffen/Abfällen aus anderen kerntechnischen Anlagen mit Leichtwasserreaktoren vor und nach einer Behandlung/Konditionierung am Standort Lubmin/Rubenow.“

Der „Genehmigungsgegenstand“ wird dann im Weiteren wie folgt konkretisiert:

„Die Zwischenlagerung fester radioaktiver Reststoffe/Abfällen aus anderen kerntechnischen Anlagen mit Leichtwasserreaktoren wird dabei wie folgt beantragt:

- Zwischenlagerung von festen radioaktiven Reststoffen/Abfällen aus anderen kerntechnischen Anlagen mit Leichtwasserreaktoren im Abfalllager des Zwischenlagers Nord vor und nach einer Behandlung/Konditionierung mit den Behandlungs- und Konditionierungseinrichtungen am Standort Lubmin/Rubenow.
- Umgang mit sonstigen radioaktiven Stoffen aus anderen kerntechnischen Anlagen mit Leichtwasserreaktoren bei einer Begrenzung der Gesamtmasse der sich gleichzeitig am Standort Lubmin/Rubenow befindlichen externen festen radioaktiven Reststoffe/Abfälle auf 15000 Mg.
- Vorlage einer Rücknahmeverpflichtung des Reststoff-/Abfalllieferers bei der Anlieferung, in der erklärt wird, dass die Reststoffe/Abfälle zurückgenommen werden, wenn sie nicht durch die EWN GmbH entsorgt werden können.“

Die Auslegung des Genehmigungsantrags ergibt mithin folgende Änderungen zu der (bestandskräftigen) 6. Änderungsgenehmigung; beantragt wird:

- (1) Die Zwischenlagerung von festen radioaktiven Reststoffen/Abfällen aus anderen kerntechnischen Anlagen mit Leichtwasserreaktoren, und zwar unabhängig von ihrer Herkunft.
- (2) Die Zwischenlagerung wird ferner für solche Reststoffe/Abfälle beantragt, die nicht aus Stilllegung und Abbau kommen, auch dies ungeachtet ihrer Herkunft.

- (3) Es wird die unbefristete Lagerung beantragt; die gegenwärtige Befristung von fünf Jahren wird ersatzlos gestrichen.
- (4) Die am Standort zwischengelagerten Reststoffe/Abfälle werden bis zum Ende des Einlagerungsbetriebs eines atomaren Endlagers an dieses abgeliefert.

b) Umfang der beantragten Änderung

In **quantitativer** Hinsicht wird der Umgang mit sonstigen radioaktiven Stoffen bis zur anlagenbestimmten Begrenzung der Gesamtmasse (15.000 Mg) gestattet, und zwar unabhängig von seiner Herkunft; das gleiche gilt für die Zwischenlagerung von festen radioaktiven Reststoffen/Abfällen nach Behandlung/Konditionierung am Standort Lubmin/Rubenow.

Hinsichtlich der **Dauer** des Umgangs und der Zwischenlagerung wird eine Befristung bis zum Ende des Einlagerungsbetriebs eines Endlagers vorgenommen. Das in dem Antrag bezeichnete Endlager dürfte das Bundesendlager „Konrad“ (Salzgitter) sein. Dieses ist inzwischen (bestandskräftig) planfestgestellt. Für die beantragte Dauer des Umgangs und der Zwischenlagerung ergibt sich folgender Zeitraum:

- (1) **Der Beginn des Einlagerungsbetriebs** (so genannte Betriebsphase) ist noch nicht absehbar. Nach gegenwärtigem Stand ist der Beginn der Einlagerung im Endlager Konrad frühestens im Jahre 2019 zu erwarten. Darüber hinaus ist zu beachten, dass gegenwärtig bereits ca. 120.000 cbm „konradgängiger“ Abfälle in den deutschen Zwischenlagern stehen, das Endlager Konrad nach seinem Betriebskonzept aber nur ca. 10.000 cbm/Jahr einlagern kann. Da sich außerdem die Menge der „konradgängigen“ Abfälle in den nächsten zehn bis zwanzig Jahren weiter erhöhen wird, ist realistischerweise mit dem Beginn der Ablieferung der in Lubmin lagernden Abfälle nicht vor dem Jahr 2030, möglicherweise erheblich später, zu rechnen.

(2) Das Ende des Einlagerungsbetriebs ist „zunächst“ auf bis zu 80 Jahre festgelegt (siehe hierzu im Einzelnen BVerwG NVwZ 2007, 833 zu dem Endlager „Konrad“; siehe ferner Geulen/Klinger, Bedarf die Verlängerung der Betriebszeiten der Atomkraftwerke der Zustimmung des Bundesrats, NVwZ 2010, 1118 (1122, insbesondere Fußnoten 63 bis 65)); die Betriebsphase kann darüber hinaus verlängert werden.

Aus gegenwärtiger Sicht beinhaltet der Antrag also, dass die am Standort Lubmin/Rubenow verbleibenden Reststoffe/Abfälle (rechtlich) für über hundert Jahre an diesem Standort zwischengelagert werden können.

4. Ziele der Raumordnung

a) Rechtsprechung

Ziele der Raumordnung sind nach der Begriffsbestimmung des §§ 3 Abs. 1 Ziff. 2 ROG, 5 Abs. 1 LPlG verbindliche und bestimmbare Rahmenvorgaben für nachgeordnete raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen, die von den öffentlichen Planungsträgern beachtet werden müssen (BVerwG, Urteil vom 18.09.2003 – BVerwGE 4 CM 20.02 – BVerwGE 119, 54 (57) = NVwZ 2004, 226 (227); *Runkel*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky/Reitzig/Schmitz, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Band 2, Stand: 1998, K § 3 Rdnr. 48; *Brohm*, DVBl, 1980, 653 (658); *ders.*, DÖV 1989, 429 (439); *Wahl*, DÖV 1981, 597 f.)). Nach der grundlegenden Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts im Beschluss vom 20.08.1992 – 4 NB 20/91 – (BVerwGE 90, 329 (333) = NVwZ 1993, 167 (167 f.)) lösen Ziele der Raumordnung eine zwingende Anpassungspflicht dergestalt aus, dass die planerischen Entscheidungen mit den Zielen der Raumordnung und Landesplanung in Übereinstimmung gebracht werden müssen. Die Ziele der Raumordnung enthalten Festlegungen, die als verbindliche Vorgaben hinzunehmen sind.

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist es für die Bewertung eines Ziels der Raumordnung ebenfalls nicht erforderlich, dass die Festlegung als Ziel ausdrücklich gekennzeichnet ist. Die Kennzeichnung mit einem „Z“ ist kein konstitutiver Qualifikationsakt (*Koch/Hendler*, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 4. Auflage 2004, Seite 49 (Rdnr. 24)). Wie das Bundesverwaltungsgericht im Beschluss vom 15.04.2003 – 4 BN 25/03 – klarstellte, hängt es nicht von der Bezeichnung ab, ob eine raumordnerische Vorgabe die Qualität eines Ziels hat. Entscheidend ist der materielle Gehalt der Planaussage selbst. „Erfüllt eine planerische Regelung die begrifflichen Voraussetzungen, die in § 3 Abs. 1 Ziff. 2 ROG umschrieben sind, so entsteht kraft der materiellen Aussage ein Ziel der Raumordnung unabhängig davon, ob dies dem Willen des Planungsträgers entspricht oder nicht“, so das Bundesverwaltungsgericht (SächsVBl. 2003, 192 (193) = BauR 2004, 285 (286) = BRS 66 Nr. 6 (2003)).

b) Inhalt der Zielbestimmung

Es ist mithin durch Auslegung des materiellen Gehalts der Planaussage zu ermitteln, ob diese als Ziel der Raumordnung zu verstehen ist.

Bei der Auslegung dieser Festlegung kommt es auf den Begriff „soll“ in Ziffer 6.5 (2) des Regionalen Raumordnungsprogramms 2010 nicht maßgeblich an. Dies ergibt sich bereits aus dem vollen Wortlaut der Regelung, nach der dem Wort „soll“ unmittelbar der Begriff „ausschließlich“ zugefügt wurde. Wenn etwas „ausschließlich“ so sein „soll“, so wird damit keine typische „Soll-Regelung“ dahingehend getroffen, dass Ausnahmen möglich sind. Der Begriff „ausschließlich“ macht deutlich, dass der Verordnungsgeber gerade keine Ausnahme zulassen wollte. Wenn der Begriff „soll“ grundsätzlich so zu interpretieren ist, dass damit auch Ausnahmen möglich seien, ist dies hier durch die Anfügung des Wortes „ausschließlich“ ausgeschlossen. Der Wortlaut macht damit deutlich, dass gerade keine Ausnahmen möglich sind. Durch die Hinzunahme des Wortes „ausschließlich“ wird klar gemacht, dass die Beschränkung auf radioaktive Abfälle aus den

stillgelegten Kernkraftwerken Lubmin/Greifswald und Rheinsberg abschließend ist.

Dies ergibt sich ergänzend aus der Begründung des Ziels, in der auf die Forderungen der kommunalen Gebietskörperschaften verwiesen wird, die es als erforderlich ansahen, dass in dem Zwischenlager Nord „ausschließlich“ radioaktive Reststoffe aus den ostdeutschen Kernkraftwerken eingelagert werden. Durch den ergänzenden Hinweis auf die Koalitionsvereinbarung vom Dezember 1994 sowie die Landtagsbeschlüsse aus dem Jahre 1991 und 1996 wird dies bestätigt. Auch darin findet sich keine Ausnahme zu dieser Festlegung, sondern eine bedingungslose Eingrenzung auf die Kraftwerke Lubmin und Rheinsberg.

Eine weitere Auseinandersetzung im „Glaubenskrieg um die „Soll-Ziele“ (*Bartlsperger*, Raumplanung im Außenbereich – Die raumplanerische Steuerung von Außenbereichsvorhaben, 2003, Seite 167) ist daher vorliegend entbehrlich. Mit der Formulierung, dass etwas „ausschließlich sein soll“ wurde klargestellt, dass Ausnahmen gerade nicht zugelassen werden sollen.

Das Ergebnis ist mithin festzuhalten, dass Ziff. 6.5 (2) des Regionalen Raumordnungsprogramms 2010 ein Ziel der Raumordnung im Sinne des § 3 Abs. 1 Ziff. 1 ROG ist.

5. Raumbedeutsame Maßnahme

Es ist ferner zu prüfen, ob das beantragte Vorhaben eine raumbedeutsame Maßnahme im Sinne des § 3 Abs. 1 Ziff. 6 ROG darstellt:

a) Rechtsprechung zur Frage der „Raumbedeutsamkeit“ (§ 3 Abs. 1 Ziff. 6 ROG)

§ 3 Abs. 1 Ziff. 6 ROG unterscheidet zwischen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen. Nach der Legaldefinition handelt es sich hierbei um

„Planungen einschließlich der Raumordnungspläne, Vorhaben und sonstige Maßnahmen, durch die Raum in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflusst wird.“ (§ 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG).

Zu den hier in Rede stehenden „Maßnahmen, die die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflussen“, hat das Bundesverwaltungsgericht in dem grundlegenden Urteil vom 13. März 2003 – 4 C 4.02 – entschieden, dass die Voraussetzung nicht erst dann vorliegt, wenn Raum in Anspruch genommen wird, sondern bereits dann, wenn das Vorhaben **Auswirkungen** auf bestimmte andere Ziele der Raumordnung haben kann. Das Bundesverwaltungsgericht erwähnt dabei ausdrücklich solche Ziele wie den Schutz von Natur und Landschaft, die Erholung und den Fremdenverkehr (BVerwG, a.a.O., DVBl. 2003, 1064 (1065)).

Die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung hatte sich in den vergangenen Jahren vermehrt mit dem Begriff der Raumbedeutsamkeit einer Maßnahme zu beschäftigen und kam dabei bereits bei einzelnen in der Landschaft stehenden Windrädern zu dem Ergebnis, dass selbst diese raumbedeutsam sind, weil der Fremdenverkehr durch die bloße Ansicht eines hohen Windrads beeinträchtigt sein kann. Das Bundesverwaltungsgericht bestätigte diese Rechtsprechung (BVerwG, a.a.O., DVBl. 2003, 1064 (1065)). Die Rechtsprechung der Instanzgerichte hat sich dieser Auffassung angeschlossen und kommt ebenfalls zu dem Ergebnis, dass bereits einzelne Windräder, die eine gewisse Mindesthöhe überschreiten, raumbedeutsame Maßnahmen sind (vgl. etwa VG Lüneburg, Urteil vom 26. April 2004 - 2 A 127/02 -).

Die Rechtsliteratur hat dies bestätigt. So wird insbesondere durch *Runkel* darauf hingewiesen, dass das Kriterium der Raumbeeinflussung einer Maßnahme in der Praxis wichtig ist und damit der engere bodenbezogene Ansatz des Raumordnungsrechts verlassen wird (*Runkel*, in: Bielenberg/Runkel/-Spannowsky/Reitzig/Schmitz, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Band 2, K § 3 Rn. 250). „Eine solche Beeinflussung“, so *Runkel*, „liegt einmal dann vor, wenn (...) der Soll-Zustand, wie er im Regionalplan

seinen Ausdruck gefunden hat, tangiert würde. Soll z.B. eine Teilregion nach den Festlegungen des Regionalplans zu einem Fremdenverkehrsgebiet entwickelt werden, so könnte der Ausbau der Gewinnung bodennaher Rohstoffe diese künftige Entwicklung beeinflussen.“ (*Runkel*, a.a.O., Rn. 256)

Von der Heide wird auf unseren Sachverhalt bezogen noch konkreter:

„Ist eine Planung oder Maßnahme nicht raumbeanspruchend, dann kann sie auch deshalb raumbedeutsam sein, weil sie die räumliche Funktion eines Gebiets beeinflusst, d.h. weil sie raumbeeinflussend ist. Raumbeeinflussend können Planungen und Maßnahmen sein, wenn sie Auswirkungen auf die räumliche Struktur eines Gebiets haben. Als Beispiel seien hier militärische Anlagen genannt. Ihre Einrichtung (z.B. Flughäfen, Truppenübungsplätze, große Kasernenanlagen usw.) kann erhebliche Auswirkungen auf die Raumstruktur haben. (...) Ein anderes einleuchtendes Beispiel ist der Bau von Atomkraftwerken oder anderen Atomanlagen (Zwischenlager, Endlager) oder von anderen Kraftwerken.“ [Unterstreichung durch die Verf.] (*von der Heide*, in: Cholewa u.a., Raumordnung in Bund und Ländern, Band 1, § 3 Rn. 48).

b) Sukzessive und mittelbare Beeinflussung der „räumlichen Entwicklung oder Funktion eines Gebietes“

Darüber hinaus ist in Rechtsprechung und Literatur anerkannt, dass auch die Änderung von Nutzungs- oder Betriebsgenehmigungen einer vorhandenen Anlage raumbedeutsam sein kann, „wenn es ihr für sich allein betrachtet an der Raumbedeutsamkeit fehlt“ (siehe *Runkel* in: *Spanowski* u.a., ROG § 3 RdNr. 45). Unabhängig von der Frage, ob Raum beansprucht wird, kann ein Vorhaben die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflussen, wenn es durch Änderung der Nutzung im Zusammenhang mit der bereits bestehenden Nutzung zu einer Beeinflussung des Gebiets kommt; Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass es keine geringfügige Nutzungsänderung ist.

c) Konzeptänderung

Der Antrag vom 25. September 2009 legt dar, dass „die Grenzwerte für die Ableitung radioaktiver Stoffe mit Luft und Wasser“ gegenüber den bestandskräftigen Genehmigungen unverändert bleiben; ebenso

bleibe „die Höhe der Umgangsaktivität“ unverändert (Antrag, S. 3, Ziff. 3.5).

Ob die in den bestehenden Genehmigungen festgelegten Grenzwerte für die Ableitung radioaktiver Stoffe und die Umgangsaktivität unverändert bleiben, ist eine fachliche Frage, die der Klärung bedarf. Eine weitere Begrenzung wurde aber in dem Vorhaben ZLN von Anfang an dadurch vorgenommen, dass dieses konzeptionell insbesondere zum Umgang und zur Lagerung mit radioaktiven Reststoffen/Abfällen aus den Kernkraftwerken Lubmin/Greifswald und Rheinsberg bestimmt war (siehe hierzu Genehmigung vom 20. Februar 1998, A.1.2.1). Soweit darüber hinaus radioaktive Reststoffe/Abfälle aus anderen kerntechnischen Anlagen mit Leichtwasserreaktoren Gegenstand dieser Genehmigung waren, waren die Lagerung und die Konditionierung ebenfalls begrenzt und befristet. Die letzte Änderungsgenehmigung (6. Änderungsgenehmigung vom 11. Dezember 2007) begrenzte auf der Grundlage der vorher erteilten Genehmigungen nicht nur die Mengen, sondern darüber hinaus die Zwischenlagerung zeitlich auf maximal fünf Jahre vor und nach der Konditionierung.

Dass die bisher genehmigten höchst zulässigen Aktivitäten gegenüber der bisherigen Genehmigungslage nicht erhöht werden, bedeutet nicht, dass die tatsächliche Erhöhung der Mengen radioaktiver Reststoffe/Abfälle sowie insbesondere die beantragte Aufgabe der Befristung der Lagerung auf fünf Jahre raumordnungsrechtlich unbeachtlich sei. Mengenerhöhungen sowie Verlängerungen der Lagerungszeit – im vorliegenden Fall (rechtlich) auf über 100 Jahre – haben Auswirkungen auf die Beurteilung der Frage, ob es sich um eine raumbedeutsame Maßnahme im Sinne des § 3 Abs. 1 Ziff. 6 ROG handelt. Die beantragte Genehmigung führt letztlich zu einer umfassenden Änderung des gesamten Betriebs des ZLN gegenüber dem Betriebskonzept, das der Baugenehmigung sowie den bisher erteilten strahlenschutzrechtlichen Genehmigungen zugrunde lag und liegt. Hinzukommt, dass der Änderungsantrag – wohl zutreffend – davon ausgeht, dass die Menge der im ZLN zerlegten, konditionierten und zwischengelagerten Reststoffe/Abfälle aus den Kernkraftwerken Lub-

min/Greifswald und Rheinsberg sukzessive zurück geht und in Zukunft einen immer kleiner werdenden Anteil an den Gesamtmengen konditionierter und zwischengelagerter radioaktiver Reststoffe/Abfälle einnehmen wird.

Dies bedeutet, dass das ZLN – entgegen dem ursprünglichen Betriebskonzept – von einer Anlage zur Zerlegung und Konditionierung radioaktiver Abfälle/Reststoffe aus dem Abbau insbesondere des Kernkraftwerks Lubmin/Greifswald zu einer faktisch unbegrenzt betriebenen Anlage zur Behandlung/Konditionierung und Zwischenlagerung von festen radioaktiven Reststoffen/Abfällen aus deutschen und ausländischen Leichtwasserreaktoren wird. Angesichts der oben dargelegten landesplanerischen Vorgaben dürfte unter dieser Voraussetzung nicht fraglich sein, dass es sich um eine raumbedeutsame Maßnahme im Sinne des § 3 Abs. 1 Ziff. 6 ROG handelt. Hieraus ergibt sich:

(1) Mengenerhöhung

Die Mengen radioaktiver Reststoffe/Abfälle erhöhen sich aufgrund des Antrages – ungeachtet der Einhaltung der bisher genehmigten Aktivitäten – in erheblichem Umfang. Dies ergibt sich bereits daraus, dass die gegenwärtig geltende Beschränkung der Herkunft der radioaktiven Reststoffe/Abfälle teilweise gestrichen werden soll. Raumordnungsrechtlich ist darüber hinaus zu beachten, dass sich die nunmehr beantragten zusätzlichen Mengen gerade nicht auf die „radioaktiven Abfälle der Kernkraftwerke Rheinsberg und Lubmin“ - so Ziffer 6.5 (2) des Regionalen Raumordnungsprogramms Vorpommern 2010 – beziehen.

(2) Verlängerung der Lagerungszeit

In besonderem Maße gilt dies für die beantragte Lagerungszeit. Strahlenschutzrechtlich und insbesondere landesplanerisch ist das ZLN – wie ausgeführt – eine Anlage am Standort der stillgelegten Reaktoren Lubmin/Greifswald; hierdurch ist eine zeitlich begrenzte Betriebsdauer des ZLN Voraussetzung der strahlenschutzrechtlichen Genehmigungen und der landesplanerischen Zielbestimmungen und Grundsätze. Etwas anderes ergibt sich auch nicht daraus, dass die Dauer des Abbaus der Altreaktoren der DDR noch nicht genau feststand, da Anfang der 90er-Jahre nicht abzusehen war, wann der Rückbau und die anschließende Lagerung, Konditionierung und Freigabe der festen radioaktiven Reststoffe/Abfälle exakt enden würde.

(3) Transporte

Wesentliche raumbeeinflussende Auswirkungen ergeben sich ferner aus den Transporten. In welchem Umfang zusätzliche Transporte erforderlich sind, ist bisher nicht dargelegt. Zu beachten ist jedenfalls die zahlenmäßige Erhöhung der Transporte sowie die Zeitdauer der Transporte bis zum Ende der Betriebsphase des Endlagers „Konrad“.

d) Auswirkungen der Verlängerung der Laufzeiten der Reaktoren

Auswirkungen auf Umfang und Zeitdauer der Lagerung ergeben sich ferner aus den vom Bundestag beschlossenen Änderungen des AtG, und zwar insbesondere der zulässigen Elektrizitätsmengen gemäß Anlage 3 zu § 7 Abs. 1a AtG. Die Laufzeitverlängerungen der Kernkraftwerke führt zu einer Erhöhung der zu entsorgenden Abfallmengen, zu einer zeitlichen Verzögerung von Stilllegung und Abbau der Reaktoren (§ 7 Abs. 3 AtG) und infolge dessen auch zu einer weiteren Verschiebung der Ablieferung „konradgängiger“ Abfälle.

e) Urteil des Verwaltungsgerichts Greifswald vom 08. Juni 2006

Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus dem Urteil des Verwaltungsgerichts Greifswald vom 08. Juni 2006 (1 A 1093/05). Festzuhalten ist zunächst, dass es sich um das Urteil eines Verwaltungsgerichts handelt und dass eine Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts oder des Bundesverwaltungsgerichts in dieser Sache nicht ergangen ist. Zu Recht führt das Verwaltungsgericht aus, dass wesentliche Rechtsfragen bisher nicht höchstrichterlich geklärt sind; eine solche Klärung kann letztlich nur durch Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts herbeigeführt werden, so dass die in Rede stehenden Rechtsfragen weiterhin offen sind.

Davon abgesehen betraf das zitierte Urteil des Verwaltungsgerichts Greifswald – selbstverständlich – einen anderen Genehmigungstatbestand, im Wesentlichen den Genehmigungsgegenstand der späteren 6. Änderungsgenehmigung vom 11. Dezember 2007. Demgegenüber geht der Raumbezug der nunmehr beantragten 7. Änderungsgenehmigung erheblich weiter, und zwar – wie ausgeführt – sowohl hinsichtlich der Mengen der Zwischenlagerung fester radioaktiver Reststoffe/Abfälle, der Art dieser Reststoffe/Abfälle (beantragt ist nunmehr die Zwischenlagerung sämtlicher Reststoffe/Abfälle aus Leichtwasserreaktoren, unabhängig von Stilllegung und Abbau), der zeitlichen Befristung auf fünf Jahre und der Auswirkungen der Transporte.

Auch wenn es hierauf nach alledem nicht ankommt, sei kritisch zu dem Urteil des Verwaltungsgerichts Greifswald angemerkt, dass es den Raumbezug bereits deshalb verneint hat, weil in jenem Verfahren die genehmigten Aktivitäten nicht erhöht würden. Zutreffend ist lediglich, dass die hier in Rede stehende Frage bisher nicht höchstrichterlich geklärt ist. In Hinblick auf die raumordnungsrechtliche Bestimmung des „Raumbezugs“ dürfte es aber angesichts der klaren Vorgaben der Landesplanung nicht – wie möglicherweise im Anlagenrecht – darauf ankommen, ob bei einer Änderungsgenehmigung bisher genehmigte Aktivitäten verändert werden oder ob – wie bei der

zunehmend beantragten 7. Änderungsgenehmigung – eine Erhöhung der Abgabe radioaktiver Stoffe an die Umgebung sowie der Umweltaktivitäten bewirkt würde mit den hieraus folgenden Raumauswirkungen; insbesondere gilt dies – wie ausgeführt – für die wesentliche Änderung des Betriebskonzepts des ZLN und die Verfestigung einer Anlage mit einem begrenzten Betriebszweck, der sachlich und nach seiner Standortentscheidung ein Aliud zu den abzubauenen Reaktoren Lubmin/Greifswald darstellt und nunmehr zu einem zeitlich unbegrenzten Betrieb einer Anlage zur Konditionierung und Zwischenlagerung radioaktiver Reststoffe/Abfälle führen soll, und zwar unabhängig von ihrer Herkunft aus den stillgelegten Reaktoren Lubmin und Rheinsberg, ferner ungeachtet ihrer Herkunft aus Stilllegung und Abbau von Reaktoren und ungeachtet der nationalen Herkunft.

Von grundsätzlicher Bedeutung in diesem Zusammenhang ist jedenfalls, dass die Frage der Raumbeflussung der beantragten Maßnahmen von ihrem rechtlichen Ansatz her nichts zu tun hat mit der Frage des Strahlenschutzes oder der Begrenzung von Aktivitäten.

IV. UVP – Pflicht

Gemäß § 25 UVPG bestand für das Vorhaben zum Zeitpunkt der ersten Genehmigung vom 20. Februar 1998 keine UVP – Pflicht. Für die beantragte Änderungsgenehmigung stellt sich jedoch die Frage, ob sich eine UVP – Pflicht aus § 3 e UVPG ergibt. Dies ist der Fall, wenn

„eine Vorprüfung des Einzelfalls im Sinne des § 3 c S. 1 und 3 ergibt, dass die Änderung oder Erweiterung erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen haben kann; in die Vorprüfung sind auch frühere Änderungen oder Erweiterungen des UVP – pflichtigen Vorhabens einzubeziehen, für die nach der jeweils geltenden Fassung dieses Gesetzes keine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt worden ist.“

Hieraus folgt, dass in die Prüfung der UVP – Pflichtigkeit auch frühere Änderungsgenehmigungen einzubeziehen sind und dass folglich eine summierte Betrachtung der gesamten Umweltauswirkungen – selbstverständlich einschließlich der Umweltauswirkungen der beantragten weiteren Änderungsgenehmigung – geboten sind. In dieser Weise ist das Ministerium auch bereits bei der 5. und 6. Änderungsgenehmigung verfahren.

Die Frage der UVP – Pflichtigkeit ist vom rechtlichen Ansatz her anders zu beantworten als die Frage der strahlenschutzrechtlichen Genehmigungspflichtigkeit. Entscheidender Ansatz der Prüfung der UVP – Pflichtigkeit ist, ob „erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen“ möglich sind (§ 3 e I 2 UVPG). Zu beachten sind also insbesondere die Schutzgüter gemäß § 2 UVPG.

Im Rahmen des Verfahrens der Erteilung der 5. und 6. Änderungsgenehmigung ergab die Vorprüfung (§ 3 e I 2 UVPG in gegenwärtig geltender Fassung), dass eine Umweltverträglichkeitsprüfung nicht erforderlich ist. Es sind nach Aktenlage keine Gesichtspunkte dafür ersichtlich, dass die letzten Teilgenehmigungen und insbesondere die nunmehr beantragte Teilgenehmigung zusätzliche nachteilige Umweltauswirkungen haben, die die Schwelle des § 3 e I 2 UVPG überschreiten. Das Ministerium hat also zu Recht festgestellt, dass die Vorprüfung des Einzelfalls nach § 3 c UVPG ergibt, dass eine Umweltverträglichkeitsprüfung unterbleiben soll. Die Feststellung ist öffentlich bekannt zu machen (§ 3 a S. 2 UVPG).

V. Ergebnis

1. Nach dem Antrag der EWN soll nunmehr die Zwischenlagerung von festen radioaktiven Reststoffen/Abfällen aus Anlagen mit Leichtwasserreaktoren vor und nach einer Behandlung/Konditionierung am Standort Lubmin unabhängig von der Herkunft dieser Reststoffe/Abfälle unbefristet bis zum Ende des Einlagerungsbetriebs des Endlagers Konrad zugelassen werden. Die gegenwärtig genehmigungsrechtlich geltenden Beschränkungen und Befristungen werden aufgehoben.
2. Es ist von den Antragstellerinnen nicht dargelegt, dass „der erforderliche Schutz gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter gewährleistet ist“ (§ 9 Abs. 1 Ziff. 8 StrlSchV); insbesondere fehlt der Nachweis des erforderlichen Schutzes gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter in Hinblick auf das Risiko terroristischer Anschläge auf der Grundlage des nunmehr zu beachtenden Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 10. April 2008. Die grundlegende Veränderung des Risikos terroristischer Anschläge sowie die jüngste Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hierzu stellen eine wesentliche Änderung der Sach- und Rechtslage dar. Aus diesem Grund kann die Gewährleistung

des Risikoausschlusses nicht – wie in den bisher vorliegenden Antragsunterlagen – damit dargelegt werden, dass früher erteilte Genehmigungen den Risikoausschluss als gewährleistet beurteilt haben.

3. Das beantragte Vorhaben ist nicht genehmigungsfähig, weil es zwingend zu beachtenden Zielbestimmungen des Regionalen Raumordnungsprogramms Vorpommern 2010 widerspricht:

Ziffer 6.5 (2) des Regionalen Raumordnungsprogramms Vorpommern 2010 legt als Zielbestimmung fest, dass das ZLN „ausschließlich für die radioaktiven Abfälle der Kernkraftwerke Rheinsberg und Lubmin genutzt werden“ soll. Es handelt sich um eine raumordnungsrechtliche Zielbestimmung mit zwingender Beachtungspflicht für alle öffentlichen Stellen.

Das beantragte Vorhaben stellt eine „raumbedeutsame Maßnahme“ im Sinne der §§ 3 Abs. 1 Ziff. 6 ROG, 1 Abs. 1 Ziffer 2 LPIG dar; dies ergibt sich insbesondere aus der sukzessiven und unmittelbaren Beeinflussung der räumlichen Entwicklung aufgrund der wesentlichen Änderung des Genehmigungskonzepts. Gegenüber den gegenwärtig geltenden Genehmigungen werden die Mengen und die erforderlichen Transporte quantitativ erhöht; die Lagerungszeit würde sich (rechtlich) auf über hundert Jahre verlängern. Eine Erhöhung der Mengen und der Lagerungszeit kann sich ferner aus der bundesgesetzlich beschlossenen Verlängerung der Laufzeit der Kernkraftwerke ergeben.

4. Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass das beantragte Vorhaben UVP – pflichtig ist; dies gilt auch unter Berücksichtigung des Gebots, eine summierte Betrachtung der Umweltauswirkungen früherer Änderungsgenehmigungen in die Prüfung einzubeziehen.
5. Den Antragstellerinnen ist auf Grundlage dieses Rechtsgutachtens rechtliches Gehör zu gewähren und Gelegenheit zu geben, Stellung zu nehmen und den Genehmigungsantrag gegebenenfalls durch Vorlage weiterer Unterlagen zu ergänzen.

Dr. Reiner Geulen
(Rechtsanwalt)