

Antrag

der Abg. Gabriele Rolland u. a. SPD

und

Stellungnahme

des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft

Entsorgung der freigemessenen Abfälle beim Rückbau von Kernkraftwerken im Land

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. welche Folgen die Urteile des Verwaltungsgerichts Karlsruhe (vom Mai 2022) zur Annahme von freigemessenem Betonschutt aus dem Rückbau des Kernkraftwerks Philippsburg und der Atomanlage auf dem KIT-Campus durch eine Deponie im Enzkreis auf die weitere Entsorgung des anfallenden Abfalls haben;
2. welche freigemessene Abfallmenge bisher beim Rückbau des Kernkraftwerks Philippsburg angefallen ist und entsorgt bzw. deponiert wurde;
3. wie sich die Entsorgungssituation für freigemessenen Abfall beim Rückbau des Kernkraftwerks Neckarwestheim I darstellt;
4. in welchen Landkreisen und kreisfreien Städten derzeit freigemessener Abfall aus dem Rückbau von Atomanlagen im Land angenommen und deponiert wird;
5. welche Menge und welche Arten an freigemessenem Abfall, der deponiert wird, beim Rückbau der Kernkraftwerke und anderer im Rückbau befindlicher kerntechnischer Anlagen anfallen (und bislang angefallen sind);
6. wie sie die Perspektive für die Deponierung des freigemessenen Abfalls beim künftigen Rückbau der Kernkraftwerke Philippsburg II und Neckarwestheim II bewertet;

7. welche rechtlichen Konsequenzen sie aus dem Urteil zieht (Aktivitäten zur Änderung der Rechtsgrundlage, Einlegung einer Berufung, etc.).

11.8.2022

Rolland, Gruber, Steinhilb-Joos, Weber, Röderer, Storz SPD

Begründung

Mit den jüngsten Gerichtsurteilen des Verwaltungsgerichts Karlsruhe wurde eine Entscheidung des Regierungspräsidiums aufgehoben, nach der die Deponie Hamburg im Enzkreis verpflichtet war, den freigemessenen Betonschutt aus dem Rückbau zweier Atomanlagen zur Deponierung anzunehmen. Diesbezüglich stehen Fragen im Raum, wie die derzeitige und künftige Entsorgung solcher Abfälle bei den laufenden und noch anstehenden Rückbaumaßnahmen der Kernkraftwerke und anderen Atomanlagen im Land stattfindet und künftig gewährleistet ist.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 28. September 2022 Nr. UM2-0141.5-11/33/3 nimmt das Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft im Einvernehmen mit dem Ministerium für Finanzen zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,*

- 1. welche Folgen die Urteile des Verwaltungsgerichts Karlsruhe (vom Mai 2022) zur Annahme von freigemessenem Betonschutt aus dem Rückbau des Kernkraftwerks Philippsburg und der Atomanlage auf dem KIT-Campus durch eine Deponie im Enzkreis auf die weitere Entsorgung des anfallenden Abfalls haben;*
- 7. welche rechtlichen Konsequenzen sie aus dem Urteil zieht (Aktivitäten zur Änderung der Rechtsgrundlage, Einlegung einer Berufung, etc.).*

Die Fragen 1 und 7 werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Landesregierung geht davon aus, dass sich der hiesige Antrag auf die drei Urteile des Verwaltungsgerichts Karlsruhe vom 29. April 2022 in erster Instanz bezieht (9 K 4660/20, 9 K 4542/20 und 9 K 4536/20). Die angesprochenen Entscheidungen sind nicht rechtskräftig. In allen Verfahren wurde Berufung eingelegt. Die Landesregierung kann daher zu den möglichen Auswirkungen der Verfahren auf die weitere Entsorgung des jeweils betroffenen Betonschutts keine endgültige Einschätzung abgeben.

Unabhängig davon gilt ganz allgemein, dass die Entsorgungsverantwortung für angefallene Abfälle nach dem geltenden Recht beim jeweiligen Abfallerzeuger und dem jeweils zuständigen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger liegt. Abfälle zur Beseitigung unterliegen dabei der Überlassungs- und Entsorgungspflicht an den zuständigen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (§ 17 Absatz 1 und § 20 Absatz 1 Kreislaufwirtschaftsgesetz, KrWG), soweit dieser eine bestimmte

Abfallart nicht durch Satzung von seiner Entsorgungspflicht ausgeschlossen hat (§ 20 Absatz 3 KrWG). Dabei kommt es nicht darauf an, ob es sich um „freigemessenen“ Abfall handelt, da diese Abfälle aus dem Geltungsbereich der Strahlenschutzverordnung entlassen wurden und wie herkömmliche Abfälle zu behandeln sind. Entscheidend ist die konkrete Abfallart. Je nach dem konkreten Einzelfall ist daher entweder der Abfallerzeuger selbst oder der zur Übernahme verpflichtete öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger zur Beseitigung der Abfälle verpflichtet.

Gegenstand der Verfahren vor dem Verwaltungsgericht Karlsruhe war unter anderem, ob der Enzkreis vom ursprünglich zuständigen Landkreis Karlsruhe auch die Aufgabe der Beseitigung ungefährlicher Betonabfälle auf seiner Deponie Hamberg (DK II Deponie) als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger übernommen hat oder nicht. Zwischen dem Landkreis Karlsruhe und dem Enzkreis wurde im Jahr 2004 eine Kooperationsvereinbarung abgeschlossen, aufgrund derer mineralische Abfälle aus dem Landkreis Karlsruhe vom Enzkreis auf seiner Deponie Hamberg abgelagert werden. Darüber, dass von der Vereinbarung die Beseitigung von gefährlichem oder gemischtem Bauschutt umfasst ist, besteht zwischen allen Beteiligten Einigkeit. Das Verwaltungsgericht kam im Rahmen seiner Entscheidung nun zu der Einschätzung, dass dies für ungefährliche und reine Betonabfälle nicht der Fall sei. Bleibt es bei der Entscheidung in erster Instanz, wäre für im Landkreis Karlsruhe anfallende ungefährliche Betonabfälle, die nicht verwertbar sind, gerichtlich entschieden, dass der Enzkreis nicht zu deren Deponierung auf seiner Deponie Hamberg verpflichtet wäre.

Auf die Entsorgung der beim Rückbau im Landkreis Karlsruhe anfallenden nicht verwertbaren Betonabfälle würde dies sich so auswirken, dass für diese Abfälle keine zur Annahme verpflichtete Deponie vorhanden wäre und die Entsorgungsverantwortung allein bei den Abfallerzeugern läge.

Das Land ist in Bezug auf den Rückbau der kerntechnischen Anlagen weder Abfallerzeuger noch öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger. Das Land ist in die angesprochenen Rechtsstreitigkeiten daher auch lediglich im Rahmen des Vollzugs der abfallrechtlichen Vorschriften, in Form der jeweils zuständigen Abfallrechtsbehörde, eingebunden. In dieser Funktion hatte das Land (über das insoweit zuständige Regierungspräsidium Karlsruhe) dem Enzkreis über eine Ausnahme nach § 28 Absatz 2 KrWG gestattet, neben den bereits ausdrücklich zugelassenen gefährlichen oder gemischten mineralischen Abfällen auch ungefährliche reine Betonabfälle auf der Deponie Hamberg anzunehmen. Eine Verpflichtung war damit aus Sicht des Landes nicht verbunden. Diese ergab sich vielmehr bereits aus der durch den Enzkreis übernommenen Entsorgungsaufgabe durch die Kooperationsvereinbarung mit dem ursprünglich zuständigen Landkreis Karlsruhe. Besteht entgegen der Einschätzung des Landes keine Entsorgungsverantwortung des Enzkreises (so das Verwaltungsgericht in erster Instanz) geht die Ausnahme nach § 28 Absatz 2 KrWG „ins Leere“.

Stehen für Abfälle keine geeigneten Entsorgungsmöglichkeiten zur Verfügung, stellen die abfallrechtlichen Vorschriften unterschiedliche Maßnahmen zur Verfügung, um dennoch eine geordnete Abfallentsorgung zu gewährleisten. Kann ein zur Abfallbeseitigung Verpflichteter keine annahmefähige Deponie finden, sieht § 29 Absatz 1 KrWG die Möglichkeit vor, den Betreiber einer geeigneten Deponie im Wege einer Mitbenutzungsanordnung zur Annahme dieser Abfälle zu verpflichten. Da das Land bisher davon ausging, dass der Enzkreis die Entsorgungsverantwortung auch für die ungefährlichen Betonabfälle übernommen hat, wurde eine solche Maßnahme bislang durch die zuständige Abfallrechtsbehörde nicht verfügt. Bleibt es bei der Entscheidung des Verwaltungsgerichts Karlsruhe und können die Abfallerzeuger weiterhin keine annahmefähige Deponie finden, wäre der Erlass einer Mitbenutzungsanordnung im Detail zu prüfen.

Vor dem Hintergrund der zur Verfügung stehenden Maßnahmen zur Regelung von Einzelfällen wird eine Notwendigkeit zur Anpassung der (bundesrechtlichen) Eingriffsbefugnisse des KrWG in Bezug auf Abfälle aus kerntechnischen Anlagen derzeit nicht gesehen. Wird das Urteil bestätigt, kann sich aus einem anderen Grund ein Anpassungsbedarf ergeben. Das Verwaltungsgericht hat seiner Entscheidung eine Auslegung des Gesetzes zugrunde gelegt, nach der für eine ord-

nungsrechtliche Verfügung nach § 28 Absatz 2 KrWG ein Antrag erforderlich ist. Sollte diese Auslegung bestätigt werden, würde dies die Handlungsoptionen der Abfallrechtsbehörden allgemein erheblich einschränken, sodass eine Rechtsänderung bzw. -klarstellung zu diskutieren wäre.

2. welche freigemessene Abfallmenge bisher beim Rückbau des Kernkraftwerks Philippsburg angefallen ist und entsorgt bzw. deponiert wurde;

Wie bei jedem Rückbau einer Industrieanlage fallen auch beim Rückbau kerntechnischer Anlagen sowohl verwertbare als auch nicht verwertbare Abfälle an. Außerdem unterliegen nicht alle Abfälle dem Freigabeverfahren, da nicht alle Bauwerke der Gesamtanlage Teil der strahlenschutzrechtlichen Betriebsgenehmigung sind. Die Landesregierung geht aufgrund der Fragestellung davon aus, dass sich die vorliegende Anfrage nur auf solche Abfälle bezieht, die der Freigabe zur Beseitigung auf Deponien gemäß § 36 Absatz 1 Nummer 3 StrlSchV unterfallen.

Aus dem Rückbau des Kernkraftwerks Philippsburg (KKP) ist bislang kein Material auf Basis einer Freigabe zur Beseitigung auf Deponien gemäß § 36 Absatz 1 Nummer 3 StrlSchV freigegeben und deponiert worden. Hierzu wird auf die Antwort zu den Fragen 1 und 7 verwiesen.

3. wie sich die Entsorgungssituation für freigemessenen Abfall beim Rückbau des Kernkraftwerks Neckarwestheim I darstellt;

Die Landesregierung geht auch bei dieser Frage davon aus, dass sich die vorliegende Anfrage nur auf solche Abfälle bezieht, die der Freigabe zur Beseitigung auf Deponien gemäß § 36 Absatz 1 Nummer 3 StrlSchV unterfallen.

Das Gemeinschaftskraftwerk Neckarwestheim I (GKN I) befindet sich teilweise auf der Gemarkung des Landkreises Heilbronn und teilweise auf der Gemarkung des Landkreises Ludwigsburg. Der Landkreis Heilbronn verfügt selbst über keine geeignete Deponie und unterhält eine Kooperationsvereinbarung mit der Stadt Heilbronn. Die beim Rückbau des GKN I aus einer Freigabe zur Beseitigung auf Deponien gemäß § 36 Absatz 1 Nummer 3 StrlSchV anfallenden Abfälle werden daher auf Deponien im Landkreis Ludwigsburg und in der Stadt Heilbronn beseitigt. Von beiden Deponien liegen generelle Annahmeerklärungen vor, die die Voraussetzung für die Erteilung der notwendigen Freigabebescheide bilden.

Für das GKN I wurde ein Bescheid zur Freigabe zur Beseitigung auf Deponien für den Abfallschlüssel 17 01 07 (Gemische aus Beton, Ziegeln, Fliesen und Keramik mit Ausnahme derjenigen, die unter 17 01 06* fallen) nach der Anlage zur Abfallverzeichnis-Verordnung (AVV) mit dem Ziel der Beseitigung auf den Deponien Frischgraben und Burghof des Landkreises Ludwigsburg erteilt. Ein neuer Bescheid, der zusätzlich weitere Abfallschlüssel – u. a. den Abfallschlüssel 17 01 01 (Beton) – abdeckt, befindet sich derzeit in Bearbeitung. Dieser neue Bescheid soll den bereits erteilten Bescheid ersetzen.

Für das GKN I ist ebenfalls ein Bescheid für die Freigabe zur Beseitigung auf Deponien für die Deponie Vogelsang der Stadt Heilbronn erteilt, der ebenfalls eine Vielzahl an Abfallschlüsseln abdeckt, darunter auch 17 01 01 (Beton).

Ergänzend wird auf die Antwort auf Frage 4 verwiesen.

4. in welchen Landkreisen und kreisfreien Städten derzeit freigemessener Abfall aus dem Rückbau von Atomanlagen im Land angenommen und deponiert wird;

Derzeit erfolgen Anlieferungen von zur Beseitigung auf Deponien gemäß § 36 Absatz 1 Nummer 3 StrlSchV freigegebenen Abfällen aus dem Rückbau des Kernkraftwerks Obrigheim (KWO) auf der Deponie Sansenhecken des Neckar-Odenwald-Kreises. Weiterhin wurde im März 2022 eine erste Charge von zur Beseitigung auf Deponien freigegebenem Abfall aus dem Rückbau des GKN I auf

der Deponie Burghof des Landkreises Ludwigsburg abgelagert. Aus dem Rückbau anderer kerntechnischer Anlagen finden derzeit keine Ablagerungen freigegebener Abfälle auf Deponien statt.

5. welche Menge und welche Arten an freigemessenem Abfall, der deponiert wird, beim Rückbau der Kernkraftwerke und anderer im Rückbau befindlicher kerntechnischer Anlagen anfallen (und bislang angefallen sind);

Abfälle zur Deponierung müssen die Vorgaben der Deponieverordnung (DepV) einhalten. In der Regel werden nur nicht brennbare und ausreichend stabile Abfälle mineralischer Art deponiert. Das Freigabeverfahren nach Strahlenschutzverordnung ist ein Verfahren, in dessen Rahmen der radiologisch begründete Nachweis erbracht wird, dass ein zunächst als radioaktiv geltender Reststoff aus dem Rückbau kerntechnischer Anlagen nunmehr als nicht-radioaktiver Reststoff zu betrachten ist, der als konventioneller Abfall behandelt werden kann. Beim Rückbau kerntechnischer Anlagen kommen daher nur solche Abbruchabfälle für eine Freigabe zur Beseitigung auf Deponien in Betracht, die auch beim Rückbau anderer Industrieanlagen anfallen. Hierbei handelt es sich in der Regel um Bauschutt, Boden und Steine oder Dämmmaterial. Erfüllt ein radioaktiver Reststoff nicht die Kriterien der Freigabe gemäß Strahlenschutzverordnung, bleibt die Eigenschaft „radioaktiv“ bestehen, sodass eine Freigabe nicht möglich ist und eine Endlagerung als Entsorgungsweg gewählt werden muss.

An den Kernkraftwerksstandorten Philippsburg, Neckarwestheim und Obrigheim handelt es sich bei den konventionellen Abfällen, die auf Basis einer Freigabe zur Beseitigung auf Deponien gemäß § 36 Absatz 1 Nummer 3 StrlSchV entsorgt werden, zu einem überwiegenden Teil um Bauschutt.

Standort Philippsburg:

Im Rahmen des Rückbaus des Kernkraftwerks Philippsburg 1 (KKP 1) und des Kernkraftwerks Philippsburg 2 (KKP 2) wurde bislang noch kein Material aus einer Freigabe zur Beseitigung auf Deponien abgelagert (vergleiche auch Antwort auf Frage 2). Es wird derzeit geschätzt, dass aus dem Rückbau am Kernkraftwerksstandort Philippsburg rund ein bis zwei Prozent der Gesamtmasse einer Freigabe zur Beseitigung auf Deponien zugeführt werden. Die Landesregierung geht davon aus, dass demnach ca. 12 000 Tonnen bis 24 000 Tonnen Material aus dem Rückbau am Kernkraftwerksstandort Philippsburg einer Freigabe zur Beseitigung auf Deponien zugeführt werden müssen.

Standort Neckarwestheim:

Im Rahmen des Rückbaus des Gemeinschaftskraftwerks Neckarwestheim I (GKN I) sind bislang knapp vier Tonnen Bauschutt aus einer Freigabe zur Beseitigung auf Deponien abgelagert worden (vgl. Frage 4). Es wird derzeit geschätzt, dass aus dem Rückbau am Kernkraftwerksstandort Neckarwestheim rund ein Prozent der Gesamtmasse einer Freigabe zur Beseitigung auf Deponien zugeführt werden. Die Landesregierung geht davon aus, dass demnach ca. 11 000 Tonnen Material aus dem Rückbau am Kernkraftwerksstandort Neckarwestheim einer Freigabe zur Beseitigung auf Deponien zugeführt werden müssen.

Standort Obrigheim:

Im Rahmen des Rückbaus des KWO sind seit 2007 bislang rund 1 300 Tonnen Material aus einer Freigabe zur Beseitigung auf Deponien abgelagert worden. Es wird derzeit geschätzt, dass insgesamt aus dem Rückbau des KWO rund ein Prozent der Gesamtmasse einer Freigabe zur Beseitigung auf Deponien zugeführt werden. Die Landesregierung geht davon aus, dass demnach ca. 3 000 Tonnen Material aus dem Rückbau am Kernkraftwerksstandort Obrigheim einer Freigabe zur Beseitigung auf Deponien zugeführt werden müssen. Hierin enthalten sind die bereits auf der Deponie Sansenhecken abgelagerten Massen.

Kerntechnische Anlagen am Standort des Karlsruher Instituts für Technologie – Campus Nord (KIT – CN):

Für den Rückbau der kerntechnischen Anlagen am Standort des heutigen KIT – CN war bis Juli 2009 das damalige Forschungszentrum Karlsruhe (FZK) zuständig. In diesem Zeitraum wurden rund 160 Tonnen an Material aus einer Freigabe zur Beseitigung auf Deponien abgelagert. Hierbei handelte es sich gemäß Freigabebescheid um Betonbruch, Bauschutt, Straßenaufbruch und Bodenaushub. Seit Juli 2009 ist die Kerntechnische Entsorgung Karlsruhe GmbH (KTE) für den Rückbau der kerntechnischen Anlagen aus dem früheren Verantwortungsbereich des FZK verantwortlich. Unter deren Leitung wurden bisher rund 610 Tonnen an Material aus einer Freigabe zur Beseitigung auf Deponien abgelagert. Bei diesen Abfällen handelte es sich um Bauschutt, Metall und geringfügige Mengen an Mineralwolle.

Die zukünftige Masse an Beton und Bauschutt aus dem Rückbau der kerntechnischen Anlagen der KTE, die einer Freigabe zur Beseitigung auf Deponien zugeführt werden müssen, wird derzeit auf etwa 40 000 Tonnen geschätzt. Nach heutiger Kenntnis ist nicht auszuschließen, dass noch geringe Mengen an anderen Stoffströmen (z. B. Mineralwolle) anfallen, die einer Freigabe zur Beseitigung auf Deponien zugeführt werden müssen. Dies kann jedoch erst bei weiter fortgeschrittenem Rückbau und nach der Beprobung und radiologischen Messung des jeweiligen Stoffstroms mit Sicherheit festgestellt werden.

6. wie sie die Perspektive für die Deponierung des freigemessenen Abfalls beim künftigen Rückbau der Kernkraftwerke Philippsburg II und Neckarwestheim II bewertet;

Beim Rückbau des Kernkraftwerks Philippsburg 2 (KKP 2) und des Gemeinschaftskraftwerks Neckarwestheim II (GKN II) werden keine grundsätzlich unterschiedlichen Materialströme gegenüber dem Rückbau des KKP 1 und GKN I erwartet. Aus diesem Grund ergibt sich auch keine grundsätzlich andere Perspektive für die Entsorgung der zur Beseitigung auf einer Deponie freizugebenden Abfälle beim Rückbau des KKP 2 und GKN II. Die rechtliche Entsorgungsverantwortung für Abfälle zur Beseitigung wurde bei den Antworten zu Fragen 1 und 7 dargestellt. Im Unterschied zu GKN I liegt GKN II vollständig auf der Gemarkung des Landkreises Heilbronn, sodass der Landkreis Ludwigsburg für die dort anfallenden Abfälle als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger nicht in der Verantwortung steht.

Für die tatsächliche Unterbringung der beim Rückbau anfallenden Abfälle kommt es auf die jeweiligen Deponiekapazitäten zum Zeitpunkt des Anfalls der Abfälle an. Das Land ist nach § 30 KrWG verpflichtet, für sein Gebiet Abfallwirtschaftspläne aufzustellen. Die bisherigen Pläne konnten eine Entsorgungssicherheit für den Planungszeitraum von zehn Jahren gewährleisten. Die Landesregierung hat keine Hinweise darauf, dass die Entsorgungssicherheit im Land – landesweit betrachtet – in den nächsten zehn Jahren gefährdet wäre. Zur Gewährleistung der Entsorgungssicherheit müssen nicht in jedem Landkreis sämtliche Deponieklassen vorgehalten werden. Ein wichtiger Baustein der Deponiekonzeption im Land ist eine verlässliche Zusammenarbeit zwischen den Landkreisen als zuständige öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger.

Nach Auffassung der Landesregierung sollte die Zusammenarbeit der Kreise im Bereich der Abfallentsorgung auch in Bezug auf „unerwünschte Abfälle“ belastbar sein. Schon aufgrund der in der Antwort auf Frage 5 genannten Massen ist es für den gesellschaftlich und politisch gewollten Rückbau der genannten Kernkraftwerke unabdingbar, dass Deponiekapazitäten für die Ablagerung der zur Deponierung freigegebenen Abfälle existieren, die tatsächlich auch in Anspruch genommen werden können. Eine längerfristige „Pufferlagerung von Abfällen“ ist an den KKW-Standorten bzw. auf dem Gelände der KTE logistisch nicht möglich und im geltenden Abfallrecht nicht vorgesehen.

Thekla Walker
Ministerin für Umwelt,
Klima und Energiewirtschaft