**Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten Rheinland-Pfalz
Referat Strahlenschutz (1087)**

108-84 010-02/2018-4

Mainz, 27.06.2018
Dr. Roswitha Eisbach ☎ 06131 16-4648

Vermerk

Referentenentwurf der Strahlenschutzverordnung (Stand 30.05.2018) – Kommentierung der §§ 90 u. 91 –

Nachfolgende Kommentierung wurde in Abstimmung mit Vertretern der Länder Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein erstellt.

1. Zu §§ 90 und 91 vor dem Hintergrund der Richtlinie 2013/59/Euratom

Beide Vorschriften gehen über die Anforderungen aus der Richtlinie 2013/59/Euratom deutlich hinaus, ohne dass eine besondere radiologische Notwendigkeit erkennbar ist.

Artikel 65 der Richtlinie 2013/59/Euratom differenziert für die geforderten Maßnahmen zum Schutz von Einzelpersonen der Bevölkerung klar zwischen genehmigungs- und anzeigepflichtigen Tätigkeiten; für genehmigungspflichtige Tätigkeiten findet sich in Absatz 1 und 2 ein dezidierter Prüf- und Maßnahmenkatalog; für anzeigepflichtige Tätigkeiten fordert die Richtlinie „nur“ geeignete nationale Vorschriften und Leitlinien. Diese Differenzierung spiegelt sich im § 90 des Entwurfs keinesfalls wider. Jeder Strahlenschutzverantwortliche ist verpflichtet, der Behörde im Genehmigungs- oder Anzeigeverfahren den Nachweis zu erbringen, dass der Grenzwert nach § 80 StrlSchG eingehalten wird. Gerade für die Masse der angezeigten Tätigkeiten im Zusammenhang mit Niedrig-Dosis-Röntgeneinrichtungen, z.B. Basis-, Hoch- oder Vollschutzgeräte, einfache Dentalgeräte etc., liegt die Irrelevanz als Expositionsbeitrag zum 1 mSv-Grenzwert für die Bevölkerung auf der Hand.

Artikel 66 der Richtlinie 2013/59/Euratom fordert eine Schätzung der Dosen, die für Einzelpersonen der Bevölkerung durch zugelassene Tätigkeiten verursacht werden. Der dazu erforderliche Aufwand – realistische Ermittlung oder Untersuchung zum

Nachweis von Grenzwerten – ist entsprechend dem Expositionsrisiko zu differenzieren.

§ 91 des vorliegenden Entwurfs der StrlSchV lässt eine Differenzierung nach dem Expositionsrisiko nur teilweise erkennen. Mit dem eingeführten Dosiskriterium gemäß § 91 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2, wonach Tätigkeiten mit einer Exposition < 10 µSv im Kalenderjahr nicht zu berücksichtigen sind, wird eine Differenzierung gemäß Richtlinie in Teilen bewirkt. Zum Problem der praktischen Umsetzbarkeit wird auf Abschnitt 3 des Vermerks verwiesen.

Allerdings hat nach § 91 Absatz 1 Satz 2 die Ermittlung der Expositionen aus den in Satz 1 genannten Tätigkeiten ungeachtet dessen, ob es sich um genehmigungs- oder anzeigepflichtige Tatbestände handelt, „realitätsnah zu erfolgen“. Die Richtlinie eröffnet dagegen ein abgestuftes Verfahren der Expositionsermittlung in zwei Varianten unterschiedlichen Aufwands, nämlich die realistische Ermittlung oder die Untersuchung zum Nachweis der Einhaltung von Grenzwerten. Angesichts des enormen Aufwands für die Schätzung der Dosen im Sinne des Artikels 66 der Richtlinie ist nicht nachvollziehbar, warum von der Möglichkeit einer angemessenen Reduzierung des Aufwands kein Gebrauch gemacht wird und den zuständigen Behörden nur der Weg der realistischen Ermittlung eröffnet wird.

2. Zu § 90 – Ermittlung der für Einzelpersonen der Bevölkerung zu erwartenden Exposition

Ohne Vorliegen der im Absatz 2 anvisierten Allgemeinen Verwaltungsvorschrift sind die Regelungen des § 90 nicht umsetzbar.

Die schon vorhandenen Vorgaben zur Ermittlung der Expositionen aus Direktstrahlung in der Anlage 11 reichen bei weitem nicht aus, um eine einheitliche Ermittlung durch die Strahlenschutzverantwortlichen einerseits und eine einheitliche Prüfung durch die zuständigen Behörden andererseits sicherzustellen.

Die SSK-Empfehlung („Umsetzung des Dosisgrenzwertes für Einzelpersonen der Bevölkerung für die Summe der Expositionen aus allen zugelassenen Tätigkeiten“), auf die in der Begründung verwiesen wird, ist als wissenschaftliches Papier nicht zur Handlungsanleitung für die Vollzugsbehörden geeignet, macht aber die enorme Komplexität des Unterfangens Expositionsermittlung überaus deutlich.

Auch wenn zunächst der SSV in der Pflicht und Verantwortung für korrekte Angaben im Genehmigungs- oder Anzeigeverfahren steht, ist es ihm nicht zuzumuten, die erforderlichen Angaben zu der zu erwartenden Exposition auf einer derart unsicheren

Basis, wie sie sich ohne die VwV darstellt, im Genehmigungsantrag oder in den Anzeigunterlagen rechtsverbindlich zu notieren. Auch kann vom SSV nicht das Hinziehen eines Sachverständigen oder vergleichbaren Experten verlangt werden, da auch diesen mangels einer VwV und daraus resultierender grundlegender einheitlicher Parameter die Grundlage zur Ermittlung der zu erwartenden Exposition fehlt. Die Behörde steht bei der Prüfung des Genehmigungsantrags oder der Anzeigunterlagen vor dem gleichen Problem. Würde sie dennoch vorgelegte Berechnungen, die ohne VwV-Grundlage durchgeführt wurden, akzeptieren und die Genehmigung erteilen oder die Anzeige bestätigen, geht sie ein hohes Risiko ein. Sollten sich die ermittelten Expositionswerte als falsch herausstellen, kann dies „Unannehmlichkeiten“ wie Rücknahme oder Widerruf eines Verwaltungsaktes, Anordnung bis hin zur Untersagung der Tätigkeit und Regressforderungen des SSV zur Folge haben. Fehler könnten z. B. beim ersten Durchgang der Ermittlung von Expositionswerten nach § 91 zutage treten.

Daher ist eine Regelung erforderlich, ab welchem Zeitpunkt § 90 in Genehmigungs- und Anzeigverfahren anzuwenden ist. Dieser muss an die Verfügbarkeit der VwV gekoppelt sein.

Die Notwendigkeit einer Übergangszeit über den Termin des Erlasses der VwV hinaus bleibt abzuwägen. Zudem muss die SSK-Empfehlung in der VwV so abgebildet sein, dass eine sichere Handhabung der Berechnungsprozeduren durch den Strahlenschutzverantwortlichen und die prüfende Behörde möglich ist.

Da auch die VwV vor Erlass in den einschlägigen Gremien beraten wird, darf der Inhalt zum Erlasstermin zumindest bei den obersten Landesbehörden als bekannt vorausgesetzt werden. Dies spricht für einen sofortigen Vollzug ab Erlass der VwV. In realistischer Einschätzung der Vollzugspraxis in den nachgeordneten Behörden ist allerdings zu bedenken, dass die Anwendung der VwV einer gewissen Einarbeitungszeit und Routine bedarf. Insbesondere ist in der Anfangsphase die fristgerechte Bearbeitung von Anzeigen gefährdet. Deshalb wird angeregt (RP^{*)}), die Übergangsfrist bei Anzeigen um sechs Monate über den Termin des Erlasses der VwV hinaus zu verlängern.

Die Frist von sechs Monaten begründet sich v. a. darin, dass die Behörden bzw. die Sachbearbeiter nach Erlass der VwV in die Lage versetzt werden müssen, das neue Instrumentarium schnell (d. h. in der Regel ohne zeitverzögerndes Hinziehen von Experten, z. B. aus einem Landesamt) und rechtssicher anwenden zu können. Bei Genehmigungsverfahren ohne gesetzliche Befristungen sind anfängliche Zeitverzögerungen tolerabel.

^{*)} Aus Zeitgründen konnte diese Anregung nicht mehr abgestimmt werden.

Die weitaus überwiegende Anzahl der Verfahren zur behördlichen Vorabkontrolle sind zeitkritische Anzeigeverfahren, die innerhalb von vier Wochen abgearbeitet werden müssen, da ansonsten die Erlaubnisfiktion eintritt. Wenn die Behörde nachträglich zu dem Ergebnis kommt, dass die Grenzwerte des § 80 StrlSchG nicht eingehalten sind und entsprechende Konsequenzen fordert, sind erhebliche Konflikte vorprogrammiert. Dies lässt sich vermeiden, wenn man den Behörden eine Art Trainingsphase in Genehmigungsverfahren, die in den ersten sechs Monaten nach Erlass der VwV anfallen, zugesteht. Nach mehreren Anwendungsfällen sollte die Anwendung der VwV in Anzeigeverfahren ohne größere Zeitverluste möglich sein.

Anmerkung zu Absatz 3

Wir geben zu bedenken, dass die Einhaltung der Vier-Wochen-Frist für Anzeigen stark in Frage gestellt wird, wenn Ermittlungen nach Absatz 3, u. U. bei Behörden eines benachbarten Aufsichtsbezirks oder Bundeslandes, erforderlich werden sollten.

Zu § 91 – Ermittlung der von Einzelpersonen der Bevölkerung erhaltenen Exposition

Zur Zuständigkeit

Von der Ermächtigung nach § 185 Abs. 2 Nr. 1 StrlSchG, die Aufgabe der retrospektiven Bestimmung von Expositionen von Einzelpersonen der Bevölkerung dem Bundesamt für Strahlenschutz zu übertragen, wird kein Gebrauch gemacht. Nach unserer Auffassung handelt es sich um eine klassische übergeordnete Aufgabe, die eine unbedingte Einheitlichkeit der Datenerhebung und –auswertung erfordert, was nur durch eine zentrale Behörde gewährleistet werden kann. Eine Verteilung dieser Aufgabe auf 16 Bundesländer (bzw. auf eine mehrfache Anzahl nachgeordneter Behörden) würde die Fehlerquote deutlich erhöhen, zu erheblichen Reibungsverlusten führen und wäre ausgesprochen ineffizient.

Zudem berechnet das Bundesamt für Strahlenschutz schon seit einigen Jahren die Strahlenexposition durch Anlagen nach dem Atomgesetz. Diese Ergebnisse aus der Berechnung der Strahlenexposition der Bevölkerung werden in den Jahresberichten „Umweltradioaktivität und Strahlenbelastung“ veröffentlicht. Damit liegt für diese Aufgabe beim Bundesamt für Strahlenschutz die praktische Erfahrung schon vor.

Weiterhin hat das Bundesamt für Strahlenschutz nach § 85 Absatz 5 StrlSchV(alt) die Aufgabe, regelmäßig die medizinische Strahlenexposition der Bevölkerung und ausgewählter Bevölkerungsgruppen zu ermitteln. Hierdurch sind also auch Erfahrungen

in der Expositionsermittlung für andere Bereiche außerhalb des Atomgesetzes vorhanden.

Daher sollte die Aufgabe nach § 91 dem Bundesamt für Strahlenschutz übertragen werden.

Zur Umsetzungsfrist

Sofern die Aufgabe nach § 91 dem BfS übertragen wird, sollte das BMU in Abstimmung mit dem BfS eine angemessene Umsetzungsfrist beraten.

Für den Fall, dass die Aufgabe nach § 91 dennoch durch die Bundesländer wahrgenommen werden soll, ist eine Übergangsfrist von drei Jahren erforderlich.

Hier gilt das gleiche wie für § 90. Die schon vorhandenen Vorgaben zur Ermittlung der Expositionen aus Direktstrahlung in den Anlagen 11 und 12 und die in der Begründung zitierte SSK Empfehlung reichen bei weitem nicht aus, um eine einheitliche Aufgabenerfüllung bzw. Datenerfassung durch die (nachgeordneten) Landesbehörden sicherzustellen.

Ferner ist der enorme Aufwand für die erste Ermittlungsrunde zu bedenken, der für den Vollzug neuer Regelungen des StrlSchG und der StrlSchV, insbesondere des Aufsichtsprogramms, dringend benötigte Personalressourcen binden würde. Für die Erstermittlung wäre ein systematisches Durchforsten sämtlicher Genehmigungen und Anzeigen erforderlich; dies würde v .a. dazu dienen, zunächst alle nicht relevanten Genehmigungen/Anzeigen gemäß den Anlagen 11 und 12 und der VwV nach Abs. 1 Satz 3 durch einen entsprechenden schriftlichen oder digitalen Eintrag im Stammbblatt o. ä. bez. der Expositionsrelevanz auszusondern.

Anhand der jährlich an das BMU versandten „Tabellen zur Erfassung des Zahlenmaterials aus dem Vollzug der StrlSchV und der RöV“ kann sich das BMU leicht einen Eindruck von dem Umfang der zu erfassenden Genehmigungen und Anzeigen verschaffen.

Eine Abschätzung des Arbeitsaufwands nur für die Ersterfassung in Rheinland-Pfalz ergibt einen Bedarf von annähernd zwei Personenjahren (Grundlage: 7200 Fälle in jeweils 10 Minuten erledigt, 750 Fälle wg. Nachfragen u. ä. in 2 Stunden, 50 komplexe Fälle in mehreren Arbeitstagen).

gez. Eisbach (27.06.2018)