

Datum: 17.07.2025

Stellungnahme zum Nationalen Entsorgungsprogramm 2025 und dem zugehörigen Umweltbericht

In der 98. Sitzung des NBG beschlossen

Das Nationale Begleitgremium (NBG) nimmt wie folgt zum Entwurf des Nationalen Entsorgungsprogramms (NaPro) und dem dazugehörigen Umweltbericht Stellung:

1. Öffentlichkeitsbeteiligung

Zunächst ist zu begrüßen, dass die Fragen und Antworten (FAQ) auf der Internetseite des Bundesministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMUKN) umfangreich überarbeitet wurden und sich dort nun nähere Informationen zum NaPro sowie zur Strategischen Umweltprüfung (SUP) finden.

Allerdings wird die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der SUP aus verschiedenen Gründen erschwert:

- Zum Scoping-Termin im Oktober 2024 wurde gezielt vom Bundesumweltministerium eingeladen: es gab keine Möglichkeit der Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit; auch die Dokumentation des Scoping-Termins wurde erst auf Nachfrage der Gutachter*innen des NBG veröffentlicht (vgl. Geißler/Köppel¹, S. 15).
- Die Veröffentlichung des Umweltberichts und der Start der Öffentlichkeitsbeteiligung wurde am 14.05.2025 zunächst nur relativ versteckt auf der Internetseite des BMUKN bekannt gemacht; es gab erst am 23.06.2025 eine Pressemitteilung und einen entsprechenden Hinweis unter den aktuellen Meldungen auf der Internetseite des Ministeriums.
- Die genaue Frist, die der Öffentlichkeit für Stellungnahmen zum Entwurf des NaPro und dem dazugehörigen Umweltbericht eingeräumt wurde, wird nicht direkt bei der Übersicht der geplanten Termine und Phasen genannt. Sie ist nur der Bekanntmachung im Bundesanzeiger zu entnehmen – diese ist zwar auch auf der Themenseite des BMUKN zum NaPro verlinkt, aber das Dokument ist nur über mehrere Klicks auffindbar. Zudem ist das verlinkte PDF-Dokument nicht barrierefrei.
- Es steht zu erwarten, dass das Zeitfenster für die Berücksichtigung der Ergebnisse der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung – und damit eine ggf. erforderliche Überarbeitung des NaPro Entwurfs – nur sehr kurz sein wird. In der am 14.05.2025 veröffentlichten Terminplanung des BMUKN war vorgesehen, die Öffentlichkeitsbeteiligung im Juli 2025 zu beenden, das NaPro bereits im Juli/August ins Kabinett einzubringen und zu bestätigen, um es im August an die EU zu übersenden. Die Zeitangabe fehlt nach erneuter Überarbeitung der Terminplanung vom 05.06.2025.

¹ Geißler, G. und Köppel, J. (2025): *Gutachten zum Prüfungsumfang der Strategischen Umweltprüfung für das Nationale Entsorgungsprogramm* – https://www.nationales-begleitgremium.de/SharedDocs/Downloads/DE/Downloads_Gutachten/2025/Gutachten_NaPro_28_2_2025.pdf?__blob=publicationFile&v=7.

Zeitraumen und Transparenz der Öffentlichkeitsbeteiligung wurde bereits bei der Aufstellung des ersten NaPro 2015 bemängelt (vgl. Bundesumweltministerium 2015², s. auch Geißler/Köppel, S. 13 f.). Diese Kritik hätte bei der vorliegenden Aktualisierung des NaPro stärker berücksichtigt werden können.

2. Bereits im Schreiben vom 06.08.2024 angesprochene Punkte

Die in unserem Schreiben vom 06.08.2024³ bereits angesprochenen Punkte bleiben bestehen. Wir regen dort an, dass das NaPro verschiedene Szenarien aufzeigen sollte, beispielsweise für den Fall

- der Rückholung der radioaktiven Abfälle aus der Schachanlage Asse II (Wie kann das gelingen, wo und wie werden diese zwischengelagert und wohin werden die Abfälle verbracht?),
- dass die Abfälle in der Asse II verbleiben müssen (Wie wird die Sicherheit gewährleistet?),
- der Einlagerung radioaktiver Abfälle in der Schachanlage Konrad (Wie soll die Einlagerung erfolgen?) und
- dass die Realisierung der Schachanlage Konrad nicht möglich sein sollte (Was geschieht dann mit den Abfällen, die hier eingelagert werden sollten?).

Außerdem haben wir angeregt, dass im NaPro zukünftige Szenarien für radioaktive Abfälle aus der Forschung skizziert werden, also etwa dargelegt wird, bis wann welche Abfälle entstehen können, wie diese zwischengelagert werden sollen und wo und wie deren Endlagerung erfolgen soll.

Leider finden sich keine entsprechenden Ausführungen im Entwurf des NaPro. Aus unserer Sicht sind sie aber unbedingt erforderlich, um zu verdeutlichen, dass man sich auf alle Eventualitäten vorbereitet. Vertrauen in das Verfahren zur Auswahl eines Endlagerstandorts kann nur bestehen, wenn der Weg dorthin mit allen Zwischenschritten transparent dargelegt wird.

3. Unzureichender Prüfungsumfang zu Alternativen

Die im Umweltbericht vorgenommene Prüfung der Alternativen ist nach unserem Verständnis unzureichend. Es werden lediglich in einem Absatz mögliche Alternativen zur Endlagerung von radioaktiven Abfällen dargestellt, die unter Bezugnahme auf ein Forschungsvorhaben des Bundesamtes für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE) zum Stand von Wissenschaft und Technik bei alternativen Entsorgungsoptionen für hochradioaktive Abfälle als nicht vernünftig abgelehnt werden (Umweltbericht, S. 88).

Dies entspricht nicht den Anforderungen, die an eine Alternativenprüfung im Rahmen der SUP zu stellen sind. Der Begriff „vernünftige“ Alternativen meint sämtliche andere Alternativen, mit denen sich das Plan- oder Programmziel ebenfalls erreichen lassen könnte und die nicht offensichtlich fernliegen.⁴ Dabei muss auch hinreichend begründet werden, warum bestimmte Alternativen als „nicht vernünftig“ angesehen und daher in der Prüfung nicht weiter berücksichtigt

² Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (2015): *Bewertung der eingegangenen Stellungnahmen zum Nationalen Entsorgungsprogramm und zum Umweltbericht aus dem Inland* – https://www.bundesumweltministerium.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Nukleare_Sicherheit/nationales_entsorgungsprogramm_stellungnahmen_inland_bf.pdf (nicht barrierefrei).

³ https://www.nationales-begleitgremium.de/SharedDocs/Downloads/DE/Downloads_Korrespondenz/NBG-Schreiben_BMUV_Niehaus_NaPro_6_8_2024.pdf?__blob=publicationFile&v=5.

⁴ Vgl. etwa Landmann/Rohmer UmweltR/*Wulfhorst*, 106. EL Januar 2025, UVPG § 40 Rn. 34 mwN.

werden. Vielmehr bedarf es einer transparenten, nachvollziehbaren, bestmöglich begründeten Auswahl, Charakterisierung und Prüfung (siehe hierzu ausführlich Geißler/Köppel, S. 18).

Bereits im Zuge der Erstaufstellung des NaPro 2015 wurde eine unzureichende Prüfung von Alternativen kritisiert und auch im Rahmen des Scoping-Termins für den vorliegenden NaPro-Entwurf wurde mehrfach von unterschiedlichen Teilnehmenden darauf hingewiesen, dass Alternativen dargestellt und geprüft werden sollten (vgl. Bundesumweltministerium, Protokoll zum Scoping-Termin, S. 2 ff.⁵). Es hätte somit auch hinsichtlich dieses Aspektes die Gelegenheit bestanden, die Prüfung im Rahmen der Überarbeitung des NaPro anzupassen.

4. Nicht hinreichende Behandlung von Fragen der Zwischenlagerung

Des Weiteren werden die Fragen der längeren Zwischenlagerung unseres Erachtens nicht hinreichend behandelt. Auch hierauf wurde im Scoping-Termin 2024 mehrfach hingewiesen (vgl. Protokoll zum Scoping-Termin) und auch dieser Aspekt wurde bereits im Zuge der Erstaufstellung des NaPro 2015 kritisiert.

Weil die Suche nach einem Standort für die Endlagerung hoch radioaktiver Stoffe erheblich länger dauert als ursprünglich geplant war, ist die Zwischenlagerungsstrategie nicht auf die nun im Raum stehenden Zeithorizonte ausgelegt. Es bedarf also einer diesen Umständen angepassten Darstellung, Abwägung und Prüfung der verschiedenen Zwischenlagerkonzepte und deren sich unterscheidenden Umweltauswirkungen in der SUP (vgl. Geißler/Köppel, S. 19 f.).

Die Ausführungen im NaPro Entwurf selbst zur Zwischenlagerung sind nur sehr knapp und überblicksartig. Dort wird festgestellt, dass sich die trockene Zwischenlagerung der bestrahlten Brennelemente und der verglasten radioaktiven Abfälle aus der Wiederaufarbeitung in Transport- und Lagerbehältern bewährt habe und dass die atomrechtlichen Neugenehmigungsverfahren für die Zwischenlager bereits vorbereitet würden. Mit der Räumung der Lager sei erst in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts zu rechnen (S. 14). Eine Betrachtung oder gar nähere Prüfung alternativer Zwischenlagerkonzepte oder -strategien wird nicht vorgenommen.

Entsprechend kurz ist auch die Darstellung im Umweltbericht. Dort wird darauf verwiesen, die Zwischenlagerung sei ein Zwischenschritt in der Entsorgung von radioaktiven Abfällen. Hierbei seien zwar auch andere Vorgehensweisen und Konzepte als die aktuell gewählte denkbar. Diese stellten aber Varianten dar und keine Alternativen im Sinne des UVPG und seien daher im Umweltbericht nicht zu betrachten (Umweltbericht, S. 87).

Im Ergebnis findet eine Diskussion der Grundsatzfragen einer längeren Zwischenlagerung hochradioaktiven Abfalls somit nicht statt. Sie wäre aus unserer Sicht aber dringend erforderlich; wir möchten an dieser Stelle erneut betonen, dass Vertrauen in das Verfahren zur Auswahl eines Endlagerstandorts nur dann bestehen kann, wenn der Weg dorthin mit allen Zwischenschritten transparent dargelegt wird.⁶

⁵ BMUV: *Protokoll Scoping-Termin zur Festlegung des Untersuchungsrahmens für die Strategische Umweltprüfung (SUP) zum Nationalen Entsorgungsprogramm (NaPro) (2024)* – https://www.bundesumweltministerium.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Nukleare_Sicherheit/protokoll_scoping_na-pro_bf.pdf.

⁶ Vgl. hierzu das Forderungspapier der Atommüllkonferenz und den Beschluss des NBG hierzu, abrufbar unter https://www.nationales-begleitgremium.de/SharedDocs/Downloads/DE/Downloads_97_Sitzung_17_06_2025_Dresden/TOP_4_Ergebnisse_Zwischenlager-Workshop.pdf?blob=publication-File&v=4.

5. Programmatische Darlegung von Zielen und Maßnahmen der Entsorgung radioaktiven Abfalls

Nach unserem Verständnis wäre eine vertiefte Darstellung der programmatischen Ziele und Maßnahmen erforderlich.

Zum einen werden im NaPro grundsätzliche Entscheidungen für die Entsorgung radioaktiven Abfalls getroffen, die auf nachfolgenden Ebenen nicht mehr geprüft werden können. So kann beispielsweise die programmatische Strategie zur Zwischenlagerung (dezentral-/regional/-zentral) in einzelnen Neugenehmigungsverfahren und ihren Projekt-Umweltverträglichkeitsprüfungen an den bestehenden Zwischenlagerstandorten kaum mehr hinterfragt werden.

Zum anderen sollte die SUP zum NaPro als nationales Programm auch einen Rahmen für nachfolgende Pläne bzw. Programme ebenso wie nachfolgende Zulassungen oder Genehmigungen von Vorhaben setzt und diese informiert und wo möglich entlastet.

Daher ist der Prüfungsumfang der SUP bereits so grundlegend auszugestalten, dass sich einerseits für nachfolgende Vorhaben effektiv zugeschnittene und begründete Vorgaben ergeben und andererseits sichergestellt ist, dass alle programmatischen Fragen hinreichend tief diskutiert und abgewogen wurden (vgl. Geißler/Köppel, S. 16 f.).

6. Fehlende Berücksichtigung der veränderten Sicherheitslage bzw. neuartiger Bedrohungsszenarien

Auch die veränderte Sicherheitslage bzw. neuartige Bedrohungsszenarien werden nach unserem Verständnis nicht hinreichend berücksichtigt.

Das NaPro soll die nationale Strategie für eine verantwortungsvolle und sichere Entsorgung bestrahlter Brennelemente und radioaktive Abfälle in Deutschland beschreiben. Hierzu gehört unserer Ansicht nach auch die Betrachtung der veränderten weltpolitischen Sicherheitslage und eine Auseinandersetzung mit möglichen Auswirkungen auf die Strategie für die Entsorgung radioaktiven Abfalls. Beispielsweise die Fortentwicklung des Einsatzes von Drohnen in kriegerischen Auseinandersetzungen, aber auch terroristischen Aktivitäten, hat Auswirkungen auf die Sicherheit des gesamten Entsorgungspfades (vgl. Geißler/Köppel, S. 23).