



DAAtF | Kernenergie
im Dialog



Gemeinsame Stellungnahme

von

Deutsches Atomforum e.V. (DAAtF), Berlin,
VGB PowerTech e.V. (VGB), Essen,

zum

**Entwurf 14. Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes,
Umsetzung Richtlinie 2011/70/EURATOM
(„Entsorgungsrichtlinie“)**

April 2015

Zusammenfassung

Die Betreiber begrüßen, dass der Gesetzgeber die Richtlinie 2011/70/Euratom des Rates vom 19. Juli 2011 über einen Gemeinschaftsrahmen für die verantwortungsvolle und sichere Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle (ABl. L 199 vom 02.08.2011, S. 48), die sog. Waste-Richtlinie, in nationales Recht umsetzen will.

Die Richtlinie sieht vor, dass bis spätestens zum 23. August 2015 ein Nationales Entsorgungsprogramm vorgelegt werden muss. Für die Erstellung dieses Programms sieht die AtG-Novelle die Einführung einer Strategischen Umweltprüfung vor. Eine Strategische Umweltprüfung wird die Erstellung des Nationalen Entsorgungsprogramms verzögern und könnte dazu führen, dass die EU-rechtlichen Vorgaben nicht in der vorgegebenen Frist eingehalten werden können. Die gesetzliche Verankerung einer Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung ist allerdings aus den nachfolgenden Gründen weder EU-rechtlich geboten noch wäre sie sinnvoll.

Nach EU-Recht besteht keine Verpflichtung zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung für das deutsche Nationale Entsorgungsprogramm und zur Verankerung einer entsprechenden Verpflichtung durch den deutschen Gesetzgeber.

Sie ergibt sich weder aus der sog. Waste-Richtlinie noch aus der Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme.

Angesichts der Tatsache, dass alle wesentliche Anlagen – bis auf ein Endlager für bestrahlte Brennelemente – und Einrichtungen des deutschen Entsorgungskonzepts, die in das Nationale Entsorgungsprogramm aufzunehmen sind, bereits bestandskräftig genehmigt sind, würden insoweit sowohl eine Strategische Umweltprüfung als auch eine Öffentlichkeitsbeteiligung bzgl. der Planerstellung ihren Sinn und Zweck verfehlen. Dieser besteht darin, sich aus der Beteiligung der Öffentlichkeit bzw. der Umweltprüfung ergebende Aspekte schon bei allgemeinen, nicht vorhabenbezogenen Entscheidungen und Weichenstellungen auf Plan- bzw. Programmebene zu berücksichtigen.

Bei bestandskräftig genehmigten Anlagen und Einrichtungen hat im Rahmen der jeweiligen Genehmigungsverfahren, soweit gesetzlich vorgesehen, bereits eine Umweltverträglichkeitsprüfung mit Öffentlichkeitsbeteiligung stattgefunden. Aspekte, die sich daraus ergeben haben, sind in die Genehmigungsentscheidungen eingeflossen.

Auch das Endlager für bestrahlte Brennelemente wird in einem Verfahren genehmigt werden, das die Umweltverträglichkeit prüft und die Öffentlichkeit beteiligt.

Darüber hinaus verpflichtet die Waste-Richtlinie die Mitgliedsstaaten sicherzustellen, dass die für den Bereich der Sicherheit der Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle zuständige Regulierungsbehörde funktional von allen anderen Stellen und Organisationen getrennt ist, die mit der Förderung oder Nutzung von Kernenergie oder radioaktivem Material oder mit der Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle befasst sind. Auf diese Weise will das EU-Recht die Unabhängigkeit der zuständigen Regulierungsbehörde sichern. Der vorliegende Entwurf der AtG-Novelle sieht keine Regelungen zu den erforderlichen Änderungen der Organisationsstruktur im Bereich der Endlagerorganisation vor. Insoweit ist keine Umsetzung des EU-rechtlich geforderten Trennungsgebots gemäß Art. 6 Abs. 2 Waste-Richtlinie erkennbar.

Im Einzelnen:

1. Vorbemerkung

Mit der 14. Novelle des Atomgesetzes (Entwurf vom 07.04.2015) plant die Bundesregierung die Umsetzung der Richtlinie 2011/70/Euratom des Rates vom 19. Juli 2011 über einen Gemeinschaftsrahmen für die verantwortungsvolle und sichere Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle (ABl. L 199 vom 02.08.2011, S. 48), die sog. Waste-Richtlinie, in deutsches Recht. Die Novelle soll als sog. Artikelgesetz erfolgen, das in seinem Artikel 1 die Änderungen des Atomgesetzes erfasst und in seinem Artikel 2 eine Änderung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG).

Die Umsetzung der genannten Richtlinie beinhaltet mit einem neuen § 2c AtG insbesondere die Verpflichtung zur Festlegung der Strategie der Bundesrepublik Deutschland für eine verantwortungsvolle und sichere Entsorgung bestrahlter Brennelemente und radioaktiver Abfälle in einem Nationalen Entsorgungsprogramm.

Mit der vorgesehenen Änderung des UVPG soll das Nationale Entsorgungsprogramm in die Anlage 3 des UVPG aufgenommen werden, die diejenigen Pläne und Programme auflistet, für die eine Strategische Umweltprüfung durchzuführen ist.

2. Keine Notwendigkeit zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung nach EU-Recht:

Eine Verpflichtung zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung besteht nach EU-Recht für das deutsche Nationale Entsorgungsprogramm nicht.

a) Die Waste-Richtlinie begründet keine entsprechende Verpflichtung. Lediglich in ihren Erwägungsgründen, die einleitend den tatsächlichen und rechtlichen Hintergrund für die Richtlinie referieren, wird die Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (AbI. L 197 vom 21.07.2001, S. 30) angesprochen. Sie fordert für Pläne und Programme einer bestimmten Qualität eine Umweltprüfung. Der Erwägungsgrund 11 der Waste-Richtlinie stellt in diesem Zusammenhang fest, dass für Pläne und Programme in diesem Sinne auch die Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter Pläne und Programme (AbI. L 156 vom 25.06.2003, S. 17) gelte (dazu nachfolgend unter b).

Ansonsten enthalten die inhaltlichen Regelungen der Waste-Richtlinie zwar Anforderungen an die Sicherstellung von Transparenz für die Öffentlichkeit und ihre Beteiligung an den Entscheidungsprozessen. Regelungen zur Durchführung einer Umweltprüfung enthalten sie hingegen nicht. Dass die Waste-Richtlinie keine Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung vorschreiben kann, folgt bereits aus der Rechtsgrundlage der Richtlinie. Die Rechtsgrundlage im Kapitel 3 des EURATOM Vertrages hat den Gesundheitsschutz zum Gegenstand. Eine Strategische Umweltprüfung lässt sich hierüber nicht normieren. Daher

verwundert es nicht, dass die öffentlichen Vorträge der Kommission zur Umsetzung der Waste-Richtlinie die Strategische Umweltprüfung mit keinem Wort erwähnen.

b) Die Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme begründet ebenfalls keine Verpflichtung, für das deutsche Nationale Entsorgungsprogramm gesetzlich eine Strategische Umweltprüfung zu verankern.

Nach der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme ist eine Umweltprüfung vorzunehmen bei allen Plänen und Programmen, „die in den Bereichen Landwirtschaft, Energie, Abfallwirtschaft oder Bodennutzung ausgearbeitet werden und durch die der Rahmen für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II der Richtlinie 85/337/EWG aufgeführten Projekte gesetzt wird“ (vgl. Art. 3 Abs. 2 lit. a). Bei der angesprochenen Richtlinie handelt es sich um die UVP-Richtlinie, die mit ihren Anhängen I und II unter anderem Endlager für radioaktive Abfälle und bestrahlte Kernbrennstoffe sowie bestimmte Zwischenlager und Anlagen zur Bearbeitung radioaktiver Abfälle einer UVP-Pflicht unterwirft.

Die Existenz

- von Lagern zur Zwischenlagerung radioaktiver Abfälle und bestrahlter Brennelemente an den Kraftwerksstandorten,
- von zentralen Lagern für radioaktive Abfälle und bestrahlte Brennelemente und
- von Behandlungseinrichtungen für radioaktive Abfälle

sowie die Verfügbarkeit von Endlagern für radioaktive Abfälle und bestrahlte Kernbrennstoffe sind wesentliche Bestandteile des deutschen Entsorgungskonzepts. Das Nationale Entsorgungsprogramm kann für diese bedeutsamen Anlagen aber keinen Rahmen setzen. Denn diese Einrichtungen sind in der Bundesrepublik bereits genehmigt.

Eine Ausnahme bildet insoweit lediglich das Endlager für bestrahlte Kernbrennstoffe, das noch nicht genehmigt ist. Auch insoweit ist aber nicht erkennbar, wie das Nationale Entsorgungsprogramm hierfür einen Rahmen zur Genehmigung setzen könnte. Denn die Genehmigung eines Endlagers für bestrahlte Kernbrennstoffe wird erst nach Durchlaufen eines gesetzlich vorgegebenen und streng formalisierten Verfahrens erteilt, in dem sowohl die Umweltverträglichkeit geprüft wird als auch eine effektive Beteiligung der Öffentlichkeit sichergestellt ist. Daher gibt es auch insoweit kein Bedürfnis zur Durchführung einer zeitlich vorgelagerten, zusätzlichen Strategischen Umweltprüfung.

Das Nationale Entsorgungsprogramm für Deutschland wird daher in erster Linie beschreiben, welche genehmigten Einrichtungen Bestandteil des Entsorgungskonzeptes sind und nach welchem Verfahren das Endlager für bestrahlte Kernbrennstoffe genehmigt werden wird. Für eine Rahmensetzung ist daher im Nationalen Entsorgungsprogramm kein Raum.

c) Aus dem UVPG in seiner aktuell geltenden Fassung ergibt sich nichts anderes. Einschlägig ist insoweit § 14b Abs. 2 UVPG, der regelt, für welche nicht in Anlage 3 zum UVPG aufgeführten Pläne und Programme eine Strategische Umweltprüfung durchzuführen ist. Auch § 14b Abs. 2 UVPG hebt – in Umsetzung von Art. 3 Abs. 2 lit. a) Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme – darauf ab, ob das Programm einen Rahmen für die Genehmigung näher bezeichneter Anlagen setzt. Zu derartigen Anlagen gehören nach der Anlage 1 zum UVPG (vgl. dort Ziffer 11) auch die o.g. Einrichtungen des deutschen Entsorgungskonzepts für radioaktive Abfälle und bestrahlte Kernbrennstoffe. Dies bedeutet, dass das Nationale Entsorgungsprogramm bereits einer Strategischen Umweltprüfung unterzogen werden müsste, wenn durch das Programm ein Rahmen für die Genehmigungsentscheidung gesetzt würde und erhebliche Umweltauswirkungen zu erwarten wären. In diesem Fall wäre eine Aufnahme einer Verpflichtung zur Strategischen Umweltprüfung in die 14. AtG-Novelle überflüssig, da die Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung bereits durch das geltende UVPG abgedeckt wäre. Ein solcher Rahmen wird durch das Nationale Entsorgungsprogramm aber gerade nicht gesetzt, wie oben ausgeführt.

3. Sinn und Zweck einer Strategischen Umweltprüfung

Die einschlägigen Regelungen des UVPG zur Strategischen Umweltprüfung finden sich insbesondere in den §§ 3 Abs. 1a, 14a bis 14n UVPG sowie in Anlage 3 des UVPG.

Den grundsätzlichen Sinn und Zweck einer Strategischen Umweltprüfung für Pläne und Programme erläutert das BMUB auf seiner Homepage wie folgt:

„Die Strategische Umweltprüfung (SUP) ergänzt die Umweltverträglichkeitsprüfung. Der Unterschied: Die SUP setzt früher an als die UVP. Während die UVP erst bei der Zulassung umwelterheblicher Vorhaben zum Einsatz kommt, wird die SUP bereits auf der Planungsebene durchgeführt, weil wichtige umweltbedeutsame Weichenstellungen oft bereits im Rahmen vorlaufender Pläne und Programme getroffen werden.“

Eine SUP ist bei wichtigen umweltbedeutsamen Planungsverfahren durchzuführen, wie etwa der Bundesverkehrswegeplanung, der Raumordnungs- und Bauleitplanung oder Planungen im Bereich der Wasser- und Abfallwirtschaft, der Luftreinhaltung und des Lärmschutzes. Zentrales Element der SUP ist der Umweltbericht. In ihm werden die zu erwartenden Umweltauswirkungen des Plans oder Programms sowie vernünftige Planungsalternativen beschrieben und bewertet. Auch hier sind Umweltbehörden und Öffentlichkeit zu beteiligen. Nach Abschluss des Verfahrens muss die zuständige Behörde erläutern, wie sie den Umweltbericht und die abgegebenen Stellungnahmen bei ihrer Entscheidung berücksichtigt hat und weshalb der konkrete Plan bei einer Abwägung mit den geprüften Alternativen gewählt worden ist. Wegen des engen Sachzusammenhangs mit der UVP ist auch die SUP im Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) geregelt.“

Quelle: <http://www.bmub.bund.de/themen/strategien-bilanzen-gesetze/umweltpruefungen-uvpsup/kurzinfo/>

4. Sinnhaftigkeit einer Strategischen Umweltverträglichkeitsprüfung für das Nationale Entsorgungsprogramm der Bundesrepublik Deutschland:

Dem oben unter Ziffer 3 erläuterten Sinn und Zweck einer Strategischen Umweltprüfung könnte eine Strategische Umweltprüfung für ein deutsches Nationales Entsorgungsprogramm nicht mehr entsprechen.

Wesentliche umweltbedeutsame Eckpunkte bzw. Einrichtungen des deutschen Nationalen Entsorgungsprogramms sind, wie bereits gesagt, in der Bundesrepublik – überwiegend mit vorangegangener Umweltverträglichkeitsprüfung – bestandskräftig zugelassen und realisiert. Zu nennen sind insbesondere:

- Die Zwischenlager für radioaktive Abfälle an den Kraftwerksstandorten.
- Die Zwischenlager für abgebrannte Brennelemente an den Kraftwerksstandorten.
- Die Zwischenlager für radioaktive Abfälle z.B. in Ahaus, Gorleben und Mitterteich.
- Die Zwischenlager für abgebrannte Brennelemente in Ahaus und Gorleben.
- Verschiedene Konditionierungseinrichtungen in der Bundesrepublik.
- Das Bundesendlager für radioaktive Abfälle Konrad.

In Bezug auf die umweltbedeutsamen Eckpunkte einer deutschen Entsorgungsstrategie ist in der Bundesrepublik gerade nicht mehr die „grüne Wiese“ gegeben, die eine Strategische Umweltprüfung nebst Öffentlichkeitsbeteiligung benötigen würde, um ihrem Sinn und Zweck gerecht werden zu können, etwaige Umweltauswirkungen und das Ergebnis einer Öffentlichkeitsbeteiligung schon bei frühen Weichenstellungen auf Plan- bzw. Programmebene in die Entscheidungsfindung einfließen zu lassen. Die wesentlichen Weichenstellungen sind insoweit bereits erfolgt.

5. Fehlende Umsetzung des EU-rechtlich geforderten Trennungsgebots

Die Waste-Richtlinie verpflichtet die Mitgliedsstaaten sicherzustellen, dass die für den Bereich der Sicherheit der Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle zuständige Regulierungsbehörde funktional von allen anderen Stellen und Organisationen getrennt ist, die mit der Förderung oder Nutzung von Kernenergie oder radioaktivem Material oder mit der Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle befasst sind. Auf diese Weise will das EU-Recht die Unabhängigkeit der zuständigen Regulierungsbehörde sichern. Diese EU-rechtliche Vorgabe wurde in Art. 6 Abs. 2 Waste-Richtlinie niedergelegt.

Die Notwendigkeit der Umsetzung dieser EU-rechtlichen Maßgabe hat der Bundesgesetzgeber bereits bei Erlass des Standortauswahlgesetzes erkannt. In den Gesetzesmaterialien zu dem Standortauswahlgesetz heißt es:

„Mit dem vorliegenden Gesetz werden keine zur Umsetzung der Richtlinie 2011/70/Euratom erforderlichen Änderungen der Organisationsstruktur vorgenommen.“ (BT-Drucks. 17/13471)

Aus der vorgenannten Stelle der Gesetzesmaterialien zum Standortauswahlgesetz ergibt sich zweierlei: Zum einen, dass der Gesetzgeber die Notwendigkeit von noch zu erlassenden Regelungen zur Umsetzung des Trennungsgebotes erkannt hat und zum anderen, dass durch das Standortauswahlgesetz solche Regelungen vom Gesetzgeber bewusst nicht getroffen worden sind.

Der vorliegende Entwurf der 14. AtG-Novelle sieht ebenfalls keine Regelungen zu den erforderlichen Änderungen der Organisationsstruktur im Bereich der Endlagerorganisation vor. Der Gesetzgeber der 14. AtG-Novelle thematisiert nicht einmal mehr diese zentrale Vorgabe der Waste-Richtlinie. Wird der vorliegende Entwurf der AtG-Novelle nicht ergänzt, bliebe ein massives Umsetzungsdefizit EU-rechtlicher Vorgaben.