



ENSI.CH-5200 Brugg

Einschreiben mit Rückschein

Klassifizierung: **keine**

Empfänger gemäss Verteiler am Dokumentende

Ihr Zeichen:
Unser Zeichen: 14KEX.VERF
Sachbearbeiter:
Brugg, 27. Februar 2017

Verfügung

in Sachen

1. [REDACTED]
2. [REDACTED]
3. [REDACTED]
4. [REDACTED]
5. [REDACTED]
6. [REDACTED]
7. [REDACTED]
8. [REDACTED]
9. [REDACTED]
10. [REDACTED]
11. [REDACTED]
12. [REDACTED]
13. [REDACTED]
14. [REDACTED]
15. [REDACTED]

alle vertreten durch

[REDACTED]

Gesuchsteller



Klassifizierung: keine
Betreff: Verfügung

gegen

Axpo Power AG, Parkstrasse 23, 5401 Baden,

vertreten durch

[REDACTED]

Gesuchsgegnerin

betreffend Verfügung über Realakte im Sinne von Art. 25a VwVG
(Nachweis zur Beherrschung des 10 000-jährlichen Erdbebens)

I. Sachverhalt

1.1. Die Axpo Power AG betreibt das Kernkraftwerk Beznau (KKB). Am 19. August 2015 ersuchten [REDACTED] und 14 weitere, eingangs aufgeführte Mitbeteiligte (Gesuchsteller) das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSI) um Erlass einer Verfügung über Realakte im Sinne von Art. 25a VwVG (SR 172.021) und stellten dabei die folgenden Anträge:

„1. Widerrechtlicher Betrieb des Kernkraftwerks Beznau:

1.1 Es sei festzustellen, dass die Stellungnahme des ENSI zum deterministischen Nachweis des Kernkraftwerks Beznau zur Beherrschung des 10 000-jährlichen Erdbebens vom 7. Juli 2012 und die in diesem Zusammenhang vor allem unter dem Datum 13. Juli 2012 erfolgten Informationen der Öffentlichkeit durch das ENSI sowie die Aufsichtshandlungen des ENSI in Bezug auf den Nachweis des ausreichenden Schutzes gegen durch Naturereignisse, wie insbesondere Erdbeben, ausgelöste Störfälle widerrechtlich sind, insoweit das ENSI

1.1.1. eine Dosislimite von 100 mSv gemäss Art. 94 Abs. 5 StSV statt einer Dosislimite von 1 mSv gemäss Art. 94 Abs. 4 StSV für durch Naturereignisse ausgelöste Störfälle mit einer Häufigkeit grösser gleich 10^{-4} pro Jahr im Sinne von Art. 5 Abs. 4 der „Gefährdungsannahmenverordnung“ anwendet;

1.1.2. feststellt, das Kriterium gemäss Art. 3 der Ausserbetriebnahmeverordnung werde nicht erreicht, obwohl die maximale Gesamtdosis aller Beiträge resultierend aus dem Erdbeben bei Leistungsbetrieb 1 mSv gemäss dem Nachweis des Kernkraftwerks Beznau vom 30. März 2012, Seite 13, mit 28.9 mSv bzw. 15.5 mSv für Kleinkinder, 12.6 mSv bzw. 6.36 mSv für zehnjährige Kinder und 9.40 mSv bzw. 5.29 mSv für Erwachsene bzw. 28.9 mSv und 78 mSv gemäss der Stellungnahme des ENSI, Seite 36, bei weitem überschreitet.

1.2 Es sei festzustellen, dass es das ENSI demzufolge widerrechtlich unterlassen hat, für die unverzügliche vorläufige Ausserbetriebnahme des Kernkraftwerks Beznau zu sorgen.

1.3 Das ENSI habe zur Beseitigung der Folgen dieser widerrechtlichen Unterlassung für die unverzügliche vorläufige Ausserbetriebnahme des Kernkraftwerks Beznau zu sorgen.



Klassifizierung:
Betreff:

keine
Verfügung

2. Widerrechtliche Gefährdungsannahme:
 - 2.1 Es sei vorfrageweise festzustellen, dass Art. 5 Abs. 4 der „Gefährdungsannahmenverordnung“ des UVEK im Widerspruch zu den höherrangigen Normen von Art. 8 Abs. 3 und 4 KEV in Verbindung mit Art. 94 Abs. 5 StSV steht, insoweit für den Nachweis des ausreichenden Schutzes gegen durch Naturereignisse ausgelöste Störfälle ausschliesslich Gefährdungen mit einer Häufigkeit von grösser gleich 10^{-4} pro Jahr zu berücksichtigen und zu bewerten sind, statt auch solche mit einer Häufigkeit zwischen 10^{-4} und 10^{-6} pro Jahr gemäss Art. 94 Abs. 5 StSV, und dass diese Norm der „Gefährdungsannahmenverordnung“ insoweit nicht schutzmindernd anwendbar ist.
 - 2.2 Es sei festzustellen, dass es das ENSI demzufolge widerrechtlich unterlassen hat, für das Kernkraftwerk Beznau einen rechtlich korrekten deterministischen Nachweis zur Beherrschung auch von Erdbeben zu fordern, die im Sinne von Art. 94 Abs. 5 StSV mit einer Häufigkeit zwischen 10^{-4} und 10^{-6} pro Jahr zu erwarten sind.
 - 2.3 Es sei durch das ENSI zur Beseitigung der Folgen dieser widerrechtlichen Unterlassung der deterministische Nachweis auch zur Beherrschung des 1 000 000-jährlichen Erdbebens bzw. eventualiter des 999 999-jährlichen Erdbebens beim Kernkraftwerk Beznau einzufordern, bevor das ENSI, nach der unverzüglichen vorläufigen Ausserbetriebnahme aufgrund der Rechtsbegehren Nr. 1, gegebenenfalls eine Wiederinbetriebnahme erlaubt.
 - 2.4 Eventualiter sei, im Falle der Ablehnung der Rechtsbegehren Nr. 1, zur Beseitigung der Folgen dieser widerrechtlichen Unterlassung der deterministische Nachweis gemäss Rechtsbegehren Nr. 2.3 durch das ENSI unverzüglich einzufordern.
3. Widerrechtliche Berechnung der aus einem Störfall resultierenden zusätzlichen Dosis:
 - 3.1 Es sei (eventualiter vorfrageweise) festzustellen, dass die Beschränkung der Expositionszeit auf ein Jahr unmittelbar nach dem Ereignis zur Überprüfung der Einhaltung der Dosislimiten gemäss Richtlinie ENSI-G14 widerrechtlich ist.
 - 3.2 Es sei festzustellen, dass das ENSI es demzufolge widerrechtlich unterlassen hat, für das Kernkraftwerk Beznau einen rechtlich korrekten deterministischen Nachweis zur Beherrschung des massgebenden Erdbebens zu verlangen, welcher auf einer zeitlich umfassenden Ermittlung der aus dem Störfall resultierenden Dosis für nicht beruflich strahlenexponierte Personen im Sinne von Art. 94 StSV basiert.
 - 3.3 Es sei durch das ENSI zur Beseitigung der Folgen dieser widerrechtlichen Unterlassung der deterministische Nachweis zur Beherrschung des massgebenden Erdbebens beim Kernkraftwerk Beznau, basierend auf einer zeitlich umfassenden Ermittlung der aus dem Störfall resultierenden Dosis für nicht beruflich strahlenexponierte Personen im Sinne von Art. 94 StSV, einzufordern, bevor das ENSI, nach der unverzüglichen vorläufigen Ausserbetriebnahme aufgrund der Rechtsbegehren Nr. 1, gegebenenfalls eine Wiederinbetriebnahme erlaubt.
 - 3.4 Eventualiter sei, im Falle der Ablehnung der Rechtsbegehren Nr. 1, der deterministische Nachweis gemäss Rechtsbegehren Nr. 3.3 durch das ENSI unverzüglich einzufordern.
 - 3.5 Als massgebendes Erdbeben im Sinne der Rechtsbegehren Nr. 3.2 und 3.3 habe das ENSI das 1 000 000-jährliche (bzw. subeventualiter das 999 999-jährliche) Erdbeben gemäss Rechtsbegehren Nr. 2 zu erklären, eventualiter, im Fall der Ablehnung des Rechtsbegehrens Nr. 2, das 10 000-jährliche Erdbeben gemäss Art. 5 Abs. 4 der „Gefährdungsannahmenverordnung“.
4. Soweit die Widerrechtlichkeit gemäss den Rechtsbegehren Nr. 1-3 auf frühere Verfügungen und Aufsichtshandlungen des ENSI zurückzuführen ist, sei auch die Widerrechtlichkeit dieser Verfügungen, Entscheide und Informationen der Öffentlichkeit festzustellen.
5. Es seien künftig solche widerrechtliche Aufsichtshandlungen durch das ENSI zu unterlassen.
6. Es seien sämtliche Aufsichtshandlungen des ENSI, welche auf solchen Widerrechtlichkeiten beruhen, zu widerrufen und es seien die Folgen dieser bisherigen widerrechtlichen Aufsichtshandlungen zu beseitigen.
7. Alles unter Kostenfolge zulasten des ENSI.“

Mit diesem Rechtsbegehren stellten sie die Rechtmässigkeit der Aktennotiz mit dem Titel „Stellungnahme des ENSI vom 7. Juli 2012 (ENSI 14/1658) zum deterministischen Nachweis des KKB zur Beherrschung des 10 000-jährlichen Erdbebens“ zur Diskussion. Gegenstand dieser Aktennotiz ist die Überprüfung des Nachweises, dass die Kernkühlung und die Sicherheit der Brennelementlagerbecken unter Einwirkung eines 10 000-jährlichen Erdbebens und



Klassifizierung:
Betreff:

keine
Verfügung

der Kombination von Erdbeben mit erdbebenbedingtem Hochwasser einzelfehlersicher gewährleistet bleiben, und dass der maximal zulässige Dosiswert von 100 mSv bei diesen Störfällen eingehalten wird. Die Aktennotiz ist auf der Website des ENSI aufgeschaltet (Webpfad: http://static.ensi.ch/1341818977/kkb_sn-erdbebennachweis_final_geschwaerzt.pdf).

- 1.2 Das ENSI eröffnete auf das Gesuch vom 19. August 2015 hin ein förmliches Verfahren zum Erlass einer Verfügung gemäss Art. 25a VwVG. Es gab der Axpo Power AG (Gesuchsgegnerin) am 2. September 2015 Gelegenheit, sich zum Gesuch zu äussern.
- 1.3 Innert erstreckter Frist reichte die Gesuchsgegnerin am 13. November 2015 die Stellungnahme ein. Sie stellte damit das Rechtsbegehren, Antrag 1.3 des Gesuchs sei abzuweisen, soweit dieser Antrag von den Gesuchstellern 1-12 stamme, und im Übrigen sei auf das Gesuch nicht einzutreten, eventualiter sei das Gesuch auch in diesem Umfang abzuweisen; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Gesuchsteller. Die Gesuchsgegnerin fügte der Stellungnahme 36 Beilagen bei.
- 1.4 Das ENSI ermöglichte der Gesuchsgegnerin mit Schreiben vom 24. November 2015, innerhalb einer angesetzten Frist konkrete Verfahrensanträge zu einer Einschränkung der Akteneinsicht bezüglich der Beilagen zu stellen. Gleichzeitig bezeichnete das ENSI die Stellen in den Beilagen, die es nach pflichtgemässer Beurteilung einschwärzen würde. Im Hinblick auf die Stellungnahme vom 13. November 2015 selbst orientierte das ENSI die Gesuchsgegnerin, dass es die Notwendigkeit einer Einschränkung der Akteneinsicht bezweifle. Auch dazu konnte sich die Gesuchsgegnerin im Rahmen der angesetzten Frist äussern.
- 1.5 Innert angesetzter Frist beantragte die Gesuchsgegnerin, es seien sieben der 36 Beilagen den Gesuchstellern nur in geschwärzter Fassung vorzulegen, und reichte die entsprechenden Beilagen dem ENSI nochmals ein. Bezüglich der Eingabe vom 13. November 2015 bestätigte die Gesuchsgegnerin, dass keine Beschränkung der Akteneinsicht erforderlich sei.
- 1.6 Am 8. Dezember 2015 liess das ENSI den Gesuchstellern die Eingabe der Gesuchsgegnerin vom 13. November 2015 mit den Beilagen in der geschwärzten Fassung zukommen. Das ENSI erwog, es spreche nichts dagegen, dem Begehren der Gesuchsgegnerin zur Einschränkung der Akteneinsicht zu entsprechen. Den Gesuchstellern wurde Frist zur Stellungnahme angesetzt.
- 1.7 Die Gesuchsteller nahmen am 24. Februar 2016, innert erstreckter Frist, Stellung. Dabei hielten sie an den gestellten Anträgen fest.
- 1.8 Das ENSI setzte der Gesuchsgegnerin Frist zur Äusserung an. Diese ersuchte am 9. März 2016 um Fristerstreckung und Verpflichtung der Gesuchsteller zur Edition aller Belege, die in der Stellungnahme vom 24. Februar 2016 referenziert seien.
- 1.9 Daraufhin hörte das ENSI die Gesuchsteller zu den Verfahrensanträgen der Gesuchsgegnerin an. Diese äusserten sich am 16. März 2016 ablehnend zum Editionsbegehren und meldeten Vorbehalte gegen eine Erstreckung der Frist um mehr als 30 Tage an. Das ENSI gewährte eine nicht letztmalige Fristerstreckung um 30 Tage und gab der Gesuchsgegnerin Gelegenheit, das Editionsbegehren zu präzisieren. Mit Eingabe vom 29. März 2016 zog die Gesuchsgegnerin sinngemäss das Editionsbegehren zurück. In der Folge gewährte das ENSI der Gesuchsgegnerin eine letztmalige Fristerstreckung bis zum 3. Juni 2016.
- 1.10 Die Gesuchsgegnerin reichte ihre Vernehmlassung am 2. Juni 2016 ein und fügte zusätzliche 11 Beilagen bei. In der Vernehmlassung hielt sie an ihren Anträgen fest.



Klassifizierung:
Betreff:

keine
Verfügung

- 1.11 Das ENSI stellte die Eingabe den Gesuchstellern (wiederum samt Beilagen) zur Äusserung zu. Diese erklärten am 8. Juli 2016 schriftlich, auf eine nochmalige inhaltliche Stellungnahme zu verzichten, und verwiesen auf ihr Gesuch sowie die Stellungnahme vom 24. Februar 2016.
- 1.12 Mit Schreiben vom 19. Juli 2016 informierte das ENSI die Gesuchsteller darüber, dass ein Gebührenrahmen von 200 bis 7 000 Franken bei der beantragten Verfügung in Betracht gezogen werde. Die Gesuchsteller hätten damit zu rechnen, dass sie bei Unterliegen in der Sache gemeinsam mit der Anwendung dieses Kostenrahmens zu rechnen hätten. Dabei könne nicht ausgeschlossen werden, dass dieser Rahmen zulasten der Gesuchsteller ausgeschöpft würde. Das ENSI gab den Gesuchstellern Gelegenheit, sich dazu bis zum 31. August 2016 zu äussern. Sie wurden darauf hingewiesen, dass bei Stillschweigen innert dieser Frist angenommen würde, es werde am gestellten Gesuch unverändert festgehalten. Die Gesuchsteller haben die eingeräumte Frist ungenutzt verstreichen lassen.
- 1.13 Am 9. Dezember 2016 haben sich die Gesuchsteller nach dem Verfahrensstand erkundigt. Das ENSI hat am 21. Dezember 2016 eine beförderliche Bearbeitung des Gesuchs zugesagt.
- 1.14 Auf die Begründung in den Eingaben der Verfahrensbeteiligten ist, soweit erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen Bezug zu nehmen.

II. Erwägungen

1.

- 1.1 Wer ein schutzwürdiges Interesse hat, kann gemäss Art. 25a Abs. 1 VwVG (SR 172.021) von der Behörde, die für Handlungen zuständig ist, welche sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen und Rechte oder Pflichten berühren, verlangen, dass sie widerrechtliche Handlungen unterlässt, einstellt oder widerruft (Bst. a), die Folgen widerrechtlicher Handlungen beseitigt (Bst. b) oder die Widerrechtlichkeit von Handlungen feststellt (Bst. c). Dieser Artikel räumt der betroffenen Person das Recht auf ein eigenständiges, nachgeschaltetes Verwaltungsverfahren ein, das in eine Verfügung über den beanstandeten Realakt mündet (Art. 25a Abs. 2 VwVG).
- 1.2 Das ENSI hat die Aktennotiz 14/1658 formfrei im Rahmen seiner laufenden Aufsichtstätigkeit erstellt. Dabei hat das ENSI den Erdbebennachweis des KKB zwar grundsätzlich akzeptiert, aber zwei Nachforderungen damit verbunden, die im vorliegenden Zusammenhang ohne Belang sind. Die Aktennotiz ENSI 14/1658 wurde nicht als förmliche Verfügung ausgestaltet; sie bildet einen Realakt im Sinne von Art. 25a Abs. 1 VwVG. Die Aufsichtstätigkeit des ENSI stützt sich auf die Kernenergiegesetzgebung und damit auf öffentliches Recht des Bundes. Das ENSI ist gemäss Art. 70 Abs. 1 Bst. a des Kernenergiegesetzes (KEG; SR 732.1) i. V. m. Art. 2 des ENSI-Gesetzes (ENSIG; SR 732.2) die Aufsichtsbehörde in Bezug auf die nukleare Sicherheit und Sicherung; es ist örtlich, sachlich und funktionell die zuständige Behörde für das gestellte Gesuch nach Art. 25a VwVG.



Klassifizierung:
Betreff:

keine
Verfügung

- 1.3 Das in Art. 25a VwVG vorgeschriebene, schutzwürdige Interesse der Gesuchsteller ist grundsätzlich gleich zu verstehen wie beim Parteibegriff nach Art. 6 VwVG und bei der Beschwerdebefugnis nach Art. 48 Abs. 1 VwVG bzw. Art. 89 Abs. 1 BGG (SR 173.110). Es muss demnach eine besondere Nähe der gesuchstellenden Person zum Realakt vorliegen, wobei das schutzwürdige Interesse rechtlicher oder tatsächlicher Natur sein kann, soweit die gesuchstellende Person an der Rechtsklärung mittels Verfügung über den Realakt einen praktischen Nutzen hat (BGE 140 II 315 E. 4.2 S. 324 f.). Ausserdem muss das Rechtsschutzinteresse nach allgemeinen Verfahrensgrundsätzen aktuell und praktisch sein. Eine Frist ist für die Einreichung eines Gesuchs nach Art. 25a VwVG nicht vorgesehen. Ob ein solches Gesuch rechtzeitig eingereicht wird, ist vorab anhand des Rechtsschutzinteresses im Sinne eines aktuellen und praktischen Nutzens für die Gesuchsteller zu beurteilen (Isabelle Häner, in: Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl. 2016, Art. 25a N. 49).
- 1.4 Die Rechtsprechung hat die spezifische räumliche Beziehungsnähe zu einem Kernkraftwerk (KKW) bei Anwohnern in der Notfallplanungszone 1 bejaht und ihre Legitimation zur Teilnahme an Bewilligungsverfahren über KKW anerkannt (vgl. Bundesverwaltungsgericht, 7. Februar 2013, A-5762/2013 E. 7.3 mit weiteren Hinweisen). Die Zone 1 umfasst ein Gebiet mit einem Radius von 3 bis 5 km in der Umgebung einer Kernanlage (vgl. Art. 3 und Anhang 2 Notfallschutzverordnung [NFSV; 732.33]).
- Falls Anwohner aus diesem Gebiet ein Rechtsbegehren in einem Verfahren betreffend ein KKW stellen, so wird in der Praxis die Legitimation der mit ihnen auftretenden, weiter entfernt wohnhaften Mitbeteiligten nicht abschliessend geprüft (Bundesverwaltungsgericht, 1. März 2012, A-667/2010 E. 1.2; vgl. dazu allgemein BGE 131 II 470 E. 1.2). Insbesondere wurde auch im Verfahren über ein Gesuch um Verfügung über Realakte nach Art. 25a VwVG betreffend das Kernkraftwerk Mühleberg (KKM) auf diese Weise vorgegangen; für die Bejahung der Legitimation der gesuchstellenden Anwohner genügte es, dass der eine in der Zone 1 wohnt (vgl. BGE 140 II 315 E. 5.1 S. 332).
- Im vorliegenden Fall treten 15 Gesuchsteller gemeinsam auf. Davon wohnen die Gesuchsteller 1-10 in der Zone 1; ihnen kommt Parteistellung im Sinne von Art. 6 VwVG zu. Dies genügt, dass unter dem Blickwinkel der Parteistellung die Voraussetzungen für ein Eintreten auf das Gesuch erfüllt sind. Es kann folglich offen bleiben, ob die weiter entfernt wohnenden Gesuchsteller 11-15 je für sich allein ebenfalls Parteistellung beanspruchen können.
- 1.5 Im Hinblick auf die Schutzwürdigkeit der Interessen der Gesuchsteller hat das Bundesgericht erwogen, Art. 25a VwVG betreffe jene Fälle, in denen behördliches Verhalten nicht auf die Regelung von Rechten oder Pflichten gerichtet sei – dies sei Sache der Verfügung nach Art. 5 VwVG –, aber dennoch Rechte oder Pflichten der Gesuchsteller berühre (BGE 140 II 315 E. 4.3 S. 325). Es hielt fest, die Gesuchsteller beim vorerwähnten Fall betreffend das KKM hätten ein schutzwürdiges Interesse daran, dass überprüft werde, ob der dort umstrittene Sicherheitsnachweis erbracht sei und damit die auch ihrem Schutz dienenden Normen zur Störfallvorsorge eingehalten würden (BGE 140 II 315 E. 5.2.3 S. 334). Weiter erwog das Bundesgericht, mit dem Rechtsschutz gemäss Art. 25a VwVG könne über den Wortlaut des Gesetzes hinaus nicht nur ein behördliches Handeln, sondern auch ein Unterlassen beanstandet, mithin ein behördliches Handeln verlangt werden. Staatliches Unterlassen könne allerdings nur dann



Klassifizierung:
Betreff:

keine
Verfügung

widerrechtlich sein, wenn eine spezifische Handlungspflicht der Behörden bestehe (BGE 140 II 315 E. 2.1 und E. 2.2 S. 319 f.).

1.6

- 1.6.1 Die Aktennotiz ENSI 14/1658 wurde am 9. Juli 2012 im Internet aufgeschaltet (Webpfad: <https://www.ensi.ch/de/2012/07/09/schweizer-kernkraftwerke-widerstehen-erdbeben/>). Das vorliegende Gesuch datiert vom 19. August 2015. Es ist also etwas über drei Jahre später eingereicht worden. Darin wird eine inhaltliche Überprüfung der Aktennotiz ENSI 14/1658 verlangt. Die Gesuchsteller betrachten diese Sicherheitsbewertung des ENSI als widerrechtlich und fordern eine entsprechende förmliche Feststellung zu verschiedenen Punkten dieser Bewertung. Zudem beantragen sie als sog. Rechtsfolge, das ENSI habe wegen der Nichteinhaltung von maximal zulässigen Dosiswerten beim KKB im Rahmen des beanstandeten Sicherheitsnachweises für die unverzügliche Ausserbetriebnahme dieser Anlage zu sorgen. Als weitere Konsequenz sei der Sicherheitsnachweis (mit den ihrer Ansicht nach korrekten Parametern) zu wiederholen. Darüber hinaus seien künftig solche widerrechtlichen Aufsichtshandlungen zu unterlassen und sämtliche Aufsichtshandlungen, welche auf solchen Widerrechtlichkeiten beruhen, zu widerrufen und die Folgen zu beseitigen.
- 1.6.2 Die Gesuchsgegnerin hat darauf hingewiesen, dass das Gesuch über drei Jahre nach der Sicherheitsbewertung gemäss Aktennotiz ENSI 14/1658 gestellt wurde, aus diesem Umstand aber keine spezifischen Verfahrensanträge abgeleitet. Unabhängig davon behauptet sie, es könne nur die Frage der Ausserbetriebnahme zum Gegenstand der Verfügung nach Art. 25a VwVG gemacht werden. Dafür reiche die allfällige Überschreitung von maximal zulässigen Dosiswerten nicht aus. Den Gesuchstellern fehle ein schutzwürdiges Interesse, einzelne technische oder rechtliche Vor- oder Nebenfragen des Sicherheitsnachweises zum Gegenstand der angestrebten Verfügung über Realakte zu machen. Demzufolge sei einzig auf Antrag 1.3, nicht aber auf die übrigen Anträge der Gesuchsteller einzutreten.
- 1.6.3 In Übereinstimmung mit der oben bei E. 1.5 dargelegten Erwägung 5.2.3 von BGE 140 II 315 ist die Schutzwürdigkeit des Interesses der Anwohner an einer Verfügung zu bejahen, bei der die Erfüllung der Normen zur Störfallvorsorge und die Einhaltung des massgeblichen maximal zulässigen Dosiswerts zu untersuchen sind. Dabei ist insbesondere die Festlegung des maximal zulässigen Dosiswerts für die Störfallanalyse (Antragskomplex 1 der Gesuchsteller) und die Dosisberechnung (Antragskomplex 3 der Gesuchsteller) zu überprüfen. Die schutzwürdigen Interessen der Gesuchsteller lassen sich somit nicht auf die Frage reduzieren, ob das KKB ausser Betrieb zu nehmen sei. Entgegen der Meinung der Gesuchsgegnerin kann der Streitgegenstand der vorliegenden Verfügung thematisch nicht bloss auf Antrag 1.3 des Gesuchs eingeschränkt werden. Das Interesse an der förmlichen Feststellung über die Rechtmässigkeit der damaligen Sicherheitsbewertung entfällt grundsätzlich auch nicht infolge von späteren Sicherheitsnachweisen oder Nachrüstungen beim KKB. Auf das Gesuch ist somit grundsätzlich einzutreten. Es sind aber die nachstehenden Vorbehalte beizufügen.

1.7

- 1.7.1 Der Gegenstand des vorliegenden Verfahrens betrifft den spezifischen Nachweis für den Auslegungsstörfall Erdbeben (und in der Kombination mit Hochwasser) mit einer bestimmten bzw. bestimmbaren Ereignishäufigkeit (technisch korrekt eigentlich Überschreitungshäufigkeit, aber in dieser Verfügung vereinfacht als „Häufigkeit“ bezeichnet), und zwar mit der Häufigkeit an



Klassifizierung:
Betreff:

keine
Verfügung

der Grenze der Auslegung beim KKB. Dieser verfahrensrechtliche Rahmen wird noch nicht verlassen, wenn die Gesuchsteller rügen, anstelle des 10 000-jährlichen Ereignisses sei ein Ereignis mit einer anderen Häufigkeit als massgeblicher Störfall zu betrachten und zu bewerten (vgl. Antragskomplex 2 der Gesuchsteller). Die Überprüfung bleibt auch dann noch auf ein einziges Störfallereignis begrenzt. Es geht indessen weit über den Rahmen des vorliegenden Verfahrens hinaus, wenn die Gesuchsteller sinngemäss (deterministische) Sicherheitsbewertungen für Ereignisse mit verschiedenen Häufigkeiten oder gar für ein Kontinuum von Häufigkeiten fordern. Die Rechtmässigkeit der Sicherheitsbewertung von 2012 ist also lediglich bei der korrekterweise zu unterstellenden Häufigkeit des Störfallereignisses zu überprüfen.

- 1.7.2 Die lange Zeitdauer zwischen der umstrittenen Sicherheitsbewertung und der Gesuchseinreichung hat die Aktualität des Interesses der Gesuchsteller an einer unverzüglichen Ausserbetriebnahme des KKB entkräftet. Beim KKB sind in der Zwischenzeit umfangreiche Nachrüstungen erfolgt, weshalb eine allenfalls rechtliche gebotene Neuüberprüfung der Auslegung des KKB anhand des heutigen Anlagenzustands erfolgen müsste. Weiter hat das ENSI im Rahmen der Neufestlegung der Erdbebengefährdung nach Abschluss des PEGASOS Refinement Project (PRP) das KKB mit Verfügung vom 26. Mai 2016 verpflichtet, die Nachweise von 2012 für Erdbeben sowie für die Kombination von Erdbeben und Hochwasser nach einem vorgegebenen Zeitplan zu aktualisieren. Die mit der Verfügung vom 26. Mai 2016 festgelegten neuen Erdbebengefährdungsannahmen ENSI-2015 und die hierbei angeordnete Neuüberprüfung können ebenso wenig Gegenstand der vorliegenden Verfügung bilden. Die Sicherheitsbewertung von 2012 ist teilweise überholt, weshalb sich aus einer allfälligen Rechtswidrigkeit des damaligen Sicherheitsnachweises nicht unmittelbar eine Rechtspflicht zur unverzüglichen Ausserbetriebnahme des KKB ableiten lässt.
- 1.7.3 Ebenso übersteigt es den Rahmen der vorliegenden Verfügung, auf andere Sicherheitsbewertungen oder andere Aufsichtshandlungen des ENSI als die Aktennotiz ENSI 14/1658 einzugehen. In Antrag 6 verlangen die Gesuchsteller, das ENSI habe sämtliche Aufsichtshandlungen, die auf den von ihnen gerügten Widerrechtlichkeiten beruhen, zu widerrufen und deren Folgen zu beseitigen. Soweit dieser Antrag über den konkret betroffenen Nachweis beim KKB hinausgeht, liegt er ausserhalb des Gegenstands der vorliegenden Verfügung; darauf kann nicht eingetreten werden.
- 1.8 Im Ergebnis bleibt somit zur Hauptsache die Rechtmässigkeit der 2012 erfolgten radiologischen Bewertung des KKB hinsichtlich des Störfalls Erdbeben (in Kombination mit Hochwasser) zu prüfen. Dabei geht es, wie oben dargelegt, um die Bestimmung der massgebenden Störfallhäufigkeit und des dafür geltenden Dosisgrenzwerts.
- 2.
- 2.1 Das KKB umfasst zwei Reaktorblöcke, die je über eine eigene Betriebsbewilligung verfügen. Block 1 (KKB 1) erhielt am 30. Oktober 1970 eine unbefristete Betriebsbewilligung. Die Betriebsbewilligung für Block 2 (KKB 2) wurde jedoch nach der Bewilligung vom 16. Juli 1971 eines Probetriebs von 3 Monaten Dauer und eines daran anschliessenden Betriebs von maximal 4 Monaten Dauer mehrfach nur befristet verlängert. Am 3. Dezember 2004 hat der Bundesrat für KKB 2 die Befristung der Betriebsbewilligung aufgehoben. Seither verfügt KKB 2 über eine unbefristete Betriebsbewilligung.



Klassifizierung:
Betreff:

keine
Verfügung

- 2.2 Die Inhaberin einer Betriebsbewilligung für ein Kernkraftwerk ist für die Sicherheit der Anlage verantwortlich (Art. 22 Abs. 1 KEG). Sie muss u. a. Massnahmen treffen, um die Anlage in einem guten Zustand zu erhalten (Art. 22 Abs. 2 Bst. c KEG). Ebenso hat sie gemäss Art. 22 Abs. 2 Bst. g KEG die Anlage soweit nachzurüsten, als dies nach der Erfahrung und dem Stand der Nachrüstungstechnik notwendig ist, und darüber hinaus, soweit dies zu einer weiteren Verminderung der Gefährdung beiträgt und angemessen ist. Zu diesem Zweck muss sie gemäss Art. 22 Abs. 2 Bst. d KEG Nachprüfungen sowie systematische Sicherheits- und Sicherungsbewertungen während der ganzen Lebensdauer der Anlage durchführen. Diese Pflichten sind bei Bedarf durch Anordnung der Aufsichtsbehörden durchzusetzen (Art. 72 Abs. 1 und 2 KEG). Die Sicherheitsbeurteilung eines Kernkraftwerks ist somit ein laufender Prozess. Die Inhaberin der Betriebsbewilligung und die Aufsichtsbehörde haben die Sicherheit ständig neu zu beurteilen, die Anlage neuen Entwicklungen anzupassen und gegebenenfalls zusätzliche Sicherheits- oder Nachrüstmassnahmen vorzunehmen bzw. anzuordnen (vgl. BGE 139 II 185 E. 10.1.3 S. 200 f.).
- 2.3 Das ENSI ist die nukleare Aufsichtsbehörde der Schweiz (vgl. Art. 70 Abs. 1 Bst. a KEG i. V. m. Art. 6 der Kernenergieverordnung, KEV, SR 732.11). Es wacht darüber, dass die nukleare Sicherheit bei den bestehenden Kernkraftwerken während der ganzen Laufzeit gewährleistet und gegebenenfalls durch Nachrüstungen verbessert wird. Insbesondere ist das ENSI befugt, eine unverzügliche Überprüfung der Auslegung eines Kernkraftwerks anzuordnen (vgl. Art. 2 Abs. 1 Bst. d der Verordnung des UVEK über die Methodik und die Randbedingungen zur Überprüfung der Kriterien für die vorläufige Ausserbetriebnahme von Kernkraftwerken, SR 732.114.5, im Folgenden als „Ausserbetriebnahmeverordnung“ bezeichnet).
- 2.4
- 2.4.1 Bei der ursprünglichen Auslegung des KKB wurden die Schutzanforderungen bezüglich Erdbeben (für sich allein sowie in Kombination mit Hochwasser) als erfüllt eingestuft. Im Rahmen des Gutachtens für die unbefristete Betriebsbewilligung für KKB 2 bzw. der periodischen Sicherheitsüberprüfung für KKB 1 im Jahr 2004 bestätigte die damalige HSK (heute: ENSI), dass die Auswirkungen in der Umgebung bei allen auf Basis der gültigen Gefährdungsannahmen untersuchten Störfälle – so auch bei Erdbeben – unterhalb der maximal zulässigen Dosiswerte bleiben würden. Damals standen das Kernenergiegesetz und die Ausführungsgesetzgebung allerdings noch nicht in Kraft. Nach Inkrafttreten dieser neuen gesetzlichen Grundlagen bekräftigte das ENSI im Rahmen der sicherheitstechnischen Stellungnahme zum Langzeitbetrieb des KKB, Block 1 und 2, vom 30. November 2010, dass durch das Sicherheitskonzept beider Blöcke die wirksame und zuverlässige Beherrschung der Auslegungsstörfälle gewährleistet sei. Die maximal zulässigen Dosiswerte nach Art. 94 Abs. 3 bis 5 und Art. 96 Abs. 5 der Strahlenschutzverordnung (StSV; SR 814.501) seien nach damaligem Kenntnisstand eingehalten. Allerdings wurde darauf hingewiesen, dass die Erdbebengefährdung in der Schweiz in der Vergangenheit unterschätzt worden sei. Deshalb war bereits 1999 im Rahmen des Projekts PEGASOS mit der Neubeurteilung der Erdbebengefährdung begonnen worden. Die Resultate von PEGASOS waren im Jahr 2007 publiziert worden. Unter Bezugnahme auf PEGASOS äusserte das ENSI im Rahmen der Stellungnahme vom 30. November 2010 den Vorbehalt, dass der Sicherheitsnachweis unter Berücksichtigung der neu ermittelten Erdbebengefährdungsannahmen zu überarbeiten sei. Es forderte die Anlagebetreiberin auf, bis zum 30. Juni 2011 ein Konzept für eine solche Aktualisierung zu erstellen.



Klassifizierung:
Betreff:

keine
Verfügung

2.4.2 Unmittelbar nach dem Reaktorunfall im japanischen Kernkraftwerk Fukushima verpflichtete das ENSI am 18. März 2011 jedoch die Betreiber aller Kernkraftwerke in der Schweiz gestützt auf Art. 2 Abs. 1 Bst. d der „Ausserbetriebnahmeverordnung“, die Auslegung ihrer Anlagen bezüglich schwerer Erdbeben und Überflutung erneut zu überprüfen. Diese Anordnung richtete sich u. a. an die Gesuchsgegnerin im Hinblick auf das KKB. Verlangt wurde ein deterministischer Nachweis zur Beherrschung des 10 000-jährlichen Erdbebens sowie der Kombination von Erdbeben und Hochwasser bei einem Erdbeben mit dieser Häufigkeit. In der Folge legte das ENSI mit Verfügungen vom 1. April 2011 und 5. Mai 2011 die Randbedingungen für diese Überprüfung und den terminlichen Rahmen fest. Neben der Sicherheit des Kernreaktors, des Primärkreislaufs und des Containments war auch die Auslegung der Brennelementlagerbecken, -gebäude und -kühlsysteme zu überprüfen. Im Zentrum der Analyse standen die Auswirkungen auf die Anlagen, die Annahmen zur Überführung der Anlagen in einen sicheren Zustand, die Aufrechterhaltung dieses Zustands während einer Zeitdauer von 72 Stunden und die aus diesem Störfall resultierende Strahlendosis für die Bevölkerung.

2.4.3 Die Gesuchsgegnerin reichte die verlangten Nachweise in einem mehrstufigen Verfahren ein. Am 30. November 2011 wurden als erste Stufe die Erdbebenfestigkeitsnachweise (auf Basis sogenannter Fragilities) für die zur Beherrschung des Störfalls erforderlichen Bauwerke, Systeme und Komponenten aufgrund der aktualisierten Erdbebengefährdungsannahmen dem ENSI vorgelegt. Die Überprüfung der Fragilities durch das ENSI führte dazu, dass dieser Teil der Nachweise am 30. März 2012 teilweise in einer revidierten Fassung eingereicht wurde. Ebenfalls wurden am 30. März 2012 als zweite Stufe die Unterlagen zum deterministischen Nachweis im Hinblick auf die Gewährleistung der Kernkühlung (Hauptbericht: TM-511-RA12014; aufgeschaltet auf der Website des ENSI: http://static.ensi.ch/1341581131/dokumente-kkb_erdbeben_geschwaerzt.pdf) und die Sicherheit der Brennelementlagerbecken (Hauptbericht: TM-511-R 12011, aufgeschaltet auf der Website des ENSI: http://static.ensi.ch/1341581126/dokumente-kkb-becken_geschwaerzt.pdf) unterbreitet. Das ENSI hat diesen Nachweis, nach ergänzenden Abklärungen, mit der Aktennotiz 14/1658 vom 7. Juli 2012 als erbracht akzeptiert. Hiergegen wenden sich die Gesuchsteller mit ihrem Rechtsbehören.

3.

3.1 Das ENSI legte mit den Verfügungen vom 11. März, 1. April und 5. Mai 2011 in sachlicher Hinsicht zusammengefasst folgende Randbedingungen für den Nachweis fest:

- Zu überprüfen als Auslegungsstörfall waren das 10 000-jährliche Erdbeben und die Kombination eines solchen Erdbebens mit dem dadurch ausgelösten Versagen der Stauanlagen im Einflussbereich des Kernkraftwerks.
- Die seismischen Gefährdungsannahmen waren auf der Grundlage des damals aktuellen Erdbebenkatalogs des Schweizerischen Erdbebendienstes und der im Rahmen des PE-GASOS Refinement Project (PRP) erhobenen Standortdaten neu zu ermitteln. Dabei waren die damals aktuellen Resultate der Abminderungsmodellierung zu verwenden.
- Die Erdbebenfestigkeitsnachweise (Fragilities) für die zur Störfallbeherrschung relevanten Ausrüstungen und Strukturen waren aufgrund der neuen seismischen Gefährdungsannahmen und der damals verfügbaren Erkenntnisse aus Japan zu führen.



Klassifizierung:
Betreff:

keine
Verfügung

- Für den Nachweis der Beherrschung des 10 000-jährlichen Hochwassers durften nur Ausrüstungen und Strukturen kreditiert werden, deren Festigkeit für die neuen seismischen und hydrologischen Gefährdungsannahmen nachgewiesen wurde.
- Es war der Ausfall der externen Stromversorgung zu unterstellen.
- Es war nachzuweisen, dass die Anlagen in einen sicheren Zustand überführt und dieser Zustand ohne Zuhilfenahme externer Notfallschutzmittel während mindestens drei Tagen stabil gehalten werden kann.
- Interne Notfallschutzmassnahmen durften nur kreditiert werden, wenn sie vorbereitet waren, genügend grosse Zeitfenster zur Durchführung vorhanden waren und die dafür erforderlichen Hilfsmittel auch nach einem 10 000-jährlichen Erdbeben zur Verfügung standen.
- Die Berechnung der aus dem Störfall resultierenden Dosis hatte auf Basis der während des Analysezeitraums emittierten radioaktiven Stoffe zu erfolgen und sich nach der Richtlinie ENSI-G14 zu richten.
- Im Hinblick auf die Stauanlagen im Einflussbereich des Kernkraftwerks beliess das ENSI den Kraftwerksbetreibern zwei Varianten. Sie konnten deterministisch nachweisen, dass für alle derartigen Stauanlagen bei einem 10 000-jährlichen Erdbeben eine unkontrollierte Wasserabgabe ausgeschlossen werden konnte (Variante 1). Für den Fall, dass der Nachweis gemäss Variante 1 nicht erbracht werden konnte, galten zusätzlich folgende Randbedingungen (Variante 2):
 - Es war das instantane, vollständige Versagen der Stauanlage zu unterstellen.
 - Es war der Ausfall der von der Flutwelle betroffenen Kühlwasserfassungen zu unterstellen.

3.2 In der Aktennotiz ENSI 14/1658 vom 7. Juli 2012 wurden die Annahmen der Gesuchsgegnerin aus der damals neuen, PRP Intermediate Hazard (PRP-IH) genannten Gefährdung für die Festlegung der Erdbebengefährdung akzeptiert. Im Rahmen dieser Gefährdungsannahmen wurde der Mittelwert („mean“) für das 10 000-jährliche Ereignis herangezogen. Im Hinblick auf die Stauanlagen führte die Gesuchsgegnerin den Nachweis gemäss der Variante 2. Das ENSI beurteilte den Bruch des Limmatstauwehres bei Wettingen aus einem solchen Erdbeben als abdeckend. Dabei stimmte das ENSI der Annahme des KKB zu, dass die maximale Überflutung im Bereich der KKB-Gebäude infolge des Bruchs des Wehres Wettingen unterhalb der Auslegungsüberflutungshöhe des KKB von 1.65 m liege.

Die weitere Überprüfung betraf die Frage, ob die relevanten Strukturen, Systeme und Komponenten (SSK) ausgewählt, ob die Erdbebenbelastung und -festigkeit der betroffenen Bauwerke und SSK korrekt analysiert sowie ob die radiologischen Konsequenzen des Erdbebens korrekt ermittelt worden waren. Das ENSI gelangte zur Beurteilung, das KKB habe die relevanten SSK für die Kern- und die Brennelementbeckenkühlung bei den betroffenen Störfallszenarien vollständig und korrekt erfasst; diese SSK befanden sich fast ausschliesslich im Reaktor- und Notstandsgebäude. Für das Reaktorgebäude, das Notstandsgebäude, das Borwasser-Vorratstank-Gebäude (BOTA-Gebäude) sowie die erfassten Nebengebäude wurden die Tragsicherheitsnachweise nach Ansicht des ENSI erbracht. Das ENSI betrachtete auch die



Klassifizierung:
Betreff:

keine
Verfügung

Erdbebenfestigkeit für die zur Kern- und Beckenkühlung erforderlichen SSK, soweit hier von Belang, als genügend.

Im Hinblick auf die Strahlenbelastung aus den zu unterstellenden Störfallszenarien kam das ENSI zum Schluss, dass die Gesuchsgegnerin die relevanten Freisetzungspfade konservativ modelliert hatte. Die massgebenden Beiträge für Freisetzungen wurden aus dem Abfahren des Reaktors und dem Versagen von nicht erdbebenfesten Ausrüstungen abgeleitet. Die entsprechenden Berechnungen führten zum Ergebnis, dass eine Überschreitung des maximal zulässigen Dosiswerts von 100 mSv im geforderten Analysezeitraum inklusive des Dosisbeitrags aus dem Brennelementbecken nicht zu erwarten war. Das ENSI hielt fest, dass sich für die Kombination von Erdbeben mit Überflutung kein neues Schadensbild ergebe, weshalb die Grenzwerte auch für diese Konstellation eingehalten seien.

Insgesamt zog das ENSI die Schlussfolgerung, dass die Kernkühlung und die Kühlung der Brennelementlagerbecken unter Einwirkung eines 10 000-jährlichen Erdbebens und der Kombination von Erdbeben und von erdbebenbedingtem Hochwasser technisch gewährleistet seien. Auch werde eine Strahlendosis von 100 mSv in der Umgebung des KKB nicht erreicht.

4. Bei der materiellen Beurteilung des Gesuchs betrifft ein erster Punkt die Festlegung des maximal zulässigen Dosiswerts bei der Störfallanalyse für ein Ereignis mit einer 10 000-jährlichen Häufigkeit.
- 4.1 Das Spektrum der in Art. 8 KEV aufgeführten Auslegungsstörfälle, zu denen Erdbeben und Überflutung gehören, müssen deterministisch beherrscht werden in dem Sinne, dass dabei (nebst Einhaltung weiterer technischer Kriterien) maximal die Dosiswerte gemäss Art. 94 StSV resultieren. Dabei sind die Störfälle nach ihrer Häufigkeit in die Störfallkategorien 1, 2 oder 3 einzuteilen, für welche unterschiedliche Dosiswerte gelten (vgl. BGE 139 II 185 E. 11.5.1 S. 211). In der Aktennotiz ENSI 14/1658, Kap. 1.2, wurde der maximal zulässige Dosiswert von 100 mSv bei der Sicherheitsbewertung zugrunde gelegt und allein das 10 000-jährliche Ereignis als Auslegungsstörfall bewertet. Dabei stützte sich das ENSI auf Art. 1 Bst. a Ziff. 3 i. V. m. Art. 7 Bst. a der Verordnung des UVEK über die Gefährdungsannahmen und die Bewertung des Schutzes gegen Störfälle in Kernanlagen (SR 732.112.2; im Folgenden als „Gefährdungsannahmenverordnung“ bezeichnet) sowie auf Art. 3 der „Ausserbetriebnahmeverordnung“, alles in Verbindung mit Art. 8 Abs. 4 KEV und Art. 94 Abs. 5 StSV.

Art. 1 Bst. a der „Gefährdungsannahmenverordnung“ bestimmt:

Auslegungsstörfall: Störfall, bei dem durch auslegungsgemässes Verhalten der Sicherheitssysteme keine unzulässige Freisetzung radioaktiver Stoffe und keine unzulässige Bestrahlung von Personen auftreten. Die Gesamtheit der Auslegungsstörfälle kann in folgende Kategorien eingeteilt werden:

1. Störfälle der Kategorie 1: Störfälle mit einer Häufigkeit kleiner gleich 10^{-1} und grösser als 10^{-2} pro Jahr.
2. Störfälle der Kategorie 2: Störfälle mit einer Häufigkeit kleiner gleich 10^{-2} und grösser als 10^{-4} pro Jahr.
3. Störfälle der Kategorie 3: Störfälle mit einer Häufigkeit kleiner gleich 10^{-4} und grösser als 10^{-6} pro Jahr.



Klassifizierung:
Betreff:

keine
Verfügung

Art. 7 Bst. a der „Gefährdungsannahmenverordnung“ legt fest:

Der Gesuchsteller oder der Bewilligungsinhaber hat für jeden angenommenen Störfall nachzuweisen, dass die Dosiswerte nach Artikel 94 Absätze 3–5 und Artikel 96 Absatz 5 der Strahlenschutzverordnung vom 22. Juni 1994 eingehalten werden.

Art. 3 der „Ausserbetriebnahmeverordnung“ sieht vor:

Der Bewilligungsinhaber hat das Kernkraftwerk unverzüglich ausser Betrieb zu nehmen, wenn die Überprüfung nach Artikel 2 zeigt, dass die Dosisgrenzwerte nach Art. 94 Absätze 3–5 und 96 Absatz 5 der Strahlenschutzverordnung vom 22. Juni 1994 nicht eingehalten werden.

Art. 94 Abs. 3–5 StSV lauten:

³ Bei Störfällen, die mit einer Häufigkeit zwischen 10^{-1} und 10^{-2} pro Jahr zu erwarten sind, muss der Betrieb so ausgelegt sein, dass ein einzelner Störfall eine zusätzliche Dosis von höchstens dem für diesen Betrieb festgelegten quellenbezogenen jährlichen Dosisrichtwert zur Folge hat.

⁴ Bei Störfällen, die mit einer Häufigkeit zwischen 10^{-2} und 10^{-4} pro Jahr zu erwarten sind, muss der Betrieb so ausgelegt sein, dass die aus einem einzelnen Störfall resultierende Dosis für nichtberuflich strahlenexponierte Personen höchstens 1 mSv beträgt.

⁵ Bei Störfällen, die mit einer Häufigkeit zwischen 10^{-4} und 10^{-6} pro Jahr zu erwarten sind, muss der Betrieb so ausgelegt sein, dass die aus einem einzelnen Störfall resultierende Dosis für nichtberuflich strahlenexponierte Personen höchstens 100 mSv beträgt. Die Bewilligungsbehörde kann im Einzelfall eine tiefere Dosis festlegen.

Art. 96 Abs. 5 StSV hält fest:

Er [d. h. der Bewilligungsinhaber] muss durch geeignete Massnahmen dafür sorgen, dass das zur Beherrschung von Störfällen eingesetzte Personal im ersten Jahr nach dem Ereignis keine effektive Dosis von mehr als 50 mSv, für Tätigkeiten zum Schutz der Bevölkerung und insbesondere zur Rettung von Menschenleben von mehr als 250 mSv erhält.

Ergänzend ist auf Art. 8 Abs. 4 KEV hinzuweisen. Danach gilt:

Für die Auslegung einer Kernanlage nach Artikel 7 Buchstabe c sind die Störfälle nach den Absätzen 2 und 3 nach den Häufigkeiten des Artikels 94 der Strahlenschutzverordnung vom 22. Juni 1994 (StSV) einzuteilen. Zusätzlich zum auslösenden Ereignis ist ein unabhängiger Einzelfehler anzunehmen. Es ist nachzuweisen, dass die Dosen nach Artikel 94 Absätze 2–5 StSV eingehalten werden können.

- 4.2 Die Gesuchsteller vertreten zur Begründung des Antragskomplexes 1 die Ansicht, Art. 1 Bst. a Ziff. 2 und 3 der „Gefährdungsannahmenverordnung“ seien nach Sinn und Zweck sowie im Gefüge des Bundesrechts so zu interpretieren, dass das 10 000-jährliche Erdbebenereignis der Störfallkategorie 2 zuzuweisen sei. Auf ein solches Ereignis müsse somit Art. 94 Abs. 4 StSV – und nicht Art. 94 Abs. 5 dieser Verordnung – zur Anwendung kommen. Dies führe richtigerweise zu einem maximal zulässigen Dosiswert von 1 mSv. Hingegen sei die Annahme eines Dosiswerts von 100 mSv bei dieser Konstellation rechtswidrig.

Für den Fall, dass das ENSI am maximal zulässigen Dosiswert von 100 mSv beim 10 000-jährlichen Ereignis festhält, rügen die Gesuchsteller eventualiter, dass es eine Unterlassung bilde, wenn nicht das Naturereignis mit der geringsten Häufigkeit untersucht werde, wofür ein Wert von 1 mSv gelten soll. Nach Meinung der Gesuchsteller hätte bei dieser Eventualität mindestens das 9 999-jährliche Erdbeben als Auslegungsstörfall bewertet werden müssen. Sie äussern die Erwartung, dass die Gefährdungsannahmen und Dosisberechnungen für ein 9 999-jährliches Erdbeben beim KKB direkt aus der Sicherheitsbewertung für das 10 000-jährliche Erdbeben übernommen werden könnten. Der für das 9 999-jährliche Erdbeben gültige Dosiswert von 1 mSv sei unter diesen Umständen bei der Sicherheitsüberprüfung von 2012



Klassifizierung:
Betreff:

keine
Verfügung

überschritten gewesen. Auch unter diesem Titel sei es rechtsverletzend, wenn das ENSI den Sicherheitsnachweis des KKB akzeptiert habe.

Entsprechend den Vorbringen der Gesuchsteller ist der massgebliche, maximal zulässige Dosiswert für das 10 000-jährliche Ereignis zu behandeln (unten E. 4.4) und daraufhin auf die Relevanz des 9 999-jährlichen Ereignisses einzugehen (unten E. 4.5). In E. 4.3 hiernach werden allgemeine Erwägungen vorangestellt.

4.3

- 4.3.1 Die Interpretation der fraglichen Vorschriften hat entsprechend dem Grundsatz des Methodenpluralismus des Bundesgerichts zu erfolgen (Bestimmung des Normgehalts nach Wortlaut, Entstehungsgeschichte, Sinn und Zweck; vgl. dazu BGE 141 II 262 E. 4.1 S. 272 mit Hinweisen). Das Bundesgericht stellt nur dann allein auf den Wortlaut einer Vorschrift ab, wenn sich daraus zweifelsfrei die sachlich richtige Lösung ergibt (vgl. BGE 138 II 217 E. 4.1 S. 224). Weiter ist ergänzend der Rahmen von Vollzugsbestimmungen zu beachten, der sich aus der Pflicht zur Einhaltung des übergeordneten Rechts ergibt (vgl. BGE 137 V 20 E. 5.1 S. 26). Unzulässig ist es, wenn der Vollzugserlass die auszuführende Gesetzesbestimmung ändert oder aufhebt. Die Verordnung darf daher weder die Rechte der Rechtsunterworfenen (zusätzlich) beschränken noch ihnen (weitere) Pflichten auferlegen, und zwar auch dann nicht, wenn dies durch den Gesetzeszweck an sich gedeckt wäre. Ebenso wenig darf eine gesetzgeberisch gewollte Unbestimmtheit des Gesetzes bereinigt werden. Zulässig ist jedoch, untergeordnete Gesetzeslücken mit einer Verordnungsbestimmung zu schliessen, die dem Sinn der lückenhaften Gesetzesbestimmung folgt (vgl. BGE 139 II 460 E. 2.2 S. 463; 136 I 29 E. 3.3 S. 33).
- 4.3.2 Weiter ist festzustellen, dass die Gesuchsteller ihre rechtliche Kritik teilweise auf die Vereinbarkeit der „Gefährdungsannahmenverordnung“, die ja vom UVEK stammt, mit dem Verordnungsrecht des Bundesrats und den Bestimmungen des KEG ausweiten. Ihre Argumentation läuft darauf hinaus, dass das ENSI die fraglichen Bestimmungen der „Gefährdungsannahmenverordnung“ vorfrageweise auf deren Rechtmässigkeit zu überprüfen habe (vgl. dazu auch unten E. 5.1). Es kann offen bleiben, ob das ENSI überhaupt befugt ist, einer UVEK-Verordnung die Anwendung zu versagen. Wie sich aus den nachstehenden Erwägungen ergibt, ist die Vereinbarkeit der umstrittenen Bestimmungen der „Gefährdungsannahmenverordnung“ mit dem übergeordneten Recht zu bejahen. Das nukleare Regelwerk erweist sich somit im Ergebnis als widerspruchsfrei. Bei dieser Sachlage muss auch nicht abschliessend zur Meinungsverschiedenheit unter den Parteien über die Rangordnung zwischen Kernenergieverordnung (KEV) und Strahlenschutzverordnung (StSV) und deren Verhältnis zu „Gefährdungsannahmenverordnung“ und „Ausserbetriebnahmeverordnung“ Stellung genommen werden.

4.4

- 4.4.1 Der Wortlaut von Art. 1 Bst. a Ziff. 2 und 3 der „Gefährdungsannahmenverordnung“ weist das 10 000-jährliche Ereignis eindeutig der Störfall-Kategorie 3 zu; daraus folgt ein maximal zulässiger Dosiswert von 100 mSv. Dass der Wortlaut der relevanten Bestimmungen zu diesem Ergebnis führt, wird von den Gesuchstellern nicht in Frage gestellt. Hingegen kritisieren sie eine solche Rechtsanwendung unter dem Blickwinkel von Sinn und Zweck der Regelung. Sie machen geltend, das 10 000-jährliche Ereignis „umhülle“ stellvertretend die häufigeren Ereignisse. Es sei daher der Störfall-Kategorie 2 zuzuweisen, in welche diese häufigeren Ereignisse eingeteilt seien. Unter dem Blickwinkel der Normenhierarchie weisen sie darauf hin,



Klassifizierung:
Betreff:

keine
Verfügung

dass das 10 000-jährliche Ereignis auf der Grenze zwischen den Kategorien 2 und 3 gemäss Art. 94 Abs. 4 und 5 StSV liege. Sofern dieses Ereignis einen Grenzfall zwischen zwei Kategorien bilde, müsse es im Sinne der Vorsicht bzw. der Vorsorge der tieferen Kategorie mit den strengeren Anforderungen, d. h. der Kategorie 2 zugewiesen werden. Nur auf diese Weise lasse sich Art. 1 Bst. a der „Gefährdungsannahmenverordnung“ strahlenschutzverordnungskonform verstehen. Bei der Kategorie 2 gelte ein maximal zulässiger Dosiswert von 1 mSv, der aus diesen Gründen massgeblich sein müsse.

- 4.4.2 Gemäss den Materialien zum KEG ist die Einhaltung von konkreten Dosiswerten oder die Beherrschung von konkreten Störfällen bewusst nicht auf Stufe Bundesgesetz vorgeschrieben. Es wurde nicht als sinnvoll erachtet, auf dieser Stufe den Stand von Wissenschaft und Technik quantitativ festzuschreiben. Das KEG beschränkt sich darauf, das Vorsorgeprinzip zu verankern und grundlegende Anforderungen an das Sicherheitskonzept einer Kernanlage zu stellen (vgl. die Botschaft des Bundesrats vom 28. Februar 2001 zu den Volksinitiativen „Moratorium Plus“ und „Strom ohne Atom“ sowie zu einem Kernenergiegesetz (vgl. BBl 2001 S. 2665 ff., 2731).

Der Störfall-Katalog und die maximal zulässigen Dosiswerte sind in den Grundzügen auf Stufe Bundesratsverordnung umschrieben (vgl. Art. 8 KEV i. V. m. Art. 94 und 96 StSV). Dies erfolgte in Konkretisierung des Vorsorgeprinzips gemäss Art. 4 KEG. Die Konzeption der KEV besteht gemäss dem dazu verfassten, erläuternden Bericht (S. 7) darin, einerseits KEG-Bestimmungen soweit erforderlich auszuführen und andererseits die Substanz der bei Erlass vorhandenen Richtlinien und weiteren technischen Anforderungen der Aufsichtsbehörden auf Stufe Bundesratsverordnung zu verankern.

- 4.4.3 In Art. 94 StSV wird für das 10 000-jährliche Störfallereignis keine ausdrückliche Zuordnung zu den Störfallkategorien 2 bzw. 3 vorgenommen. Die Abs. 4 und 5 von Art. 94 StSV umfassen Bereiche je zwischen zwei Ereignissen, wobei das 10 000-jährliche Ereignis genau in der Mitte liegt. Beim Erlass der KEV im Jahr 2005 wurde der Störfallkatalog in Art. 94 StSV mit der Kategorie 3 und dem maximal zulässigen Dosiswert von 100 mSv (heute: Art. 94 Abs. 5 StSV) ergänzt; zuvor umfasste dieser Katalog nur die Kategorien 1 und 2. Mit anderen Worten reichten die Auslegungsstörfälle nach der Fassung der StSV vor Erlass der KEV nur bis zu einer Ereignishäufigkeit zwischen 10^{-2} und 10^{-4} pro Jahr (vgl. AS 1994, 1947). Im erläuternden Bericht zur KEV wird spezifisch mit Bezug auf die erwähnte Fremdänderung von Art. 94 StSV bekräftigt, dass damit die Substanz der Richtlinien der HSK verankert würden (a.a.O., S. 34). Diese Richtlinien sind somit für das Verständnis der Regelungsabsicht bei Art. 94 Abs. 4 und 5 StSV im Hinblick auf das 10 000-jährliche Ereignis beizuziehen.

- 4.4.4 In der Praxis unter der früheren Atomgesetzgebung wurde für jedes Kernkraftwerk eine Anzahl Auslegungsstörfälle – charakterisiert je durch ein auslösendes Ereignis und einen weiteren Ereignisablauf – festgelegt und diese anhand von Störfallanalysen deterministisch beurteilt. Dabei wurde für jeden Störfall eine Häufigkeit ermittelt. Auch Ereignisse, die von aussen auf die Anlage einwirken und Störfälle auslösen können, wurden wie interne Ereignisse unter Berücksichtigung einer bestimmten Häufigkeit betrachtet (vgl. Naegelin, Geschichte der Sicherheitsaufsicht über die schweizerischen Kernanlagen, 2007, S. 143 f.).

Auf der Ebene der Richtlinien der HSK war vor Erlass der KEV grundsätzlich ein Auslegungsrahmen für Kernkraftwerke bis zu Störfallereignissen mit einer Häufigkeit von 10^{-6} pro Jahr vorgesehen. Nach der Richtlinie HSK-R-11 (Ziele für den Schutz von Personen vor ionisierenden



Klassifizierung:
Betreff:

keine
Verfügung

der Strahlung im Bereich von Kernkraftwerken) von 1980 Kap. 3.3 war ein Kernkraftwerk allgemein so auszulegen, dass bei einem Störfall mit Häufigkeit 10^{-4} bis 10^{-6} (sog. Unfall) pro Reaktorjahr nach konservativer Berechnung für Einzelpersonen der Bevölkerung in der Umgebung keine höhere Dosis als 100 mSv erwartet wird. Für ein Ereignis mit Häufigkeit 10^{-2} bis 10^{-4} (sog. Zwischenfall) pro Reaktorjahr hatte nach der Richtlinie HSK-R-11 die Auslegung Gewähr für die Einhaltung der Dosis von 1 mSv zu bieten.

Für den Störfall Erdbeben enthielt die Richtlinie HSK-R-100 (Anlagezustände eines Kernkraftwerks) von 1987 eine besondere Vorgabe: Nach ihrem Kap. 2.4 wurde der Auslegungsrahmen von Kernkraftwerken auf das sog. Sicherheitserdbeben (SSE) beschränkt. Diesem Auslegungsstörfall war eine 10 000-jährliche Häufigkeit zugeordnet. Dadurch wurden im Ergebnis die seit langem für das KKB festgelegten Erdbebenspezifikationen fortgeführt, wonach für das SSE eine Häufigkeit von 10^{-4} /Jahr angenommen war (vgl. Naegelin, a.a.O., S. 145). Auch Schmocker/Meyer (Risikoorientierte Aufsicht über die Schweizer Kernanlagen, 2000, S. 23) wiesen darauf hin, dass die Störfall-Kategorie mit der Dosis von 100 mSv die Ereignisse mit einer Eintretenshäufigkeit $\leq 10^{-4}$ /Jahr erfasst. Das 10 000-jährliche Ereignis fiel damit generell in diese Kategorie (heute Störfallkategorie 3). Beim Erlass der KEV und der damit verbundenen, erwähnten Fremdänderung von Art. 94 StSV wurde der diesbezügliche Normgehalt der HSK-Richtlinien übernommen.

Im Rahmen der oben bei E. 2.1 erwähnten Bewilligung für die Aufhebung der Befristung der Betriebsbewilligung beim KKB 2 hat sich der Bundesrat auf ein Gutachten des ENSI bzw. der HSK gestützt, das u. a. eine deterministische Sicherheitsbewertung enthielt. Das Gutachten (HSK 14/730) datiert vom März 2004. Aus Kap. 7.1, 7.8.2 und 7.9.2.11 jenes Gutachtens lässt sich entnehmen, dass der Störfall Erdbeben, unter Bezugnahme auf die Richtlinien HSK-R-11 und HSK-R-100 mit einer Eintrittshäufigkeit von 10^{-4} pro Jahr und einem maximal zulässigen Dosiswert von 100 mSv untersucht wurde. Im Hinblick auf Störfälle durch externe Ereignisse in der Ereigniskategorie 3 wurde beim KKB 2 abdeckend eine maximale Dosis von 10.9 mSv ermittelt und u. a. gestützt darauf die Einhaltung der Dosiswerte bestätigt. Wenn der Bundesrat bei Erlass der KEV und der damit verbundenen Anpassung der StSV an die bestehende Praxis anknüpfte, bezog er sich dabei folglich nicht nur auf die Richtlinien der Aufsichtsbehörden, sondern auch auf die eigene Bewilligungstätigkeit, die sich auf Gutachten des ENSI bzw. der HSK abstützte.

- 4.4.5 Auch wenn Naturereignisse als anlagenexterne Störfälle je nach Eintrittshäufigkeit mit einer unterschiedlichen Schwere an einem Standort auftreten können, wurden im Hinblick auf die deterministische Störfallanalyse Naturereignisse ausgewählt, die eine bestimmte Häufigkeit haben. Unter dem 10 000-jährlichen Erdbeben als Ereignis für eine Störfallanalyse war unter der früheren Atomgesetzgebung, wie dargelegt, das SSE zu verstehen. Die Auslegung der Kernkraftwerke in der Schweiz muss Erdbeben standhalten, die sich einmal in 10 000 Jahren ereignen können. In der neueren Praxis des ENSI wird die präzisere Umschreibung „Nachweiserdbeben der Störfallkategorie 3, NESK 3“ verwendet. Das Ereignis mit dieser Häufigkeit bildet das stärkere von zwei Erdbeben, die, soweit erforderlich, als Auslegungsstörfälle zu untersuchen sind. Im vorliegenden Zusammenhang besteht kein Anlass, auf das schwächere dieser beiden Nachweiserdbeben einzugehen (vgl. dazu unten E. 4.5.2-4.5.5). Die Vorschriften für die Klassierung von Ausrüstungen nehmen in Anhang 4 Ziff. 3.2 KEV auf das SSE Bezug. Danach müssen bei Ausrüstungen der Erdbebenklasse I die Sicherheitsfunktionen bzw. die Integrität der Ausrüstungen während und nach einem Sicherheitserdbeben (SSE) gewährleistet sein.



Klassifizierung:
Betreff:

keine
Verfügung

Der Wortlaut von Art. 94 Abs. 4 und 5 StSV ist im Hinblick auf die Einordnung des 10 000-jährlichen Ereignisses in die Störfallkategorien unscharf gehalten. Dennoch ergibt sich aber aus der zugrunde liegenden Regelungsabsicht, dass das Ereignis mit einer derartigen Häufigkeit im Hinblick auf die Naturgefahr Erdbeben dem Auslegungsstörfall entspricht, welcher der Kategorie 3 mit 100 mSv zugewiesen bleiben sollte. Eine solches Verständnis von Art. 94 Abs. 4 und 5 StSV ist entgegen der Ansicht der Gesuchsteller auch sachgerecht. Zwar hat die Eidgenössische Kommission für nukleare Sicherheit (KNS) in der Stellungnahme vom März 2012 eine solche Festlegung formal als inkonsistent gewürdigt und eine juristische Überprüfung der Zuordnungen angeregt. Die KNS hat aber gleichzeitig festgehalten, dass die fragliche Zuordnung bezüglich Sicherheitserdbeben der historischen Usanz entspricht und im internationalen Vergleich anspruchsvoll ist bzw. ein gutes Sicherheitsniveau gewährleistet (vgl. KNS, Reaktor-katastrophe von Fukushima – Folgemaassnahmen in der Schweiz, März 2012, AN-KNS-2435, S. 21; Webpfad: http://www.bfe.admin.ch/kns/index.html?lang=de&dossier_id=05452). Was die Qualität des Schutzniveaus mit 100 mSv bei einem 10 000-jährlichen Erdbeben im internationalen Vergleich betrifft, geht das ENSI mit der Beurteilung der KNS einig (vgl. unten E. 4.5.3-4.5.4). Die Frage nach der Wünschbarkeit einer Neuregelung weist über den hier betroffenen Rahmen der Rechtsanwendung hinaus, sodass dazu nicht Stellung genommen werden muss.

4.4.6 Entgegen der Ansicht der Gesuchsteller lässt sich aus den allgemeinen Grundsätzen gemäss Art. 4 und 5 KEG keine Rechtsgrundlage für ihr Anliegen ableiten, dass der maximal zulässige Dosiswert für das 10 000-jährliche Erdbeben im Rahmen von bloss untergeordnetem Ausführungsrecht von 100 mSv auf 1 mSv herabgesetzt werden dürfte. Die Gesuchsgegnerin macht zurecht geltend, dass der von den Gesuchstellern postulierte Dosiswert von 1 mSv bei einem 10 000-jährlichen Erdbeben weit strenger als die Praxis im internationalen Vergleich wäre. Mit einem maximal zulässigen Dosiswert von 1 mSv für das 10 000-jährliche Ereignis würde die Rechtsstellung der Kraftwerksbetreiber derart stark verändert, dass eine solche Rechtspflicht nach den Massstäben der Rechtsprechung (vgl. oben E. 4.3) nicht im Rahmen einer Departementalverordnung eingeführt werden dürfte. Die Zuordnung des 10 000-jährlichen Ereignisses in Art. 1 Bst. a Ziff. 3 der „Gefährdungsannahmenverordnung“ zur Kategorie 3 bzw. zur Dosis von 100 mSv führt hingegen Sinn und Zweck des übergeordneten Rechts korrekt aus. Die UVEK-Verordnung wahrt den ihr vorgegebenen Rahmen, indem sie eine untergeordnete Lücke in Art. 94 StSV i. V. m. Art. 8 KEV schliesst, die dem Sinn der insoweit lückenhaften übergeordneten Regelung folgt (vgl. oben E. 4.3). Für das 10 000-jährliche Erdbeben gilt somit zu Recht ein maximal zulässiger Dosiswert von 100 mSv.

4.5

4.5.1 Ergänzend ist der Tragweite des 9 999-jährlichen Ereignisses für die Störfallanalyse nachzugehen. Nach dem Wortlaut von Art. 94 Abs. 4 StSV wie auch von Art. 1 Bst. a Ziff. 2 i. V. m. Art. 7 der „Gefährdungsannahmenverordnung“ her fallen in die Kategorie 2 mit einem maximal zulässigen Dosiswert von 1 mSv die Störfälle mit Häufigkeiten im Bereich kleiner gleich 10^{-2} und grösser als 10^{-4} . Das 9 999-jährliche Ereignis befindet sich innerhalb dieser Bandbreite. Es ist zu prüfen, ob es gegen diese Vorschriften verstösst, wenn das ENSI bei der Sicherheitsbewertung nicht auf das 9 999-jährliche Ereignis abgestellt hat.

4.5.2 Beim Sicherheitsnachweis bezüglich Erdbeben galt seit jeher die Besonderheit, dass je nach Nachweiszweck nur für eine von zwei punktgenauen Ereignishäufigkeiten die Auswirkungen der jeweiligen Erdbebenstärke zu untersuchen sind (vgl. oben E. 4.4.4-4.4.5). Neben dem hier



Klassifizierung:
Betreff:

keine
Verfügung

betroffenen NESK 3 wird in der neueren Praxis, soweit erforderlich, das sog. „Nachweiserdbeben der Störfallkategorie 2, NESK 2“ analysiert (vgl. Aktennotiz ENSI-AN-8567; act. 6/7).

- 4.5.3 Gemäss dem IAEA Safety Standard NS-G-1.6 (Seismic Design and Qualification for Nuclear Power Plants, 2003, Kap. 2.3) sind bei der Störfallanalyse zwei Erdbebenstärken zu berücksichtigen (vgl. den Schlussbericht der Überprüfungsmission des Integrated Regulatory Review Service der IAEA [IRRS-Mission] von 2011; Webpfad: <https://www.ensi.ch/de/2012/05/07/iaea-veroeffentlicht-bericht-der-ueberpruefungsmission-beim-ensi/>, Kap. 6.2.3): ein stärkeres Beben SL-2 (seismic level 2) und ein schwächeres Beben SL-1 (seismic level 1). Die IAEA weist den beiden Erdbebenstärken keine festen Ereignishäufigkeiten zu, sondern erwähnt bloss, dass in einigen Staaten dem SL-2 eine Häufigkeit von 10^{-3} bis 10^{-4} pro Jahr (bei einem „mean value“) und dem SL-1 eine solche von 10^{-2} pro Jahr zugeordnet ist. Beim SL-1 hat die Anlage betriebliche Anforderungen zu erfüllen, während beim SL-2 immer noch mindestens ein sicheres Herunterfahren der Anlage zu gewährleisten ist (vgl. NS-G-1.6 Kap. 2.4). Im Übrigen empfiehlt auch die WENRA in den Safety Reference Levels (SRL, Ausgabe 2014), als Auslegungsrahmen von Kernkraftwerken bezüglich Erdbeben eine Häufigkeit von nicht höher als 10^{-4} /Jahr oder eine Beschleunigung von mindestens 0.1 g anzunehmen (Issue T: Natural Hazards, T.4.2). Spezifische, maximal zulässige Dosiswerte werden weder in NS-G-1.6 der IAEA noch in den SRL der WENRA aufgeführt.
- 4.5.4 In Kap. 1.4 von NS-G-1.6 wird in allgemeiner Weise darauf hingewiesen, dass andere IAEA Safety Standards einen ergänzenden Charakter haben. Im Ergebnis verhält es sich so auch mit dem IAEA Safety Standard SSG-2 (Deterministic Safety Analysis for Nuclear Power Plants, 2009). Die Gesuchsteller greifen aus dem IAEA Safety Standard SSG-2 isoliert Kap. 2.7 heraus, wonach bei der Sicherheitsanalyse abdeckende Szenarios („bounding“ oder „enveloping scenarios“) zu untersuchen sind. Die Standards in den beiden IAEA Safety Standards NS-G-1.6 und SSG-2 sind jedoch miteinander vereinbar: Beim abdeckenden Szenario im Sinne von SSG-2 muss es sich im Zusammenhang mit NS-G-1.6 jeweils um das Beben SL-1 bzw. SL-2 handeln. Kap. 2.7 des IAEA Safety Standard SSG-2 lässt sich also vor diesem Hintergrund nicht einfach auf die Störfalleinteilung nach dem schweizerischen Regelwerk beziehen, sondern ist im Kontext der IAEA-Standards zu verstehen. Kap. 2.7 des IAEA Safety Standard SSG-2 bietet folglich keine internationale Grundlage für die Verpflichtung zu einer Sicherheitsbewertung für ein 9 999-jährliches Erdbeben. Hingegen lehnen sich die in der Praxis des ENSI massgeblichen NESK 2 und NESK 3 an die dargelegten, internationalen Standards an.
- 4.5.5 Die Neufassung von Art. 94 StSV bei Erlass der KEV diene wie dargelegt dem Zweck, den bereits vorher in der Aufsichtspraxis mit Richtlinien abgesteckten Rahmen weiterzuführen und rechtlich zu verankern (vgl. oben E. 4.4.3-4.4.4). Der wahre Sinn von Art. 94 Abs. 4 und 5 StSV wie auch von Art. 1 Bst. a Ziff. 2 i. V. m. Art. 7 der „Gefährdungsannahmenverordnung“ beschränkt sich demzufolge im Hinblick auf den Erdbebennachweis auf die Vorgabe, lediglich die punktuellen Untersuchungen im Sinne der Fortführung der Praxis des ENSI bzw. der früheren HSK durchzuführen. Dafür ist im Nachweiszeitpunkt jeweils nach Stand von Wissenschaft und Technik die zu erwartende Erdbebenstärke bei der massgeblichen Ereignishäufigkeit zu ermitteln. Hingegen erweist sich der Wortlaut der genannten Bestimmungen bezüglich Erdbebennachweisen als zu weit im Hinblick auf das ganze Spektrum von Ereignissen mit einer Häufigkeit zwischen 10^{-2} und 10^{-4} pro Jahr. Es ist nicht geboten, dass deterministische Sicherheitsnachweise bezüglich Erdbeben für beliebige Häufigkeiten innerhalb des Auslegungsrahmens erbracht werden müssen. Im vorliegenden Zusammenhang geht es lediglich um den



Klassifizierung:
Betreff:

keine
Verfügung

Nachweis für einen dieser beiden Punkte, jenen an der Auslegungsgrenze. Hierfür ist das Ereignis mit der Häufigkeit 10^{-4} pro Jahr massgeblich. Somit bildet es entgegen der Meinung der Gesuchsteller keine Unterlassung, dass das ENSI in der Aktennotiz ENSI 14/1658 keine Bewertung des 9 999-jährlichen Erdbebens als Auslegungsstörfall verlangt oder vorgenommen hat.

- 4.6 Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass es rechtmässig ist, wenn in der Aktennotiz ENSI 14/1658 ein maximal zulässiger Dosiswert von 100 mSv für die Bewertung des 10 000-jährlichen Ereignis angenommen wurde. Ebenso ist es rechtlich nicht geboten, das 9 999-jährliche Erdbeben als Auslegungsstörfall zu untersuchen. Die davon abweichenden Anträge Nr. 1.1 bis 1.3 der Gesuchsteller sind abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Unter diesen Umständen erübrigt es sich, im Einzelnen auf die Medienmitteilung des ENSI vom 13. Juli 2012 einzugehen.
5. Als zweiter Punkt der materiellen Beurteilung ist zu prüfen, ob es geboten ist, ergänzend zum Sicherheitsnachweis für das 10 000-jährliche Erdbeben einen solchen Nachweis auch für ein 1 000 000-jährliches bzw. 999 999-jährliches Erdbeben mit dem Dosisgrenzwert von 100 mSv zu verlangen. Dass eine Störfallanalyse für das 1 000 000-jährliche bzw. 999 999-jährliche Ereignis im Rahmen der Aktennotiz 14/1658 unterblieben ist, rügen die Gesuchsteller als rechtswidrige Unterlassung im Rahmen des Antragskomplexes 2.
- 5.1 Die Gesuchsteller bestreiten nicht, dass Art. 5 Abs. 4 der „Gefährdungsannahmenverordnung“ den Sicherheitsnachweis für Naturgefahren – wie Erdbeben – ausdrücklich auf Ereignisse mit einer Häufigkeit grösser gleich 10^{-4} pro Jahr beschränkt. Sie machen aber geltend, nach der übergeordneten und zwingenden Vorschrift von Art. 94 Abs. 5 StSV erstreckte sich die Pflicht zu Sicherheitsnachweisen für die Störfallkategorie 3 auf Ereignisse bis zu einer Häufigkeit von einmal in 1 000 000 bzw. 999 999 Jahren. Art. 5 Abs. 4 der „Gefährdungsannahmenverordnung“ erweise sich deshalb als nicht vereinbar mit Art. 94 Abs. 5 StSV. Dies habe das ENSI vorfrageweise festzustellen und Art. 5 Abs. 4 der „Gefährdungsannahmenverordnung“ die Anwendung zu versagen; weiter habe das ENSI im Falle, dass es Antrag Nr. 1 der Gesuchsteller abweise, unverzüglich einen zusätzlichen deterministischen Nachweis bei der Gesuchsgegnerin einzufordern (vgl. Antrag Nr. 2.3 der Gesuchsteller).
- 5.2
- 5.2.1 Wie den Rechtsschriften der Gesuchsteller entnommen werden kann, ist ihnen bekannt, dass die Sicherheitsnachweise bezüglich Erdbeben in der Schweiz für die Störfallkategorie 3 seit langem auf das 10 000-jährliche Ereignis beschränkt sind. Entgegen der Meinung der Gesuchsteller handelt es sich bei Art. 94 Abs. 5 StSV nicht um eine Neuregelung, die losgelöst von früheren Usanzen zu interpretieren wäre. Die Gesetzesvorschriften sind zwar aus sich selbst heraus zu interpretieren, aber doch auf die Regelungsabsicht des Gesetzgebers und die damit erkennbar getroffenen Wertentscheidungen hin auszurichten. Wie mehrfach dargelegt, bezweckte die Neuregelung von Art. 94 StSV bei Erlass der KEV eine Weiterführung des früheren Rechts mithilfe der Verankerung der Substanz der Richtlinien der früheren HSK



Klassifizierung:
Betreff:

keine
Verfügung

(E. 4.4.3-4.4.5 und 4.5.5). Diese früheren Richtlinien kannten die Nachweispflicht bis zu Ereignissen mit einer Häufigkeit von 10^{-6} pro Jahr für andere Störfälle auch ohne Verankerung in der StSV, sie war aber gerade für Naturgefahren – wie Erdbeben – spezifisch auf eine Häufigkeit von nicht weniger als 10^{-4} pro Jahr beschränkt. An dieser Differenzierung sollte mit der Einfügung von Art. 94 Abs. 5 StSV im Jahr 2005 nichts geändert werden, auch wenn dies aus dem Wortlaut der Bestimmung nicht aufscheint. Der dargelegte Regelungsgehalt von Art. 94 StSV bezüglich Naturgefahren bzw. die in diesem Rahmen vorbehaltene Beschränkung der Sicherheitsbewertung auf Ereignisse, die nicht seltener als 10^{-4} pro Jahr sind, ist demzufolge in Art. 5 Abs. 4 der „Gefährdungsannahmenverordnung“ korrekterweise präzisiert worden (vgl. oben E. 4.4.6).

- 5.2.2 Weiter bringen die Gesuchsteller vor, aus dem PEGASOS Refinement Project (PRP) hätten sich neue Erkenntnisse zur Erdbebengefährdung bei Ereignissen mit einer Häufigkeit zwischen 10^{-4} und 10^{-6} pro Jahr ergeben. Die von der HSK angenommenen deterministischen Gefährdungen und die damit früher erfolgte Beschränkung auf das 10 000-jährliche Ereignis seien wissenschaftlich überholt. Auch deswegen sei es geboten, die Analyse bis zum Bereich von 10^{-6} auszudehnen, wie es in Art. 94 Abs. 5 StSV vorgesehen sei. Die Beschränkung des Sicherheitsnachweises auf das 10 000-jährliche Ereignis bildet indessen einen Wertungsentscheid der Rechtsetzung unter Rücksichtnahme auf die Auslegungsgrenzen der Kernkraftwerke und dieser Wertungsentscheid ist kerntechnisch bzw. wissenschaftlich nicht überholt.
- 5.2.3 Ausserdem behaupten die Gesuchsteller, Art. 94 Abs. 5 StSV gehe bewusst über internationale Standards, konkret den IAEA Safety Standard NS-G-1.6 (vgl. dazu oben E. 4.5.3) hinaus; diese übergeordnete Regelungsabsicht werde durch Art. 5 Abs. 4 der „Gefährdungsannahmenverordnung“ missachtet. Die Gesuchsteller nennen jedoch keine stichhaltigen Anhaltspunkte dafür, dass in Art. 94 Abs. 5 StSV i. V. m. Art. 8 KEV höhere Massstäbe als die IAEA Safety Standards hätten verankert werden sollen. Die Entstehung der Schweizer Gesetzgebung in diesen Belangen, und insb. Art. 94 Abs. 5 StSV als Fremdänderung der StSV beim Erlass der KEV, ist dem Vorhergesagten zu entnehmen (siehe E. 4.4). Vielmehr beschränken sich die Gesuchsteller dabei auf die Darlegung ihrer eigenen Sicherheitsphilosophie, welche die hohe Bevölkerungsdichte in der Schweiz und das damit verbundene Gefährdungspotenzial in den Vordergrund rückt. Diese Argumentation vermag rechtlich nicht zu überzeugen.
- 5.3 Aus diesen Gründen ist daran festzuhalten, dass Art. 5 Abs. 4 der „Gefährdungsannahmenverordnung“ auch im Hinblick auf die damit ausgeschlossene deterministische Nachweispflicht für Erdbeben, die seltener als 10^{-4} pro Jahr eintreten, mit der übergeordneten Vorschrift von Art. 94 StSV i. V. m. Art. 8 KEV vereinbar und für das ENSI ohne Vorbehalt anwendbar ist. Art. 5 Abs. 4 der „Gefährdungsannahmenverordnung“ kommt im Rahmen von Art. 3 der „Ausserbetriebnahmeverordnung“ zum Tragen. Als weiteres Zwischenergebnis folgt daraus die Rechtmässigkeit des Vorgehens, bei der Aktennotiz 14/1658 keine deterministische Sicherheitsbewertung für Erdbeben mit einer Häufigkeit kleiner als 10^{-4} pro Jahr zu verlangen bzw. vorzunehmen. Die von den Gesuchstellern in dieser Hinsicht gerügte Unterlassung liegt nicht vor. Die Anträge Nr. 2.1 bis 2.4 gehen demzufolge ebenfalls fehl, soweit darauf einzutreten ist. Vor diesem Hintergrund kann offen bleiben, ob die Störfallkategorie 3 gemäss Art. 94 Abs. 5 StSV in allgemeiner Weise bis zu einer Häufigkeit von alle 999 999 oder alle 1 000 000 Jahre reicht.



Klassifizierung:
Betreff:

keine
Verfügung

- 6.
- 6.1 Dritter Prüfpunkt der materiellen Beurteilung ist die Berechnung der Strahlendosis. Diese Berechnung ist bei der Aktennotiz 14/1658 nach den Massstäben der Richtlinie ENSI-G14 (Berechnung der Strahlenexposition in der Umgebung aufgrund von Emissionen radioaktiver Stoffe aus Kernanlagen) erfolgt. Die Gesuchsteller bringen vor, das ENSI habe die Dauer der Strahlenbelastung der Bevölkerung nach dem untersuchten Störfall auf ein Jahr nach dem Ereignis beschränkt. Richtigerweise müsse aber die Einhaltung der Dosislimite bei einem Ausleuchtungsstörfall über die gesamte Lebenszeit betrachtet werden. Diese umfasse bei Erwachsenen 50 Jahre und bei Kindern 70 Jahre. Es sei daher nicht rechtskonform, die Betrachtung auf ein Jahr zu beschränken. Es bilde eine rechtswidrige Unterlassung, dass keine rechtlich korrekte Störfallberechnung angestellt worden sei. In diesem Zusammenhang haben die Gesuchsteller die Anträge Nr. 3.1 bis 3.5 gestellt.
- 6.2 In Art. 94 Abs. 4 und Abs. 5 StSV wird der maximal zulässige Dosiswert von 1 mSv bzw. 100 mSv als die aus einem einzelnen Störfall resultierende Dosis für nichtberuflich strahlenexponierte Personen vorgesehen. Gemäss Art. 94 Abs. 8 StSV legt die Aufsichtsbehörde im Einzelfall die Methodik und die Randbedingungen für die Störfallanalyse sowie für die Einordnung der Störfälle in die Häufigkeitskategorien der Absätze 3–5 fest. Die effektive Dosis oder die Organdosen durch störfallbedingte Bestrahlung von Personen sind mit den Beurteilungsgrößen und Dosisfaktoren der Anhänge 3, 4 und 7 nach dem Stand von Wissenschaft und Technik zu ermitteln. Am Ende von Ziff. 1 und Ziff. 2 des Anhangs 4 zur StSV, welche die Dosisfaktoren zur Berechnung der Inhalation und Ingestion festlegt, wird festgehalten, dass mit diesen Dosisfaktoren eine effektive Folgedosis für eine Integrationszeit von 50 Jahren (Erwachsene) und 70 Jahren (Kinder) resultiert. Ergänzend ist zu beachten, dass der Bundesrat gemäss Art. 20 StSG (SR 814.50) die erforderlichen Bestimmungen für den Fall einer Gefährdung durch erhöhte Radioaktivität erlässt. In Art. 11 Abs. 2 Bst. a der ABCN-Einsatzverordnung (SR 520.17) wird geregelt, dass das Bundesamt für Bevölkerungsschutz bei unmittelbarer Gefährdung aus Ereignissen mit erhöhter Radioaktivität Sofortmassnahmen zum Schutz der Bevölkerung anordnet. Entscheidungsbasis ist dabei das Dosismassnahmenkonzept im Anhang 1 der ABCN-Einsatzverordnung.
- 6.3 Die Richtlinie ENSI-G14 legt die Methodik und die Randbedingungen fest, die bei der Berechnung der Strahlendosis der Bevölkerung in der Umgebung einer Kernanlage aus Abgaben radioaktiver Stoffe über Abluft und Abwasser zur Anwendung kommen. In diesem Rahmen hat das ENSI gestützt auf Art. 94 Abs. 8 StSV die Expositions- und Inkorporationszeit, die für die Dosisberechnung zugrunde zu legen ist, festgelegt. Danach ist grundsätzlich von einer Expositionszeit von einem Jahr nach dem Störfall auszugehen; für Störfälle mit einer Eintretenshäufigkeit kleiner als 10^{-2} pro Jahr darf aber angenommen werden, dass spätestens nach 48 Stunden ein Ernte- und Weideverbot im betroffenen Gebiet erlassen wird, und dass somit keine Aufnahme von radioaktiven Stoffen in den menschlichen Körper mehr über den Verzehr von Nahrungsmitteln erfolgt (vgl. Richtlinie ENSI-G14, Kap. 4.2 Bst. a).

Dabei wird zwischen verschiedenen Expositionspfaden unterschieden. Einerseits kann es zur sog. externen Bestrahlung kommen: Diese setzt sich aus einer Bestrahlung aus der radioaktiven Wolke und aus der Bestrahlung aus am Boden abgelagerter Aktivität zusammen. Eine interne Bestrahlung entsteht andererseits durch die Aufnahme radioaktiver Stoffe über die Luft



Klassifizierung:
Betreff:

keine
Verfügung

und Lebensmittel in den Körper (Inhalation, Ingestion). Die verschiedenen Möglichkeiten der Aufnahme von radioaktiven Stoffen in den Körper werden in Anhang 1 StSV unter dem Begriff Inkorporation zusammengefasst. Ist die Radioaktivität erst einmal in den menschlichen Körper gelangt, wird sie dort eingelagert. Durch den weiteren Zerfall im Laufe des Lebens der Person entsteht die sog. Folgedosis. Diese Folgedosis ist von der sog. Integrationszeit abhängig. Damit wird die Zeitspanne bezeichnet, während der radioaktive Stoffe nach einer Aufnahme im Körper verbleiben und den Körper weiter bestrahlen können. Nach Anhang 4 StSV wird für Erwachsene eine Integrationszeit von 50 Jahren und für Kinder eine Integrationszeit von 70 Jahren berücksichtigt. Von der Integrationszeit für die Berechnung der Folgedosis zu unterscheiden ist also der Begriff der Expositions- und Inkorporationszeit. Letztere beschreiben jene Dauer, während derer eine Person der externen Bestrahlung ausgesetzt ist respektive Radioaktivität inkorporieren kann. Die teilweise abweichende Verwendung des Begriffs „Integrationszeit“ im Dosismassnahmenkonzept (Anhang 1 Ziff. 5 ABCN-Einsatzverordnung) ist im vorliegenden Zusammenhang daher ohne Belang.

- 6.4 Die in Kap. 4.2 Bst. a der Richtlinie ENSI-G14 vorgesehene Beschränkung der Expositionszeit berührt nicht die Ermittlung der effektiven Folgedosis E_{50} (resp. E_{70} für Kleinkinder), diese erfolgt für inkorporierte Stoffe tatsächlich für die vorgegebenen 50 resp. 70 Jahre, sondern lediglich die Zeitdauer, die für die externe Bestrahlung und die Inkorporation von radioaktiven Stoffen in den Körper angenommen wird. Dabei ist insbesondere die Jahresfrist für die Expositionszeit mit den übergeordneten Vorschriften vereinbar.

Der Verordnungsgeber hat in Art. 94 Abs. 2 und 3 StSV durch den Bezug auf den quellenbezogenen jährlichen Dosisrichtwert, der gemäss Art. 7 Abs. 1 StSV kleiner als 1 mSv pro Jahr sein muss, die Expositionszeit für die Dosisberechnung auf ein Jahr festgelegt. Gleichermassen orientierte sich der Verordnungsgeber bei dem in Art. 94 Abs. 4 StSV genannten Dosiswert von 1 mSv an dem für nichtberuflich strahlenexponierte Personen geltenden Dosiswert, welcher von einer Expositionszeit von einem Jahr ausgeht. Die von der International Commission on Radiological Protection (ICRP) angegebenen Bandbreiten für Dosisrichtwerte und Referenzwerte (siehe „The 2007 Recommendations of the International Commission on Radiological Protection. ICRP Publication 103“ [im Folgenden: ICRP-103], Ziffer 238, Tabelle 5) beziehen sich auf die zu erwartende Dosis über eine für die betrachtete Situation angemessene Zeitspanne. In Notfallsituationen wird der Referenzwert als Gesamtwert der durch den Notfall bedingten verbleibenden Dosis für eine Person ausgedrückt, den die zuständige Behörde nicht zu überschreiten plant. Dieser Gesamtwert kann entweder auf eine akute Exposition (ohne Erwartung einer Wiederholung) oder, im Fall einer zeitlich lang anhaltenden Exposition, auf ein Jahr bezogen sein.

Für Störfälle mit einer 10 000-jährlichen Häufigkeit gilt ein Dosiswert von 100 mSv (vgl. oben E. 4.6). Dieser Wert entspricht dem Referenzwert für Notfälle von 100 mSv gemäss Empfehlung ICRP-103. Gemäss ICRP-103, Kapitel 5.9.3, Ziffer 236 stellt dabei der Referenzwert von 100 mSv die Dosis dar, die durch akute Exposition oder die Exposition (und Inkorporation) während eines Jahres nach dem Störfall durch ein Individuum höchstens akkumuliert wird. Damit erfüllen die Vorgaben der Richtlinie ENSI-G14 die Anforderung von Art. 94 Abs. 8 StSV, wonach die effektive Dosis oder die Organdosen durch störfallbedingte Bestrahlung von Personen mit den Beurteilungsgrössen und Dosisfaktoren der Anhänge 3, 4 und 7 nach dem Stand von Wissenschaft und Technik (der beispielsweise durch die ICRP definiert wird) zu ermitteln sind.



Klassifizierung:
Betreff:

keine
Verfügung

- 6.5 Im Ergebnis greift die Rüge, dass der Betrachtungszeitraum für die Dosisberechnung bloss auf ein Jahr beschränkt worden sei, zu kurz. Die Dosisberechnung ist differenziert entsprechend den bestehenden Vorschriften erfolgt. Der von den Gesuchstellern gerügte Rechtsmangel bei der Dosisberechnung liegt nicht vor. Die Anträge Nr. 3.1 bis 3.5 sind demnach abzulehnen.
7. Nach dem Ausgeführten erweisen sich alle Anträge der Gesuchsteller als unbegründet, soweit darauf einzutreten ist. Zu entscheiden bleibt über die Kostenfolgen. In der Sache unterliegen die Gesuchsteller vollumfänglich. Für diesen Fall beantragen sie den Verzicht auf eine Gebührenerhebung. Die Gesuchsgegnerin ersucht hingegen, die Verfahrenskosten seien den unterliegenden Gesuchstellern aufzuerlegen, und beantragt ihrerseits eine Parteientschädigung.
- 7.1 Art. 83 Abs. 1 Bst. a KEG schreibt vor, dass die zuständigen Behörden von den Gesuchstellern und den Inhabern von Kernanlagen Gebühren erheben und den Ersatz von Auslagen für die Ausübung der Aufsicht verlangen. Die vorliegende Verfügung gehört zur Aufsichtstätigkeit (vgl. Art. 83 Abs. 1 Bst. a und c KEG). Das ENSI hat gemäss Art. 11 ENSIG Gebühren und Aufsichtsabgaben zu erheben, die sich nach Art. 83 KEG richten. Der ENSI-Rat hat gestützt auf Art. 6 Abs. 6 Bst. e ENSIG die Gebührenverordnung ENSI erlassen (GebV-ENSI; SR 732.222). Diese Verordnung erklärt in Art. 1 Abs. 2 ergänzend die Allgemeine Gebührenverordnung (SR 172.041.1) für anwendbar.
- Art. 2 der Allgemeinen Gebührenverordnung verpflichtet denjenigen, der eine Verfügung veranlasst oder eine Dienstleistung beansprucht, eine Gebühr zu bezahlen (Abs. 1). Haben mehrere Personen gemeinsam eine Verfügung veranlasst oder eine Dienstleistung beansprucht, so haften sie für die Gebühr solidarisch (Abs. 2). Gemäss Art. 3 Abs. 2 Bst. a der Allgemeinen Gebührenverordnung kann auf die Gebührenerhebung verzichtet werden, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verfügung oder Dienstleistung besteht. Bei der Festlegung der Gebühr berücksichtigt die Verwaltungseinheit die konkreten Umstände (Art. 7 Abs. 2 der Allgemeinen Gebührenverordnung).
- 7.2 Zunächst ist über den Antrag auf Kostenbefreiung gemäss Art. 3 Abs. 2 Bst. a der Allgemeinen Gebührenverordnung zu befinden. Das überwiegende öffentliche Interesse im Sinne dieser Bestimmung, welche eine Gebührenbefreiung rechtfertigt, verlangt öffentliche Interessen und nicht nur private Interessen als Grund für den Gebührenverzicht. Die in dieser Bestimmung enthaltene „Kann“-Formulierung eröffnet der Behörde einen Beurteilungs- und Ermessensspielraum (vgl. Sägesser, Handkommentar RVOG, 2007, Art. 46a N. 52 ff.). Die Überprüfung der Rechtmässigkeit des Realakts von 2012 liegt bei objektiver Betrachtung hauptsächlich im Interesse der Verfahrensparteien. Ein überwiegendes öffentliches Interesse an der heutigen Verfügung ist zu verneinen. Aus diesen Gründen ist ein vollumfänglicher Verzicht auf die Gebührenerhebung abzulehnen.
- 7.3 Nach Art. 83 Abs. 1 KEG kann nicht nur den Inhabern von Kernanlagen (Regelfall), sondern auch den Gesuchstellern eine Gebühr auferlegt werden. Der Begriff „Gesuchsteller“ bezieht sich in diesem Zusammenhang nach der Praxis auf Gesuchsteller für Betriebsbewilligungen,



Klassifizierung:
Betreff:

keine
Verfügung

aber auch auf Gesuchsteller mit anderen Anträgen, wie z. B. solche, die den Entzug einer Bewilligung fordern. Gleiches muss für die hier betroffenen Gesuchsteller gelten, die eine Verfügung über einen Realakt fordern. In Anwendung von Art. 1 Abs. 2 GebV-ENSI i. V. m. Art. 2 der Allgemeinen Gebührenverordnung werden sie kostenpflichtig, weil sie das Verfahren veranlasst haben. Im Übrigen kann das Unterliegerprinzip bei der Kostentragung im erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren selbst ohne gesetzliche Grundlage zur Anwendung gelangen (vgl. BVGE 2013/32 E. 9.4.1; Kölz/Häner/Bertschi, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, Rz. 653; Krauskopf/Emmenegger/Babey, in: Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl. 2016, Art. 12 N. 61). Die hier unterliegenden Gesuchsteller sind daher kostenpflichtig. Für eine Auferlegung von Verfahrenskosten an die Gesuchsgegnerin besteht kein Anlass.

- 7.4 Für die Bemessung der Gebührenhöhe ist Folgendes zu berücksichtigen: Die Überprüfung des Realakts von 2012 im Hinblick auf die beantragte Verfügung gemäss Art. 25a VwVG hat sich für das ENSI als ausserordentlich aufwändig gestaltet. Beim ENSI ist im Zusammenhang mit diesem Verfahren ein Aufwand von rund 50 000 Franken angefallen. Dieser Aufwand wurde durch die Breite der Rügen und Einwände der Gesuchsteller verursacht, die in ihren zwei Haupteingaben vom 19. August 2015 und 24. Februar 2016 immerhin rund 120 Seiten umfassen. Damit hat sich das ENSI aufgrund der Begründungspflicht für Verfügungen gemäss Art. 35 VwVG auseinanderzusetzen.

Die Gesuchsteller wurden vom ENSI mit Schreiben vom 19. Juli 2016 auf das Risiko hingewiesen, bei einem Unterliegen Gebühren bis zu 7'000 Franken für die beantragte Verfügung tragen zu müssen. Die Gesuchsteller haben sich dazu innert angesetzter Frist nicht geäussert.

Zur Bestimmung einer angemessenen Entscheidgebühr kann hilfsweise Art. 13 Abs. 2 Bst. a Ziff. 2 der Verordnung über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren (VwKV; SR 172.041.0) beigezogen werden. Diese Bestimmung sieht einen Kostenrahmen von 200 bis 7 000 Franken vor, wenn die Sache erhebliche finanzielle Interessen betrifft, wenn sie einen aussergewöhnlichen Umfang oder besondere Schwierigkeiten aufweist, wenn mehrere Parteien beteiligt sind oder wenn eine Partei in mutwilliger Weise gehandelt hat. Dieser Rahmen bietet sich hier an, denn es geht vorliegend um ein Zweiparteienverfahren auf erstinstanzlicher Ebene im Verwaltungsrecht des Bundes. Art. 13 Abs. 2 VwKV kommt zum Tragen, wenn das in der Sache anwendbare Bundesrecht keine Bestimmung enthält. Das hier anwendbare Recht enthält Grundlagen für die Auferlegung von kostendeckenden Gebühren. In Anbetracht der entstandenen Verfahrenskosten beim ENSI ist es sachgerecht, für diese Verfügung eine pauschale Gebühr von 7 000 Franken festzulegen. Diesen Betrag haben die Gesuchsteller gemeinsam unter solidarischer Haftbarkeit zu tragen. Den Rest der Verfahrenskosten nimmt das ENSI auf seine Kasse.

- 7.5 Für die Zusprechung einer Parteientschädigung im vorliegenden Verfahren fehlt es an einer gesetzlichen Grundlage.



Klassifizierung:
Betreff:

keine
Verfügung

Demnach verfügt das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat:

1. Es wird festgestellt, dass die mit der Aktennotiz ENSI 14/1658 erfolgte Akzeptierung des deterministischen Nachweises des Kernkraftwerks Beznau zur Beherrschung des 10 000-jährlichen Erdbebens rechtmässig ist. Die davon abweichenden Anträge der Gesuchsteller werden abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2. Für diese Verfügung wird den Gesuchstellern gemeinsam, unter solidarischer Haftbarkeit, ein Betrag von 7 000 Franken als Verfahrenskosten auferlegt. Der Rest der Verfahrenskosten wird auf die Kasse des ENSI genommen.
3. Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.
4. Diese Verfügung wird dem Rechtsvertreter der Gesuchsteller und dem Rechtsvertreter der Gesuchsgegnerin schriftlich und unter Hinweis auf die nachfolgende Rechtsmittelbelehrung mitgeteilt.

Freundliche Grüsse

Eidgenössisches Nuklearsicherheitsinspektorat ENSI

[Redacted signature area]

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diese Verfügung kann innert 30 Tagen seit Zustellung Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerde ist beim Bundesverwaltungsgericht, Postfach, 9023 St. Gallen, einzureichen. Die Frist steht still:

- a) vom 7. Tag vor Ostern bis und mit dem 7. Tag nach Ostern;
- b) vom 15. Juli bis und mit dem 15. August;
- c) vom 18. Dezember bis und mit dem 2. Januar.

Die Beschwerde ist mindestens im Doppel einzureichen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift des Beschwerdeführers oder seines Vertreters zu enthalten. Die Ausfertigung der angefochtenen Verfügung (oder eine Fotokopie) und die als Beweismittel angerufenen Urkunden sind beizulegen, soweit der Beschwerdeführer sie in Händen hat.

Verteiler:

– [Redacted distribution list]
– [Redacted distribution list]