

Vorbemerkungen zum Kurzreferat von Dr. Heinz Aemisegger anlässlich der 26. AdK Sitzung vom 13.12.2019

betreffend das Rechtsgutachten vom 12. November 2019 zum verfahrensrechtlichen Vorgehen bei der Standortfestlegung und Bewilligung der Oberflächeninfrastruktur der geologischen Tiefenlager, insbesondere der Brennelementverpackungsanlage (BEVA) von Dr. Heinz Aemisegger und Prof. Dr. Arnold Marti

Ein Überblick über die bereits **geleisteten Arbeiten von Behörden und Nagra** zeigt, dass viele **wertvolle Erkenntnisse** gewonnen worden sind. Diese umfangreichen Bemühungen müssen im künftigen Verfahren **valorisiert** und zu **Erfolgen** geführt werden. Dazu wollen Herr Prof. Marti und ich beitragen. Die Entsorgung der vorhandenen radioaktiven Abfälle muss gelingen. Die wichtigsten **Schlüssel** dazu sind in **formeller Hinsicht** die peinliche **Einhaltung der Verfahrensvorschriften** und in **materieller Hinsicht** die Einhaltung des **Vorsorgeprinzips**.

Auch das Erzielen **einvernehmlicher Lösungen** zwischen Bund und Kantonen ist sehr wichtig.

Nach meinen langjährigen Erfahrungen ist ein **korrektes, einwandfreies Verfahren** dabei von **zentraler Bedeutung**. Es ist absolut entscheidend für den **Aufbau und die Bewahrung von Vertrauen** und für die **Vermeidung von Misstrauen**.

Ungeklärte Missverständnisse und Fehler bei solchen Verfahren sind unbedingt zu vermeiden. Sie **zerstören Vertrauen, verunsichern und schwächen die Akzeptanz** des zu treffenden Sachentscheides. Sie können sich als eigentliche **Stolpersteine** erweisen und eine unkontrollierbare **Eigendynamik** auslösen.

Einseitig **fachspezifisch ausgerichtete Ansätze** sind zu vermeiden. Der **Gesamtzusammenhang** der Rechtsordnung insbesondere des **Bundes** aber auch der **Kantone** ist immer im Blick zu behalten. Das gilt insbesondere bei den vorzunehmenden **umfassenden Interessenabwägungen im Sinne von Art. 3 der Raumplanungsverordnung** vom 28. Juni 2000 (RPV, SR 700.1).

Meine teilweise etwas kritischen Ausführungen sind – ich wiederhole es – ausschliesslich darauf ausgerichtet, **Unterstützung zu leisten** bei der Suche nach materiell korrekten Entscheiden.

Aufgeworfene **Fragen** sind möglichst rasch zu klären und eventuelle **Missverständnisse** sind umgehend auszuräumen.

Nach meiner Wahrnehmung besteht bei verschiedenen **kantonalen Amtsträgern** namentlich in Bezug auf das bisherige **Standortfestlegungsverfahren** der BEVA eine gewisse **Verunsicherung**. Diese Verunsicherung muss m.E. **behooben** werden.

Einleitend gebe ich ein **kurzes**, konzentriertes **Fazit** der Ausführungen von Herrn Prof. Marti und mir in unserem Gutachten und füge einige weitergehende Hinweise bei.

Ausgangspunkt der Problematik bildet **Art. 31 Abs. 1 des Kernenergiegesetzes** vom 21. März 2003 (KEG, SR 732.1). Danach ist derjenige, der eine Kernanlage betreibt, verpflichtet, die aus der Anlage stammenden radioaktiven Abfälle auf eigene Kosten zu entsorgen. Zur Entsorgungspflicht gehören auch die notwendigen Vorbereitungsarbeiten wie Forschung und erdwissenschaftliche Untersuchungen sowie die rechtzeitige Bereitstellung eines geologischen Tiefenlagers. Diese **Entsorgungspflicht** nimmt die nationale Genossenschaft für die Lagerung radioaktiver Abfälle (**Nagra**) wahr. Zu deren Genossenschafter gehören die Kernkraftwerksbetreiber, der Bund und das Zwiilag (Zwischenlager Würenlingen AG).

Die im vorliegenden Zusammenhang interessierende Standortfestlegung der Oberflächeninfrastruktur der geologischen Tiefenlager, insbesondere der Brennelementverpackungsanlage (BEVA) geschieht in der 3. Etappe des Sachplanverfahrens geologische Tiefenlager (SGT). Dieses Verfahren ist abgesehen von Art. 5 der Kernenergieverordnung vom 10. Dezember 2004 (KEV, SR 732.11) **weder im KEG noch in der KEV, sondern in Art. 13 des Raumplanungsgesetzes** vom 22. Juni 1979 (RPG SR 700) **sowie in der Raumplanungsverordnung, namentlich in den Art. 14 ff. RPV**, geregelt. **Zwei Bestimmungen der RPV** sollen hier besonders **hervorgehoben** werden:

- **Art. 17 RPV** schreibt vor, die zuständige Bundesstelle (hier das **BFE**) **erarbeite** den Sachplan und die nötigen Grundlagen in enger Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) und berücksichtige dabei die Richtplanung der Kantone. Das BFE ist die federführende Behörde bzw. die Leitbehörde bei der Erarbeitung des SGT und hat die **Hauptverantwortung** für die Vorbereitung der Sachplanfestlegungen des Bundesrates. Die Nagra als Genossenschaft hat in diesem Verfahren keine Entscheidungsbefugnis. Vielmehr obliegt ihr eine qualifizierte Mitwirkungs-, und Vorschlags- und Abklärungspflicht. Das BFE steckt der Nagra den Rahmen für seine Tätigkeit ab und gibt ihr die nötigen Anweisungen.
- **Art. 15 RPV** regelt die formellen und materiellen **Voraussetzungen** für die bundesrätlichen **Sachplanfestsetzungen** betreffend konkrete Vorhaben. Die Vorhaben müssen **mit der massgeblichen Gesetzgebung voraussichtlich vereinbar** sein. Es muss eine Prüfung von **Alternativstandorten** stattfinden, die Vorhaben müssen **relativ standortgebunden** sein und ihre wesentlichen **Auswirkungen auf Raum und Umwelt** müssen sich in einer der Planungsstufe entsprechenden Weise beurteilen lassen (Art. 15 Abs. 3 Bst. a bis d RPV).

Dr.iur. Dr.h.c. Heinz Aemisegger
Rechtsanwalt/Konsulent
Wenger Plattner Rechtsanwälte
Postfach / Seestrasse 39
CH-8700 Küsnacht

WENGERPLATTNER

Prof. Dr. iur. Arnold Marti
Rechtsanwalt/Konsulent
Onnen Schilling Rechtsanwälte
Bühlstrasse 15
CH-8200 Schaffhausen

ONNEN SCHILLING
RECHTSANWÄLTE

Rechtsgutachten

**Zum verfahrensrechtlichen Vorgehen bei der Standortfestlegung und Bewilligung
der Oberflächeninfrastruktur der geologischen Tiefenlager, insbesondere der
Brennelementverpackungsanlage (BEVA)**

**zuhanden des Ausschusses der Kantone (AdK) als politisches Leitgremium des
Sachplanverfahrens geologische Tiefenlager**

12. November 2019

INHALTSVERZEICHNIS

1. FRAGESTELLUNG	3
2. ALLGEMEINES ZUM VERFAHREN DER STANDORTFESTLEGUNG GEOLOGISCHER TIEFENLAGER UND ZUGEHÖRIGER OBERFLÄCHENINFRASTRUKTURANLAGEN	3
3. SACHPLAN GEOLOGISCHE TIEFENLAGER SGT – BEDEUTUNG FÜR DIE PLATZIERUNG DES BZW. DER BEVA.....	5
3.1 ETAPPEN BEIM SACHPLAN GEOLOGISCHE TIEFENLAGER SGT	5
3.2 GUTHEISSUNG ERGEBNISBERICHT ZU ETAPPE 2 DES SACHPLANS GEOLOGISCHE TIEFENLAGER (SGT) DURCH DEN BUNDESRAT - START VON ETAPPE 3	6
3.3 PLATZIERUNG UND AUSGESTALTUNG DER OBERFLÄCHENINFRASTRUKTUREN.....	6
3.4 BEDEUTUNG DER FESTLEGUNGEN IM ERGEBNISBERICHT ZU ETAPPE 2 DES SACHPLANS GEOLOGISCHE TIEFENLAGER (SGT) DURCH DEN BUNDESRAT	8
4. ZUM RAHMENBEWILLIGUNGSVERFAHREN NACH DER STANDORTFESTLEGUNG DER BEVA IM SACHPLAN SGT	10
5. BEANTWORTUNG DER GESTELLTEN FRAGEN.....	11

1. FRAGESTELLUNG

Ende September 2019 ist Frau Dr. Edith Beising vom Departement Bau, Verkehr und Umwelt des Kantons Aargau, Projektleiterin Richtplanung/Geologisches Tiefenlager in der Abteilung Raumentwicklung (Grundlagen und Kantonalplanung), mit der Anfrage an die obgenannten Gutachter gelangt, ob sie bereit wären, im Rahmen der rechtlichen Beratung des Ausschusses der Kantone (AdK) als politisches Leitgremium des Sachplanverfahrens geologische Tiefenlager ein Kurzgutachten zu erstellen zum **verfahrensrechtlichen Vorgehen bei der Festlegung des Standortes bzw. der Standorte der Oberflächeninfrastruktur der geologischen Tiefenlager**, insbesondere der **Brennelementverpackungsanlage** für die radioaktiven Abfälle (BEVA). Im Zentrum des Interesses der AdK steht die Frage, ob es rechtlich zulässig sei, die **Prüfung einer allfälligen Platzierung der Verpackungsanlagen (VA) ausserhalb der Standortregion der geologischen Tiefenlager ausserhalb des laufenden Sachplanverfahrens** betreffend geologische Tiefenlager i.S.v. Art. 5 der Kernenergieverordnung¹ vorzunehmen.

Die Gutachter wurden darauf hingewiesen, dass parallel zur Klärung der eben erwähnten Problematik Abklärungen zum Bau einer Oberflächenanlage (Kernanlage) im Grundwasser durch Herrn Prof. Heribert Rausch vorgenommen werden.

2. ALLGEMEINES ZUM VERFAHREN DER STANDORTFESTLEGUNG GEOLOGISCHER TIEFENLAGER UND ZUGEHÖRIGER OBERFLÄCHENINFRASTRUKTURANLAGEN

Als **Kernanlagen** gelten gemäss Art. 3 Bst. d Kernenergiegesetz² „Einrichtungen zur Nutzung von Kernenergie, zur Gewinnung, Herstellung, Verwendung, Bearbeitung oder Lagerung von Kernmaterialien sowie Einrichtungen zur **Entsorgung von radioaktiven Abfällen** im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 Bst. c KEG“.³ Unter Entsorgung ist die „Konditionierung, Zwischenlagerung und Lagerung der radioaktiven Abfälle in einem geologischen Tiefenlager“ zu verstehen (Art. 3 Bst. b KEG).

Die **Brennelementverpackungsanlage** für die radioaktiven Abfälle (BEVA bzw. VA [Verpackungsanlage]) stellt im Lichte dieser Vorschriften des KEG eine **Kernanlage**

¹ Kernenergieverordnung vom 10. Dezember 2004, KEV, SR 732.11.

² Kernenergiegesetz vom 21. März 2003, KEG, SR 732.1.

³ Vgl. dazu SILVAN SCHMID, Die Errichtung von Kernkraftwerken nach dem neuen Kernenergiegesetz, URP 2006, S. 755 ff., S. 762 f. m.w.H. und insbesondere ALAIN GRIFFEL, Rechtsgutachten zuhanden des Bundesamtes für Energie BFE unter Mitarbeit von Roman Pulfer zum Thema «Der Begriff der Kernanlage nach Art. 49 Abs. 5 Satz 1 des Kernenergiegesetzes», S. 19 ff. S. 27 ff. (miterfasst sind Erschliessungsanlagen und Installationsplätzen gemäss Art. 49 Abs. 5 KEG).

dar.⁴ Das Verfahren betreffend die Bewilligung von Kernanlagen ist im 6. Kapitel des Kernenergiegesetzes in den Art. 42 ff. KEG detailliert geregelt. Das Kernenergiegesetz unterteilt die Verfahrensvorschriften in die drei folgenden Abschnitte:

- 1. Abschnitt: Rahmenbewilligung (Art. 42 ff. KEG);
- 2. Abschnitt: Baubewilligung für Kernanlagen und Bewilligung für erdwissenschaftliche Untersuchungen (Art. 49 ff. KEG);
- 3. Abschnitt: Betriebsbewilligung für Kernanlagen, Stilllegung von Kernanlagen sowie Verschluss eines geologischen Tiefenlagers (Art. 61 ff. KEG).

Für die hier zu beurteilende Standortfestlegung von Anlagen der Oberflächeninfrastruktur der geologischen Tiefenlager, insbesondere der Brennelementverpackungsanlagen für die radioaktiven Abfälle (BEVA, VA) sind namentlich die Bestimmungen des 1. Abschnitts des 6. Kapitels des KEG, namentlich die Art. 42 ff. KEG zur Rahmenbewilligung heranzuziehen. Danach hat der Betreiber der Entsorgungsanlagen (Nagra) beim Bundesamt für Energie (BFE) ein Rahmenbewilligungsgesuch einzureichen (Art. 42 KEG). Das BFE holt die erforderlichen Gutachten sowie die Stellungnahmen der Kantone und der Fachstellen des Bundes ein (Art. 43 KEG). Hernach erfolgt ein umfassendes Mitwirkungsverfahren des Standortkantons und der in unmittelbarer Nähe des Standorts liegenden Nachbarkantone und Nachbarländer (Art. 44 KEG), gefolgt von einem Auflage-, Publikations-, Einwendungs- und Einspracheverfahren (Art. 44 ff. KEG). Schliesslich entscheidet der Bundesrat über das Gesuch sowie über die Einsprachen und Einwendungen in einem konzentrierten Entscheidverfahren (Art. 47 KEG) und unterbreitet seinen Entscheid der Bundesversammlung zur Genehmigung (Art. 48 Abs. 1 bis 3 KEG). Der Beschluss der Bundesversammlung über die Genehmigung einer Rahmenbewilligung untersteht dem fakultativen Referendum (Art. 48 Abs. 4 KEG).⁵ Weder der Bewilligungsentscheid des Bundesrates noch der Genehmigungsbeschluss des Parlaments sind gerichtlich anfechtbar.⁶

Hinsichtlich der geologischen Tiefenlager werden diese Verfahrensvorschriften durch Art. 5 KEV ergänzt. Nach dieser Bestimmung legt der Bund in einem **Sachplan die Ziele und Vorgaben für die Lagerung der radioaktiven Abfälle in geologischen Tiefenlagern für die Behörden verbindlich fest.**

⁴ Vgl. für Behandlungsanlagen auch ausdrücklich RICCARDO JAGMETTI, Energierecht, Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht Band VII, Basel/Genf/München, Rz. 5525.

⁵ Vgl. dazu auch DAVID DUSSY in Griffel u.a. (Hrsg.), Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Zürich/Basel/Genf 2016, Rz. 7.55.

⁶ Vgl. dazu DAVID DUSSY, a.a.O., Rz. 7.55 a.E. (mit Hinweis auf Art. 32 Abs. 1 lit. e VGG und Art. 83 lit. n Ziff. 1 BGG).

3. SACHPLAN GEOLOGISCHE TIEFENLAGER SGT – BEDEUTUNG FÜR DIE PLATZIERUNG DES BZW. DER BEVA

3.1 Etappen beim Sachplan geologische Tiefenlager SGT

Im vom Bundesrat verabschiedeten Konzeptteil des Sachplans geologische Tiefenlager vom 2. April 2008, revidiert am 30. November 2011 wird der Inhalt dieses Sachplans auf Seite 5 wie folgt zusammengefasst:

«Der Sachplan geologische Tiefenlager legt im Konzeptteil die Sachziele des Bundes sowie Verfahren und Kriterien fest, nach denen Standorte für geologische Tiefenlager für alle Abfallkategorien in der Schweiz ausgewählt werden. Das Standortauswahlverfahren legt den Schwerpunkt auf sicherheits- technische Kriterien; Raumnutzung und sozioökonomische Aspekte spielen für die Standortwahl eine untergeordnete Rolle. Weiter legt der Konzeptteil **ein aus drei Etappen bestehendes Auswahlverfahren** fest, regelt die Zusammenarbeit des Bundes mit den Kantonen und Nachbarstaaten, der Bundesstellen untereinander sowie betroffener Organisationen und Personen des öffentlichen und privaten Rechts, soweit sie mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben betraut sind. Er zeigt auch, wie die raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander abgestimmt werden und die Entwicklung der Standortregionen, soweit diese durch das geologische Tiefenlager beeinflusst wird, unterstützt werden kann.»⁷

Der **Schwerpunkt der ersten Etappe** des Sachplanverfahrens lag auf der Identifizierung geeigneter Standortgebiete aufgrund von Kriterien der Sicherheit und technischen Machbarkeit. Etappe 1 wurde am 30. November 2011 mit der Verabschiedung des Ergebnisberichts zu Etappe 1 durch den Bundesrat abgeschlossen.⁸ Damit wurden die sechs geologischen Standortgebiete Jura Ost, Jura-Südfuss, Nördlich Lägern, Südranden, Wellenberg und Zürich Nordost als Vororientierungen in den Sachplan geologische Tiefenlager aufgenommen.⁹

Ziel von Etappe 2 war die Einengung der Standortgebiete auf mindestens zwei pro Abfallkategorie (schwach- und mittelradioaktive Abfälle SMA sowie hochradioaktive Abfälle HAA).¹⁰

⁷ Hervorhebung durch die Gutachter

⁸ Siehe Bundesratsbeschluss vom 30. November 2011, BBl 2011 9072; vgl. auch SGT-Ergebnisbericht zu Etappe 1 vom 30. November 2011: Festlegungen und Objektblätter, Ziff. 1.1.

⁹ Siehe Bundesratsbeschluss vom 30. November 2011 (a.a.O.), Ziff. 2. Vgl. auch SGT-Ergebnisbericht zu Etappe 1 vom 30. November 2011, Ziff. 3 (Objektblätter)..

¹⁰ Vgl. SGT-Ergebnisbericht zu Etappe 2 vom 21. November 2018: Festlegungen und Objektblätter, Ziff. 1.2.

3.2 Gutheissung Ergebnisbericht zu Etappe 2 des Sachplans geologische Tiefenlager (SGT) durch den Bundesrat - Start von Etappe 3

Am 21. November hat der Bundesrat den «Ergebnisbericht zu Etappe 2: Festlegungen und Objektblätter» gutgeheissen (genehmigt).¹¹ Ziff. 2 dieses Beschlusses lautet wie folgt:

«Die zweite Etappe der Standortsuche für geologische Tiefenlager für radioaktive Abfälle ist abgeschlossen. Die drei Standortgebiete Jura Ost, Nördlich Lägern und Zürich Nordost werden zusammen mit den entsprechenden Standortarealen für die Oberflächenanlagen JO-3+ (Gemeinde Villigen), NL-2 und NL-6 (Gemeinden Weiach bzw. Stadel) sowie ZNO-6b (Gemeinden Marthalen und Rheinau) als **Zwischenergebnisse** im Sachplan geologische Tiefenlager festgelegt. Die zurückgestellten Standortgebiete Jura Südfuss, Südranden und Wellenberg bleiben als Vororientierungen bis zur Erteilung einer Rahmenbewilligung raumplanerisch gesichert. Der Bundesrat hat zudem das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK beauftragt, Etappe 3 der Standortsuche zu starten. Die verbliebenen Standortgebiete werden in Etappe 3 weiter untersucht. Basierend darauf wird die Nagra Rahmenbewilligungsgesuche einreichen. Mit der Erteilung von Rahmenbewilligungen und dem Abschluss von Etappe 3 ist um das Jahr 2030 zu rechnen.»¹²

Unter dem Titel „2 Festlegungen“ schreibt der Sachplan geologische Tiefenlager im Ergebnisbericht zu Etappe 2: Festlegungen und Objektblätter vom 21. November 2018 folgendes vor:¹³

3.3 Platzierung und Ausgestaltung der Oberflächeninfrastrukturen

Ziff. 2.4 Ergebnisbericht zu Etappe 2:

«Zu den Oberflächeninfrastrukturen gehören neben der Oberflächenanlage die Nebenzugangsanlagen, die oberirdischen Erschliessungsanlagen (bis zum Hauptverkehrsnetz) sowie Depots und Bauinstallationsplätze.

Grundsätze

Sämtliche nachfolgenden Grundsätze zu den Oberflächeninfrastrukturen gelten unter prioritärer Berücksichtigung von sicherheitstechnischen Überlegungen und den entsprechenden Anforderungen.

11 Siehe Bundesratsbeschluss vom 21. November 2018 (BBl 2018, S. 7642).

12 Hervorhebung durch die Gutachter.

13 Vgl. Ziff. 2.4, S. 16 f.

Die Grundsätze für die Bezeichnung von Standortarealen für Oberflächenanlagen aus dem Ergebnisbericht zu Etappe 1 gelten auch in Etappe 3 für die Platzierung der Standortareale der übrigen Oberflächeninfrastrukturen.

In Etappe 3 sollen die Lage der Standortareale, die Verteilung der Bau- und Betriebsaktivitäten zwischen den einzelnen Arealen eines Standortgebiets und die Ausgestaltung der Oberflächeninfrastrukturen dahingehend optimiert werden, dass die Ziele der Raumplanung und des Umweltschutzes bestmöglich erreicht werden: Besonders zu beachten sind die Anliegen des Gewässerschutzes und die Integration in die Landschaft. Zudem soll durch eine kompakte Auslegung der Anlagen das Wachstum der Siedlungsfläche und insbesondere der Verbrauch von Fruchtfolgefleichen sowie die Beanspruchung von Waldareal möglichst geringgehalten werden. Dazu sind stufengerecht der Nachweis der optimalen Nutzung allfällig zu beanspruchender Fruchtfolgefleichen zu erbringen und mögliche Kompensationsmassnahmen aufzuzeigen.

Die Anträge des BAFU zu den UVP-Voruntersuchungen und Pflichtenheften für die UVP 1. Stufe sind in den Arbeiten zu berücksichtigen.

Arbeiten vor Auswahl des Standorts für die Vorbereitung des Rahmenbewilligungsgesuchs

Die Entsorgungspflichtigen schlagen für jedes in **Etappe 3** vertieft zu untersuchende Standortgebiet Areale für Nebenzugangsanlagen vor. Sie zeigen dabei verschiedene Möglichkeiten der Verteilung der Bau- und Betriebsaktivitäten zwischen Nebenzugangsanlage(n) und Oberflächenanlage auf, damit sich die Bedürfnisse der Standortregion berücksichtigen lassen und die Ziele der Raumplanung und des Umweltschutzes bestmöglich erreicht werden können. **Dabei können die Entsorgungspflichtigen in Zusammenarbeit mit den Regionalkonferenzen und dem jeweiligen Standortkanton auch die Platzierung der Verpackungsanlagen für die radioaktiven Abfälle ausserhalb der Standortregion prüfen.**

Die Regionalkonferenzen nehmen zu den sie betreffenden Vorschlägen für die Areale der Oberflächeninfrastrukturen und für die Verteilung der Anlagen und Aktivitäten auf die einzelnen Areale Stellung.

Arbeiten nach Auswahl des Standorts für die Vorbereitung des Rahmenbewilligungsgesuchs

Nach der Auswahl des Standorts für die Vorbereitung des Rahmenbewilligungsgesuchs konkretisieren die Entsorgungspflichtigen im Hinblick auf die Einreichung des Rahmenbewilligungsgesuchs in Zusammenarbeit mit dem Standortkanton und der Regionalkonferenz die weitere Ausgestaltung der Oberflächeninfrastrukturen.

Bei der Ausarbeitung der wichtigsten oberirdischen Bauten schaffen die Entsorgungspflichtigen stufengerechte und differenzierte Grundlagen, um über die oberirdischen Flächenansprüche diskutieren zu können. Die Grundlagen sollen aufzeigen, wo welche Flächen gebraucht werden für eine kompakte Oberflächenanlage,

einen allfälligen Erweiterungsbereich, neue Erschliessungsinfrastrukturen, Nebenzugangsanlagen, externe Deponien sowie temporäre Nutzungen. Dabei sind mögliche Synergien mit anderen kantonalen bzw. kommunalen Projekten zu behandeln.»¹⁴

3.4 Bedeutung der Festlegungen im Ergebnisbericht zu Etappe 2 des Sachplans geologische Tiefenlager (SGT) durch den Bundesrat

Art. 13 des Raumplanungsgesetzes (RPG, SR 700) sieht vor, dass der Bund Grundlagen erarbeitet, um seine raumwirksamen Aufgaben erfüllen zu können; der Bund hat die nötigen Konzepte und Sachpläne zu erstellen und sie aufeinander abzustimmen (Abs. 1). Hierbei arbeitet der Bund mit den Kantonen zusammen und gibt ihnen seine Konzepte, Sachpläne und Bauvorhaben rechtzeitig bekannt (Abs. 2). Die Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV, SR 700.1) enthält in den Art. 14-23 nähere Vorschriften über Zweck und Inhalt, formelle und inhaltliche Anforderungen, Erarbeitung und Abstimmung (inkl. Mitwirkung) sowie Verabschiedung und Verbindlichkeit dieser besonderen Planungsinstrumente des Bundes. Die entsprechende Planungspflicht des Bundes wird in verschiedenen Spezialgesetzen und -verordnungen festgehalten.¹⁵ Wie auch die kantonalen Richtpläne haben Sachpläne im Übrigen Festlegungen zu enthalten, die nach Festsetzungen, Zwischenergebnissen und Vororientierungen gegliedert sein sollen und weitere Informationen enthalten können. Soweit die Abstimmung bei sachplanpflichtigen Vorhaben namentlich hinsichtlich Grundsatz-, Standort- und Ausmassfragen noch nicht abgeschlossen ist (noch keine Festsetzung), müssen die weiteren Abklärungen und Abstimmungen entsprechend den Aufträgen im Sachplan ergebnisoffen durchgeführt werden (insbesondere hinsichtlich Bedarfsfrage, der Prüfung von Standortfrage und Alternativstandorten sowie der Auswirkungen auf Raum und Umwelt und der rechtlichen Machbarkeit).¹⁶

Für den Bereich der Kernenergieanlagen insbesondere bestimmt Art. 5 KEV, der Bund habe in einem Sachplan die Ziele und Vorgaben für die Lagerung der radioaktiven Abfälle in geologischen Tiefenlager für die Behörden verbindlich festzulegen (Sachplan geologische Tiefenlager SGT); gemäss dem SGT-Konzeptteil gehört dazu insbesondere das Standortauswahlverfahren für Lager aller Abfallkategorien.¹⁷ Die behördenverbindliche Wirkung der Sachpläne wird überdies auch allgemein in Art. 22 Abs. 1 RPV festgehalten. Sachpläne binden überdies auch Organisationen und

14 Hervorhebungen durch die Gutachter.

15 Vgl. dazu auch JEANNERAT/BÜHLMANN, Kommentar zum RPG, Art. 13 N. 7 ff., insbesondere N. 10.

16 Vgl. Art. 15 Abs. 2 und 3 RPV und dazu TSCHANNEN, Kommentar zum RPG, Art. 8 N. 28 ff., Art. 13 N. 30,78.

17 Vgl. SGT-Konzeptteil (Revision vom 30. November 2011), Ziff. 1.2.1.

Personen des öffentlichen und privaten Rechts, die nicht der Verwaltung angehören, soweit sie mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben betraut sind (Art. 22 Abs. 2 RPV).¹⁸ In Bezug auf die vom Bundesrat genehmigten Festlegungen im Ergebnisbericht zu Etappe 2 des Sachplans geologische Tiefenlager (SGT) bedeutet dies, dass auf Bundesebene insbesondere das Bundesamt für Energie (BFE), das Bundesamt für Raumplanung (ARE), das Bundesamt für Umwelt (BAFU) und das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSI) daran gebunden sind. Diese Bindungswirkung erstreckt sich im Weiteren namentlich auch auf die Kantone und Gemeinden sowie auf die Nagra.¹⁹

Da in den Festlegungen im vom Bundesrat genehmigten Ergebnisbericht zu Etappe 2 des Sachplans geologische Tiefenlager (SGT) die Entsorgungspflichtigen ausdrücklich aufgefordert werden, **im Rahmen der Etappe 3 des Sachplans** geologische Tiefenlager (SGT) in Zusammenarbeit mit den Regionalkonferenzen und dem jeweiligen Standortkanton auch die **Platzierung der Verpackungsanlagen** für die radioaktiven Abfälle ausserhalb der Standortregion zu prüfen, muss diese **Prüfung zwingend im Rahmen des laufenden Sachplanverfahrens geologische Tiefenlager (SGT)** erfolgen. Eine Auslagerung dieser Prüfung aus dem Sachplanverfahren ist daher rechtlich unzulässig. Das gilt nicht nur für die Prüfung der Frage, ob eine solche Platzierung ausserhalb der Standortregion der Tiefenlager erfolgen darf, sondern ist im Falle der Bejahung auch für die eigentliche Standortsuche zu beachten. Das geht ebenfalls deutlich aus den vorn zitierten Festlegungen des Ergebnisberichts zu Etappe 2 des Sachplans geologische Tiefenlager (SGT) hervor.

Diese Erkenntnis ergibt sich zudem aus den allgemeinen Grundsätzen zur Sachplanpflicht. Mit Sachplänen kommt der Bund seiner Planungspflicht nach Art. 2 RPG für die von ihm zu bewilligenden Infrastrukturvorhaben nach. Eine Sachplanpflicht besteht daher nach herrschender Auffassung auch unabhängig von einer spezialgesetzlichen Normierung immer dann, wenn es sich um erhebliche raum- oder umweltwirksame Tätigkeiten und Vorhaben handelt. Auf eine vorgängige Sachplanung kann daher nur bei kleineren Vorhaben verzichtet werden, die sich nur geringfügig auf Raum und Umwelt auswirken und weder die Funktionalität dieser Infrastrukturen noch die Raumentwicklung beeinflussen. Eine Sachplanung ist im Übrigen insbesondere dann erforderlich, wenn die Interessenabwägung eine Prüfung von Alternativen und Varianten notwendig macht.²⁰ Für eine Unterstellung unter die Sachplanpflicht sprechen in diesem Fall auch mögliche erhebliche politische Auswirkungen eines Vorhabens. Die erwähnten Voraussetzungen treffen für Brennelementeverpackungsanlagen ausserhalb der Standortregionen offensichtlich zu, weshalb entsprechende Festlegungen jedenfalls

18 JEANNERAT/BÜHLMANN, Kommentar zum RPG zu Art. 13 N. 75 ff.

19 Vgl. zur Verbindlichkeit der Sachpläne insbesondere auch JEANNERAT/BÜHLMANN, Kommentar zum RPG, Art. 13 N. 75 ff.

20 JEANNERAT/BÜHLMANN, Kommentar zum RPG zu Art. 13 N. 51 ff., insbesondere N. 61 ff.

in einem Sachplanverfahren getroffen werden müssen. Dieses Verfahren muss in Bezug auf die geeigneten Standorte mit Blick auf seine Rechtsnatur anhand im Voraus festgelegter sachlicher Kriterien ergebnisoffen geführt werden

4. ZUM RAHMENBEWILLIGUNGSVERFAHREN NACH DER STANDORTFESTLEGUNG DER BEVA IM SACHPLAN SGT

Nach der und gestützt auf die Festlegung des Standortes bzw. der Standorte der Brennelementeverpackungsanlagen im Sachplan geologische Tiefenlager (SGT) ist in Anwendung der Art. 42 ff. KEG das Rahmenbewilligungsverfahren durchzuführen.²¹

Im vorliegenden Zusammenhang ist von besonderem Interesse, wie das Rahmenbewilligungsverfahren auszugestalten ist, wenn die Verpackungsanlagen nicht am selben Ort erstellt werden soll wie das geologische Tiefenlager. Dieser Sachverhalt wäre gegeben, wenn im Sachplan STG eine Platzierung der Verpackungsanlagen im Raum ZWILAG (Würenlingen) vorgesehen würde. Es fragt sich namentlich, ob die Bewilligung von Brennelementeverpackungsanlagen bei räumlicher Trennung vom geologischen Tiefenlager zusammen mit diesem in ein und demselben Rahmenbewilligungsverfahren umfassend koordiniert erfolgen kann bzw. muss oder ob für die beiden Kernanlagen je ein separates Rahmenbewilligungsverfahren durchzuführen ist.²² Die Nagra scheint zusammen mit Muggli dazu zu neigen, beide Anlagen zusammengefasst in einem einzigen Rahmenbewilligungsverfahren zu behandeln.²³ Demgegenüber kam das BFE in einer ersten Einschätzung zum Schluss, es seien zwei Rahmenbewilligungsverfahren nötig.²⁴

Zu dieser Koordinationsproblematik hat sich das Bundesgericht kürzlich in einem wichtigen Grundsatzurteil geäußert, das auch für die eben erwähnte Fragestellung betreffend das Rahmenbewilligungsverfahren für Kernanlagen erheblich ist.²⁵ Es hat im Zusammenhang mit einem umfangreichen Eisenbahn- und Trolleybusprojekt in der Stadt Lausanne entschieden, dass aufgrund des engen sachlichen Zusammenhangs auch die Schaffung einer neuen Erschliessungsstrasse und die Schliessung bestehender Strassenachsen zusammen mit dem Eisenbahn- und Trolleybusprojekt gemeinsam in einem einzigen eidgenössischen Plangenehmigungsverfahren (Art. 18 EBG und Art. 11 TrG) behandelt werden muss. Zwar sind weder der

21 Vgl. dazu auch RICCARDO JAGMETTI, a.a.O., Rz. 5537 ff., DAVID DUSSY, a.a.O., Rz. 7.55 und SILVAN SCHMID, a.a.O., S. 765 ff.

22 Vgl. RUDOLF MUGGLI, Faktenblatt zu «Umfang und Bestandteile einer Rahmenbewilligung (RB) nach KEG.

23 Vgl. RUDOLF MUGGLI, Faktenblatt zu «Umfang und Bestandteile einer Rahmenbewilligung (RB) nach KEG, S. 3 ff. (Rz. 7 - 10).

24 BFE-Aktennotiz vom 23.5.2019 «Verfahrensfragen Rahmenbewilligungsverfahren für geologische Tiefenlager» zum Thema 4 und zum Thema 14, S. 6.

25 BGE 145 II 218 (8. Mai 2019).

Rahmenbewilligungsentscheid des Bundesrates noch der Genehmigungsbeschluss des Parlaments gerichtlich anfechtbar.²⁶ Es ist jedoch naheliegend, die erwähnten vom Bundesgericht erarbeiteten Koordinationsgrundsätze sinngemäss auch im Rahmenbewilligungsverfahren anzuwenden.

Im Lichte dieser Rechtsprechung des Bundesgerichts müssen nach der hier vertretenen Auffassung Brennelementeverpackungsanlagen zusammen mit dem geologischen Tiefenlager in einem gemeinsamen Rahmenbewilligungsverfahren behandelt werden. Das gebietet der untrennbare funktionale sachliche Zusammenhang dieser Anlagen. Nur so kann eine umfassende Koordination gewährleistet werden. Das führt dazu, dass nach dem Rahmenbewilligungsentscheid des Bundesrats i.S.v. Art. 48 KEG auch die Bundesversammlung nur einen einzigen Beschluss über die Genehmigung der Rahmenbewilligung für den SGT und die BEVA trifft, der hierauf dem fakultativen Referendum untersteht (Art. 48 Abs. 4 KEG). Dies sichert nicht nur eine korrekte rechtliche Behandlung des auszuarbeitenden Projekts, sondern schafft auch bessere Grundlagen für die politische Auseinandersetzung im Parlament und in einem allfälligen anschliessenden Referendumsverfahren.

5. BEANTWORTUNG DER GESTELLTEN FRAGEN

Die **Festlegung des Standortes** bzw. von Standorten der **Oberflächeninfrastruktur** der geologischen Tiefenlager muss namentlich gestützt auf die Festlegungen des Bundesrates auf den Seiten 16 f. des Ergebnisberichts zu Etappe 2 des Sachplans geologische Tiefenlager (SGT) vom 21. November 2018 **im Rahmen der Etappe 3 des laufenden Sachplanverfahrens** betreffend geologische Tiefenlager i.S.v. Art. 5 der Kernenergieverordnung (KEV) vorgenommen werden. Das gilt insbesondere auch für eine **allfällige Platzierung der Brennelementverpackungsanlagen** für die radioaktiven Abfälle (BEVA, VA) **ausserhalb der Standortregion** der geologischen Tiefenlager. Eine BEVA muss einen engen **sowohl räumlichen als auch funktionalen Zusammenhang zum geologischen Tiefenlager** aufweisen. Sie ist zudem für den Bau und Betrieb des Tiefenlagers absolut notwendig.²⁷ Der enge funktionale Zusammenhang zwischen BEVA und Tiefenlager ist offensichtlich. Aber auch der enge räumliche Zusammenhang ist zu bejahen, muss doch eine räumlich vom Tiefenlager abgesetzte Brennelementverpackungsanlage aus Sicherheitsgründen in einer angemessenen, nicht allzu entfernten Distanz zu diesem liegen.

²⁶ Vgl. oben bei Anm. 6.

²⁷ Vgl. zum Erfordernis des räumlichen und funktionalen Zusammenhangs, ENSI, Geologische Tiefenlager, Erläuterungsbericht zur Richtlinie, Entwurf zur externen Anhörung, September 2019, ENSI-G03/d, Ziff. 4 zu Kapitel 3. Diese dort vom ENSI festgehaltenen Grundsätze sind sinngemäss auch auf den räumlichen und funktionalen Zusammenhang zwischen dem Tiefenlager und der externen BEVA anwendbar.

Das bedeutet, dass die Standortsuche für eine solche Verpackungsanlage in gleicher Weise wie für alle anderen Oberflächeninfrastrukturanlagen geologischer Tiefenlager im Rahmen des breit angelegten Mitwirkungsprozesses des laufenden Sachplanverfahrens zu erfolgen hat. Dieser Verfahrensabschnitt des Sachplanverfahrens wird in Etappe 3 durch entsprechende Festlegungen des Bundesrates hinsichtlich der Standortfixierung der Verpackungsanlagen abgeschlossen.

Gestützt auf die bundesrätliche Standortfestlegung des geologischen Tiefenlagers und der Verpackungsanlagen im Sachplan SGT muss der für die geologischen Tiefenlager und die Entsorgung der radioaktiven Abfälle zuständige Betreiber der Entsorgungsanlagen (Nagra) gestützt auf Art. 42 KEG beim Bundesamt für Energie (BFE) ein **beide genannten Anlagen umfassendes Rahmenbewilligungsgesuch** mit den erforderlichen Unterlagen einreichen.

Küsnacht / Schaffhausen, 12. November 2019

Dr.iur. Dr.h.c. Heinz Aemisegger:

Prof. Dr. iur. Arnold Marti: