



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr,
Energie und Kommunikation UVEK

29.11.2023

Erläuterungen zur Revision vom November 2023 der Kernenergieverordnung

Inhaltsverzeichnis

1.	Grundzüge der Vorlage.....	1
2.	Finanzielle, personelle und weitere Auswirkungen auf Bund, Kantone und Gemeinden	1
3.	Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft	1
4.	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	1

1. Grundzüge der Vorlage

In die Kernenergieverordnung vom 10. Dezember 2004 (KEV; SR 732.11) soll die Zuständigkeit des Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) aufgenommen werden zum Abschluss von völkerrechtlichen Vereinbarungen mit Drittländern betreffend die Aus- bzw. Einfuhr von schwach- und mittelaktiven Abfällen zur Konditionierung. Dabei handelt es sich um eine Delegation der bisherigen Zuständigkeit des Bundesrates nach Artikel 104 Absatz 1 Buchstabe a des Kernenergiegesetzes vom 21. März 2003 (KEG; SR 732.1).

2. Finanzielle, personelle und weitere Auswirkungen auf Bund, Kantone und Gemeinden

Die Ausfuhr von schwach- und mittelaktiven Abfällen zur Konditionierung ist selten, somit halten sich die Auswirkungen auf den Bund in Grenzen. Dank der neuen Zuständigkeit des UVEK dürfte aufgrund des schlankeren innerstaatlichen Verfahrens für die Bundesverwaltung etwas weniger Aufwand anfallen.

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden.

3. Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft

Die vorgesehene Anpassung der KEV betrifft alleine die Organisation bzw. die Verteilung der Zuständigkeiten innerhalb der Bundesverwaltung und hat keine Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft.

4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 55 Abs. 3

Dieser neu eingefügte Absatz bezieht sich auf die Bestimmungen in Artikel 34 KEG betreffend den Umgang mit radioaktiven Abfällen.¹ Namentlich für die Ausfuhr von radioaktiven Abfällen gelten besondere Bedingungen, zum einen für die Ausfuhr der Abfälle zur Konditionierung und zum anderen für die Ausfuhr zur Lagerung.² Die beiden Fälle unterscheidet insbesondere, dass bei der Ausfuhr zur Konditionierung die radioaktiven Abfälle in jedem Fall zurückgenommen werden müssen (vgl. Artikel 34 Absatz 3 Buchstabe d KEG). Vorliegend soll nur für den Fall der Ausfuhr zur Konditionierung eine neue Regelung geschaffen werden.

Der Artikel 34 Absatz 3 KEG nennt für die Bewilligung der Ausfuhr von radioaktiven Abfällen zur Konditionierung eine Reihe von weiteren speziellen Voraussetzungen, die neben den allgemeinen Bewilligungsvoraussetzungen für den Umgang mit nuklearen Gütern (Artikel 7 KEG) erfüllt sein müssen. Eine davon ist, dass der Empfängerstaat in einer völkerrechtlichen Vereinbarung der Einfuhr der radioaktiven Abfälle zur Konditionierung zugestimmt hat (Buchstabe a). Grundsätzlich ist der Bundesrat zuständig

¹ Umgang bedeutet nach Artikel 3 Buchstabe j KEG: Forschung, Entwicklung, Herstellung, Lagerung, Transport, Ein-, Aus-, Durchfuhr und Vermittlung.

² Konditionierung bedeutet nach Artikel 3 Buchstabe g KEG: Gesamtheit der Operationen, mit welchen radioaktive Abfälle für die Zwischenlagerung oder für die Lagerung in einem geologischen Tiefenlager vorbereitet werden; insbesondere die mechanische Verkleinerung, die Dekontamination, die Verpressung, die Verbrennung, die Einbettung in Abfallmatrizen und die Verpackung.

für den Abschluss dieser völkerrechtlichen Vereinbarung (Artikel 104 Absatz 1 Buchstabe a KEG). Anhand eines aktuellen Falles stellte die Bewilligungsbehörde fest, dass die Zuständigkeit des Bundesrates allerdings nicht immer stufengerecht ist.

Der Praxisleitfaden des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) zu völkerrechtlichen Verträgen hält in Randnummer 107 f. fest:³

«Zur Bestimmung des für die Genehmigung einer Vereinbarung in der Schweiz zu befolgenden Verfahrens ist auf deren Inhalt und nicht auf die Form oder die Bezeichnung abzustellen. Zur Feststellung der innerstaatlichen Zuständigkeit zum Abschluss, zur Änderung oder zur Kündigung einer internationalen Übereinkunft ist zunächst zu definieren, ob es sich um ein Instrument handelt, welches völkerrechtlich verbindliche Wirkungen entfalten soll. Wenn die Formulierung der Bestimmungen darauf hindeutet, dass damit der Schweiz (handelnd durch den Bundesrat oder eine untergeordnete Behörde) verbindlich Rechte eingeräumt oder Pflichten auferlegt werden sollen, handelt es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag. Völkerrechtlich wird dadurch die Schweiz als Staat (s. Art. 6 WVK) verpflichtet, und nicht die allenfalls handelnde Behörde, welcher keine völkerrechtliche Rechtspersönlichkeit zukommt.»

Wenn der Text keine rechtlichen Verpflichtungen für die Vertragsparteien begründet – was wenn möglich explizit erwähnt werden sollte – handelt es sich um ein rechtlich nicht verbindliches Instrument. Die Abschluss-, Änderungs- und Kündigungskompetenz liegt diesfalls beim Bundesrat, gestützt auf Artikel 184 Absatz 1 BV. Soft Law fällt in diese Kategorie. Eine derartige Vereinbarung kann von einem Departement in eigener Zuständigkeit abgeschlossen, geändert oder gekündigt werden, wenn sie aussenpolitisch nur von sehr geringer Tragweite ist oder wenn sich aus den Umständen klar ergibt, dass das Departement sich lediglich politisch verpflichtet.»

Gestützt auf diese Überlegungen handelt es sich bei der völkerrechtlichen Vereinbarung nach Artikel 34 Absatz 3 KEG um ein Instrument, das völkerrechtlich nicht verbindliche Wirkungen entfalten soll. Damit werden keine besonderen Rechte und Pflichten zwischen den Staaten geregelt, zumal es in erster Linie um die formalisierte Zustimmung des Empfängerstaates zur Einfuhr geht. Insbesondere verpflichtet sich dieser Staat damit nicht, die radioaktiven Abfälle auf seinem Gebiet zu behalten bzw. entsorgen zu müssen. Inhalt dieser Vereinbarung ist einzig die Erklärung, dass man sich einig ist darüber, dass radioaktiver Abfall von der Schweiz ins Ausland ausgeführt und dort konditioniert werden darf. Diese Vereinbarung hat auch keinen direkten Einfluss auf die privatrechtlichen Vereinbarungen zwischen dem schweizerischen Absender und dem ausländischen Empfänger der radioaktiven Abfälle.

Gemäss Praxisleitfaden kann eine solche, nicht verbindliche Vereinbarung damit grundsätzlich vom Departement in eigener Zuständigkeit abgeschlossen werden, wenn sie aussenpolitisch von sehr geringer Tragweite ist. Insbesondere bei der Ausfuhr von schwach- und mittelaktiven Abfällen zur Konditionierung ist eine sehr geringe aussenpolitische Tragweite anzunehmen. Aufgrund des Geschriebenen lässt sich die vorgesehene Delegation vom Bundesrat an das Departement somit ohne Weiteres mit der bestehenden schweizerischen Praxis zu völkerrechtlichen Verträgen vereinbaren.

Auf der Ebene der Europäischen Union wird der Sachverhalt mit der Richtlinie 2006/117/Euratom des EU-Rates vom 20. November 2006 über die Überwachung und Kontrolle der Verbringungen radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente geregelt.

Diese Richtlinie kennt ein Erfordernis der Zustimmung des Bestimmungsstaates und etwaiger Durchführstaaten (Art. 9 der Richtlinie). Diese Zustimmung kann auch implizit erfolgen, wenn die zuständigen Behörden der betroffenen Staaten nicht innert zwei Monaten Stellung genommen haben.

³ EDA, Direktion Völkerrecht, Praxisleitfaden Völkerrechtliche Verträge, Ausgabe 2023 (vgl. <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/das-eda/publikationen.html/content/publikationen/de/eda/voelkerrecht/Praxisleitfaden-Voelkerrechtliche-Vertraege>, zuletzt abgerufen im Oktober 2023).

Die Mitgliedstaaten bezeichnen ihre zuständigen Behörden selber, wobei das nach Begriffsdefinition der Richtlinie rechtsanwendende Behörden sind. Auf der EU-Ebene sind somit in der Regel Verwaltungsbehörden und nicht etwa die Regierungen zuständig für die Zustimmung zu Durch- und Einfuhr von radioaktiven Abfällen.

Es erscheint dem Bundesrat nach dem Geschriebenen nicht stufengerecht, wenn er nicht verbindliche völkerrechtliche Vereinbarungen abschliessen muss betreffend die Zustimmung von Drittstaaten zur Einfuhr von (in aller Regel) geringfügigen Mengen von radioaktiven Abfällen zur Konditionierung.

Deshalb soll seine Kompetenz von Artikel 104 Absatz 1 Buchstabe a KEG zum Abschluss von völkerrechtlichen Vereinbarungen nach Artikel 34 Absatz 3 KEG gestützt auf die Bestimmung von Artikel 48a Absatz 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010) an das UVEK delegiert werden.