



Einleitung zur Aktennotiz des BFE „Verfahren Stilllegung KKM – Konzeption endgültige Ausserbetriebnahme“ vom 25. September 2015: Rechtlicher Rahmen der Ausserbetriebnahme eines Kernkraftwerks

Die Lebensdauer eines Kernkraftwerks lässt sich in vier Phasen unterteilen: Planung (Rahmenbewilligung), Bau (Baubewilligung), Betrieb (Betriebsbewilligung) und Stilllegung (Stilllegungsverfügung). Jede Phase kennt ihr eigenes „Bewilligungsregime“, das heisst, sie basiert auf einer eigenen Bewilligung bzw. Verfügung, welche die jeweilige Phase umfassend regelt. Das Kernenergiegesetz (KEG) geht von einer lückenlosen Abfolge dieser Bewilligungsregime aus.

Bei der Ausserbetriebnahme eines Kernkraftwerks ist zu unterscheiden zwischen der endgültigen Einstellung des Leistungsbetriebs (EELB) und der endgültigen Ausserbetriebnahme (EABN): Die EELB ist der Zeitpunkt, an dem die Stromproduktion eingestellt und das Kernkraftwerk endgültig heruntergefahren („abgestellt“) wird. Die EABN ist die Zeitspanne zwischen der EELB und dem Zeitpunkt, an dem alle Brennelemente aus dem Reaktordruckbehälter in das Brennelementbecken transferiert und die für die Etablierung des sicheren technischen Nachbetriebs erforderlichen Massnahmen umgesetzt wurden. Auch während der EABN werden noch Betriebs- und Sicherheitssysteme benötigt, um die Nachwärme des Reaktors abzuführen, was zur Folge hat, dass die Betriebsphase eines Kernkraftwerks bis zum Abschluss der EABN dauert. Die Arbeiten zur Etablierung des sicheren technischen Nachbetriebs werden daher gestützt auf die Betriebsbewilligung durchgeführt. Sie sind nicht Gegenstand des Stilllegungsprojekts.

Mit Abschluss der EABN erlischt die Betriebsbewilligung. Im Idealfall kommt es zu einem nahtlosen Übergang von der Betriebsbewilligung zur Stilllegungsverfügung.

Falls der Eigentümer sein Stilllegungsprojekt frühzeitig einreicht und die Stilllegungsverfügung vor Abschluss der EABN in Rechtskraft erwächst, so kann diese gemäss dem vorstehend erläuterten Phasenmodell trotzdem erst nach Abschluss der EABN umfassend wirksam werden. Eine gleichzeitige Geltung von Stilllegungsverfügung und Betriebsbewilligung ist vom KEG nicht vorgesehen. Allerdings ist es zulässig, dass einzelne, untergeordnete Teile der Stilllegungsverfügung bereits vorher, nach der EELB umgesetzt werden.

Sollte bei Abschluss der EABN keine rechtskräftige Stilllegungsverfügung vorliegen, greift der Auffangtatbestand von Art. 69 Abs. 1 KEG, wonach die in der Betriebsbewilligung enthaltenen Bestimmungen, die zur Sicherheit des Kernkraftwerks auch nach der EABN erforderlich sind, bis zur Rechtskraft der Stilllegungsverfügung bestehen bleiben. Die Arbeiten zur Aufrechterhaltung des technischen Nachbetriebs können gestützt auf Art. 69 Abs. 1 KEG durchgeführt werden.

Somit können Arbeiten, die nach EELB zwingend ausgeführt werden müssen, wie die Arbeiten zur Etablierung oder zur Aufrechterhaltung des sicheren technischen Nachbetriebs auch ohne Vorliegen einer Stilllegungsverfügung vorgenommen werden.

Die nachfolgende Aktennotiz des BFE vom 25. September 2015 widmet sich dieser Fragestellung.



BFE/KR/hui

25.09.2015

Aktennotiz

Verfahren Stilllegung KKM – Konzeption endgültige Ausserbetriebnahme

Nach der Konzeption des ENSI handelt es sich bei der endgültigen Ausserbetriebnahme um einen Vorgang, der mit der endgültigen Einstellung des Leistungsbetriebs beginnt und erst abgeschlossen ist, wenn alle Brennelemente aus dem Reaktordruckbehälter in das Brennelementbecken transferiert wurden und die für die Etablierung des sicheren technischen Nachbetriebs erforderlichen Massnahmen umgesetzt wurden. Die endgültige Ausserbetriebnahme ist die Einstellung des bestimmungsgemässen Betriebs. Diese Phase dauert beim KKM ca. 9-12 Monate und ist von der Stilllegung zu trennen. Insbesondere sind die Arbeiten zur Etablierung des sicheren technischen Nachbetriebs nicht Regelungsgegenstand der Stilllegungsverfügung. Diese Konzeption des ENSI betreffend die endgültige Ausserbetriebnahme ist für das BFE und den Rechtsdienst GS UVEK nachvollziehbar.

Nach Auffassung BFE/GS UVEK erlischt die Betriebsbewilligung mit Abschluss der endgültigen Ausserbetriebnahme. Da die endgültige Ausserbetriebnahme erst abgeschlossen ist, wenn der sichere technische Nachbetrieb etabliert wurde, gilt auch die Betriebsbewilligung weiter bis zu diesem Zeitpunkt. Die Arbeiten zur Etablierung des technischen Nachbetriebs können somit auf jeden Fall gestützt auf die Betriebsbewilligung erfolgen und nicht gestützt auf Art. 69 KEG. Damit kann einer möglichen Rechtsunsicherheit in Bezug auf die Rechtsgrundlage zur Anordnung dieser Arbeiten begegnet werden.

Dadurch ergibt sich jedoch insbesondere eine neue Frage. Die BKW geht davon aus, dass bis zur Einstellung des Leistungsbetriebs eine rechtskräftige Stilllegungsverfügung vorliegt und somit eigentlich mit den Stilllegungsarbeiten begonnen werden könnte. Durch die Konzeption des ENSI würde sich der Beginn der Stilllegungsarbeiten um diese 9-12 Monate bis zur Etablierung des sicheren technischen Nachbetriebs verzögern. Dies, unter der Annahme, dass die Stilllegungsverfügung grundsätzlich nicht parallel zur Betriebsbewilligung Geltung erlangen kann. Diese Verzögerung von rund einem Jahr würde für die BKW einen erheblichen finanziellen Mehraufwand bedeuten.

Der vom BFE ausgearbeitete Lösungsansatz ist auf zwei Szenarien ausgerichtet. Das erste Szenario (BKW: Plan A) betrifft den Fall, dass die Stilllegungsverfügung zum Zeitpunkt der Einstellung des Leistungsbetriebs zwar rechtskräftig vorliegt, jedoch noch keine Anwendung finden kann, da die endgültige Ausserbetriebnahme noch nicht abgeschlossen wurde. Um die Arbeiten der BKW nicht unnötig zu verzögern, kann der Umsetzungsbeginn für gewisse, nicht besonders sicherheitsrelevante Arbeiten vorgezogen werden. Entweder, indem die Rechtswirksamkeit für einzelne Arbeiten angeordnet wird oder indem für einzelne Arbeiten in der Stilllegungsverfügung die Durchführung vor Abschluss der endgültigen Ausserbetriebnahme verfügt wird, während der überwiegende Teil der Arbeiten unter der Auflage verfügt würde, dass diese erst nach Abschluss der endgültigen Ausserbetriebnahme durchgeführt werden dürfen. Das Stilllegungsgesuch sollte die entsprechenden Anträge mit Begründung enthalten. Die formelle Vorgehensweise ist vorläufig von untergeordneter Bedeutung, auf jeden Fall könnten so bereits während der Geltung der Betriebsbewilligung einzelne Stilllegungsarbeiten durchgeführt werden.

Das zweite Szenario befasst sich mit dem Fall, dass die Stilllegungsverfügung bei der Einstellung des Leistungsbetriebs noch nicht rechtskräftig vorliegt, die BKW während den Arbeiten zur Etablierung des technischen Nachbetriebs jedoch bereits mit einzelnen Stilllegungsarbeiten beginnen möchte. In diesem



Falle steht es der BKW frei, im Stilllegungsprojekt oder später im Verfahren ein Gesuch um Entzug der aufschiebenden Wirkung für einzelne Arbeiten einzureichen. Dafür müssen im Gesuch die betreffenden Arbeiten bezeichnet und es muss ausdrücklich begründet werden, weshalb den Beschwerden gegen diese Arbeiten die aufschiebende Wirkung entzogen werden sollte.

In beiden Szenarien würden einzelne Teile der Stilllegungsverfügung parallel mit der Betriebsbewilligung gelten. Da die parallele Geltung jedoch nur einzelne Stilllegungsarbeiten betrifft und zeitlich beschränkt ist, stellt dies für das GS UVEK und das BFE kein Problem dar.

Ein drittes Szenario (BKW: Plan B2) befasst sich mit dem Fall, dass die Stilllegungsverfügung zum Zeitpunkt des Abschlusses der endgültigen Ausserbetriebnahme noch nicht rechtskräftig ist. Die Betriebsbewilligung erlischt grundsätzlich mit Abschluss der endgültigen Ausserbetriebnahme der Anlage. Arbeiten zur Aufrechterhaltung des technischen Nachbetriebs, welche vor Abschluss der endgültigen Ausserbetriebnahme etabliert werden, stützen sich bis zum Abschluss der endgültigen Ausserbetriebnahme auf die Betriebsbewilligung. Für die Aufrechterhaltung der Massnahmen des technischen Nachbetriebs greift nach Abschluss der endgültigen Ausserbetriebnahme Art. 69 KEG in Verbindung mit der Betriebsbewilligung. Der Wechsel der Bewilligungsgrundlage von der Betriebsbewilligung auf Art. 69 KEG hat somit keinen Einfluss auf die Arbeiten zur Aufrechterhaltung des technischen Nachbetriebs. Für Stilllegungsarbeiten ist es wiederum Sache der BKW, um Entzug der aufschiebenden Wirkung für einzelne Arbeiten zu ersuchen. Zusätzlich notwendige Massnahmen zur Einhaltung der nuklearen Sicherheit und Sicherung könnten gestützt auf Art. 72 Abs. 2 KEG vom ENSI angeordnet werden.