



Urteil vom 16. November 2015

Besetzung

Richter Jürg Steiger (Vorsitz),
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Richterin Kathrin Dietrich,
Gerichtsschreiber Benjamin Kohle.

Parteien

1. **Axpo Power AG**, Parkstrasse 23, 5401 Baden,
2. **BKW Energie AG**, Viktoriaplatz 2, 3013 Bern,
3. **Kernkraftwerk Gösgen-Däniken AG**, Kraftwerkstrasse,
Postfach, 4658 Däniken SO,
4. **Kernkraftwerk Leibstadt AG**, Eigen, 5325 Leibstadt,
alle vertreten durch lic. iur. Walter Streit,
Rechtsanwalt LL.M., Gesellschaftsstrasse 27,
Postfach 6858, 3001 Bern,
Beschwerdeführende,

gegen

Bundesamt für Gesundheit,
Schwarzenburgstrasse 165, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Finanzierung der Erneuerung des automatischen
Messnetzes zur Überwachung der Radioaktivität in der Um-
welt (RADAIR).

Sachverhalt:**A.**

Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) überwacht die ionisierende Strahlung und die Radioaktivität in der Umwelt. Es betreibt zu diesem Zweck ein automatisches Messnetz, das Réseau Automatique de Détection dans l'Air d'Immissions Radioactives (RADAIR). Das Messnetz dient der grossräumigen Überwachung der Radioaktivität in der Luft; an elf Standorten vornehmlich entlang der Landesgrenzen sind kontinuierlich arbeitende Aerosolmessgeräte im Einsatz, welche die Luft filtern, die Filter online auswerten und die Messwerte automatisch an das BAG und die Nationale Alarmzentrale (NAZ) übermitteln.

Das als Reaktion auf den Reaktorunfall in Tschernobyl aufgebaute RADAIR ist nach Ansicht des BAG technisch veraltet und erreicht die von der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom) empfohlene Empfindlichkeit für Cäsium-137 nicht. Das BAG beabsichtigt, gestützt auf die Ergebnisse einer Arbeitsgruppe und eine neue Überwachungsstrategie, das Messnetz technisch zu erneuern. Zudem sollen die nuklidspezifischen Messgeräte neu insbesondere in der Umgebung der Kernkraftwerke installiert werden; um die drei Kernkraftwerk-Standorte – die Standorte Beznau und Leibstadt werden in diesem Zusammenhang als ein Standort betrachtet – sollen unter Berücksichtigung der meteorologischen Gegebenheiten je vier Überwachungsstationen betrieben werden. Insgesamt sind 15 Stationen vorgesehen.

B.

Mit "Grundsatzverfügungen" je vom 29. November 2013 hat das BAG den vier Betreiberinnen der Schweizer Kernkraftwerke insgesamt 80 Prozent der voraussichtlichen Gesamtkosten für Erstellung und Betrieb des Messnetzes zur Bezahlung auferlegt. Die Dispositive der vier Grundsatzverfügungen lauteten – abgesehen vom Kostenanteil je Kraftwerksbetreiberin – übereinstimmend:

1. Die Kernkraftwerke der Schweiz tragen die Kosten für die Erneuerung und den Betrieb von 12 von insgesamt 15 Messstationen.
2. Die Gesamtkosten gemäss diesem Verteilschlüssel belaufen sich auf voraussichtlich CHF 5'200'000.–.
3. Auf [...] entfallen davon [...] für den Betrieb von [...] von 12 Messstationen, welche sich in der Nähe des Kernkraftwerks befinden.

4. Sobald die definitiven Kosten feststehen, wird gestützt auf die Grundsatzverfügung eine Kostenverfügung, welche die Kosten verbindlich festsetzt, erlassen.

Das BAG erwog im Wesentlichen, es sei nach der Strahlenschutzgesetzgebung verpflichtet, die ionisierende Strahlung und die Radioaktivität zu überwachen, wobei den Kraftwerksbetreiberinnen – als Verursacher – anteilmässig die Kosten für Massnahmen – vorliegend die Erstellung und den Betrieb eines automatischen Messnetzes – anzulasten seien. Schliesslich hielt es fest, die Verfügungen betreffend die Kostentragung würden in eine Grundsatz- und eine Kostenverfügung aufgeteilt. Die Grundsatzverfügungen enthielten den Verteilschlüssel bzw. den Kostenanteil je Kraftwerksbetreiberin und sobald die definitiven Kosten feststünden, würden gestützt darauf die Kostenverfügungen erlassen.

C.

Gegen die Verfügungen des BAG (Vorinstanz) vom 29. November 2013 haben die vier Kernkraftwerksbetreiberinnen, die Axpo Power AG, die BKW Energie AG, die Kernkraftwerk Gösgen-Däniken AG und die Kernkraftwerk Leibstadt AG (Beschwerdeführende), am 14. Januar 2014 gemeinsam Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht erhoben. Sie beantragen, es seien die Verfügungen der Vorinstanz vom 29. November 2013 aufzuheben.

Die Beschwerdeführenden rügen in formeller Hinsicht eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör, da sie vor Erlass der angefochtenen Verfügungen nicht angehört worden seien. In der Sache sind sie vorab der Ansicht, die Überwachung der Radioaktivität spezifisch in der Umgebung der Kernkraftwerke – und damit der Aufbau eines entsprechenden Messnetzes – sei nicht Aufgabe der Vorinstanz, sondern des Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorats (ENSI). Dieses sei zusammen mit den Kraftwerksbetreiberinnen auch für die Sicherstellung der Alarmierung und des Notfallschutzes zuständig. Aufgabe der Vorinstanz sei es, die ionisierende Strahlung und die Radioaktivität in der Umwelt allgemein, d.h. landesweit zu messen und zu diesem Zweck ein grossräumiges und nicht ein spezifisch auf die Kernkraftwerke beschränktes Messnetz zu betreiben. Dementsprechend sei die Vorinstanz zum Entscheid über die Erneuerung des Messnetzes RADAIR in der geplanten Form und folglich zum Entscheid über die Kostenpflicht der Kraftwerksbetreiberinnen sachlich nicht zuständig. Im Weiteren bestreiten die Beschwerdeführenden das Vorliegen einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage für die Tragung eines Grossteils der Kosten durch die Kraftwerksbetreiberinnen. Insbesondere

liessen sich die angefochtenen Verfügungen mangels hinreichender Bestimmtheit nicht auf das allgemeine Verursacherprinzip gemäss Art. 4 des Strahlenschutzgesetzes vom 22. März 1991 (StSG, SR 814.50) stützen; dieses genüge den abgaberechtlichen Anforderungen an das Legalitätsprinzip nicht. Schliesslich sehen die Beschwerdeführenden die angefochtenen Verfügungen im Widerspruch zum Verursacherprinzip und zum Verhältnismässigkeitsprinzip stehen.

D.

Die Vorinstanz schliesst mit Vernehmlassung vom 14. März 2014 auf Abweisung der Beschwerde und beantragt in formeller Hinsicht, es sei das Beschwerdeverfahren zu sistieren, damit sich die Parteien bezüglich der Kostenteilung einigen könnten.

In der Sache geht die Vorinstanz zunächst und teilweise unter Verweis auf die Ausführungen der Beschwerdeführenden auf die verschiedenen bestehenden Messnetze zur Überwachung der ionisierenden Strahlung und Radioaktivität sowie auf die (laufenden) Projekte zur Überprüfung des Notfallschutzes und der Messorganisation ein. Sie führt sodann zusammenfassend aus, die Messnetze unterschieden sich in Art und Zweck; das Messnetz zur automatischen Dosisleistungsüberwachung in der Umgebung der Kernkraftwerke (MADUK) etwa, welches vom ENSI betrieben werde, ermittle die Ortsdosisleistung (ODL), während mit dem RADAIR – in der bestehenden wie in der geplanten Form – nuklidspezifisch die Radioaktivität auf dem ganzen Gebiet der Schweiz und damit auch im Bereich der Kernkraftwerke gemessen werde. Die Messnetze seien (insofern) redundant, d.h. es komme zu einer vom Gesetzgeber gewollten Überlappung der Überwachungssysteme. Die Vorinstanz sei folglich zuständig, das RADAIR wie geplant zu erneuern. Zudem handle es sich vorliegend um quantifizierbare und individualisierbare Kosten, weshalb mit der Bestimmung von Art. 4 StSG eine hinreichende gesetzliche Grundlage für die Kostentragung der Beschwerdeführenden bestehe und es liege auch kein Verstoss gegen das Verursacherprinzip (als allgemeinem Rechtsgrundsatz) oder das Verhältnismässigkeitsprinzip vor.

E.

Mit Stellungnahme vom 4. April 2014 haben sich die Beschwerdeführenden gegen eine Sistierung des Beschwerdeverfahrens zwecks Führens von Gesprächen ausgesprochen. Das Bundesverwaltungsgericht hat in der Folge das Sistierungsgesuch der Vorinstanz mit Zwischenverfügung vom

8. April 2014 mangels hinreichender Verhandlungsbereitschaft abgewiesen.

F.

Mit Stellungnahme vom 27. Juni 2014 halten die Beschwerdeführenden an ihren Rechtsbegehren und ihrer Begründung gemäss der Beschwerdeschrift vom 14. Januar 2014 fest. Ergänzend führen sie aus, dass zwar Redundanzen hinsichtlich der Messnetze nicht auszuschliessen seien. Die (technische) Erneuerung des RADAIR sei jedoch spezifisch auf die Kernkraftwerke ausgerichtet und hierfür sei die Vorinstanz – unbesehen der von ihr beschriebenen unterschiedlichen Messsysteme – nicht zuständig; die Überwachung der Radioaktivität in der Umgebung der Kernkraftwerke sei Sache des ENSI. Zudem sei die geplante und von einer Arbeitsgruppe empfohlene Massnahme, im Rahmen der technischen Erneuerung des RADAIR im Bereich der Kernkraftwerke Aerosolsammler zu installieren, unverhältnismässig; für die grossräumige Überwachung der Radioaktivität seien die geplanten Messgeräte nicht erforderlich und für die Überwachung sowie den Notfallschutz im Ereignisfall nicht geeignet. Der Stellungnahme liegt eine fachtechnische Stellungnahme der Strahlenschutzverantwortlichen der Beschwerdeführenden bei.

G.

Die Vorinstanz weist mit Vernehmlassung vom 29. August 2014 präzisierend auf die unterschiedlichen Funktionen der beiden Messnetze MADUK und RADAIR hin. Während Letzteres primär der grossräumigen nuklidspezifischen Überwachung der Radioaktivität und der Erfassung von Vorfällen geringeren Ausmasses diene, sei das vom ENSI betriebene Messnetz MADUK (ausschliesslich) auf den Ereignisfall ausgerichtet. Entsprechend fänden sich die Messstationen des ENSI in der Zone 1 um die Kernkraftwerke, während die Messstationen des geplanten erneuerten RADAIR in der Zone 2 und an weiteren Standorten der Schweiz vorgesehen seien. Insofern seien die beiden Messnetze nicht redundant sondern komplementär. Die Wahl der Standorte der Messstationen im dicht besiedelten Mittelland und in der weiteren Umgebung der Kernkraftwerke als wesentliche Emissionsquellen sei zudem sachlich begründet und die Zuständigkeit der Vorinstanz zum Aufbau und Betrieb des Messnetzes sowie zur Kostenüberwälzung auf die Betreiberinnen der Kernkraftwerke ergebe sich (auch) aus deren Funktion als Aufsichtsbehörde.

H.

Die Beschwerdeführenden bemerken mit Stellungnahme vom 6. November 2014 ergänzend, die Zuständigkeit der Vorinstanz sei entsprechend der gesetzlichen Ordnung nicht – wie die Vorinstanz annehme – geographisch, sondern objekt- bzw. quellenbezogen von derjenigen des ENSI abzugrenzen. Demnach sei die Überwachung der ionisierenden Strahlung und der Radioaktivität in der Umgebung der Kernkraftwerke allein Sache des ENSI und falle nicht (auch) in die Zuständigkeit der Vorinstanz. Die Überwachung in der Umgebung der Kernkraftwerke könne mit den bestehenden Messsystemen und –organisationen hinreichend gewährleistet werden. Die Vorinstanz argumentiere zudem widersprüchlich, wenn es sich hinsichtlich des Bedarfs für die technische Erneuerung des RADAIR (im Wesentlichen) auf das Szenario eines Störfalls in einem Kernkraftwerk stütze, im Gleichen jedoch ausführe, das RADAIR diene nicht spezifisch der Überwachung der Kernkraftwerke. Schliesslich merken die Beschwerdeführenden an, dass betreffend die Kernkraftwerke die allgemeine Aufsichtszuständigkeit beim ENSI – und nicht bei der Vorinstanz – liege und zudem das RADAIR der allgemeinen Überwachung der ionisierenden Strahlung und der Radioaktivität diene, weshalb es grundsätzlich nach dem Gemeinlastprinzip und nicht nach dem Verursacherprinzip zu finanzieren sei.

I.

Mit Vernehmlassung vom 23. Dezember 2014 führt die Vorinstanz abschliessend aus, das RADAIR werde unter Berücksichtigung der im Vordergrund stehenden Risiken erneuert, weshalb die Messstationen auch aber nicht ausschliesslich in der weiteren Umgebung der Kernkraftwerke als dem dominierenden Risikofaktor errichtet werden sollen. Es weist sodann nochmals auf die unterschiedlichen Funktionen der Messsysteme hin und betont, für eine hinreichende Überwachung der ionisierenden Strahlung und der Radioaktivität seien die verschiedenen Messnetze und insbesondere auch das RADAIR notwendig. Die Vorinstanz erläutert schliesslich die Empfehlung der Arbeitsgruppe, in der weiteren Umgebung um die Kernkraftwerke Aerosolsammler zu installieren und weshalb das erneuerte RADAIR auch im Ereignisfall von Nutzen sei.

J.

Auf die weiteren Ausführungen der Parteien und die bei den Akten liegenden Schriftstücke wird – soweit entscheiderelevant – im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt nach Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen i.S.v. Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG, SR 172.021), soweit diese von einer Vorinstanz i.S.v. Art. 33 VGG erlassen worden sind und kein Ausnahmegrund vorliegt. Es prüft seine Zuständigkeit und das Vorliegen der Sachurteilsvoraussetzungen von Amtes wegen (Art. 7 Abs. 1 VwVG; vgl. zudem MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.6).

Bei der Vorinstanz handelt es sich um eine Dienststelle der Bundesverwaltung i.S.v. Art. 33 Bst. d VGG und es liegt keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vor, zumal keiner der in Art. 32 Abs. 1 Bst. e VGG bezüglich Kernenergie genannten Tatbestände erfüllt ist. Das Bundesverwaltungsgericht ist insofern zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde sachlich zuständig. Insbesondere die Feststellungen gemäss Dispositiv Ziff. 4 der angefochtenen Verfügungen, wonach zu einem späteren Zeitpunkt – sobald die definitiven Kosten feststehen – in derselben Sache eine weitere Verfügung erlassen werde, geben jedoch zu der Prüfung Anlass, ob es sich bei den angefochtenen Verfügungen um taugliche Anfechtungsobjekte handelt.

1.2

1.2.1 Gegenstand der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege können End-, Teil- und Zwischenverfügungen sein (Art. 44–46 VwVG). End- und Teilverfügungen schliessen das Verfahren jedenfalls teilweise prozessual ab, wohingegen Zwischenverfügungen lediglich einen Zwischenschritt auf dem Weg zur Verfahrenserledigung und insofern ein (rein) organisatorisches Instrument zur Verfahrensführung darstellen (vgl. BGE 133 V 477 E. 4.1.1–4.1.3; Urteil des BGer 2C_450/2012 vom 27. März 2013 E. 1.3.1). Teil- und Zwischenverfügungen unterscheiden sich insofern, als erstere nicht etwa Teilfragen eines Rechtsbegehrens, sondern verschiedene, voneinander unabhängige Rechtsbegehren betreffen oder das Verfahren für einen Teil der Beteiligten abschliessen (vgl. das Urteil des BGer 2C_927/2015 vom 21. Oktober 2015 E. 2.2.2 mit Hinweis auf BGE 135 III 212 E. 1.2.1 f.). Für die verfahrensrechtliche Qualifikation einer angefochtenen Verfügung ist nicht dessen formelle Bezeichnung entscheidend, sondern ihr materieller Gehalt (vgl. Urteil des BGer 2C_450/2012 vom 27. März 2013 E. 1.3.1).

1.2.2 Beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar sind zunächst End- und Teilverfügungen (Art. 44 VwVG; UHLMANN/WÄLLE-BÄR, in: Praxiskommentar VwVG, 2009, Art. 44 Rz. 15 und 18). Bei selbständig eröffneten Zwischenverfügungen ist zu differenzieren. Betrifft die Verfügung die Zuständigkeit der Behörde oder Fragen des Ausstands, ist (aus prozessökonomischen Gründen) die Beschwerde zulässig (Art. 45 Abs. 1 VwVG; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, Rz. 906). Gegen andere selbständig eröffnete Zwischenverfügungen ist die Beschwerde zulässig, wenn sie (dem Verfügungsadressaten) einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken oder wenn die Guttheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführt und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren, etwa ein aufwändiges enteignungsrechtliches Schätzungsverfahren, ersparen würde (Art. 46 Abs. 1 VwVG; vgl. Urteil des BGer 1C_506/2014 vom 14. Oktober 2015 E. 1.1). Der Nachteil muss nicht rechtlicher, sondern kann auch tatsächlicher Natur sein (Urteil des BGer 2C_86/2008 vom 23. April 2008 E. 3.2); die Beeinträchtigung in schutzwürdigen tatsächlichen, insbesondere auch wirtschaftlichen Interessen genügt, sofern der Betroffene nicht nur versucht, eine Verlängerung oder Verteuerung des Verfahrens zu verhindern. Ein Nachteil tatsächlicher Natur muss von einigem Gewicht sein. Davon ist etwa auszugehen, wenn die Zwischenverfügung das weitere Verfahren präjudiziert oder die Grundlage für beträchtliche Investitionen bildet, mithin wirtschaftliche und prozessökonomische Interessen für eine sofortige Überprüfung sprechen (vgl. BGE 135 II 30 E. 1.3.4; BGE 120 Ib 97 E. 1c; Urteil des BGer 1C_521/2012 vom 29. Oktober 2013 E. 1; zum Ganzen Urteile des BVGer A-5465/2014 vom 27. November 2014 E. 1.1.1–1.1.3 sowie A-1130/2011, A-1133/2011 vom 5. März 2012 E. 5.1 je mit Hinweisen). Die (formelle) Beweislast für das Vorliegen eines entsprechenden Nachteils trägt die beschwerdeführende Partei (Urteil des BGer 1C_453/2012 vom 26. September 2012 E. 1.2; Urteil des BVGer A-5465/2014 vom 27. November 2014 E. 1.1.1).

Zwischenverfügungen materiellrechtlicher Natur, d.h. Verfügungen über materiellrechtliche Vorfragen, sog. materiellrechtliche Grundsatzentscheide, die einen Teilaspekt einer Streitsache beantworten und auf welche ein Hauptverfahren folgt, gelten seit der Revision der Bundesrechtspflege nicht mehr als selbständig anfechtbare Teil- sondern als Zwischenverfügungen (Urteil des BGer 2C_450/2012 vom 27. März 2013 E. 1.3.2 f. und E. 1.4.3 mit Hinweisen; vgl. auch BGE 136 II 165 E. 1.1 und Urteil des BGer

1C_46/2012 vom 10. Oktober 2012 E. 1.2 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung). Sie sind nurmehr mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar, wenn die Voraussetzungen gemäss Art. 46 Abs. 1 Bst. a oder b VwVG erfüllt sind.

1.2.3 Die vorliegend angefochtenen Verfügungen legen die Kostenanteile gemäss einem Verteilschlüssel sowie die voraussichtlichen Gesamtkosten und damit (bloss) eine Pflicht zur Übernahme eines bestimmten Anteils der geschätzten Gesamtkosten je Kernkraftwerksbetreiberin fest. Davon ging zumindest sinngemäss auch die Vorinstanz aus; die Verfügungen vom 29. November 2013 sind als "Grundsatzverfügungen" bezeichnet und nach den Erwägungen werden die Verfügungen in eine "Grundsatz- und eine Kostenverfügung" aufgeteilt, wobei die Grundsatzverfügung – in einem ersten Schritt – den Verteilschlüssel betreffend die Kosten für die Erneuerung (und den anschliessenden Betrieb) des Messnetzes RADAIR festlegt. Damit ist auch prozessual ein Konnex zwischen der (blossen) Festlegung der Kostenpflicht und der endgültigen Auferlegung von Kosten hergestellt: Auf die angefochtenen Grundsatzverfügungen folgt in jedem Fall ein weiteres Verfahren nach, in welchem die definitiven Kosten für die Erneuerung (und den Betrieb) des Messnetzes RADAIR festzulegen und – entsprechend der Grundsatzverfügung – anteilmässig den Kraftwerksbetreiberinnen aufzuerlegen sein werden. Daran ändert nichts, dass die Vorinstanz im Dispositiv der angefochtenen Verfügungen – gestützt auf eine Schätzung der Gesamtkosten – die voraussichtlichen Kostenanteile bereits betragsmässig beziffert. Bei den angefochtenen Grundsatzverfügungen handelt es sich somit um materiellrechtliche Grundsatzentscheide, die einen Teilaspekt der Streitsache – den Verteilschlüssel und (damit) die Kostenpflicht im Allgemeinen – beantworten und nach den vorstehend dargestellten Kriterien als selbständig eröffnete Zwischenverfügungen zu qualifizieren sind. Sie sind ein Zwischenschritt auf dem Weg zum Erlass rechtsgestaltender Endverfügungen und als solche nur unter den Voraussetzungen von Art. 46 Abs. 1 VwVG mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar.

1.2.4 Die vorliegend angefochtenen Verfügungen legen keine unmittelbare Zahlungspflicht fest. Ein irreparabler wirtschaftlicher Schaden ist aus diesem Grund – selbst wenn von den Beschwerdeführenden allenfalls Akontozahlungen geleistet worden wären – weder ersichtlich noch dargetan (vgl. Urteil des BGer 1C_397/2013 vom 21. April 2015 E. 2.2 sowie Urteil des BVerger A-3043/2011 vom 15. März 2012 E. 1.2.4). Ebenso wenig lässt sich mit einem sofortigen Sachentscheid ein bedeutender prozessökono-

mischer Vorteil gewinnen; die Beantwortung der sich stellenden Fragen tatsächlicher und rechtlicher Natur, insbesondere jene nach der sachlichen Zuständigkeit der Vorinstanz sowie allenfalls der gesetzlichen Grundlage(n) für die Kostentragung und der Eignung und Notwendigkeit einer Erneuerung des Messnetzes RADAIR, liessen sich mit dem vorliegenden Verfahren nicht vermeiden. Den Beschwerdeführenden bleiben zudem in einem allfälligen Beschwerdeverfahren gegen die späteren Kostenverfügungen sämtliche Rügen erhalten (vgl. Art. 46 Abs. 2 VwVG; zudem BGE 141 V 330 E. 7.2.4 und Urteil des BGer 1C_527/2012 vom 17. Oktober 2013 E. 4.1). Für die Beschwerdeführenden erschöpft sich der nicht wieder gutzumachende Nachteil demnach in einer gewissen Verlängerung des Verfahrens, wobei nicht ersichtlich ist, dass die Vorinstanz das Verfahren über Gebühr in die Länge zieht (vgl. BGE 136 II 165 E. 1.2.1 f.). Eine entsprechende Verlängerung genügt für sich allein allerdings nicht, um gestützt auf Art. 46 Abs. 1 Bst. a VwVG die sofortige Überprüfung der Verfügungen vom 29. November 2013 zuzulassen (vgl. BGE 133 V 477 E. 5.2.1 sowie Urteil des BVGer A-3997/2011 vom 13. September 2011 E. 2, insbes. E. 2.1). Insgesamt ist somit weder ersichtlich noch dargetan, dass die angefochtenen Zwischenverfügungen für die Beschwerdeführenden einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil i.S.v. Art. 46 Abs. 1 Bst. a VwVG bewirken, wenn diese die Kostenverfügungen abzuwarten haben.

Mit Blick auf Art. 46 Abs. 1 Bst. b VwVG ist festzuhalten, dass die Gutheissung der Beschwerde zwar sofort einen Endentscheid herbeiführen würde; den Beschwerdeführenden dürften in diesem Fall keine Kosten für die Erneuerung und den Betrieb des Messnetzes RADAIR auferlegt werden und die nachfolgenden Verfahren auf Erlass der Kostenverfügungen würden obsolet. Es ist jedoch auch in dieser Hinsicht weder ersichtlich noch dargetan, dass die Gutheissung der Beschwerde einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (Art. 46 Abs. 1 Bst. b VwVG); die Voraussetzungen gemäss Art. 46 Abs. 1 Bst. b VwVG müssen kumulativ erfüllt sein (KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 915). Die Beweislast tragen die Beschwerdeführenden. Mangels eines tauglichen Anfechtungsobjekts ist somit auf die Beschwerde nicht einzutreten.

2.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Verfügungen der Vorinstanz vom 29. November 2013 lediglich eine grundsätzliche Kostenpflicht der Beschwerdeführenden festlegen, das Verfahren jedoch nicht abschliessen und verfahrensrechtlich als Zwischenverfügungen zu qualifizieren sind. Die

angefochtenen Verfügungen legen jedoch weder eine unmittelbare Zahlungspflicht fest, noch ist ersichtlich und wird auch nicht dargetan, dass den Beschwerdeführenden sonst ein nicht wieder gutzumachende Nachteil i.S.v. Art. 46 Abs. 1 Bst. a VwVG entstünde. Auch die Voraussetzungen gemäss Bst. b der genannten Bestimmung sind nicht erfüllt. Auf die vorliegende Beschwerde ist unter diesen Umständen mangels eines tauglichen Anfechtungsobjekts nicht einzutreten und die Beschwerdeführenden sind mit ihren Rügen auf das Verfahren auf Erlass der (abschliessenden) Kostenverfügungen zu verweisen.

3.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens gelten die Beschwerdeführenden, die als einfache Streitgenossenschaft auftreten, wogegen angesichts des übereinstimmenden Rechtsgrundes grundsätzlich nichts einzuwenden ist (vgl. KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 927), als unterliegend. Sie haben aus diesem Grund die Kosten für das vorliegende Beschwerdeverfahren zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Verfahrenskosten sind – unter Berücksichtigung des Aufwands für den Erlass der Zwischenverfügung vom 8. April 2014 – auf Fr. 2'000.– festzusetzen (Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Dieser Betrag ist dem Kostenvorschuss von Fr. 20'000.– zu entnehmen. Der Restbetrag in der Höhe von Fr. 18'000.– ist den Beschwerdeführenden nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückzuerstatten. Keine Verfahrenskosten trägt die Vorinstanz (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

Angesichts ihres Unterliegens haben die Beschwerdeführenden von vornherein keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 VGKE). Ebenso wenig hat die Vorinstanz einen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.

2.

Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 2'000.– werden den Beschwerdeführenden zur Bezahlung auferlegt. Dieser Betrag wird dem Kostenvorschuss entnommen. Der Restbetrag in der Höhe von Fr. 18'000.– wird den Beschwerdeführenden nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet. Die Beschwerdeführenden haben dem Bundesverwaltungsgericht hierzu ihre Kontoverbindung bekannt zu geben.

3.

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführenden (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. ZOS/Ze; Einschreiben)
- das Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Jürg Steiger

Benjamin Kohle

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Rechtschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: