

Entscheid des Bundesrates vom 10. Juni 2005 [exe 2005.0806]

Art. 19, Art. 61 in Verbindung mit Art. 57 KEG. Zuständigkeit für die Erteilung einer Bewilligung für den Betrieb eines Kernkraftwerks.

- Die bis Ende 2012 befristete Betriebsbewilligung für das Kernkraftwerk Mühleberg muss nach Ablauf der Frist förmlich erneuert werden.

- Nach einer allgemeinen übergangsrechtlichen Regel finden auf ein wenige Tage vor Inkrafttreten des KEG eingereichtes Gesuch die Bestimmungen des KEG und insbesondere das neue Verfahrensrecht Anwendung. Danach ist das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation und nicht mehr wie nach bisherigem Recht der Bundesrat für den Entscheid über das Gesuch zuständig. Dies entspricht dem öffentlichen Interesse, die Neuordnung möglichst bald herbeizuführen.

Art. 19, art. 61 en relation avec art. 57 LENu. Compétence pour accorder une autorisation d'exploiter une centrale nucléaire.

- L'autorisation d'exploiter la centrale nucléaire de Mühleberg, dont la durée de validité se termine fin 2012, doit être renouvelée formellement à la fin de ce délai.

- Conformément à une règle générale de droit intertemporel, les dispositions de la LENu, en particulier ses nouvelles règles de procédure, sont applicables à une demande présentée peu de jours avant l'entrée en vigueur de cette loi. Selon ces dispositions, la décision quant à cette demande est de la compétence du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, et non plus de celle du Conseil fédéral comme le prévoyait l'ancien droit. Il correspond en effet à l'intérêt public de mettre en oeuvre le nouveau régime le plus tôt possible.

Art. 19, art. 61 in relazione con l'art. 57 LENu. Competenza per il rilascio di un'autorizzazione per l'esercizio di una centrale nucleare.

- L'autorizzazione d'esercizio limitata fino alla fine del 2012 per la centrale nucleare di Mühleberg deve essere formalmente rinnovata dopo la scadenza del termine.

- Conformemente ad una regola generale di diritto transitorio, le disposizioni della LENu ed in particolare il nuovo diritto procedurale sono applicabili ad una domanda presentata pochi giorni prima dell'entrata in vigore della LENu. Secondo il nuovo diritto, la competenza per la decisione sulla domanda non è più del Consiglio federale, come previsto dal diritto previgente, bensì del Dipartimento federale dell'ambiente, dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni. Questo corrisponde all'interesse pubblico di introdurre il più presto possibile il nuovo regime legale.

1. Gesuch

Am 25. Januar 2005 reichte die BKW FMB Energie AG (BKW) ein Gesuch mit dem Antrag ein, die Befristung der Betriebsbewilligung vom 14. Dezember 1992 für das Kernkraftwerk (KKW) Mühleberg sei aufzuheben. Aus sachlichen und rechtlichen Gründen sei das KKW Mühleberg bewilligungsmässig mit den anderen schweizerischen KKW, insbesondere mit dem KKW Beznau II, gleich zu behandeln, dem der Bundesrat vor wenigen Wochen die unbefristete Betriebsbewilligung erteilt habe. Das Gesuch sei ungeachtet des Inkrafttretens des Kernenergiegesetzes vom 21. März 2003 (KEG, SR 732.1) am 1. Februar 2005 nach dem Atomgesetz vom 23. Dezember 1959 (AtG, AS 1960 541) zu behandeln. Nach Art. 6 AtG sei der Bundesrat dafür zuständig.

2. Formelles

2.1 Legitimation

Die Gesuchstellerin ist Inhaberin der Betriebsbewilligung. Sie ist damit im vorliegenden Verfahren Partei.

2.2 Keine öffentliche Auflage des Gesuchs

Sind von einer Verfügung des Bundesrates wahrscheinlich zahlreiche Personen berührt oder lassen sich die Parteien ohne unverhältnismässigen Aufwand nicht vollzählig bestimmen, wird nach Art. 30a Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021) und ständiger Praxis des Bundesrats in atomrechtlichen Verfahren (letztmals Verfügung des Bundesrates vom 3.12.2004 betreffend Gesuch der Nordostschweizerischen Kraftwerke AG [NOK] um Aufhebung der Befristung der Betriebsbewilligung für das KKW Beznau II) das Gesuch publiziert und öffentlich aufgelegt. Wie noch darzulegen ist, wird der Gegenstand des vorliegenden Verfahrens auf die Frage der Zuständigkeit beschränkt. Eine Bewilligung wird nicht erteilt. Parteien, deren Antrag auf Ablehnung des Gesuchs lauten könnte, erleiden damit keinen Nachteil. Daher sind solche möglichen Parteien analog Art. 30 Abs. 2 Bst. c VwVG vor dem Erlass der Verfügung nicht anzuhören. Auf eine Publikation und öffentliche Auflage des Gesuchs wurde verzichtet.

2.3 Zuständigkeit

2.3.1 Die Gesuchstellerin reichte ihr Gesuch am 25. Januar 2005 ein. Nach Art. 6 Abs. 1 der bis am 31. Januar 2005 gültigen Atomverordnung vom 18. Januar 1984 (AtV, AS 1984 209) ist der Bundesrat für die Erteilung einer atomrechtlichen Betriebsbewilligung zuständig. Am 1. Februar 2005 trat das neue Kernenergiegesetz in Kraft. Nach Art. 57 KEG ist das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) für die Erteilung einer Betriebsbewilligung zuständig.

2.3.2 Die Gesuchstellerin macht geltend, dass das KEG keine Bestimmung zur Frage enthalte, welche Behörde über Gesuche um Anpassung von Betriebsbewilligungen entscheide, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens bereits hängig sind. Gegenstand des Verfahrens sei bloß die Aufhebung der Befristung als Anpassung bzw. Änderung der bestehenden Bewilligung (Dauerverfügung) und nicht die Erteilung einer neuen Bewilligung. Mit anderen Worten brauche es keine neue, sondern bloß die Verlängerung der

bestehenden Bewilligung. Weil das KEG keine entsprechende übergangsrechtliche Bestimmung enthalte, seien die allgemeinen übergangsrechtlichen Regeln anwendbar.

Die Bewilligung ist bis am 31. Dezember 2012 befristet. Der Sinn der Befristung liegt darin, dass am Ende der Frist der Fall neu überprüft wird. Die Bewilligung muss nach Ablauf der Frist förmlich erneuert werden (Gygi, Verwaltungsrecht, 1986, S. 288/89; BGE 112 IB 133 E.1 mit Verweisen).

Für Lehre und Rechtsprechung gilt der Grundsatz, wonach das neue Verfahrensrecht sofort anwendbar ist. Dies ist namentlich dann der Fall, wenn die erstinstanzliche Verfügung erst nach dem Inkrafttreten des neuen Verfahrensrechts eröffnet wird (Kölz/Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 79 mit Verweis insbesondere auf Art. 81 VwVG; Moor, Droit administratif, Vol. I, 1984, S. 155; VPB 67.31 E.1d, mit Verweisen).

Es trifft zu, dass das KEG keine Übergangsbestimmung zum anwendbaren Verfahrensrecht enthält. Dies obwohl für das Verfahrensrecht des KEG die entsprechenden Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 18. Juni 1999 über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidungsverfahren (im Folgenden: Koordinationsgesetz, AS 1999 3071) übernommen wurden (siehe Botschaft zum KEG, BBl 2001 2751). Die mit dem Koordinationsgesetz geänderten Gesetze enthalten in der Regel folgende Bestimmung: «Gesuche, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderung vom 18. Juni 1999 dieses Gesetzes hängig sind, werden nach neuem Verfahrensrecht beurteilt. Auf hängige Beschwerden ist das alte Verfahrensrecht anwendbar.» Nur ausnahmsweise bestimmen einzelne mit dem Koordinationsgesetz geänderte Gesetze, dass hängige Gesuche nach altem Verfahrensrecht beurteilt werden. Dies zeigt, dass auch nach Auffassung des Bundesgesetzgebers die Anwendung neuen Verfahrensrechts auf hängige Bewilligungsgesuche als allgemeine übergangsrechtliche Regel gilt.

2.3.3 Die Gesuchstellerin bringt vor, dass bei der Anwendung der allgemeinen übergangsrechtlichen Regeln insbesondere drei Grundsätze zu beachten seien:

2.3.3.1 Gemäss der perpetuatio fori bleibe die bei Gesuchseinreichung begründete Zuständigkeit grundsätzlich bis zum Entscheid in der Sache bestehen.

Die von der Gesuchstellerin zitierte Literatur mit Verweisen auf die Rechtsprechung betrifft Fälle der streitigen Rechtspflege oder eine spezialgesetzliche Regelung des intertemporalen Verfahrensrechts. Diese Fälle lassen sich mit dem vorliegenden Fall nicht vergleichen.

2.3.3.2 Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts seien neue Verfahrensvorschriften zwar grundsätzlich sofort und uneingeschränkt anzuwenden. Dieses Prinzip gelte jedoch dann nicht, wenn hinsichtlich des verfahrensrechtlichen Systems zwischen dem alten und neuen Recht keine Kontinuität bestehe und mit dem neuen Recht eine neue Verfahrensordnung geschaffen werde.

Die von der Gesuchstellerin zitierten Fälle sind solche der streitigen Rechtspflege. Sie betreffen gewisse Bereiche des Sozialversicherungsrechts, für die spezielles Übergangsrecht gilt. Diese Fälle sind mit dem vorliegenden Fall ebenfalls nicht vergleichbar.

2.3.3.3 Der Grundsatz, wonach neue Verfahrensnormen sofort gelten, sei gemäss der Rechtsprechung ferner dann unbeachtlich, wenn die Kontinuität des bisherigen materiellen Rechts durch das neue Verfahrensrecht gefährdet werde.

Eine solche Gefährdung ist hier nicht ersichtlich. Zudem betrifft der von der Gesuchstellerin zitierte Fall wiederum die Streitige Rechtspflege. Daraus lässt sich somit auf den vorliegenden Fall nichts ableiten.

2.3.4 Der allgemeine Grundsatz des intertemporalen Verfahrensrechts, wonach hängige Gesuche nach neuem Verfahrensrecht zu beurteilen sind, entspricht dem öffentlichen Interesse, eine Neuordnung möglichst bald herbeizuführen. Nicht nur das materielle Atomrecht, sondern auch das nukleare Verfahrensrecht entspricht seit längerer Zeit nicht mehr dem heutigen Rechtsverständnis. Der Bereich der Kernanlagen wurde nicht in das Projekt «Koordinationsgesetz» einbezogen, weil die Totalrevision des Atomgesetzes und des Bundesbeschlusses zum Atomgesetz bereits in Arbeit war. Der Gesuchstellerin war zudem seit einiger Zeit bekannt, dass das neue Kernenergiegesetz auf Anfangs 2005 in Kraft treten sollte. Sie kann sich daher auch nicht auf einen berechtigten Vertrauensschutz berufen. Die Begründung der Gesuchstellerin ist schliesslich widersprüchlich. Einerseits bemängelt sie die politische Motivation der Befristung der Betriebsbewilligung des KKW Mühlebergs von 1992. Andererseits plädiert sie für ein Verfahren nach Atomgesetz mit der Zuständigkeit des Bundesrates als politische Behörde.

3. Schlussfolgerungen

Mangels Zuständigkeit tritt der Bundesrat nach Art. 9 Abs. 2 VwVG auf das Gesuch nicht ein. Massgebend ist das neue Verfahrensrecht des KEG. Nach Art. 57 KEG ist das UVEK für die Behandlung des Gesuchs zuständig. Gemäss Art. 8 Abs. 1 VwVG wird die Sache ans UVEK überwiesen.

Dokumente des Bundesrates