Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-6030/2011

Urteil vom 30. Juli 2012

Besetzung

Richter Christoph Bandli (Vorsitz),
Richterin Marianne Ryter Sauvant, Richterin Kathrin Dietrich,
Richter André Moser, Richter Alain Chablais,
Gerichtsschreiberin Nina Dajcar.

Parteien

Ursula **Balmer-Schafroth und Mitbeteiligte**,
Oberdorf 21, 3207 Wileroltigen,
vertreten durch Fürsprecher Rainer Weibel,
Advokatur Weibel & Seydoux, Herrengasse 30, 3011 Bern,
Beschwerdeführende,

gegen

BKW FMB Energie AG, Viktoriaplatz 2, 3000 Bern 25,
vertreten durch lic. iur. Walter Streit, Rechtsanwalt LL.M.,
Gesellschaftsstrasse 27, Postfach 6858, 3001 Bern,
Beschwerdegegnerin,

Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK, Bundeshaus Nord, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Gesuch vom 21. März 2011 um Entzug der Betriebsbewilligung des Kernkraftwerks Mühleberg.

Sachverhalt:

A.
Das Kernkraftwerk (KKW) Mühleberg wurde im Jahr 1972 durch die BKW FMB Energie AG in Betrieb genommen. Der Bundesrat verlängerte am 28. Oktober 1998 die bereits bisher befristete Betriebsbewilligung bis zum 31. Dezember 2012.

Das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) hob diese Befristung der Betriebsbewilligung mit Entscheid vom 17. Dezember 2009 auf. Dagegen erhoben Ursula Balmer-Schafroth und Mitbeteiligte Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Dieses entschied mit Urteil A-667/2010 vom 1. März 2012, aufgrund offener Sicherheitsfragen sei die Betriebsbewilligung zu befristen und verlängerte die bisherige Betriebsbewilligung bis zum 28. Juni 2013. Dieser Entscheid wurde beim Bundesgericht angefochten; dessen Urteil steht zurzeit noch aus.

B.
Am 21. März 2011 reichten Ursula Balmer-Schafroth und Mitbeteiligte beim UVEK neben weiteren Anträgen ein Gesuch um Entzug der Betriebsbewilligung des KKW Mühleberg ein. Im Zeitraum bis zum 20. September 2011 ergänzten sie ihre erste Eingabe.

In ihrem Gesuch vom 21. März 2011 legten sie dar, ein Gesuch um Entzug der Betriebsbewilligung sei sowohl gemäss Art. 67 des Kernenergiegesetzes vom 21. März 2003 (KEG, SR 732.1) wie auch als Wiedererwägungsgesuch zulässig. Sie führten aus, weshalb sie insbesondere wegen des rissbehafteten Kernmantels, der nicht komplett gegen Erdbeben ausgelegten Notsysteme, der nicht dem Stand der Wissenschaft und Technik entsprechenden Notstromversorgung und dem zu geringen Redundanzgrad der Notkühlung Sicherheitsbedenken hätten. So sei der Weiterbetrieb ohne vorgängige umfassende Überprüfung sämtlicher Parameter betreffend Kernmantelrisse, Zugankerkonstruktionen, Kernsprührohrleitungen, Kernsprühring und namentlich des Erdbebenrisikos und entsprechender Nachrüstung mit den Vorschriften des Kernenergierechts nicht vereinbar. Art. 22 Abs. 2 Bst. g KEG sei verletzt, da die Nachrüstung der Kernmantel-Zugankerkonstruktion weder die Erfahrungen in anderen Anlagen noch den Stand der Nachrüstungstechnik berücksichtige. Sie führten weitere Normen an und begründeten, weshalb diese verletzt seien, z.B. wegen der ungenügenden Erdbebensicherheit oder der ungenügenden Hochwassersicherheit (Gesuch vom 21. März 2011, v.a. S. 2 f., 36 ff.

und 41 ff. mit Hinweisen auf die Grundlagen für die Vorbringen und die entsprechenden Rechtsgrundlagen). Des Weiteren beanstandeten sie auch, die Aufsichtsbehörde, das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSI), habe zu lange Fristen für Nachweise gewährt. So sei das ENSI z.B. zwar zur Erkenntnis gelangt, das Konzept Klammervorrichtung könne nicht als endgültige Instandsetzung des rissbehafteten Kernmantels anerkannt werden, habe der Beschwerdegegnerin aber eine mehr als 3-jährige Frist angesetzt, um ein überarbeitetes Instandhaltungskonzept einzureichen (Gesuch vom 21. März 2011 S. 17 ff., mit Hinweisen).

In ihrer Ergänzungseingabe vom 31. März 2011 führten die Beschwerdeführenden hauptsächlich aus, weshalb sie Bedenken bezüglich der Überprüfung der Zuganker-/Kernmantelkontrolle hätten (S. 10 ff.), das Brennelement-Abklingbecken ungenügend gegen Erdbeben und Flugzeugabstürze gesichert sei (S. 12 f.), die Notstromversorgung nicht genüge (S. 14 f.) und das Maschinenhaus gegen Erdbeben gesichert werden müsste (S. 16). Sodann seien viele Punkte der ENSI-Pendenzenliste noch offen oder vom ENSI noch nicht geprüft (S. 16 ff.). In ihren Eingaben vom 11. und 22. Juli 2011 sowie vom 22. August 2011 und vom 20. September 2011 legten sie weitere Schwachstellen dar und präzisierten frühere Vorbringen.

In ihren Eingaben machten die Beschwerdeführenden geltend, ein Teil der Informationen sei erst durch die teilweise Gutheissung des Akteneinsichtsgesuchs im Verfahren über die Befristung der Betriebsbewilligung (vgl. Sachverhalt Bst. A) zugänglich geworden (v.a. Gesuch vom 21. März 2011 S. 37). Der Zwischenfall im KKW Fukushima Daiichi erfordere eine Neubeurteilung gewisser Aspekte (v.a. Gesuch vom 21. März 2011 S. 24 f., 31 f., 34 f. und 46; Eingabe vom 31. März 2011 S. 8 ff. und S. 30 ff.; Eingabe vom 22. Juli 2011 S. 2, und 5 ff.; Eingabe vom 22. August 2011 S. 7 ff.). Es lägen neue Tatsachen und Beweismittel vor, aus denen Schwachstellen ersichtlich seien (vgl. v.a. Gesuch vom 21. März 2011 S. 8 und 15; Eingabe vom 31. März 2011 S. 29; Eingabe vom 22. Juli 2011 S. 11 ff.; Eingabe vom 22. August 2011 S. 3 ff).

C.

Mit Verfügung vom 30. September 2011 trat das UVEK auf das Gesuch um Entzug der Betriebsbewilligung des KKW Mühleberg nicht ein. Die übrigen Begehren wies es ab, soweit es darauf eintrat. Im Wesentlichen be-

gründete das UVEK das Nichteintreten auf das Gesuch um Entzug der Betriebsbewilligung wie folgt:

Es handle sich bei der Betriebsbewilligung um eine Verfügung über ein Dauerrechtsverhältnis, und entsprechend den Regeln der Wiedererwägung oder des Widerrufs einer rechtskräftigen Verfügung habe die Behörde in einem ersten Schritt zu prüfen, ob die Gesuchstellenden ausreichende Rückkommensgründe vorbringen würden. Die spezialgesetzliche Regelung in Art. 67 Abs. 1 KEG lege fest, unter welchen Voraussetzungen die Bewilligungsbehörde in einer formell rechtskräftigen Angelegenheit erneut zu handeln habe. Es sei deshalb zu prüfen, ob sich der Sachverhalt, auf den bei der Erteilung der Bewilligung abgestellt worden war, nachträglich derart geändert habe, dass die Verfügung heute als fehlerhaft gelten müsse.

Die Vorbringen der Gesuchstellenden mit Bezug auf die nukleare Sicherheit und Sicherung würden in den Zuständigkeitsbereich des ENSI fallen. Dieses gewährleiste die laufende Aufsicht, und das UVEK verfüge über keinen Anhaltspunkt für die Annahme, die Betreiberin des KKW Mühleberg komme den Anordnungen und Anweisungen des ENSI nicht nach. Das UVEK als Bewilligungsbehörde habe weder die formelle noch die fachliche Kompetenz, eine eigene materielle Sicherheitsprüfung vorzunehmen. Auch wenn sie für einen allfälligen Entzug der Betriebsbewilligung zuständig sei, könne davon ausgegangen werden, der Betrieb entspreche den geltenden Sicherheitsanforderungen, solange das ENSI den Betrieb des KKM zulasse und damit als sicher beurteile. Die Vorbringen der Gesuchstellenden beträfen Aspekte der laufenden Aufsicht des ENSI und stünden teilweise in direktem Zusammenhang mit den Anordnungen, die das ENSI im Nachgang zur Katastrophe in Fukushima getroffen habe. Dies gelte insbesondere auch für die von den Gesuchstellenden angesprochenen Aspekte der Erdbebensicherheit, der Beherrschung eines extremen Hochwassers und für die Kernmantelrisse. Das UVEK erkenne somit in den Vorbringen der Gesuchstellenden keinen zureichenden Grund, um auf die rechtskräftig erteilte Betriebsbewilligung zurückzukommen, weshalb sie auf das Gesuch um Entzug der Betriebsbewilligung nicht eintrete.

Das UVEK auferlegte Ursula Balmer-Schafroth und Mitbeteiligten eine Gesamtgebühr in der Höhe von Fr. 25'060.–. Diesen Betrag setzte es aus Fr. 23'060.– als Gebühr für den Aufwand des Bundesamts für Energie

(BFE) als verfahrensleitender Behörde und Fr. 2'000.– als Entscheidgebühr des UVEK als verfügender Behörde zusammen.

D.
Ursula Balmer-Schafroth und Mitbeteiligte (nachfolgend: Beschwerdeführende) erheben mit Eingabe vom 3. November 2011 beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde gegen diesen Entscheid des UVEK (nachfolgend: Vorinstanz). Sie beantragen, er sei betreffend das Gesuch um Entzug der Betriebsbewilligung aufzuheben und an die Vorinstanz zurückzuweisen. Eventuell sei die verfügte Gebühr des BFE und die Entscheidgebühr aufzuheben und zur Neuprüfung zurückzuweisen. Subeventuell sei die Gebühr des BFE auf einen Höchstbetrag von Fr. 2'000.–, die Entscheidgebühr auf Fr. 1'000.–, eventuell auf gerichtlich zu bestimmende Beträge zu reduzieren.

Zur Begründung führen sie insbesondere aus, die Vorinstanz habe die Bewilligungsentzugsgründe gemäss Art. 67 Abs. 1 KEG ungenügend geprüft. Sie hätte die diesbezüglich geltend gemachten Tatsachen in Erwägung ziehen müssen. Es gehe nicht an, das Nichteintreten mit dem Hinweis auf die laufende Aufsicht durch das ENSI zu begründen. Wenn das ENSI keine Ausserbetriebnahme angeordnet habe, so könne daraus bestenfalls geschlossen werden, nach dessen aktueller Beurteilung sei keine unmittelbare Gefahr mit dem Betrieb des KKW verbunden, nicht aber, es lägen zum vornherein keine erheblichen Sicherheitsmängel vor, die einen Entzug der Betriebsbewilligung rechtfertigen würden. Die Vorinstanz habe selber festgehalten, sie sei für den Bewilligungsentzug zuständig, wenn die Voraussetzungen gemäss Art. 67 Abs. 1 KEG erfüllt seien. Der Standpunkt der Vorinstanz, sie verfüge weder über die formelle noch die fachliche Kompetenz, um eine eigene materielle Sicherheitsprüfung vorzunehmen, sei nicht mit der gesetzlichen Zuständigkeitsordnung gemäss Art. 63 Abs. 1 KEG vereinbar. Die Vorinstanz müsse nicht über die gleichen Fachkenntnisse wie die Aufsichtsbehörde verfügen, könne aber im Sinne der gesetzlichen Ordnung keine Durchwinkbehörde sein. Sie hätte eine eigenständige polizeirechtliche Beurteilung vorzunehmen und könne Gutachten zur Klärung des Sachverhalts einholen.

Die Beschwerdeführenden machen sodann Ausführungen dazu, wann das ENSI die Ausserbetriebnahme anordnen kann, und führen zwei für das KKW Mühleberg relevante Beispiele an, in denen das ENSI Risiken übersehen habe. Das Gesuch um Entzug der Betriebsbewilligung sei deshalb keineswegs völlig unbegründet eingereicht worden.

Zur Gebühr bringen sie vor, weder der angemessene Zeitaufwand noch der angewandte Stundentarif seien ausgewiesen und hinreichend begründet worden. Die Gebühren seien unverhältnismässig hoch, und die Vorinstanz hätte prüfen müssen, ob sie erlassen werden könnten.

E.
Die Vorinstanz beantragt in ihrer Stellungnahme vom 27. Januar 2012 die Abweisung der Beschwerde.

Sie führt aus, vorliegend sei nicht angezeigt gewesen, auf die materiell geltend gemachten Sicherheits- und Aufsichtsmängel im Detail einzugehen und vertieft zu prüfen, ob diese als Bewilligungsentzugsgründe in Frage kämen. Die für die Klärung der Rechtsfrage des Eintretens erheblichen Tatsachen seien ausreichend festgestellt gewesen. Sie habe die geltend gemachten Vorbringen nicht als ausreichende Rückkommensgründe erachtet, sei deshalb nicht auf das Gesuch eingetreten und eine vertieftere Prüfung der geltend gemachten Bewilligungsänderungsgründe sei damit nicht Gegenstand des Verfahrens geworden. Die Nichterfüllung einer angeordneten Massnahme trotz Mahnung im Sinn von Art. 67 Abs. 1 Bst. b KEG stehe vorliegend nicht zur Diskussion.

Die Vorinstanz macht Ausführungen zur Unabhängigkeit des ENSI und dessen Aufgaben. Es bestehe kein Grund für die Annahme, das ENSI nehme diese nicht gewissenhaft wahr. Im Übrigen sei anzumerken, ein Verfahren vor der Bewilligungsbehörde um Wiedererwägung der Betriebsbewilligung könne nicht derart weit gehen, dass es quasi auf eine Überprüfung der Aufsichtstätigkeit des ENSI gegenüber der Beschwerdegegnerin hinauslaufen würde. Das UVEK sei nicht Aufsichtsbehörde über das ENSI und dieses sei nicht Vorinstanz des UVEK. Solange kein begründeter Anlass für Missstände bei der Wahrnehmung der Aufsichtstätigkeit gegenüber der Beschwerdegegnerin bestehe, wäre ein Einschreiten der Bewilligungsbehörde durch Prüfung der Einhaltung der Anforderungen an die nukleare Sicherung und Sicherheit in einem von Gesuchstellenden begehrten Wiedererwägungsverfahren verfehlt.

Sodann begründet die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung die Kostenauferlegung eingehender als im angefochtenen Entscheid: Sie legt dar, welche Stundenansätze sie für verschiedene beteiligte Personen verrechnete und wie viele Stunden angefallen sind. Sie weist darauf hin, ein Gebührenerlass werde nur ausnahmsweise gewährt und die Ängste der Beschwerdeführenden würden kein überwiegendes öffentliches Interesse an

einer Wiedererwägung der Betriebsbewilligung begründen. Sie erachte deshalb einen Gebührenerlass nicht als angezeigt.

F.
Die BKW FMB Energie AG (nachfolgend: Beschwerdegegnerin) verzichtet in ihrer Stellungnahme vom 30. März 2012 auf eigene Anträge, da der Verfahrensgegenstand beschränkt sei und es sich bei den angefochtenen Punkten um Fragen formeller bzw. gebührenrechtlicher Natur handle, die von Amtes wegen zu prüfen seien. Allerdings äussert sie sich zu materiellen Sicherheitsvorbringen der Beschwerdeführenden.

G.
Die Beschwerdeführenden begründen ihre Anträge in den Eingaben vom 2. und 7. April 2012 und insbesondere in den Schlussbemerkungen vom 4. Juni 2012 nochmals. In Letzteren nehmen sie auch Stellung zu den Eingaben der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin. Sie betonen insbesondere, die Vorinstanz habe es unterlassen, die erhobenen Sicherheitsrügen in Hinsicht auf ihre Rechtserheblichkeit gemäss Art. 67 Abs. 1 Bst. a KEG eigenständig zu prüfen und gegebenenfalls in einem zweiten Schritt zu untersuchen, ob die geltend gemachten Tatsachen als erwiesen festgestellt werden können. Zudem habe die Vorinstanz nicht geprüft, ob eine erlassene Auflage oder verfügte Massnahme im Sinn von Art. 67 Abs. 1 Bst. b KEG trotz Mahnung nicht erfüllt worden sei. Zu den Gebühren führen sie namentlich aus, der Aufwand der Vorinstanz sei zu hoch gewesen. Sodann bestehe, wie aus ihren Eingaben hervorgehe, ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Wiedererwägung der Betriebsbewilligung, weshalb die Kostenauflage zu erlassen sei.

H.
Auf weitergehende Vorbringen und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird, soweit entscheidwesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt und eine Vorinstanz gemäss Art. 33 oder 34 VGG entschieden hat. Eine Ausnahme, was das Sachgebiet angeht, ist hier nicht gegeben bzw. die auf dem Gebiet der Kernenergie bestehenden Ausschlussgründe treffen vorliegend nicht zu (vgl. Art. 32 Abs. 1 Bst. e VGG). Das UVEK ist eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG. Demnach ist das Bundesverwaltungsgericht für die Beurteilung der am 3. November 2011 erhobenen Beschwerde gegen die Verfügung des UVEK vom 30. September 2011 zuständig. Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.2 Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Die Beschwerdeführenden haben am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, sind als Anwohner des KKW Mühleberg durch die angefochtene Verfügung besonders berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung. Sie sind deshalb legitimiert.

1.3 Im Beschwerdeverfahren vor Bundesverwaltungsgericht obliegt die Bestimmung des Streitgegenstandes grundsätzlich den Parteien (ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, Rz. 3.198). Der Streitgegenstand definiert sich durch den Gegenstand des angefochtenen Entscheids (dieser bildet das Anfechtungsobjekt) und durch die Parteibegehren, wobei der angefochtene Entscheid den möglichen Streitgegenstand begrenzt (BGE 133 II 181 E. 3.3 mit Hinweis). Nach der Rechtsprechung ist derjenige, auf dessen Begehren bzw. Rechtsmittel nicht eingetreten worden ist, befugt, durch die ordentliche Beschwerdeinstanz überprüfen zu lassen, ob dieser Nichteintretensentscheid zu Recht ergangen ist (BGE 124 II 499 E. 1). In einer Beschwerde gegen einen Nichteintretensentscheid kann somit nur geltend gemacht werden, die Vorinstanz habe zu Unrecht das Vorliegen der Eintretensvoraussetzungen verneint. Damit bleibt der Streitgegenstand auf die Eintretensfrage beschränkt, deren Verneinung

als Verletzung von Bundesrecht mit Beschwerde gerügt werden kann (BGE 132 V 74 E. 1.1). Die beschwerdeführende Partei kann entsprechend nur die Anhandnahme beantragen, nicht aber einen materiellen Entscheid in der Streitsache verlangen. Mit anderen Worten ist auf materielle Begehren nicht einzutreten (vgl. zum Ganzen statt vieler: Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-6922/2011 vom 30. April 2012 E. 1.3 mit Hinweisen; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.164).

Die Beschwerdeführenden beantragen nicht die Überprüfung des gesamten vorinstanzlichen Entscheids, sondern haben den Streitgegenstand auf das Nichteintreten auf das Gesuch um Entzug der Betriebsbewilligung und die Kostenauferlegung beschränkt. Eine materielle Beurteilung des Gesuchs ist nicht Gegenstand dieses Verfahrens, da die Vorinstanz diese selber noch nicht vorgenommen hat.

1.4 Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (vgl. Art. 50 und Art. 52 VwVG) ist somit einzutreten.

2.
Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition. Es überprüft die angefochtene Verfügung respektive das angefochtene Urteil auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens – sowie auf Angemessenheit (Art. 49 VwVG).

3.
Nachfolgend ist zu prüfen, ob die Vorinstanz zu Recht auf das Gesuch um Entzug der Betriebsbewilligung des KKW Mühleberg nicht eingetreten ist.

3.1 Das KEG regelt die Betriebsbewilligung in Art. 19 ff. Es handelt sich um eine so genannte Dauerverfügung, da sie die Beschwerdegegnerin zum fortdauernden Betrieb des KKW berechtigt (RICCARDO JAGMETTI, Energierecht, in: Koller/Müller/Rhinow/Zimmerli [Hrsg.], Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Bd. VII, Basel 2005, Rz. 1523, 5415, 5419 und 5464). Zurzeit ist die Frage der Befristung noch nicht rechtskräftig entschieden (vgl. Sachverhalt Bst. A). Dies ändert aber an der Qualifikation als Dauerverfügung nichts, da sowohl unbefristete wie auch befristete Bewilligungen Dauerverfügungen sein können: Entscheidend ist, dass ihnen wie im vorliegenden Fall ein zeitlich offener Sachverhalt bzw. ein offenes

Tatsachenfundament zu Grunde liegt, das sich während der Geltungsdauer der Verfügung verändern kann (Urteil des Bundesgerichts 2C_572/2010 vom 23. März 2011 E. 7.2; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-1175/2011 vom 28. März 2012 E. 4.3.1 und A-3505, 3516/2011 vom 26. März 2012 E. 9.3.1; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 999; PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 28 Rz. 78).

3.2 In Art. 65 ff. KEG sind die Änderung, Übertragung, der Entzug und das Erlöschen von Verfügungen geregelt (fünfter Abschnitt des sechsten Kapitels). Art. 67 KEG, auf dessen Überprüfung die Anträge der Beschwerdeführenden abzielen, lautet:

> 1 Die Bewilligungsbehörde entzieht die Bewilligung, wenn:
>
> a. die Voraussetzungen für die Erteilung nicht oder nicht mehr erfüllt sind;
>
> b. der Bewilligungsinhaber eine Auflage oder eine verfügte Massnahme trotz Mahnung nicht erfüllt.
>
> 2 Über den Entzug der Rahmenbewilligung entscheidet der Bundesrat.
>
> 3 Der Entscheid des Bundesrates unterliegt der Genehmigung durch die Bundesversammlung.
>
> 4 Mit der Rahmenbewilligung wird auch die Bau- und die Betriebsbewilligung entzogen.
>
> 5 Beim Entzug der Rahmenbewilligung finden die Bestimmungen des VwVG Anwendung.

Es ist nachfolgend zu ermitteln, ob Art. 67 KEG vorliegend anwendbar ist und welche Voraussetzungen sich daraus gegebenenfalls für den Entzug der Betriebsbewilligung ergeben. Ausgangspunkt jeder Auslegung ist deren Wortlaut. Die französisch- und italienischsprachigen Versionen sind hierbei ebenso massgebend wie der deutsche Text, wobei vorliegend keine wesentlichen Unterschiede zwischen den verschiedenen Sprachen auszumachen sind. Ist der Text nicht klar, so ist auf die übrigen Auslegungselemente zurückzugreifen; abzustellen ist insbesondere auf die Entstehungsgeschichte einer Rechtsnorm, ihren Sinn und Zweck sowie die Bedeutung, die ihr im Kontext mit anderen Normen zukommt (vgl. statt vieler BGE 137 V 167 E. 3.1 und 131 II 697 E. 4.1; Urteil des Bun-

desverwaltungsgerichts A-6086/2010 vom 16. Juni 2011 E. 4; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 25 Rz. 3 f.; ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Aufl., Zürich u.a. 2008, Rz. 80 ff.).

3.3 In Art. 67 Abs. 1 KEG ist nicht ausdrücklich von Betriebsbewilligung die Rede, sondern allgemeiner von Bewilligung. Die Norm ist im Abschnitt "Änderung, Übertragung, Entzug und Erlöschen von Verfügungen" eingeordnet, der aufgrund der Verwendung des allgemeinen Begriffs Verfügung auch die Betriebsbewilligung erfasst. Dies ergibt sich auch aus ihrer Systematik: Art. 67 KEG spricht in den Absätzen 2 bis 5 ausdrücklich von der Rahmenbewilligung (vgl. dazu Art. 12 ff. KEG), verwendet hingegen in Abs. 1 den allgemeineren Begriff Bewilligung, woraus sich ergibt, dass die Betriebsbewilligung mitgemeint sein muss. Davon ging auch der Bundesrat in der Botschaft zum KEG aus, zumal er im Zusammenhang mit dieser Norm ausführte, der Entzug der Rahmenbewilligung wirke sich zwar auf die Betriebsbewilligung aus, andererseits müsse ein Entzug der Betriebsbewilligung keine Auswirkungen auf die Rahmenbewilligung haben (vgl. auch Art. 67 Abs. 4 KEG; Botschaft zu den Volksinitiativen "Moratorium Plus – Für die Verlängerung des Atomkraftwerk-Baustopps und die Begrenzung des Atomrisikos [MoratoriumPlus]" und "Strom ohne Atom – Für eine Energiewende und die schrittweise Stilllegung der Atomkraftwerke [Strom ohne Atom]" sowie zu einem Kernenergiegesetz vom 28. Februar 2001, BBl 2001 S. 2665 ff.; nachfolgend Botschaft zum KEG, S. 2790; s.a. JAGMETTI, a.a.O., Rz. 5415, 5418 f., 5464 und v.a. 5468). Art. 67 Abs. 1 KEG ist somit für den Entzug der Betriebsbewilligung massgebend und diesbezüglich näher zu prüfen.

3.4 Aus dem Wortlaut der Norm ergibt sich die Zuständigkeit der Vorinstanz für den Entzug der Betriebsbewilligung, da sie diese erteilt (Art. 19 ff. KEG).

3.5 Art. 67 Abs. 1 KEG sieht den Entzug der Betriebsbewilligung durch die Bewilligungsbehörde vor, wenn die Voraussetzungen für deren Erteilung nicht oder nicht mehr erfüllt sind (Bst. a) respektive wenn der Bewilligungsinhaber eine Auflage oder eine verfügte Massnahme trotz Mahnung nicht erfüllt (Bst. b). Aufgrund des Wortlauts von Art. 67 Abs. 1 KEG ist nicht eindeutig, ob diese beiden Voraussetzungen kumulativ oder alternativ zu verstehen sind, da Bst. a und b weder mit dem Wort "oder" noch mit dem Wort "und" verbunden sind. In der Botschaft zum KEG hat sich der Bundesrat nicht dazu geäussert. Die Systematik des Absatzes, in dem

diese beiden Varianten nacheinander je mit einem Bst. gleichwertig aufgelistet werden, spricht für das Genügen einer der beiden Voraussetzungen (in diesem Sinn wohl auch JAGMETTI, a.a.O., Rz. 5468). Dies ergibt sich insbesondere auch aus der Systematik und dem Wortlaut der französischen Fassung, in der sowohl Bst. a wie auch Bst. b den Einleitungssatz "L'autorité qui a accordé une autorisation la retire" mit "si" fortsetzen, also beide Varianten eigenständig nennen. Für den Entzug einer Betriebsbewilligung genügt es infolgedessen, wenn Art. 67 Abs. 1 Bst. a oder Bst. b alternativ erfüllt sind. Für die Erfüllung des Tatbestands des Bst. a muss deshalb nicht vorgängig gemahnt werden.

3.6 Es bleibt zu prüfen, aus welchem Anlass die Bewilligungsbehörde eine Überprüfung veranlassen oder wann sie auf ein entsprechendes Gesuch eintreten muss.

3.6.1 Da Art. 67 Abs. 1 KEG die Entzugsgründe ausdrücklich nennt, hat eine Überprüfung der Betriebsbewilligung zu erfolgen, wenn ein konkreter, hinreichend begründeter Verdacht besteht, dass ein Entzugsgrund vorliegen könnte. Daran ändert auch die Verantwortung des ENSI für die laufende Aufsicht nichts (vgl. Art. 70 ff. KEG), zumal Art. 72 Abs. 3 KEG den Aufsichtsbehörden (nur) beim Drohen einer unmittelbaren Gefahr die Kompetenz einräumt, umgehend Massnahmen anzuordnen, die von der erteilten Bewilligung oder Verfügung abweichen. Die im bundesverwaltungsgerichtlichen Urteil über die Befristung gemachten Überlegungen zum Verhältnis von Bewilligungs- und Aufsichtsbehörden gelten nicht nur für die Bewilligungserteilung oder die Befristung der Betriebsbewilligung (vgl. insb. E. 3.3 und E. 5.2 des noch nicht rechtskräftigen Urteils des Bundesverwaltungsgerichts A-667/2010 vom 1. März 2012), sondern auch für den Entzug der Betriebsbewilligung, da hierfür ebenfalls die Vorinstanz verantwortlich ist. Demnach trägt die Vorinstanz als Bewilligungsbehörde die Verantwortung für deren Erteilung und auch deren Entzug. Wenn hinreichend Anhaltspunkte für das Vorliegen von Bewilligungsentzugsgründen vorliegen, hat die Vorinstanz diese materiell zu überprüfen und muss hierfür die erforderlichen Sachverhaltsabklärungen veranlassen (vgl. Art. 12 VwVG). In der nachfolgenden Erwägung 3.7 wird darauf eingegangen, ob die Vorbringen der Beschwerdeführenden einen hinreichenden Grund für eine Überprüfung darstellen.

3.6.2 Wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen, bestätigen die allgemeinen Grundsätze zur Anpassung von Verfügungen die spezialgesetzliche Regelung von Art. 67 Abs. 1 KEG, wonach eine Überprüfung zu erfol-

gen hat, wenn sich wesentliche Grundlagen geändert haben (vgl. zur Anwendbarkeit der allgemeinen Grundsätze BGE 127 II 306 E. 7a; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1291/2011 vom 3. Oktober 2011 E. 4.1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 997 ff.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 31 Rz. 35; ANNETTE GUCKELBERGER, Der Widerruf von Verfügungen im schweizerischen Verwaltungsrecht, in: ZBl 2007 S. 293 ff., S. 297; JAGMETTI, a.a.O. Rz. 5418, und 1522 f).

Ob eine Verfügung anzupassen ist, wird gemäss den allgemeinen Grundsätzen in zwei Schritten geprüft. Zunächst ist zu untersuchen, ob ausreichende Gründe vorliegen, um auf eine formell rechtskräftige Verfügung überhaupt zurückzukommen (TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O, § 31 Rz. 30). Diese Frage stellt sich im vorliegenden Fall. Erst in einem zweiten Schritt beurteilt die Behörde die Angelegenheit materiell, wobei sie zwischen dem Interesse an der richtigen Anwendung des objektiven Rechts einerseits und dem Interesse an der Rechtssicherheit und dem Vertrauensschutz andererseits abwägt (BGE 137 I 69 E. 2.3; BGE 127 II 306 E. 7a mit zahlreichen Hinweisen; BVGE 2007/29 E. 4.2; aus der neueren Praxis des Bundesverwaltungsgerichts Urteil A-4777/2011 vom 5. April 2012 E. 5.2 mit zahlreichen Hinweisen; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 997 ff.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O, § 31 Rz. 30, 49 ff.; GUCKELBERGER, a.a.O., S. 298 ff.).

Bei Dauerverfügungen droht eine allfällige Fehlerhaftigkeit auf bestimmte oder gar unbestimmte Zeit fortzudauern, weshalb mit Blick auf das öffentliche Interesse an einer richtigen Rechtsanwendung grundsätzlich ein Anspruch darauf besteht, eine fehlerhafte Verfügung trotz formeller Rechtskraft in Wiedererwägung zu ziehen (BGE 127 II 306 E. 7a; statt vieler auch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4777/2011 vom 5. April 2012 E. 5.2 mit zahlreichen Hinweisen; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 999; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O, § 31 Rz. 40 ff.; GUCKELBERGER, a.a.O., S. 297). Dies kann z.B. der Fall sein, wenn sich der Sachverhalt nachträglich ändert und die Verfügung dadurch fehlerhaft wird. Ein Anspruch auf ein Anpassungsverfahren ergibt sich aus Art. 29 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101), wenn sich die Umstände seit dem ersten Entscheid wesentlich geändert haben oder wenn der Gesuchsteller erhebliche Tatsachen und Beweismittel namhaft macht, die ihm im früheren Verfahren nicht bekannt waren oder die schon damals geltend zu machen für ihn rechtlich oder tatsächlich unmöglich war oder keine Veranlassung bestand (BGE 136 II 177 E. 2.1 und BGE 127 I 133 E. 6 je mit Hinweisen

auf die langjährige Praxis des Bundesgerichts; vgl. statt vieler auch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1175/2011 vom 28. März 2012 E. 4.1 mit Hinweisen; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1042 ff.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O, § 31 Rz. 46; GUCKELBERGER, a.a.O., S. 311 mit zahlreichen Hinweisen).

Die Gesuchstellenden haben darzulegen, weshalb die Verfügung fehlerhaft sein soll. Hierbei fallen nur bedeutsame Mängel ins Gewicht; namentlich dürfen Wiedererwägungsgesuche nicht dazu führen, dass rechtskräftige Verwaltungsentscheide immer wieder infrage gestellt oder Rechtsmittelfristen umgangen werden (BGE 136 II 177 E. 2.1 und 127 I 133 E. 6 je mit Hinweisen; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O, § 31 Rz. 41 ff.; GUCKELBERGER, a.a.O., S. 311).

Der Anstoss zur Anpassung einer Verfügung kann auch von Dritten ausgehen, wenn diese wie vorliegend aufgrund ihrer Nähe zum KKW Mühleberg ein schutzwürdiges Interesse an der Prüfung der Bewilligung haben und, soweit eine anfechtbare Verfügung vorliegt, beschwerdeberechtigt sind (vgl. ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 441; vgl. auch BGE 127 II 306, in dem Dritte den Anstoss zum Verfahren gaben).

3.7 Die Beschwerdeführenden begründeten ihr Gesuch um Entzug der Betriebsbewilligung eingehend und belegten ihre Rügen präzise (vgl. die Zusammenfassung in Sachverhalt Bst. B). Zwar sind die Vorbringen aufgrund der verschiedenen Eingaben etwas unübersichtlich. Jedoch legten sie bereits in ihrem ersten Gesuch vom 21. März 2011 dar, weshalb bezüglich zentraler Sicherheitsaspekte zumindest offene Fragen bestehen und Entzugsgründe im Sinn von Art. 67 Abs. 1 KEG vorliegen könnten. Einzelne Rügen brachten sie bereits in früheren Verfahren vor, andere Aspekte gewannen durch die Ereignisse in Fukushima an Bedeutung und sind neu einzuschätzen. Das Gesuch wurde kurz nach den Ereignissen in Fukushima Daiichi eingereicht, und ein erhöhtes Interesse an einer Prüfung der Sicherheit ist nachvollziehbar. Sodann legten sie dar, weshalb sie einzelne Rügen erst aufgrund der Gewährung der Akteneinsicht und/oder aufgrund eigener Untersuchungen vorbringen konnten. Sie machen mit ihren Vorbringen glaubhaft, dass die Voraussetzungen für den Entzug der Betriebsbewilligung vorliegen könnten und somit ausreichende Gründe vorliegen, um auf die als Dauerverfügung ausgestaltete Betriebsbewilligung zurückzukommen. Da sich der Streitgegenstand im vorliegenden Verfahren von jenem im Verfahren über die Befristung der Be-

triebsbewilligung (vgl. Sachverhalt Bst. A) unterscheidet, kann den Beschwerdeführenden auch nicht vorgehalten werden, sie hätten bereits eine Rechtsschutzgelegenheit gehabt und würden mit ihrem Gesuch den ordentlichen Rechtsmittelweg missachten.

Das Bundesverwaltungsgericht hat bereits im noch nicht rechtskräftigen Urteil über die Befristung der Betriebsbewilligung festgestellt, wichtige Sicherheitsaspekte seien ungeklärt und ein allfälliges Gesuch um Verlängerung der Betriebsbewilligung müsse mit einem Instandhaltungskonzept eingereicht werden (vgl. Sachverhalt Bst. A). Auch aus heutiger Sicht ist die Situation nicht grundlegend anders einzuschätzen. Insbesondere auch mit Blick auf das Vorsorgeprinzip und den hohen Stellenwert der Sicherheit im KEG (vgl. v.a. Art. 4 ff. KEG) ist im Zweifel eine Überprüfung vorzunehmen. Da vorliegend nicht von der Hand zu weisen ist, dass Gründe für den Entzug der Betriebsbewilligung vorliegen könnten, hätte die Vorinstanz auf das Gesuch um Entzug der Betriebsbewilligung eintreten und eine materielle Prüfung vornehmen müssen. Soweit sich die materielle Prüfung mit dem Verfahren zur Befristung der Betriebsbewilligung überschneidet, sind die beiden Verfahren zu koordinieren.

3.8 Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Vorinstanz auf das Gesuch um Entzug der Betriebsbewilligung hätte eintreten müssen und die Beschwerde diesbezüglich gutzuheissen ist. Die Vorinstanz hat eine materielle Prüfung des Gesuchs vorzunehmen.

4.

Die Beschwerdeführenden rügen auch die Gebührenauflage im vorinstanzlichen Verfahren. Da ihr Antrag auf Aufhebung des Nichteintretensentscheids und Rückweisung an die Vorinstanz gutgeheissen wird, hat die Vorinstanz die Gebühren für den Aufwand des BFE und die Entscheidgebühr entsprechend diesem Ausgang des Verfahrens neu zu verlegen. Hierbei hat sie zu prüfen, ob eine Befreiung von der Entscheidgebühr gemäss Art. 3 Abs. 2 Bst. a der Allgemeinen Gebührenverordnung vom 8. September 2004 (AllgGebV, SR 172.041.1) und von der Gebühr für den Aufwand des BFE gemäss Art. 4 Abs. 2 der Verordnung über Gebühren und Aufsichtsabgaben im Energiebereich vom 22. November 2006 (GebV-En, SR 730.05) in Frage kommt.

5.

Abschliessend ist über die Verfahrens- und Parteikosten im vorliegenden Verfahren zu befinden.

5.1 Die Verfahrenskosten sind in der Regel von der unterliegenden Partei zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Vorliegend obsiegen die Beschwerdeführenden. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind der Beschwerdegegnerin die auf Fr. 5'000.– festzusetzenden Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 4bis VwVG sowie Art. 3 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Den Beschwerdeführenden ist der von ihnen geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 5'000.– nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückzuerstatten.

5.2 Gemäss Art. 64 Abs. 1 VwVG kann einer ganz oder teilweise obsiegenden Partei von Amtes wegen oder auf Begehren für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten eine Parteientschädigung zugesprochen werden. Die Beschwerdeführenden sind anwaltlich vertreten; eine Kostennote reichten sie nicht ein. Die Parteientschädigung wird somit aufgrund der Akten (Art. 14 Abs. 2 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]) auf Fr. 7'000.– (inklusive Auslagen und Mehrwertsteuer) festgesetzt. Die Beschwerdegegnerin hat zwar nicht ausdrücklich eigene Anträge gestellt, hat jedoch materiell Stellung zu Vorbringen der Beschwerdeführenden genommen und dadurch ihr Interesse an einer Abweisung der Beschwerde gezeigt. Die Parteientschädigung ist deshalb von der Beschwerdegegnerin zu leisten (Art. 64 Abs. 3 VwVG; vgl. dazu BGE 128 II 90 E. 2).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen gutgeheissen, und die Sache wird zur materiellen Beurteilung des Gesuchs um Entzug der Betriebsbewilligung und zur Neuverlegung der Kosten unter Prüfung eines Gebührenerlasses an die Vorinstanz zurückgewiesen.

2.
Der Beschwerdegegnerin werden Verfahrenskosten im Umfang von Fr. 5'000.– auferlegt. Dieser Betrag ist dem Gericht innert 30 Tagen nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu Gunsten der Gerichtskasse zu überweisen. Die Zustellung des Einzahlungsscheins erfolgt mit separater Post.

3.
Die Beschwerdegegnerin hat den Beschwerdeführenden eine Parteientschädigung von Fr. 7'000.– (inkl. Mehrwertsteuer und Auslagen) zu entrichten.

4.
Den Beschwerdeführenden wird nach Rechtskraft des vorliegenden Urteils der Kostenvorschuss von Fr. 5'000.– zurückerstattet. Hierzu haben die Beschwerdeführenden dem Gericht ihre Kontonummer bekannt zu geben.

5.
Dieses Urteil geht an:

– den Beschwerdeführenden (Gerichtsurkunde)
– die Beschwerdegegnerin (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Gerichtsurkunde)
– das ENSI
– das BFE

Der vorsitzende Richter:	Die Gerichtsschreiberin:
Christoph Bandli	Nina Dajcar

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 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Frist steht still vom 15. Juli bis und mit dem 15. August (Art. 46 Abs. 1 Bst. b BGG). Die Rechtsschrift 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: