

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 25. Mai 2011

681. Anhörung (Etappe 1 des Sachplans geologische Tiefenlager)

A. Ausgangslage

1. Radioaktive Abfälle entstehen beim Betrieb und Rückbau von Kernkraftwerken sowie in Medizin, Industrie und Forschung. Zurzeit lagern die Abfälle in gesicherten Hallen an der Erdoberfläche. Das Kernenergiegesetz (KEG, SR 732.1) gibt vor, dass die in der Schweiz anfallenden radioaktiven Abfälle grundsätzlich in der Schweiz entsorgt werden müssen (Art. 30 Abs. 2 KEG). Die Entsorgung ist deshalb eine nationale Aufgabe. Das KEG schreibt weiter vor, dass die radioaktiven Abfälle so entsorgt werden müssen, dass der dauernde Schutz von Mensch und Umwelt gewährleistet ist (Art. 30 Abs. 3 KEG). Nach heutiger allgemeiner anerkannter wissenschaftlicher Erkenntnis bietet eine geologische Tiefenlagerung dafür die beste Gewähr. Der Bundesrat hat den entsprechenden Entsorgungsnachweis im Inland genehmigt, und zwar 1988 für die schwach- und kurzlebigen mittelaktiven Abfälle (SMA) sowie 2006 für die langlebigen mittelaktiven und hochaktiven Abfälle (HAA). Das schweizerische Konzept der geologischen Tiefenlagerung umfasst ein Pilotlager und vor dem endgültigen Verschluss des Gesamtlagers eine längere Beobachtungsphase. Während dieser Zeit können die eingelagerten Abfälle mit verhältnismässig geringem Aufwand zurückgeholt werden.

2. Das Standortauswahlverfahren für geologische Tiefenlager für radioaktive Abfälle wird im «Sachplan geologische Tiefenlager» geregelt. Der Sachplan ist ein im Raumplanungsgesetz vorgesehenes Planungsinstrument des Bundes für gesamtschweizerisch bedeutungsvolle Infrastrukturanlagen. Am 2. April 2008 verabschiedete der Bundesrat den Konzeptteil des Sachplans. Dieser legt die Sachziele des Bundes sowie Verfahren und Kriterien fest, nach denen das Standortauswahlverfahren für die beiden Lagertypen SMA und HAA durchgeführt werden soll. Das Verfahren ist in drei Etappen gegliedert, die jeweils durch öffentliche Anhörungen und Bundesratsentscheide abgeschlossen werden: 1. Identifizierung geeigneter geologischer Standortgebiete (je für beide Lagertypen), 2. Auswahl von mindestens zwei Standorten je Lagertyp, 3. Standortwahl und Rahmenbewilligungsverfahren für beide Lagertypen. Der Bundesratsentscheid zu Etappe 3 ist somit der Beginn der Bewilligungsverfahren nach KEG (Rahmen-, Bau-, Betriebsbewilligung). Der Konzeptteil beschreibt die verschiedenen Rollen sowie die Zusam-

menarbeit zwischen Bund, Kantonen, betroffenen Gemeinden, Entsorgungspflichtigen und Nachbarstaaten und legt die entsprechenden Pflichtenhefte fest. Der Konzeptteil sieht auch eine Beteiligung der Bevölkerung in den möglichen Standortregionen (regionale Partizipation) vor. Das Bundesamt für Energie (BFE) übernimmt die Führungsrolle im Standortauswahlverfahren und sorgt dafür, dass einerseits die im Sachplan festgelegten Vorgaben eingehalten werden und andererseits die Zusammenarbeit und Kommunikation zwischen allen beteiligten Akteuren gewährleistet sei. Die sicherheitstechnische Beurteilung erfolgt auf Bundesebene durch das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSI), die raumplanerische Bearbeitung durch das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE).

Als Auftakt zur Etappe 1 schlug im Oktober 2008 die Nationale Genossenschaft für die Lagerung radioaktiver Abfälle (Nagra), die für die Langzeitlagerung zuständige Organisation der Abfallproduzenten, aufgrund sicherheitstechnischer Kriterien mögliche geologische Standortgebiete vor. Diese wurden vom BFE am 6. November 2008 bekannt gegeben. Als mögliche Standortgebiete für beide Lagertypen HAA und SMA wurden Zürcher Weinland (betroffene Kantone ZH/TG), Nördlich Lägeren (ZH/AG) sowie Bözberg (AG) bezeichnet, als mögliche SMA-Lagerstandorte zusätzlich Südranden (SH), Jura-Südfuss (SO/AG) und Wellenberg (NW/OW). Zwei der von der Nagra festgelegten Standortgebiete liegen also ganz oder teilweise im Kanton Zürich.

Bis zum Mai 2010 überprüften das ENSI, die Kommission Nukleare Entsorgung (KNE), die Landesgeologie (swisstopo) sowie davon unabhängig die Eidgenössische Kommission für nukleare Sicherheit (KNS) die von der Nagra vorgeschlagenen Standortgebiete hinsichtlich ihrer Vollständigkeit, Sicherheit und bautechnischen Machbarkeit.

B. Einbezug des Kantons Zürich

1. Der Regierungsrat hat sich verschiedentlich mit der Entsorgung radioaktiver Abfälle befasst. So forderte er mehrfach nachvollziehbare Eignungskriterien für ein transparentes Standortauswahlverfahren, das sich nicht auf eine Gesteinsformation und einen einzigen konkreten Standort beschränken darf. Erst die gleichermassen vertiefte Untersuchung mehrerer Standorte erlaubt eine vergleichende Beurteilung verschiedener Optionen. Neben dem Standort Benken sind alle weiteren infrage kommenden Standorte mit der gleichen Ernsthaftigkeit und Gründlichkeit zu prüfen. Wegen der grossen vom Kanton Zürich zu tragenden Sonder- und Zentrumslasten hat sich der Regierungsrat mit Beschluss vom 29. Oktober 2008 gegen ein Tiefenlager auf Kantonsgebiet ausgesprochen.

C. Vernehmlassungsreferendum gemäss Art. 33 Abs. 1 lit. f KV

Es stellt sich die Frage, ob ein Anwendungsfall von Art. 33 Abs. 1 lit. f der Kantonsverfassung (KV, LS 101) vorliege, wonach die Grundzüge der Vernehmlassung des Kantons zu Vorlagen des Bundes, die von grundlegender Bedeutung sind, langfristige Auswirkungen auf die allgemeinen Lebensgrundlagen haben und auf Bundesebene nicht dem Referendum unterstellt sind, dem Volk auf Verlangen zur Abstimmung zu unterbreiten sind.

Das Sachplanverfahren bereitet den Entscheid über die Rahmenbewilligung lediglich vor und hat keine selbstständige Bedeutung. Das Sachplanverfahren endet in seiner dritten Etappe mit dem Entscheid des Bundesrates zum Objektblatt. Gleichzeitig entscheidet dieser über das Rahmenbewilligungsgesuch der Entsorgungspflichtigen gemäss Art. 12 ff. KEG. Aus diesem Verfahrensablauf ergibt sich, dass das Sachplanverfahren im vorliegenden Fall kein unabhängiges Verfahren ist, sondern als vorbereitender Teil des Verfahrens für die Erteilung einer Rahmenbewilligung betrachtet werden muss. Gegen den Genehmigungsbeschluss der Bundesversammlung zu einer Rahmenbewilligung steht das fakultative Referendum auf Bundesebene offen (Art. 48 Abs. 4 KEG). Daher untersteht die vorliegende Stellungnahme nicht dem (kantonalen) Referendum (Ausschlussklausel gemäss Art. 33 Abs. 1 lit. f KV).

D. Fachliche Beurteilung der Unterlagen

Bei einem Tiefenlager für radioaktive Abfälle muss der Sicherheit die grösste Bedeutung beigemessen werden. Entsprechend legt das Standortauswahlverfahren den Schwerpunkt auf die sicherheitstechnischen Kriterien.

Der Ausschuss der Kantone (AdK) mit den betroffenen Kantonen AG, BL, NW, OW, SH, SO, TG und ZH ist das politische Leitgremium des Sachplans geologische Tiefenlager. Der Ausschuss verabschiedete am 29. Juni 2010 eine Stellungnahme, der sich der Regierungsrat grundsätzlich anschliesst. Der Sachplanprozess hat in Etappe 1 die Vorgaben des Konzeptteils eingehalten. Das Verfahren ist bisher korrekt abgewickelt worden und den Anforderungen des Sachplans bezüglich Fairness, Transparenz und Mitwirkung wurde nachgelebt. Die Prozesse der Etappe 1 werden gesamthaft als zielführend beurteilt. Aus Sicht des Regierungsrates sind allerdings einige Präzisierungen anzubringen, auf die im Schreiben an das UVEK einzeln eingegangen werden soll (siehe Dispositiv I).

E. Aufsicht und Überwachung

Der Sachplan geologische Tiefenlager ist in seiner Systematik weltweit gesehen ein Pilotprojekt. Nicht nur die zu entsorgenden Abfälle, sondern auch das Rahmenbewilligungsverfahren bis zum Verschluss der Tiefenlager sind durch eine beispiellose Langzeitlichkeit gekennzeichnet. Ein solches Programm bedingt eine umfassende, kompetente und unabhängige Aufsicht, für die gesamte Kette der Sicherheitskultur: von der betriebsinternen Qualitätssicherung bis zur technischen und politischen Überwachung des Programms. Es muss sichergestellt werden, dass die Nagra und das ENSI ihre Aufgaben umfassend und ungehindert wahrnehmen können.

F. Bereitstellung ausreichender Mittel auch für andere Akteure

Die Durchführung und Begleitung des Sachplans geologische Tiefenlager ist ein lang andauerndes und anspruchsvolles Unternehmen für alle Beteiligten. Entsprechend ist eine ausreichende fachliche und finanzielle Unterstützung der Standortkantone und -regionen durch den Bund zu gewährleisten.

G. Folgerung des Regierungsrates

Der Regierungsrat befürwortet das Sachplanverfahren und wird sich auch in Zukunft aktiv und kritisch in dieses einbringen. Er erwartet auch von den anderen möglichen Standortkantonen eine ähnliche Grundhaltung. Besondere Beachtung wird der Regierungsrat den Themen der Sicherheit und der Vergleichbarkeit der Datenlage zwischen den Standortgebieten schenken. Diese Themen werden auch in den Stellungnahmen von Zürcher Gemeinden und Regionen, die dem Regierungsrat vorliegen, sowie vom AdK kritisch hervorgehoben.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation:

Mit Schreiben vom 23. August 2010 haben Sie uns Gelegenheit gegeben, zum Sachplan geologische Tiefenlager Etappe 1 Stellung zu nehmen. Wir danken für diese Gelegenheit und äussern uns wie folgt:

Wir befürworten das Sachplanverfahren. Der Kanton Zürich konnte sich in angemessener Weise in das Verfahren einbringen. Dieses gewährleistet die notwendige Transparenz, Nachvollziehbarkeit, Verbindlichkeit

und offene Kommunikation sowie die Mitwirkung der Standortregionen. Wir erwarten von den anderen möglichen Standortkantonen eine ähnliche konstruktive Grundhaltung zum Sachplanverfahren. Besondere Beachtung werden wir den Themen Sicherheit und Vergleichbarkeit der Datenlage zwischen den Standortgebieten schenken.

Bei einem Tiefenlager für radioaktive Abfälle muss der Sicherheit die grösste Bedeutung beigemessen werden. Entsprechend legt das Standortauswahlverfahren den Schwerpunkt auf die sicherheitstechnischen Kriterien.

Der Ausschuss der Kantone (AdK) als politisches Leitgremium des Sachplans geologische Tiefenlager verabschiedete am 29. Juni 2010 eine Stellungnahme zum Stand der Etappe 1. Wir stimmen den Empfehlungen bzw. Forderungen des AdK zu. Auch wir sind der Auffassung, dass der Sachplanprozess in Etappe 1 die Vorgaben des Konzeptteils eingehalten hat und das Verfahren bisher korrekt durchgeführt worden ist. Den Anforderungen des Sachplans bezüglich Fairness, Transparenz und Mitwirkung wurde – den Aufgaben der Etappe 1 entsprechend – nachgelebt. Die Prozesse der Etappe 1 werden gesamthaft als zielführend beurteilt. Wir stellen aber folgende Forderungen an das Auswahlverfahren:

- *Schrittweises, systematisches Vorgehen:* Die kommende Etappe 2 (Auswahl von mindestens zwei Standorten je Lagertyp) ist tatsächlich als Einengungsschritt zu nutzen; ein Weiterzug beispielsweise aller drei potenziellen Standortgebiete für hochaktive Abfälle (HAA) ohne verbesserte Datenlage und Kenntnisse entspräche nicht dem Etappiergedanken und würde der Glaubwürdigkeit des Verfahrens schaden. Der regelkonformen und stufengerechten Umsetzung des Sachplankonzepts ist gegenüber der Einhaltung des Zeitplans Vorrang einzuräumen.
- *Geeignete geologische Standortgebiete:* Wegen des im Zürcher Weinland geführten Entsorgungsnachweises besitzt das geologische Standortgebiet Zürcher Weinland (Standortregion Zürich Nordost) gegenüber den Gebieten Nördlich Lägeren (Standortregion Lägern-Nord) und Bözberg eine bessere erdwissenschaftliche Datengrundlage. Dies macht eine vergleichende Bewertung dieser drei Standortgebiete oder gar die Favorisierung eines der Gebiete schwierig bzw. praktisch unmöglich. Von einer gleichermassen vertieften Untersuchung mehrerer Standorte, wie sie die Kantone bereits 2004 gefordert haben, kann also nicht gesprochen werden. Dies wiegt umso schwerer, als Bözberg und Nördlich Lägeren bisher nicht erkannte, für einen Lagerstandort jedoch ungünstige tektonische Voraussetzungen aufweisen könnten. Es ist daher sicherzustellen, dass die tatsächliche Vergleich-

- barkeit der Standortgebiete hergestellt wird und für die Etappe 2 eine gleichwertige Datengrundlage vorliegt. Hier sei vermerkt, dass sich im Entsorgungsnachweis 2002 erst mit der Tiefbohrung Benken herausstellte, dass der noch aufgrund der vorgängigen 3D-Seismik vermutete Permokarbondrog im Zürcher Weinland nicht vorhanden ist.
- *Provisorischer Planungssperimeter und Objektblätter*: Diese sind für uns nachvollziehbar.
 - *Schutz der geologischen Standortgebiete*: Der Aufzählung der wesentlichen Gefährdungen ist nichts beizufügen. Hingegen ist die Frist der Prüfung von Gesuchen für Bohrungen im Rahmen der Erstellung von Erdwärmennutzungsanlagen durch das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSI) mit drei Monaten zu lang bemessen. Ausserdem ist nochmals zu prüfen, ob der Schutz der geologischen Standortgebiete auf eine solidere rechtliche – und damit auch planungsrechtliche – Grundlage abgestützt werden kann.
 - *Provisorische Standortregionen*: Eine Eingrenzung der Standortregionen ist für uns nachvollziehbar. Nach unserem Verständnis sollen die Anpassungen in Etappe 2 gleich flexibel wie in Etappe 1 und wieder gemeinsam mit den Regionen erfolgen.
 - *Regionale Partizipation*: Wir empfehlen, bei der Gestaltung der regionalen Partizipation den Standortregionen Freiräume zu lassen und die regionalen Interessen möglichst breit einzubeziehen, dabei allerdings auf die Einhaltung grundsätzlicher Vorgaben zu achten (wie Repräsentativität der regionalen Gruppierungen und der Interessen in den Sachplangremien, Entscheidungsregeln, Höhergewichtung der im Planungssperimeter liegenden Gemeinden).
 - *Entwicklung der Beurteilungsmethodik*: Die Beurteilung der verschiedenen Standortvorschläge nach den Gesichtspunkten von Raumplanung, Umwelt und sozioökonomischen Auswirkungen wird in Etappe 2 mit einer einheitlichen Methodik durchgeführt. Da damit aber gesellschaftliche Gesichtspunkte nur unzureichend abgebildet werden, empfehlen wir zusammen mit dem AdK die Durchführung regionaler, zwischen den Standortregionen vergleichbarer Studien zum gesellschaftlichen Zusammenhalt und zu Imagefragen.
 - *Aufsicht und Überwachung*: Der Sachplan geologische Tiefenlager ist in seiner Breite und Systematik weltweit gesehen ein Pilotprojekt. Nicht nur die zu entsorgenden Abfälle, sondern auch das Auswahl- und das nachfolgende Rahmenbewilligungsverfahren bis zur Beobachtungsphase und zum Verschluss der Tiefenlager sind durch eine beispiellose Langzeitlichkeit gekennzeichnet. Führung und Begleitung eines solchen Programms bedingen eine umfassende, kompetente

und unabhängige Aufsicht. Damit ist die gesamte Sicherheitskette gemeint: von der betriebsinternen Qualitätssicherung bis zur technischen und politischen Überwachung des Programms. Es muss sichergestellt werden, dass die Nagra ihrem (Forschungs- und Umsetzungs-)Auftrag zur Gewährleistung der Langzeitsicherheit fachlich und finanziell unabhängig nachkommen kann. Auch die Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörde ENSI und des ENSI-Rats ist auszubauen, unter anderem durch die Verstärkung der regulatorischen Sicherheitsforschung. Die einschlägigen Kommissionen des Bundes sind aufzuwerten; kompetente, eigenständige Drittmeinungen, auch unter Zuzug externer Expertisen, sind unabdingbar.

- *Bereitstellung ausreichender Mittel auch für andere Akteure:* Die Durchführung und Begleitung des Sachplans geologische Tiefenlager ist ein lang andauerndes und anspruchsvolles Unternehmen für alle Beteiligten. Entsprechend ist eine ausreichende fachliche und finanzielle Unterstützung der Standortkantone und -regionen durch den Bund zu gewährleisten.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates und an die Baudirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi