



Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 85 62
Fax: +41 61 267 85 72
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

Eidgenössisches
Nuklearsicherheitsinspektorat
Industriestrasse 19
5200 Brugg

Basel, 2. Juli 2014

Regierungsratsbeschluss vom 1. Juli 2014

Stellungnahme des Kantons Basel-Stadt zur Vernehmlassung des Arbeitsgruppenberichts zur IDA NOMEX-Massnahme 18

Sehr geehrter Herr Altdorfer

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme betreffend Überprüfung des Zonenkonzeptes.

1. Allgemeines

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt begrüsst die Überprüfung des Zonenkonzeptes, mit dem Ziel, Lehren aus den Geschehnissen in Fukushima zu ziehen. Er hat dies im März auch bei der ebenfalls wegen den Ereignissen in Fukushima durch den Bundesrat angeordneten Überprüfung der Referenzszenarien getan. Die Referenzszenarien sind nach dem Verständnis des Regierungsrates die entscheidende Basis für das Zonenkonzept. Dieses wiederum ist das Hilfsmittel, um Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung zeit- und lagegerecht vorbereiten und im Ereignisfall auslösen zu können.

Der Regierungsrat ist sehr erstaunt darüber, dass das Zonenkonzept nun vor dem Entscheid bezüglich der zukünftigen Referenzszenarien erstellt und in die Vernehmlassung gegeben worden ist. Die Abhängigkeit von Zonenkonzept und Referenzszenarien wird im Bericht explizit erwähnt (Kapitel 2 „Ausgangslage“, S. 4) ohne näher darauf einzugehen.

Der Zweck der Zonen wird in Artikel 2 der Verordnung über den Notfallschutz in der Umgebung von Kernanlagen wie folgt umschrieben: „Besondere Vorbereitungen werden dort getroffen, wo sie aufgrund der **zeitlichen Verhältnisse und der möglichen Auswirkungen** eines Unfalls notwendig sind“. Die Ereignisse in Fukushima haben gezeigt, dass bei Versagen eines AKW die Freisetzung von Radioaktivität früher einsetzen, länger andauern und grössere räumliche und zeitliche Folgen haben kann, als dies bisher in der Schweiz für den Notfallschutz angenommen worden ist. Zum ersten Kriterium, den zeitlichen Verhältnissen, ist in den bisherigen Berichten nichts zu finden. So geht der Bericht zur Überprüfung der Referenzszenarien zukünftig zwar nicht nur von grösseren sondern auch von länger andauernden Freisetzungen aus. Über mögliche Konsequenzen auf die zur Verfügung stehende Zeit, in bestimmten Gebieten um ein AKW Notfallschutzmassnahmen treffen zu können, finden sich keine Angaben. Auch im vorliegenden Bericht zum Zonenkonzept gibt es dazu keine Ausführungen. Übungen wie die Gesamtnotfallübung

2013 „Odysseus“ haben jedoch gezeigt, dass bei grösseren Freisetzungen von Radioaktivität Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung innert wenigen Stunden auch in Entfernungen von 40-50 km getroffen werden müssten.

Bezüglich der Auswirkungen geht der Regierungsrat im Folgenden davon aus, dass das zukünftige grösste Referenzszenario eine grössere Freisetzung von Radioaktivität haben wird als das aktuell grösste Szenario, das sog. Szenario A3. Im Bericht der Arbeitsgruppe zur IDA NOMEX-Massnahme 14 „Überprüfung der Referenzszenarien“, S. 2, steht, dass „der Einbezug von Szenarien mit schwerwiegenden Auswirkungen (verglichen mit den aktuellen Szenarien) sinnvoll für die Planung von Notfallschutzmassnahmen ist.“ Im jetzt vorliegenden Bericht findet sich in Kapitel 3.3 Erkenntnisse aus Fukushima, S. 7, die Passage „Fukushima hat dazu geführt, dass in der schweizerische Notfallplanung grössere Freisetzungen radioaktiver Stoffe angenommen werden als bisher“. Konsequenzen hat dies bereits für die vorzeitige Verteilung der Kaliumjodidtabletten an die Bevölkerung gehabt. Bei der Revision der Jodtablettenverordnung wurde der Radius der Vorverteilung an die Bevölkerung um ein KKW herum von 20 km auf 50 km erhöht, was der Regierungsrat ausdrücklich begrüsst hat. Gründe dafür waren die distanzmässig grösseren erheblichen Auswirkungen sowie die allenfalls zu knappe Zeit für eine Abgabe an die Bevölkerung, wenn das Ereignis bereits begonnen hat (vgl. Erläuterungen u.a. zu Art. 4 Abs 2, Vernehmlassung Revision Jodtabletten-Verordnung, Juli 2013).

Der Bericht sieht keine Anpassung der Zonengrössen vor, was der Regierungsrat nicht nachvollziehen kann. Es scheint offensichtlich, dass bei grösseren und längeren Freisetzungen von Radioaktivität der Umkreis um ein Kernkraftwerk, in welchem Schutzmassnahmen zeitkritisch notwendig werden, grösser ist als bei den heutigen Referenzszenarien. Dies wird in der Aktennotiz des ENSI vom 6.9.2013 über die „Überprüfung der Referenzszenarien für die Notfallplanung in der Umgebung der Kraftwerke“ klar aufgezeigt. Bereits eine 10x grössere Freisetzung von Radioaktivität als beim heutigen maximalen Referenzszenario hat erhebliche Auswirkungen, je nach Wetterlage, weit über die 20km der Zone-2-Begrenzung hinaus. Ein geschützter Aufenthalt gemäss Dosis-Massnahme-Konzept (DMK) kann bei mittlerer Wetterlage bis 50km und bei ungünstigem Wetter bis zu 80 km nötig sein. Die auf Schweizer Werke skalierte Freigabe aus Fukushima entspricht rund 100x mehr als beim heutigen maximalen Szenario und würde somit eine noch grössere Distanz massgich kontaminieren. Als mangelhaft stuft der Regierungsrat die Tatsache ein, dass über die zeitlichen Verhältnisse keine Aussagen gemacht werden.

Der Schutz der Bevölkerung muss nach Ansicht des Regierungsrates an oberster Stelle stehen. Es gibt diesbezüglich nur beschränkte Möglichkeiten. Dazu gehören als wichtigste Massnahmen neben der rechtzeitigen Alarmierung der geschützte Aufenthalt, die vorsorgliche oder nachträgliche Evakuierung sowie die Einnahme von Jodtabletten. Diese Massnahmen sind für alle Gebiete, die von einem AKW-Unfall massgeblich betroffen sein können, dieselben. Viele der Massnahmen sind im Ereignisfall gegebenenfalls rasch umzusetzen, und zwar im Hinblick auf die Wolkenphase wie auch die nachfolgende «Bodenphase» (die schon nach einem Tag beginnen und Jahre dauern kann). Die Bevölkerung, die in der Wolkenphase Schutz gesucht hat, kann kaum länger als ein oder zwei Tage in den Schutzräumen bleiben. Wie sie nachträglich allenfalls evakuiert, betreut und versorgt werden soll, muss in einer zweckmässigen räumlichen Ausdehnung vorbereitet sein. Daneben gibt es eine Reihe weiterer, „flankierender“ Massnahmen, die für den Schutz der Bevölkerung wichtig sind. Dazu gehören die Planungen der Einsätze der Blaulichtorganisationen im kontaminierten Gebiet, das Sicherstellen von sicheren Kommunikationsverbindungen, Messkonzepte für Nahrungsmittel und Bodenbelastungen, das Einrichten von Betreuungsstellen, Vorbereitung von Informationen für die Bevölkerung oder die Ausbildung der Führungs- und Einsatzkräfte. Diese Massnahmen müssen gut vorbereitet sein – insbesondere wenn sie fast „automatisch“ oder innert weniger Stunden und Tagen ablaufen sollen - und dies passiert nur, wenn entsprechend grosse Zonen bezeichnet sind, wo dies zu geschehen hat. Die Einsatzorganisationen müssen sich mit Problemen wie der Bevölkerung, die Schutz gesucht hat und versorgt und betreut werden will, bereits vor Ereigniseintritt beschäftigt haben und wissen, was für Optionen sie für die Bevölkerung haben. Um den unbestrittenen Bedarf an besseren Vorbereitungen

für grössere Distanzen um ein AKW, d.h. der heutigen Zone 3 gerecht zu werden, schlägt der Bericht zwar sog. „Planungsgebiete“ vor. Allerdings bleibt der Bericht sehr ungenau, was damit gemeint ist. Die Zeitfrage beispielsweise wird auch hier ignoriert. Es wird offenbar davon ausgegangen, dass ausserhalb der heutigen Zone 2 die Zeit keinen limitierenden Faktor für die Anordnung und Umsetzung von Schutzmassnahmen darstellt.

Der Regierungsrat ist klar der Meinung, dass die Einführung von Planungsgebieten nicht genügt. Es braucht eine Erweiterung der Zone 2 auf mindestens 50 km mit klaren Planungsvorgaben: auch ausserhalb der 20 km braucht es auf Basis der Zeitkritikalität und der möglichen Auswirkungen im Ereignisfall vorbereitete Notfallschutzmassnahmen, die nach der Anordnung sehr schnell oder gar „automatisch“ umgesetzt werden, wie dies heute für die Zonen 1 und 2 der Fall ist.

2. Beurteilung

Der Bericht ist auf der fachtechnischen Ebene wenig präzise und konkret. Nachfolgend ist dies am Beispiel der Argumentation gegen eine Vergrösserung der Zonen aufgezeigt.

Zonen und Planungsgebiete

Im Bericht wird der Notwendigkeit, auch in der heutigen Zone 3 Schutzmassnahmen vorzubereiten, über den Begriffswechsel von „Zone 3“ zu „Planungsgebiete“ Rechnung getragen (Empfehlung 2). Über die Planungsgebiete steht: „Die Definition von Planungsgebieten hingegen stellt ein sinnvolles Mittel dar, um Gebiete zur Vorbereitung von Massnahmen vorzugeben“ (Zusammenfassung, S. 3). Argumentiert wird, dass sich diese Massnahmen nicht in kreisförmigen Zonen um ein AKW anordnen lassen sondern situativ umzusetzen sind. Eine Zone sei nicht notwendig, da „das Zonenkonzept primär der (kreisförmigen) Anordnung und Umsetzung von Notfallschutzmassnahmen dient“. Unseres Erachtens stimmt dies nicht. Eine Zonenerweiterung muss nicht – wie im Bericht impliziert wird - automatisch die flächendeckende Auslösung von Massnahmen auf einer grösseren Fläche zur Folge haben. Es ist klar zu unterscheiden zwischen der Planung von Massnahmen und der Auslösung/Anordnung von Massnahmen. In der Zone 1 ist das Gebiet heute deckungsgleich: eine Evakuierung ist für die ganze Zone 1 geplant und würde im Bedarfsfall auch automatisch für die ganze Zone angeordnet. In Zone 2 werden die geplanten Massnahmen hingegen nicht zwingend für die ganze Zone 2 sondern für vorbestimmte Sektoren lageabhängig ausgelöst. Dieses Prinzip kann, abhängig von den einzelnen Massnahmen, auch auf eine grössere Zone 2 angewendet werden. Der Vorteil einer vergrösserten Zone 2 an Stelle eines Planungsgebietes wäre eine bessere, klar vorgegebene Planung mit einer raschen Auslösemöglichkeit im Ereignisfall.

Scharfe Grenze von Notfall- und Krisenmanagement

Der Bericht versucht, eine scharfe Grenze zwischen Notfallmanagement und Krisenmanagement zu ziehen, wobei unter Notfallmanagement die ersten schnellen Reaktionen und unter Krisenmanagement die längerfristigen Massnahmen zu verstehen sind (Kapitel 3.1 Zielsetzung, S. 5). Das Krisenmanagement komme ohne das für den Notfallschutz konzipierte Zonenkonzept aus, so der Bericht. Für das Krisenmanagement wird davon ausgegangen, dass genügend Zeit zur Verfügung steht, um die Details von Massnahmen noch situationsgerecht, z.B. auf Basis von Messungen der Radioaktivität, anordnen zu können. Dieser Ansatz impliziert, dass die Planung für das Krisenmanagement nicht in gleichem Masse sichergestellt ist wie für das Notfallmanagement. Präzise dargestellt wird dies nicht. Die Grenze von Notfall- zu Krisenmanagement stellt wiederum die Zone 2 zur Zone 3 dar. Eine Verschiebung der Grenze weiter vom AKW weg oder eine Übergangzone, in der beide Arten der Krisenbewältigung möglich sind, wird nicht in Erwägung gezogen. Der Regierungsrat sieht den Ansatz der scharfen Trennung von Notfallmanagement und Krisenmanagement vielmehr als ein zusätzliches Argument, die Zonen, in der Massnahmen vorbereitet sind, die rasch umzusetzen sind, grossräumig genug sein müssen und berücksichtigt, dass ein neues Referenzszenario grössere Freisetzungen von Radioaktivität haben wird.

3. Anträge

Der Regierungsrat beantragt:

1. Der Bericht soll konkret auf die Referenzszenarien mit den grösseren und längeren Radioaktivitätsfreisetzungen 10x und 100x ausgerichtet werden (gemäss den Überlegungen unter Allgemeines). Dabei sind den Auswirkungen und den zeitlichen Gegebenheiten Rechnung zu tragen. Alternativ ist auf eine Überarbeitung zu warten, bis der Entscheid für die neuen Referenzszenarien gefallen ist.
2. Die Zone 2 soll – als minimale Konsequenz auf die zu erwartenden grösseren Referenzszenarien - mindestens auf 50 km erweitert werden. Grössere Szenarien haben grössere Radien mit erheblichen Auswirkungen. Für eine Ausweitung der Zone spricht insbesondere auch die beschlossene Ausweitung der Jodtablettenverteilung auf 50 km (die ja als Einzelmassnahme nichts bringt). Die Jodtablettenverteilung an die Haushalte gehört heute zu den vorsorglich geplanten, im Ereignisfall schnell zu ergreifenden Notfallschutzmassnahmen der aktuellen Zonen 1 und 2.
3. Im Konzept ist korrekt zu unterscheiden zwischen Planung und Anordnen/Auslösen von Massnahmen.
4. Es ist eine umfassende Konzeption für die Bewältigung eines KKW-Ereignisses zu erarbeiten und in dieser ist auch die Vorbereitung von Massnahmen der Bodenphase in potenziell betroffenen Gebieten zu integrieren.

Mit freundlichen Grüssen

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatschreiberin