

A-Post  
Bundesamt für Energie  
Sektion Kernenergierecht  
3003 Bern

Olten, 25.02.2019

Ihr Schreiben vom 30. November 2018

Dokumentenklassifizierung: nicht klassifiziert

SN-B-18.086

## **Vernehmlassung zur Revision der Verordnung über den Stilllegungsfonds und den Entsorgungsfonds für Kernanlagen (SEFV): Stellungnahme swissnuclear**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zur Teilrevision der Stilllegungs- und Entsorgungsfondsverordnung Stellung nehmen zu können.

### **Allgemeine Bemerkungen**

Swissnuclear ist der Branchenverband der Schweizer Kernkraftwerksbetreiber und vertritt deren gemeinsame Interessen gegenüber Öffentlichkeit, Politik und Verwaltung. Swissnuclear unterstützt die Kernanlagen beim sicheren und nachhaltigen Betrieb sowie in den weiteren Phasen des Betriebszyklus und setzt sich für die Optimierung der internen und externen Rahmenbedingungen ein. Die Mitgliedunternehmen von swissnuclear betreiben die Schweizer Kernkraftwerke Beznau, Gösgen, Leibstadt und Mühleberg, die zuverlässig rund 35 % des heimischen Stroms erzeugen und damit einen wesentlichen Beitrag zur Energieversorgung der Schweiz, insbesondere im Winter, leisten. Sie betreiben ebenfalls das Zwischenlager Würenlingen (Zwilag).

## I. ZUSAMMENFASSUNG

Die Betreiber der Schweizer Kernkraftwerke stellen folgende Anträge zu den wesentlichen Elementen der vorliegenden Revision:

- **Anhang 1 Abs.1 und 2, Anlagerendite und Teuerungsrate:** Keine Änderung von Anlagerendite und Teuerungsrate und somit keine Reduktion der bereits konservativen Realrendite von 2 %.
- **Art. 13a, Rückerstattung:** Beibehaltung der aktuellen Regelung, welche bei einer Überdeckung in den Fonds eine Rückerstattung ermöglicht.
- **Art. 21 Abs. 2, Vertretung der Eigentümer in der Kommission, sowie Art. 22 Abs. 1<sup>bis</sup>, Vertretung der Eigentümer in den Ausschüssen und Fachgruppen:** Verzicht auf die Reduktion der Eigentümervertreter auf höchstens ein Drittel der Sitze in den Fondsgremien. Die Eigentümer sollen wie bis anhin die Hälfte der Sitze in den Fondsgremien besetzen können.
- **Art. 8 Abs. 1, Art. 8a Abs. 1 lit. a und Abs. 2, sowie Anhang 1 Ziffer 3, Pauschaler 30 %-Sicherheitszuschlag:** Streichung des nun durch die neue Kostengliederung obsolet gewordenen pauschalen 30 %-Sicherheitszuschlags.

## II. GENERELLE BEMERKUNGEN ZUR STOSSRICHTUNG DER REVISION

Für die Stilllegung der Kernanlagen in der Schweiz und die Entsorgung der radioaktiven Abfälle sind die Eigentümer verantwortlich. Damit die dafür erforderlichen finanziellen Mittel zur Verfügung stehen, wenn die Kernanlagen vom Netz gehen, hat der Gesetzgeber mit dem Stilllegungs- und dem Entsorgungsfonds ein Finanzierungsinstrument geschaffen. Der diesem Modell zugrunde liegende Gedanke ist das rechtlich verselbständigte Ansparen der Mittel durch die Eigentümer der Kernanlagen unter der Aufsicht des Bundes. Die in den Fonds angesparten Gelder gehören wirtschaftlich betrachtet den Beitragspflichtigen.

Unter den Gesichtspunkten der Eigentumsgarantie und der Wirtschaftsfreiheit ist ein solches Modell vertretbar, solange die konkrete Ausgestaltung verhältnismässig bleibt. Die vorliegende Revision der SEFV führt jedoch zu einer massiven Verletzung des Verhältnismässigkeitsgebots. Dabei sind insbesondere die folgenden Änderungen weder nachvollziehbar noch akzeptabel:

Die Reduktion der Realrendite von 2 % auf 1,6 % ist angesichts der seit Bestehen der Fonds erzielten Rendite und mit Blick auf den äusserst langfristigen Anlagehorizont nicht zu begründen. Sie entzieht den Beitragspflichtigen unnötig Mittel in Milliardenhöhe, die für Investitionen andernorts fehlen. Gleichzeitig sind diese Unternehmen – direkt oder indirekt – auch die grössten Betreiber von Wasserkraftwerken in der Schweiz. Allein für die notwendigen Investitionen in Unterhalt und Ersatz sind jährlich 500 Millionen Schweizer Franken erforderlich. Nur wenn diese Mittel zur Verfügung stehen, können die Eigentümer den zentralen Beitrag an die künftige Versorgung leisten, den Bund, Parlament und Stimmbevölkerung ihr im Rahmen der Energiestrategie 2050 beimessen.

Das Verbot, überschüssige Mittel in den Fonds an die Eigentümer zurückzuerstatten, führt dazu, dass enorme Summen auflaufen und weit über hundert Jahre lang blockiert bleiben. Bereits heute liegen die in den Fonds angesparten Mittel über den Sollwerten. Erzielen die Fonds wie bis anhin eine höhere Rendite als gesetzlich vorgeschrieben, wächst die Überdeckung weiter an. Zusätzlich verstärkt wird dieser Effekt durch die höheren Beiträge der Beitragspflichtigen aufgrund der vorgeschlagenen Senkung der Realrendite.

Die Reduktion der Vertretung der Eigentümer in den Gremien beschneidet und marginalisiert deren Mitwirkung bei grundlegenden Entscheiden betreffend der Verwaltung der Fonds. Dafür besteht kein Grund. Die heutige Regelung gewährleistet die Unabhängigkeit der Organe, indem sie die Kommission auf 11 Mitglieder beschränkt und den Eigentümern nicht mehr als die Hälfte der

Sitze zugesteht. Wegen der solidarhaftungsähnlichen Nachschusspflicht haben sie zudem selber das grösste Interesse an der ausreichenden Äufnung der Fonds und an der sorgfältigen Verwaltung der darin enthaltenen Mittel. Demgegenüber führt die vorgeschlagene Änderung zum Verlust von Expertise.

Die vorgeschlagenen Änderungen führen – zusammen mit den bereits bestehenden Kompetenzen des UVEK, die Vorgaben für die Kostenstudien, Anlagerendite und Teuerung sowie die definitive Höhe der Stilllegungs- und Entsorgungskosten festzulegen – *de facto* zum Entzug jeder Form von Mitsprache bzw. zu einer Enteignung. Dem steht gegenüber, dass die Betreiber weiterhin die volle Verantwortung für die Übernahme der Kosten von Stilllegung und Entsorgung tragen. Die Revision schafft damit ein stossendes Ungleichgewicht zwischen Rechten und Pflichten der Beitragspflichtigen. Berücksichtigt man die Mehrfachrolle des Bundes als Gesetz- bzw. Verordnungsgeber, Partei und Aufsicht, wirkt dies umso stossender.

Obwohl wir die vorliegende Revision der SEFV in weiten Teilen ablehnen, begrüssen wir einige der vorgeschlagenen Änderungen ausdrücklich, so etwa die Einführung eines effizienteren Rückforderungsprozesses und den Verzicht auf einen generellen Sicherheitszuschlag. Diese Anpassungen sind beide sachlich richtig und waren bereits vor der Revision in der Verwaltungskommission diskutiert worden: Der effiziente Rückforderungsprozess reduziert den administrativen Aufwand. Der Sicherheitszuschlag ist mit der Umsetzung der Kostengliederung in der Kostenstudie 2016 obsolet geworden, ein Beibehalten wäre eine unangemessene Kumulation der Zuschläge.

### III. ZU DEN EINZELNEN BESTIMMUNGEN

Zum besseren Verständnis ordnen wir unsere Anträge nachfolgend thematisch.

#### 1 ANLAGERENDITE, TEUERUNGSRATE UND SICHERHEITZUSCHLAG

##### 1.1 Höhe der Anlagerendite und der Teuerungsrate

Anhang 1 Abs.1 und 2

Antrag: Keine Änderung von Anlagerendite und Teuerungsrate.

Begründung:

**Höhe der Realrendite.** Die in der SEFV vorgegebene Realrendite von 2 % wird seit Jahren nicht nur erreicht, sondern deutlich übertroffen. Beide Fonds sind auf Kurs. Selbst die schwierigen Börsenjahre zu Beginn des neuen Jahrhunderts (Dotcom-Blase 2000–2003 und Finanzkrise 2007–2008) wurden aufgefangen. Die durchschnittlich erzielte Realrendite des Stilllegungsfonds beträgt seit seiner Gründung im Jahr 1985 bis Ende 2017 4,25 %, jene des Entsorgungsfonds seit 2002 3,57 %. Per Ende 2018 liegt das Fondsvermögen auch wieder über dem Soll.

Die Begründung des Bundes für die Senkung – nämlich die risikolosere Anlagestrategie – greift zu kurz. Denn die Realrendite setzt sich aus einem risikolosen Zinssatz sowie einer Risikoprämie zusammen. Auch bei einer zukunftsgerichteten Betrachtung ist eine Realrendite von 2 % für die heute gültigen Anlagestrategien der Fonds eine konservative Annahme. Dies lässt sich wie folgt begründen:

- **Risikoloser Zinssatz:** Die vom Eidgenössischen Finanzdepartement erstellte Studie "Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz 2016" rechnet mit einem realen Langfristzinssatz von 1,5 % für risikolose Bundesobligationen. Diese Annahme ist innerhalb der Bundesverwaltung breit abgestützt (Zitat aus Seite 26): "Die Annahme von 1,5 Prozent für den realen Langfristzinssatz erscheint im Lichte sowohl der vergangenen Entwicklung 10-jähriger Bundesobligationen (durchschnittliche nominale Rendite 1995–2015: 2,5 %) als auch jüngerer Gutachten im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) und des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr und Kommunikation (UVEK) in der langen Frist plausibel zu sein." Es ist folglich für die Ökonomen des Bundes unbestritten, dass die langfristigen Renditen für risikolose Anlagen neben einer Inflationsentschädigung auch eine Realzinskomponente enthalten. Diese wird vom Bund langfristig – nicht im aktuellen Tiefzinsumfeld – mit 1,5 % geschätzt und könnte folglich von den Fonds unter normalen Marktbedingungen, wie sie langfristig zu erwarten sind, erwirtschaftet werden, wenn ihre Anlagen ausschliesslich in Bundesobligationen angelegt wären. Das ist jedoch nicht der Fall. Die Fonds investieren ihr Kapital – wie Pensionskassen und andere institutionelle Anleger auch – breit diversifiziert in verschiedene Anlageklassen und können zusätzlich zum Realzins auf den Bundesobligationen Risikoprämien erwirtschaften.
- **Risikoprämie:** Die erwartete (nominale) Rendite des STENFO Wertschriftenportfolios für den Entsorgungsfonds liegt gemäss den Berechnungen von PPCmetrics, dem Investmentcontroller der Fonds, aktuell bei 2,1 %<sup>1</sup>. In diesem Zusammenhang weist PPCmetrics darauf hin, dass diese tendenziell geringe erwartete Rendite das aktuell tiefe Zinsniveau

<sup>1</sup> vgl. PPCmetrics AG, Entsorgungsfonds für Kernkraftwerke, Investment Controlling Report per 30.09.2018, Seite 30, Strategie KKB, KKG, KKL.

widerspiegelt, welches bei 0,10 % p. a. liegt (erwartete Rendite von Bundesobligationen mit Laufzeit 10 Jahre). Das Modell von PPCmetrics basiert auf langfristigen Renditeerwartungen, die der Investor für die Übernahme von Kapitalmarktrisiken erhält. Die erwartete Rendite von 2,1 % per 30. September 2018 kommt wie folgt zustande: Basis bildet die Markttrendite der Schweizer Bundesobligationen als risikolose Anlage. Dabei gilt es zu beachten, dass dieser langfristige Zinssatz bereits eine Prämie für Zinsänderungsrisiken beinhaltet. Zu dieser vom Kapitalmarkt erwarteten langfristigen Nominalrendite werden die Risikoprämien der verschiedenen Anlagekategorien gemäss ihrem Gewicht in der Anlagestrategie (Obligationen, Aktien, Immobilien, alternative Anlagen) addiert. Die in der erwarteten Rendite von 2,1 % enthaltenen Risikoprämien können damit wie folgt abgeleitet werden:

Nominale Anlagerendite gemäss Investment Controller	2,1 %
- Rendite Schweizer Bundesobligationen	0,1 %
= erwartete Risikoprämien gemäss PPCmetrics/Anlagestrategie	2,0 %

- **Erwartete Rendite:** Kapitalmarktteilnehmer erwarten von einer risikolosen Anlage eine Rendite, die sie nicht nur für die erwartete Inflation entschädigt, sondern die überdies einen Realzins abwirft. Sofern die Anlage nicht risikolos ist, wird zusätzlich eine Risikoprämie erwartet. Die Realrendite setzt sich folglich aus dem Realzins auf risikolosen Anlagen und den Risikoprämien zusammen. Damit liegt die erwartete Realrendite eines Portfolios im Normalfall über der Summe der anteilig gewichteten Risikoprämien eines Portfolios, auch wenn nicht vollständig ausgeschlossen werden kann, dass es vorübergehend Marktphasen mit negativen Realzinsen geben kann. Diese Aussage wird auch durch das Capital Asset Pricing Model (CAPM) gestützt: Erwartete Rendite = risikoloser Zinssatz + Risikoprämie.
- **Realrendite:** Mit dem erwarteten realen Langfristzinssatz gemäss Einschätzung der Bundesverwaltung von 1,5 % (dieser basiert auf langfristigen historischen Werten) und den Risikoprämien der Anlagestrategie von rund 2 % (auch die Risikoprämien sind langfristig relativ stabil) lässt sich folglich eine langfristig erwartete Realrendite im Bereich von 3,5 % herleiten. Dass diese Grössenordnung nicht unrealistisch ist, zeigen die annualisierten historischen Realrenditen des Entsorgungsfonds von 3,57 % bzw. des Stilllegungsfonds von 4,25 %.

Vor diesem Hintergrund ist eine Realrendite von 2 % für ein diversifiziertes Wertschriftenportfolio der Fonds, das neben Obligationen auch Aktien und Immobilien mit deutlich höheren Realrenditen hält, eine vorsichtige Vorgabe. Diese trägt den finanziellen Risiken und Unsicherheiten in der Zukunft bereits mit den heute geltenden 2 % Realrendite mit einer äusserst grosszügigen Marge Rechnung.

Mit der sachlich nicht gerechtfertigten Reduktion der Realrendite sinkt der Zinseffekt, während der Barwert der Fonds steigt. Dies führt zu massiv höheren jährlichen Beitragszahlungen für die Beitragspflichtigen: Sie müssten neu ca. 250 Millionen Franken statt 140 Millionen Franken pro Jahr bezahlen – das sind 80 % mehr als heute! Bis zur endgültigen Einstellung des Leistungsbetriebs ergibt dies insgesamt Zusatzkosten von knapp einer Milliarde Franken, was völlig unverhältnismässig ist.

**Periodische Anpassungen der Parameter.** Im Erläuterungsbericht zur 3. Revision der SEFV vom 30. November 2018 wird in Frage gestellt, dass die Parameter des finanzmathematischen Modells als langfristige Grössen zu verstehen sind. Der äusserst lange Zeitraum von vielen Jahrzehnten, über den die Parameter zur Anwendung kommen, legt dies aus Sicht der Eigentümer hingegen auf jeden Fall nahe. Die Fonds haben einen äusserst langfristigen Anlagehorizont. Es ist nicht sinnvoll, auf kurzfristige Veränderungen oder Verwerfungen der Finanzmärkte oder die

gegenwärtige Tiefzinsphase mit einer Anpassung der Realrendite zu reagieren. Zu diesem Schluss ist 2013 auch das UVEK anlässlich der 1. Revision der SEFV gelangt. Im Erläuterungsbericht vom 21. August 2013 sah das UVEK zwar Handlungsbedarf bei der damals gültigen nominalen Anlagerendite von 5 % (nach der 1. Revision 3,5 %) und der Teuerungsrate von 3 % (nach der 1. Revision 1,5 %), jedoch nicht bei der Realrendite. Dies deshalb, weil sich das Inflations- und damit einhergehend das Zinsniveau auch in einer sehr langfristigen Perspektive verändert hatten. Das UVEK begründete die Beibehaltung der Realrendite von 2 % damals mit dem sehr langen Zeitraum bis zum Anfall der Stilllegungs- und Entsorgungskosten. Am langen Anlagehorizont der beiden Fonds hat sich seither nichts geändert. Es gibt auch keine Anzeichen, dass die damalige Einschätzung des UVEK bezüglich der Höhe der Realrendite heute keine Gültigkeit mehr hätte. Damals betragen die historischen Realrenditen gemäss den Jahresberichten 2012 für den Stilllegungsfonds 3,11 % und den Entsorgungsfonds 1,74 %, während sie heute wie erwähnt bei 4,25 % bzw. 3,57 % liegen. Wenn bei der 1. Revision im Jahr 2013 keine Veranlassung bestand, die Realrendite von 2 % zu reduzieren, dann besteht diese heute noch viel weniger.

Das UVEK hält weiter fest, dass eine regelmässige Überprüfung der Modellparameter zweckmässig bzw. unumgänglich sei und verweist dabei auf den technischen Zinssatz bzw. den Mindestzinssatz in der beruflichen Vorsorge. Die Reduktion des technischen Zinssatzes bei der beruflichen Vorsorge wird als Argument für die Senkung der Realrendite von 2 % auf 1,6 % in der SEFV aufgeführt. Das UVEK macht die Aussage, dass die ausbezahlten Renten viel zu hoch wären, wenn die Anpassungen nicht vorgenommen worden wären, und leitet daraus einen Anpassungsbedarf aufgrund einer mittelfristigen Perspektive von 5–10 Jahren ab. Dabei werden leider fundamentale Unterschiede zwischen den beiden Systemen verkannt:

- Der zeitliche Anfall der jeweiligen Auszahlungen ist nicht vergleichbar: Renten müssen fortlaufend ausbezahlt werden, während der Anfall der Stilllegungs- und Entsorgungskosten, insbesondere der Bau des geologischen Tiefenlagers, weit in der Zukunft liegt.
- Rentenversprechen sind irreversibel: Die Herausforderung der Pensionskassen ist, dass einmal abgegebene Rentenversprechen nicht mehr angepasst werden können; sie sind gesetzlich garantiert. So führen zu hohe Rentenversprechen zu einer Querfinanzierung zulasten der Aktivversicherten. Hier besteht ein zentraler Unterschied zu den Fonds: Es gibt keine Leistungsversprechen des Bundes oder der Fonds an die Beitragspflichtigen, die Kosten zu decken oder Auszahlungen aufgrund einer bestimmten Renditeannahme zu erbringen. Neue Erkenntnisse aus den Kostenschätzungen werden periodisch in angepasste Beitragszahlungen umgesetzt. Sowohl das Kosten- wie auch das Renditerisiko der Fonds tragen vollumfänglich die Eigentümer und über den Fondsbestand hinausgehende Kosten müssten durch die Eigentümer direkt getragen werden.
- Der Mindestzinssatz bei den Pensionskassen gilt nur kurzfristig für die nächsten zwei Jahre: Er stellt eine Mindestvorgabe für die Verzinsung der Altersguthaben dar und hat keinerlei Verbindung zum technischen Zinssatz oder dem Umwandlungssatz. Ein Vergleich mit dem Finanzierungsmodell der Fonds ist weder sinnvoll noch statthaft. Die SEFV-Modellparameter sind viel längerfristig ausgerichtet und wirken aufgrund des finanzmathematischen Modells über den ganzen Entsorgungszeitraum von rund 100 Jahren<sup>2</sup>, mit unmittelbarer Auswirkung auf die Beitragszahlungen.

---

<sup>2</sup> Verschluss Gesamtlager im Jahre 2126 gemäss Tabelle A.4-1 des Entsorgungsprogramms 2016 der Nagra.



- Die SEFV sieht weitere Sicherungsinstrumente vor: Im Erläuterungsbericht bleibt unberücksichtigt, dass für kurzfristige Fehlentwicklungen an den Finanzmärkten das Sicherungsinstrument der Zwischenveranlagung besteht und zum Tragen kommt.

Aus diesen Gründen verfängt der Vergleich mit der beruflichen Vorsorge nicht: Die Fonds geben keine Leistungsversprechen ab, haben einen deutlich längeren Anlagehorizont als Pensionskassen und es besteht eine Vielzahl von Instrumenten und Korrekturmechanismen, die ein langfristig zuverlässiges Erreichen der Zielwerte sicherstellen.

Das UVEK führt im Weiteren aus, dass Prognosen für die erwartete Anlagerendite einer Anlagestrategie in der Regel auf fünf oder zehn Jahre erstellt werden. Das ist korrekt. Bei diesen erwarteten Renditen handelt es sich immer um nominale Anlagerenditen, die auf das aktuelle Zinsumfeld abstellen. Aus diesem Grund sind längerfristige nominale Renditeprognosen für eine Anlagestrategie schwierig. Wie die Langfristperspektiven des Bundes zeigen, ist es für die öffentliche Hand jedoch notwendig, sinnvoll und möglich, langfristige fundamentale Annahmen zu treffen. Damit liegen langfristige Prognosen für die Rendite von Bundesobligationen vor. Und weil wie oben ausgeführt die erwarteten Risikoprämien für Aktien, Obligationen, Immobilien, etc. vom aktuellen Zinsniveau unabhängig und für breit diversifizierte Portfolios über die Zeit gut abschätzbar sind, sind auch langfristige Realrenditeannahmen nicht nur möglich, sondern im vorliegenden Fall auch notwendig und sinnvoll.

Es ist absolut nicht sachgerecht, mit periodischen Anpassungen der Parameter die Fonds in einem Zickzack-Kurs auf den Zielwert hinzusteuern. Ebenfalls nicht sachgerecht ist die unreflektierte Extrapolation des aktuellen Zinsniveaus (dieses liegt einer nominalen Anlagerenditenprognose für einen Zeitraum von 5 bis 10 Jahren zugrunde) auf einen Zeitraum von bis zu mehr als 100 Jahren. Die Modellparameter müssen sich sachlogisch auf den gleichen Zeithorizont beziehen, wie sie auch im finanzmathematischen Modell angewendet werden. Das sind beim Entsorgungsfonds wie auch beim Stilllegungsfonds über 100 Jahre. Entscheidend ist, dass die Parameter und das Modell die Fondsbestände stetig und zuverlässig auf den Zielwert hinführen. Das ist heute eindeutig gegeben. Die Fonds wiesen Ende 2017 – nach etlichen Jahren einer Tiefzinsphase – eine Überdeckung von 800 Millionen Franken gegenüber dem Sollwert aus. Es besteht daher kein Bedarf, die Realrendite anzupassen.

**Teuerungsrate.** Das UVEK ist im Weiteren der Ansicht, dass sich die Teuerungsrate nicht an der generellen Preissteigerung (Landesindex für Konsumentenpreise, LIK) orientieren dürfe, da dieser Preisindex die Kostensteigerungen im Bereich der Stilllegung und Entsorgung nicht genügend abdecke. Im Erläuterungsbericht zur 1. SEFV-Revision führte das UVEK aus, dass die über die generelle Preissteigerung (LIK) hinausgehenden "bereichsspezifischen, technisch, planerisch und regulatorisch bedingten Kostensteigerungen" in Form eines pauschalen Sicherheitszuschlags berücksichtigt werden sollen. Diese Kostenrisiken wurden in der KS16 mit Zuschlägen für Gefahren und Prognoseungenauigkeiten sowie eines generellen Sicherheitszuschlags abgedeckt. Eine zusätzliche Berücksichtigung in der Teuerungsrate wäre folglich inkonsistent und würde zu einer doppelten Erfassung dieser Risiken führen und die Beitragspflichtigen durch höhere Beiträge an die Fonds unnötig belasten.

## 2 ANSPRÜCHE

### 2.1 Rückerstattung

Art. 13a

Antrag: *Verzicht auf die Änderung, respektive Beibehaltung der aktuellen Regelung.*

Begründung: In den Fonds sollen – aus Sicht des Bundes – auf keinen Fall zu wenig Mittel für die Stilllegung und Entsorgung angespart werden. Die Betreiber haben jedoch ein ebenso berechtigtes Interesse, dass auch nicht zu viele Mittel in den Fonds blockiert werden. Angesichts der langen Dauer, während der die Mittel in den Fonds verbleiben, ist dieses Anliegen umso wichtiger. Schliesslich gehören die Mittel in den Fonds wirtschaftlich den Betreibern.

Diesem Interessengegensatz (genügend Mittel in den Fonds, aber auch nicht zu viele) wird die aktuell gültige SEFV auf vernünftige Weise gerecht, indem bei einer drohenden Unterdeckung jederzeit die Beitragshöhe angepasst werden kann (auch kurzfristig mittels Zwischenveranlagung, Art. 9), bei einer Überdeckung aber auch Mittel aus den Fonds herausgenommen werden dürfen (mittels Rückerstattung; Art. 13a). Dieses Gleichgewicht soll mit der Revision nun zerstört werden. Nach dem Willen der Revision bleiben nach Streichung von Art. 13a überschüssige Mittel bis zur Schlussabrechnung in den Fonds gebunden.

Konkret bedeutet dies bei vorsichtiger Schätzung nach dem heutigen Stand der Erkenntnisse ein Blockieren der Mittel für mehr als 100 Jahre. Dies gilt nicht nur für die Mittel im Entsorgungsfonds. Es gilt auch für die Mittel im Stilllegungsfonds. Diese Mittel decken auch die Entsorgung der Stilllegungsabfälle ab (Art. 77 Abs. 1 KEG), die ebenfalls erst mit Verbringung in ein geologisches Tiefenlager und Sicherstellung der Kosten für Beobachtung und Verschluss abgeschlossen sein wird (Art. 31 Abs. 2 KEG); erst dann kann eine Schlussabrechnung durchgeführt werden. Überschüssige Mittel im Stilllegungsfonds können also, nach der Konzeption, die der Revision zugrunde liegt, erst nach Entsorgung der Stilllegungsabfälle an die Eigentümer zurückgeführt werden; daher wie beim Entsorgungsfonds frühestens in mehr als 100 Jahren.

Dass es künftig zu substanziellen Überdeckungen kommt, ist mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwarten. Die Fonds sind bereits heute überdotiert. Erzielen die Fonds tatsächlich eine höhere Realrendite, als bei der Bemessung der Beiträge heute zugrunde gelegt wird (2 %), führt dies zu weiteren Überdeckungen. Der Effekt würde weiter verstärkt, wenn die Realrendite, wie mit der vorliegenden Revision vorgesehen, auf 1,6 % gesenkt würde, die effektiv erzielte Anlagerendite aber wie bisher weiterbesteht. Die Senkung würde, wie bereits erwähnt, zu zusätzlichen Einzahlungen in die Fonds von gut einer Milliarde Franken führen. In diesem Umfang entstünde folglich eine zusätzliche Überdeckung (zuzüglich Zinseszins). Nicht ausgeschlossen ist ferner, dass die Kosten für Stilllegung und Entsorgung tatsächlich substanziell tiefer ausfallen als sie heute geschätzt werden. Das liegt einmal bereits in der Schätzmethodik selbst begründet, die keinen Erwartungswert schätzt (Konfidenzniveau 50 %), sondern Kosten, die mit einem Konfidenzniveau von 80 % nicht überschritten werden (dieses Niveau wurde für die KS16 gewählt). Entsprechend hoch ist die Wahrscheinlichkeit, dass es zu Unterschreitungen der Endkosten kommt. Wird beispielsweise im Rahmen der geologischen Tiefenlager ein Kombilager für SMA- und HAA-Abfälle realisiert, was technisch und wirtschaftlich absolut sinnvoll ist, reduzieren sich die effektiven Entsorgungskosten um 1,63 Milliarden Franken. Derzeit werden die Mehrkosten für zwei getrennte



Lager vollumfänglich im Entsorgungsfonds angespart, was mit einiger Wahrscheinlichkeit zu einer massiven Überdeckung führt.<sup>3</sup>

Schliesslich ist nicht auszuschliessen, dass künftig Fallkonstellationen auftreten, bei denen eine Rückerstattung von Fondsmitteln absolut sachgerecht und notwendig ist. Die Streichung von Art. 13a verunmöglicht dies nun aber, was in dieser Absolutheit auch aus diesem Grund vermieden werden sollte. Konkret besteht beispielsweise der Bedarf nach Rückzahlung von Fondsmitteln bei einem Wechsel der Beitragsdauer von 50 Jahren Betrieb auf 60 Jahre (heute Art. 8 Abs. 4, neu Art. 8 Abs. 3). Heute sparen die Eigentümer die Entsorgungskosten, die ab dem Jahr 51 anfallen, im Entsorgungsfonds an<sup>4</sup>. Bei Umstellung der angenommenen Betriebsdauer auf 60 Jahre werden die Entsorgungskosten der Betriebsjahre 51 bis 60 zu solchen, die nicht in den Fonds anzusparen sind (Art. 77 Abs. 2 und Art. 82 KEG). Diese Umstellung hat eine Überdeckung im Entsorgungsfonds zur Folge, für die in der SEFV eine Auszahlungsmöglichkeit vorgesehen sein sollte. Es handelt sich um Mittel in der Grössenordnung von rund 1,4 Milliarden Franken. Betroffen sind ausser der Anlage Mühleberg alle übrigen Schweizer Kernkraftwerke. Zur Milderung dieses Effekts sollte daher Art. 13a beibehalten werden oder zumindest in Art. 14 eine entsprechende Ergänzung der SEFV vorgenommen werden (siehe unten zu Art. 14a). Es ist jedoch nicht auszuschliessen, dass in der Praxis weitere solche derzeit unerkannten Effekte auftreten, was die Beibehaltung des heutigen Art. 13a ganz generell rechtfertigt.

Die Revision schafft mit der Streichung von Art. 13a insgesamt also eine stossende Asymmetrie, was die Einzahlungen in die Fonds bei Unterdeckung und die Möglichkeit der Auszahlung bei Überdeckung anbelangt. Solange ordentliche Beiträge zu leisten sind (in der Phase bis zur endgültigen Ausserbetriebnahme), können Überdeckungen teilweise abgebaut werden, indem die Beitragshöhe entsprechend angepasst wird<sup>5</sup>. Nach der Ausserbetriebnahme kippt das System jedoch und wird völlig einseitig. Es gibt nur noch ausserordentliche Beiträge zur Korrektur von möglichen Unterdeckungen. Überdeckungen können nicht mehr korrigiert werden, obwohl es sich um Beträge in Milliardenhöhe handeln kann und mit einiger Wahrscheinlichkeit auch handeln wird. Die Mittel bleiben faktisch auf ewig in den Fonds blockiert.

Dieses methodische Überansparen von beträchtlichen Mitteln in den Fonds erachten wir als KEG-widrig. Es widerspricht dem Ziel und der Konzeption der Fonds, wie sie im KEG verankert wurden, nämlich dem Ansparen der *erwarteten* Kosten der Stilllegung und Entsorgung in rechtlich eigenständigen Fonds. Das mit der Revision nun aber vorgesehene gezielte methodische Überansparen in der genannten Dimension geht über die KEG-Konzeption weit hinaus. In Kombination mit dem Blockieren der Mittel auf sehr lange Zeit, faktisch auf ewig, resultiert eine Enteignung der Eigentümer und eine Verletzung ihrer Wirtschaftsfreiheit. Und genau diese unnötig blockierten Mittel fehlen dann den Beitragspflichtigen, um sie sinnvoll z. B. in die Umsetzung der Energiestrategie 2050 zu investieren.

---

<sup>3</sup> Das UVEK hat mit seiner Verfügung zur Festlegung der geschätzten Kosten der Stilllegung und Entsorgung die Chance für Kombilager auf null gesetzt. Entsprechend zahlen die Eigentümer derzeit die Beiträge für zwei getrennte Lager gestützt auf die provisorischen Beitragsveranlagungen der Verwaltungskommission bereits heute in die Fonds ein.

<sup>4</sup> Die Kosten vor endgültiger Ausserbetriebnahme sparen die Betreiber mittels Rückstellungen eigenständig an (Art. 77 Abs. 2; Art. 82 KEG).

<sup>5</sup> Jedoch nur im Rahmen von ordentlichen Veranlagungen alle fünf Jahre. Eine Zwischenveranlagung ist bei Überdeckung nicht vorgesehen (Art. 9 Abs. 2). Negative Beiträge sind ebenfalls nicht vorgesehen.

Die Regelung ist im Übrigen auch unnötig. Denn nicht die Fonds bezahlen die Kosten für die Stilllegung, sondern die Eigentümer. Die Fonds sind lediglich ein Finanzierungsinstrument. Eine rigore und international einzigartige Kostentragungskaskade sorgt dafür, dass die Eigentümer immer für die Finanzierung herangezogen werden können, auch wenn keine Beiträge mehr zu leisten sind.

### 3 ORGANISATION

#### 3.1 Kommission, Ausschüsse und Fachgruppen

Art. 21 Abs. 2 (Vertretung der Eigentümer in der Kommission)

Art. 22 Abs. 1<sup>bis</sup> (Vertretung der Eigentümer in den Ausschüssen und Fachgruppen)

Antrag: *Verzicht auf die Änderung. Die Eigentümer sollen wie bis anhin die Hälfte der Sitze in den Fondsgremien besetzen können.*

Begründung: Die vorgesehene Reduktion der Eigentümerversreter auf höchstens ein Drittel der Sitze ist sachlich nicht gerechtfertigt und beeinträchtigt die erforderliche Qualität in der Leitung der Fonds.

Die Verminderung der Eigentümerversreter in den Fondsgremien trägt dem Umstand nicht Rechnung, dass es in der Schweiz fünf Eigentümer von Kernanlagen gibt (Axpo Power AG, BKW Energie AG, KKG AG, KKL AG und Zwiilag). Diese sind rechtlich eigenständige Betreibergesellschaften, und jeder dieser Beitragspflichtigen hat Anspruch auf eine angemessene Vertretung in den Fondsgremien. Faktisch bedeutet eine Verminderung auf ein Drittel nur noch drei von elf Sitzen in den Fondsgremien, womit nun sogar zwei Eigentümer nicht mehr selbst vertreten wären. Mindestens jeder Eigentümer muss jedoch in den Fondsgremien Einsitz nehmen können.

Die Anpassung ist auch vor dem Hintergrund kritisch, dass alle Fondsgremien bei der Anwesenheit von zwei Dritteln der Mitglieder beschlussfähig sind. In letzter Konsequenz könnten also alle STENFO-Gremien auch in völliger Abwesenheit der Betreiberversreter Beschlüsse fassen.

Die Mittel der beiden Fonds werden vollständig durch die Eigentümer der Kernanlagen und die Erträge aus der Vermögensanlage geäufnet. Die Eigentümer tragen das volle Risiko für die Stilllegungs- und Entsorgungskosten. Ihre Beteiligung an der Leitung der Fonds darf deshalb nicht marginalisiert werden.

Die gesetzliche Aufgabe der Fonds besteht in der Sicherstellung der Finanzierung der Stilllegungs- und Entsorgungskosten der schweizerischen Kernanlagen. Die Verwaltungskommission ist das gesetzliche Führungsorgan der Fonds. Die von ihr wahrzunehmende und zu verantwortende Tätigkeit stellt hohe Anforderungen an die fachliche Qualifikation ihrer Mitglieder. Sowohl die bestmögliche Schätzung der Kosten für Stilllegung und Entsorgung und die richtige Festlegung der Fondsbeiträge als auch die sorgfältige Anlage der Gelder und die dem Zweck entsprechende Verwendung der beträchtlichen Fondsvermögen sind komplexe Aufgaben. Für den sachgerechten Umgang mit dieser schwierigen Materie sind Spezialwissen und hohe Fachkompetenz erforderlich. Notwendig sind z. B. vertiefte Fachkenntnisse in den Bereichen Technik der Stilllegung und Entsorgung, Bau grosser Infrastrukturanlagen, Finanzmathematik sowie Anlage grosser Vermögen. Durch eine Reduktion der Anzahl der Eigentümerversreter würde die Verwaltungskommission viel an erforderlichem Fachwissen und Erfahrung verlieren. In besonderem Masse gilt dies für die Ausschüsse, in denen das Fachwissen und die Erfahrung der Eigentümerversreter eine noch stärkere Rolle

spielen. Die beabsichtigte Reduktion ihrer Anzahl in den Ausschüssen hätte dort noch gravierendere Konsequenzen.

Bei der Gründung der Fonds als rechtlich verselbständigte Sondervermögen der Eigentümer von Kernanlagen unter dem Vorgängererlass des heutigen Kernenergiegesetzes hatte der Gesetzgeber die ausdrückliche Absicht, dass die Fonds durch die beitragspflichtigen Eigentümer selbst verwaltet werden und der Bund lediglich die Aufsicht wahrnimmt. Bereits heute werden die Fonds jedoch durch die vom Bundesrat ernannten, von den Beitragspflichtigen unabhängigen Vertreter kontrolliert, da sie die Mehrheit in der Verwaltungskommission stellen.

Indem die Mitsprache der Eigentümer marginalisiert wird und sie praktisch von den unabhängigen Experten in den Fondsgremien majorisiert werden können, käme *de facto* der Bund über die durch ihn ernannten Vertreter in die Verantwortung.

Eine Reduktion der Anzahl der Eigentümerversreter in der Verwaltungskommission und in den Fachausschüssen erhöht die Gefahr, dass die berechtigten Anliegen und das Fachwissen aus den Beitragspflichtigen nicht mehr gebührend in die Entscheidungsfindung der Fonds einfließen. Dadurch würden die Entscheide der Fondsinstanzen bei den Eigentümern an Akzeptanz verlieren. Ihnen bliebe nichts anderes übrig, als ihre berechtigten Interessen auf dem Rechtsweg durchzusetzen. Paradebeispiel dafür ist die Kostenschätzung 2016. Nach Prüfung der Schätzung durch die beauftragten unabhängigen Experten hat die Verwaltungskommission nach intensiven Diskussionen die Schätzung um 1,7 Milliarden Franken nach oben korrigiert. Auch wenn es sich um eine enorme Steigerung handelt, konnten die Beitragspflichtigen das Ergebnis akzeptieren. Sie haben auf eine gerichtliche Anfechtung verzichtet. Die nochmalige Erhöhung der geschätzten Kosten um 1,1 Milliarden Franken durch das UVEK<sup>6</sup> war für die Eigentümer jedoch sachlich nicht mehr nachvollziehbar, womit ihnen nur noch die Wahrung ihrer Interessen auf dem Beschwerdeweg übrigblieb.

### 3.2 Zuständigkeiten

Art. 29a Abs. 2 Bst. d (Zuständigkeit zur Festlegung der Anforderungsprofile der Mitglieder der Verwaltungskommission)

Kommentar: Die Ernennung der Mitglieder der Verwaltungskommission und die Festlegung der Anforderungsprofile durch den Bundesrat bzw. durch das UVEK (Art. 81 Abs. 2 KEG und Art. 29a Abs. 1 SEFV) gehört zum Kern der Aufsichtstätigkeit des Bundes über die Fonds. Dies entspricht voll und ganz der ursprünglichen Konzeption der Fonds, wie sie das KEG vorsieht. Solange die Anforderungsprofile vernünftig und nach sachlichen Kriterien festgelegt werden, unterstützen wir diese Regelung vollumfänglich. Sie entspricht im Übrigen bereits der heutigen Regelung im UVEK-Reglement.

Die übrigen Zuständigkeiten des UVEK gemäss Art. 29a Abs. 2 widersprechen dieser Konzeption hingegen diametral. Indem das UVEK in Art. 29a Abs. 2 für die Festlegung der Vorgaben für die Kostenstudien, für die abschliessende Festlegung der geschätzten Kosten und für die Festlegung von Anlagerendite und Teuerungsrate (Art. 8a Abs. 2) für zuständig erklärt wird, legt der Bund alle

---

<sup>6</sup> Verfügung des UVEK vom 12. April 2018 über den Antrag der Verwaltungskommission des Stilllegungsfonds für Kernanlagen/des Entsorgungsfonds für Kernkraftwerke (Verwaltungskommission) vom 20. Dezember 2017 auf Festlegung der voraussichtlichen Höhe der Stilllegungs- und Entsorgungskosten für jede Kernanlage gemäss Art. 4 Abs. 5 SEFV

wesentlichen Parameter fest, die für die Bemessung der Beiträge der Eigentümer massgebend sind.

Der Bund bestimmt damit faktisch, wie viele Mittel in den Fonds anzusparen sind, welcher Teil davon mittels Beiträge einzuzahlen und welcher Anteil mittels Fondserträgen zu erwirtschaften ist. Der Gestaltungsspielraum der Fondsgremien ist damit auf nahezu Null geschrumpft. Die Revision verschärft die Situation nun noch einmal, indem sie die Möglichkeit der Eigentümerversorger zur Mitgestaltung in den Fondsgremien durch die Reduktion ihres Anteils auf einen Drittel zusätzlich reduziert.

Mit der Rolle des Bundes als Aufsichtsinstanz hat das nichts mehr zu tun. Der Bund ist in den Fonds faktisch operativ tätig. Wir halten die Kompetenzverteilung gemäss Art. 29a Abs. 2 für KEG-widrig. Sie führt im Ergebnis zu einer Enteignung der Eigentümer, indem diese von jeder relevanten Mitbestimmung über ihre eigenen Mittel ausgeschlossen sind. Waren schon die Anpassungen der Governance-Bestimmungen in der 2. SEFV-Teilrevision sehr einschneidend, so muss angesichts der neuerlichen Verschärfungen überprüft werden, ob die vorliegende 3. Teilrevision überhaupt noch gesetzeskonform ist.

Die faktische Einmischung des Bundes in die operative Tätigkeit der Fonds führt zudem zu einem Haftungsrisiko des Bundes. Genau das Gegenteil ist mit der Konzeption der Fonds gemäss KEG eigentlich beabsichtigt, und genau das Gegenteil war auch die Stossrichtung der zweiten SEFV-Revision. Die Konsequenz daraus ist, dass der Bund überkonservativ agiert, d. h. irrational hohe, statt vernünftige geschätzte Kosten festlegt und eine irrational tiefe statt eine realistische Realrendite vorgibt. Dies belastet die Beitragspflichtigen übermässig. Der Effekt wird durch die Revision zusätzlich verschärft, indem eine ausgewiesene Überalimentierung der Fonds mit Mitteln der Beitragspflichtigen faktisch auf ewig in den Fonds blockiert wird und nicht mehr aus den Fonds entnommen werden kann, sobald absehbar ist, dass die Mittel nicht notwendig sind (Streichung von Art. 13a; siehe dazu oben).

Wir stellen fest, dass die allgemeine negative Konnotation der Kernenergie und politischer Druck zu einer Revision geführt haben, die übers Ziel hinausschiesst. Die Verschärfungen haben massive Auswirkungen und vernachlässigen, dass die Betreiber der Kernanlagen ihrer Verpflichtung stets nachgekommen sind. Und dass sie selbst das grösste Interesse haben, ihrer Verantwortung nachzukommen. Verhältnismässige Regelungen helfen, das etablierte System weiter zu verbessern, dürfen aber nicht zu einer kompletten Asymmetrie führen.

## IV. WEITERE ANTRÄGE UND BEMERKUNGEN ZU DEN BESTIMMUNGEN UND ÄNDERUNGSANREGUNGEN

### 4 ANLAGERENDITE, TEUERUNGSRATE UND SICHERHEITZUSCHLAG

#### 4.1 Pauschaler 30 %-Sicherheitszuschlag

Art. 8 Abs. 1

Art. 8a Abs. 1 lit. a und Abs. 2

Anhang 1 Ziffer 3

Kommentar: Der Bundesrat hatte bei der SEFV-Revision von 2015 den fixen Sicherheitszuschlag nur vorübergehend eingeführt und in Aussicht gestellt, diesen wieder zu streichen, wenn bei den nächsten Kostenschätzungen die Risiken explizit berücksichtigt werden. Mit der Kostenstudie 2016 wurde diese Forderung mit einer neuen Kostenschätzmethode umgesetzt. Diese neue Schätzmethodik – die sogenannte Kostengliederung – trägt der Unsicherheit von Schätzungen der zu erwartenden Kosten Rechnung. Sie weist Chancen, Gefahren und Prognoseunsicherheiten methodisch sauber und umfassend aus, und zwar mit einer hohen Konfidenz. Durch die neue Kostengliederung werden also die unterschiedlichen Arten von Unsicherheiten in einem Projekt (zum Beispiel Ungewissheiten bei Massen, Preisen oder Zeitbedarf) ebenso wie externe Änderungen des Projektfelds (zum Beispiel aufgrund sich ändernder rechtlicher Vorgaben) umfassend identifiziert und transparent ausgewiesen. Dies wurde den Verfassern im Rahmen der Überprüfung der Kostenstudie durch die STENFO, externe Experten, die EFK und das UVEK attestiert.

Zudem werden die Kostenschätzungen alle fünf Jahre durchgeführt, womit neue Entwicklungen berücksichtigt werden. Allfällige Erhöhungen der Kosten führen zu höheren Beiträgen der Eigentümer in die Fonds. Damit existiert ein automatisches Korrektiv.

Der fixe Sicherheitszuschlag ist daher inzwischen obsolet geworden und soll, wie vorgeschlagen gestrichen werden. Ansonsten ergäbe sich mit den Zuschlägen für die Prognoseunsicherheiten gemäss neuer Kostengliederung eine unzulässige Kumulation der Zuschläge. Wir unterstützten deshalb die Streichung von Ziffer 3 im Anhang 1 ausdrücklich.

#### 4.2 Genereller Sicherheitszuschlag

Art. 4 Abs. 2<sup>bis</sup>

Antrag: *Streichung des Begriffs "genereller Sicherheitszuschlag" und ersetzen durch "Konfidenz-korrekturwert", sowie dessen Präzisierung.*

Begründung: Zunächst verwirrt der Begriff des "generellen Sicherheitszuschlags" aufgrund seiner Nähe zum "(pauschalen) Sicherheitszuschlag", der mit der vorliegenden Revision richtigerweise aus der SEFV und ihrem Anhang gestrichen werden soll.

Der mit der Revision neu vorgeschlagene "genereller Sicherheitszuschlag" ist demgegenüber weder inhaltlich/qualitativ noch quantitativ irgendwie eingeschränkt. Es ist auch nicht klar, auf welcher Basis der Zuschlag zu erheben ist. Der Zuschlag ist im Ergebnis zu wenig präzise gefasst und könnte gerade deshalb als Einfallstor für alle erdenklichen Arten von Zuschlägen verwendet werden.

Vorgeschlagen wird daher, diesen Begriff durch "Konfidenzkorrekturwert" zu ersetzen und zur Präzisierung folgenden Absatz dem Artikel hinzuzufügen:

*"Der Konfidenzkorrekturwert kann bei Bedarf auf die geschätzten Basiskosten der Stilllegung und der Entsorgung angewendet werden. Er dient der Gewährleistung eines hohen Konfidenzniveaus der Kostenschätzung. Er soll die Summe der Prognoseunsicherheiten nicht überschreiten und sich am jeweiligen Planungsstand der Stilllegung und Entsorgung orientieren. Der Konfidenzkorrekturwert wird durch die Verwaltungskommission im Rahmen der Überprüfung der Kostenstudie festgelegt."*

## 5 BEITRAGSPFLICHT UND FESTLEGUNG DER BEITRÄGE

### 5.1 Bemessung der Beiträge

Art. 8a Abs. 2 Bst. b

Antrag: Neue Formulierung:

2 Die Höhe der Beiträge bemisst sich nach:

- b. den ~~Barwerten~~ auf den Zeitpunkt der Schätzung berechneten Stilllegungs- und Entsorgungskosten (Overnight-Kosten);

Begründung: Bei der Bemessung der Beiträge kommt nach langjähriger Praxis der Fonds folgende Methodik zum Tragen:

1. Es werden die Stilllegungs- und Entsorgungskosten zum Preisansatz zum Zeitpunkt der Kalkulation geschätzt (sogenannte Overnight-Kosten).
2. Diese Kosten werden mittels der Teuerungsrate hochgezinst auf den Zeitpunkt, an dem die Kosten anfallen. Dies ergibt den erwarteten Endwert der Kosten zum Ausgabezeitpunkt.
3. Dieser Endwert der Kosten zum Ausgabezeitpunkt wird mittels der Anlagerendite abgezinst auf den Zeitpunkt, bei dem der Zielwert vorliegen muss (Zeitpunkt der angenommenen endgültigen Ausserbetriebnahme). Es resultiert der Barwert der Kosten, der dem Zielwert entspricht.
4. Aus dem Zielwert können schliesslich die noch zu zahlenden jährlichen Beiträge abgeleitet werden, damit, zusammen mit der in dieser Zeit anfallenden Anlagerendite, der Zielwert erreicht wird.

Ein zentraler Inputfaktor bei der Anwendung dieser Methodik sind die Overnight-Kosten im Schritt 1, also die Kosten zum Preisansatz zum Zeitpunkt der Schätzung, zuletzt 2016 im Rahmen der Kostenstudie 2016. Im Weiteren sind für die Beitragsberechnung die Fondsvermögen (Bst. a.), die Verwaltungskosten (Bst. c.) sowie die Anlagerendite und die Teuerungsrate (Bst. d.) relevant. Die Barwerte hingegen stellen ein Zwischenergebnis dar, keine Eingangsgrösse. Der Barwert der geschätzten Kosten, wie dies die Revision nun vorschlägt, ist also gerade nicht massgebend. Dies entspricht auch nicht der seit langer Zeit angewandten Methodik zur Festlegung der jährlichen Beiträge.

"Barwert der geschätzten Kosten" würde gedanklich bedeuten, dass zuerst die Kosten im Zeitpunkt ihres Anfalls zu schätzen sind, beispielsweise in 30, 50 oder 100 Jahren, und dass diese Kosten anschliessend auf den Zeitpunkt des Zielwerts abzuzinsen sind, um den verlangten



Barwert zu erhalten. Was die Revision mit dem Begriff Barwert in diesem Kontext vorschlägt, wäre also eine gravierende Umstellung des Kostenschätzprinzips. Wir gehen davon aus, dass dies nicht die Absicht der Revision ist.

Die Formulierung im aktuell gültigen Art. 8a Abs. 1 Bst. a. "den berechneten Stilllegungs- und Entsorgungskosten..." ist aus unserer Sicht korrekt und entspricht der langjährigen Methodik. Zur Klarstellung kann in Klammern "Overnight-Kosten" ergänzt werden. Damit würde das anerkannte Prinzip der Schätzung zum Preisansatz zum Zeitpunkt der Schätzung in der SEFV verankert.

## 5.2 Bemessung der Beiträge

Art. 8a Abs. 1 bis 3

Antrag: Wiederaufnahme der Vorgabe der Gleichmässigkeit der Beiträge in die SEFV, z. B. in neu Art. 8a Abs. 1 oder 3.

Begründung: In der revidierten Fassung fehlt die Vorgabe der Gleichmässigkeit der Beiträge, die heute in Art. 8 Abs. 3 enthalten ist. Ohne Vorgabe der Gleichmässigkeit gibt die SEFV für die Bemessung der Beiträge nur die Eckwerte vor, wonach der Zielwert über 50 Jahre mit Beiträgen und der festgelegten Realrendite erreicht werden soll. Die Beiträge, die dazu nötig sind, könnten theoretisch auch sehr ungleichmässig angesetzt werden.

Die Beitragspflichtigen haben jedoch ein berechtigtes Interesse an berechenbaren, gleichmässig hohen jährlichen Beiträgen. Die Fonds sind auf Langfristigkeit und Stabilität ausgelegt. Kurzfristig stark schwankende Beitragszahlungen sind für eine verlässliche Zielerreichung nicht notwendig und aus anlagetaktischen Überlegungen suboptimal. Der Grundsatz der Gleichmässigkeit der Beiträge hat den Fonds bis heute Stabilität gegeben und zu sehr guten Ergebnissen geführt. Kurzfristige Anpassungen der Beitragshöhe auf der Zeitachse sind weder notwendig noch sachgerecht.

Die Verankerung des Grundsatzes der Gleichmässigkeit gibt den Fondsgremien ein übergeordnetes Prinzip vor, ohne in die Details der Beitragsberechnungen einzugreifen. Gleichzeitig haben die Beitragspflichtigen ein berechtigtes Interesse an gleichmässig hohen jährlichen Beiträgen, weil damit eine gewisse Planbarkeit für die nicht unerheblichen Geldflüsse erreicht werden kann.

## 5.3 Veranlagung und Zwischenveranlagung nach der endgültigen Ausserbetriebnahme

Art. 9a Abs. 2

Antrag: Verzicht auf die Aufhebung, respektive Beibehaltung der Regelung aus der 1. SEFV-Revision zur Vermeidung der "Punktlandungsthematik".

Begründung: Art. 9a Abs. 2 wurde mit der 1. SEFV-Revision bewusst neu eingeführt. Absicht war, eine nicht zielführende "Punktlandung" zu vermeiden. Die Beiträge in der letzten Veranlagungsperiode einer Beitragspflichtigen vor der angenommenen Ausserbetriebnahme (ABN) führen modelltechnisch zur Erreichung des Zielwertes nach 50 Jahren (heutige Betriebsdauerannahme gemäss Art. 8 Abs. 4). Im Erläuterungsbericht vom 21. August 2013 zur 1. SEFV-Revision schrieb das UVEK: "Die Fondsvermögen unterliegen den Kursschwankungen der Kapitalmärkte. Im Falle einer Börsenbaisse vor bzw. bei der endgültigen ABN erscheint es als nicht sinnvoll, dass zu diesem Zeitpunkt zwingend der genaue benötigte Wert im Fonds vorhanden sein muss. Die Eigentümer müssten je nach Situation möglicherweise kurzfristig Nachzahlungen leisten. Diese hätten je nach Ausmass der Börsenbaisse eine grosse finanzielle Belastung der Beitragspflichtigen zur Folge."

Gemäss Verordnungsentwurf soll auch vom Zeitpunkt der endgültigen ABN bis zum Ende der Beitragspflicht eine Bandbreitenregelung anstelle einer präzisen Punktlandung gelten". Mit der Aufhebung von Abs. 2 wird die Problematik, die das UVEK mit der 1. SEFV-Revision zielführend gelöst hatte, erneut geschaffen.

Art. 9a Abs. 3

Antrag: *Verzicht auf die Änderung, respektive Beibehaltung der aktuellen Frist von zehn Jahren.*

Begründung: Die Revision möchte den maximalen Zeitraum, über den Beitragszahlungen nach endgültiger Ausserbetriebnahme anzusetzen sind, von zehn auf fünf Jahre verkürzen. Damit würde jedoch der Handlungsspielraum der Verwaltungskommission unnötig eingeschränkt. Dies kann zu einer kleinen Anzahl von unter Umständen sehr hohen Beiträgen führen, die für die Beitragspflichtigen eine sehr grosse Belastung bedeuten können.

Die Einschränkung des Ermessensspielraums der Verwaltungskommission ist aus unserer Sicht unnötig, denn sie kann auch unter dem heutigen Art. 9a Abs. 3 SEFV die Beiträge auf lediglich fünf Jahre bemessen, sofern dies sinnvoll ist. Die Einschränkung ist unseres Erachtens auch nicht sachgerecht, denn sie verhindert in Extremsituationen eine verhältnismässige und damit sinnvolle Bemessung der Beitragshöhe. Sie könnte im Extremfall zu exorbitant hohen Beiträgen führen, die für die Beitragspflichtigen eine untragbare Belastung darstellten. Dies widerspräche dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit, dem auch die Fonds und ihre Organe unterworfen sind, und der damit bei der Ausgestaltung der SEFV Berücksichtigung finden muss.

## 6 ANSPRÜCHE

### 6.1 Bezahlung von Stilllegungs- und Entsorgungskosten

Art. 14, 14a und 14b

Kommentar: Der neue Auszahlungsprozess ist eine pragmatische Vereinfachung und reduziert den Administrationsaufwand auf beiden Seiten. Wir begrüssen die vorgeschlagene Regelung.

Wir vermissen allerdings die Regelung weiterer Einzelheiten im Kontext der Auszahlung von Fondsmitteln, die wir hier anregen möchten:

- Die Formulierung in Art. 14a Abs. 1 im Vernehmlassungsentwurf könnte dahingehend missverstanden werden, dass Auszahlungen erst dann beantragt werden können, wenn Stilllegungs- *und* Entsorgungskosten entstehen, also beide Kostenarten entstanden sind. Das ist nach unserem Verständnis jedoch nicht die Idee. Aus dem Stilllegungsfonds sollen Auszahlungen beantragt werden können, wenn Stilllegungskosten entstehen, aus dem Entsorgungsfonds, wenn Entsorgungskosten entstehen. In Art. 14a Abs. 1 (in der zweiten Zeile) sollte daher konsequenterweise "*bzw.*" statt "*und*" geschrieben werden.
- Es ist unseres Erachtens eine klare Regelung wünschbar, dass auch Stilllegungskosten, die vor der Ausserbetriebnahme anfallen, im Rahmen der Art. 14 ff. aus den Fonds ausbezahlt werden können.
- Es ist unseres Erachtens eine klare Regelung wünschbar, dass Beitragszahlungen mit Ansprüchen auf Auszahlung nach den Art. 14 ff. verrechnet werden können.

Art. 14a Abs. 1

Antrag: Ergänzung der Regelung, dass im Entsorgungsfonds angesparte Mittel für die Entsorgungstätigkeit ab 50 Jahren ausbezahlt werden können, wenn die angenommene Betriebsdauer einer Kernanlage auf mehr als 50 Jahre verlängert wird.

Begründung: Bei der Berechnung der Stilllegungs- und Entsorgungskosten von Kernkraftwerken ist eine Betriebsdauer von 50 Jahren anzunehmen. Als Berechnungsgrundlage für die Fondsbeiträge wird für die Kernkraftwerke ebenfalls eine Betriebsdauer von 50 Jahren angenommen. Die Kosten der Entsorgung ab dem Betriebsjahr 51 werden aktuell im Entsorgungsfonds angespart. Die Revision lässt offen, was mit diesen Mitteln bei einem Wechsel von 50 Betriebsjahren auf 60 Jahre genau geschieht. Diese Mittel sind dann nach der Grundkonzeption des KEG von den Eigentümern ausserhalb des Entsorgungsfonds anzusparen (Art. 77 Abs. 2 und Art. 82 KEG). Sofern keine Rückerstattung dieser Mittel nach Art. 13a erlauben ist (siehe dazu oben zu Art. 13a), so sollte zumindest eine Regelung zur fortlaufenden Auszahlung aus dem Entsorgungsfonds im Rahmen der Art. 14 ff. im Gleichtakt, wie die Kosten tatsächlich anfallen, vorgesehen werden. Dazu könnte in Art. 14a der Revisionsvorlage der Abs. 1 um einen Satz wie folgt ergänzt werden:

*"Dies gilt auch für Mittel, die im Entsorgungsfonds für die Entsorgungstätigkeit ab 50 Jahren vorgesehen sind, wenn die angenommene Betriebsdauer einer Kernanlage auf mehr als 50 Jahre verlängert wird (heute Art. 8 Abs. 4, neu Art. 8 Abs. 3)."*

## 7 ORGANISATION

### 7.1 Kommission

Art. 21 Abs. 3

Antrag: Präzisierung. Die Unvereinbarkeit sollte auf Mitarbeiter von Unternehmen, die **als unabhängige Fachleute** bei der Prüfung der KS mitgewirkt haben, eingeschränkt werden.

Begründung: Ohne diese Präzisierung gilt die Unvereinbarkeit auch für Mitarbeiter der Eigentümer im Kostenausschuss.

Art. 21 Abs. 4

Antrag: Einschränkung der Anwendung der RVOV auf die Nicht-Eigentümerversreter.

Begründung: Dass die Personen in der Verwaltungskommission und den Ausschüssen die nötige fachliche Qualifikation aufweisen sollen, ist unbestritten. Die vorgeschlagene Regelung statuiert richtigerweise den Vorrang der fachlichen Qualifikation und Erfahrung vor der Anforderung der angemessenen Vertretung der Geschlechter und Sprachregionen. Der Vorrang sollte jedoch nicht ausnahmsweise gelten, sondern in jedem Fall. Fachexpertise und Erfahrung sind unverzichtbar, nicht nur ausnahmsweise.

Für die Eigentümerversreter ist demgegenüber zu berücksichtigen, dass die Eigentümer Anspruch auf angemessene Vertretung haben (Art. 21 SEFV). Der Bundesrat wählt die Vertreter der Betreiber auf deren Vorschlag hin. Es sollen daher keine weiteren Anforderungen an diese Personen gelten, wie dies nun die Revision für die Bundesvertreter in Kommissionen vorschlägt (Geschlechter, Sprachregionen). Das wäre ein zu weit gehender Eingriff in die Organisationsautonomie der Eigentümer und würde voraussetzen, dass die Eigentümer in ihrer Organisation einen genügend grossen Pool an Personen aufbauen, die neben den fachlichen Qualifikationen auch noch die Anforderungen an das Geschlecht und die Sprachregion erfüllen. Derartige Verpflichtungen kennt

das Privatrecht, nach dem die Eigentümer organisiert sind, nicht. Entsprechend dürfen derartige Pflichten den Eigentümern nicht via SEFV auferlegt werden.

## 8 KOSTEN

### 8.1 Festlegung der voraussichtlichen Höhe der Stilllegungs- und Entsorgungskosten

Art. 4 Abs. 2<sup>bis</sup>

Kommentar: Die neue Kostenstudie 2016 hat mit der Umsetzung der Kostengliederung die Risiken und Prognoseunsicherheiten umfassend berücksichtigt und erfüllt somit die Anforderungen an eine Schätzung nach dem aktuellen Stand von Wissenschaft und angewandter Technik. Dies wird auch für die nächste Kostenstudie gelten, die nach denselben Vorgaben und derselben Methodik erstellt werden wird. Die vorgeschlagene Änderung in Art. 4 Abs. 2<sup>bis</sup> ist somit ein Nachvollzug der gelebten Praxis. In diesem Sinne ist gegen die Verankerung dieser Praxis nichts einzuwenden.

Die Verankerung des aktuellen Stands von Wissenschaft und angewandter Technik ist vernünftig und wird mit der neuen Kostengliederung in den Kostenschätzungen bereits umgesetzt.

## 9 FONDSVERWALTUNG

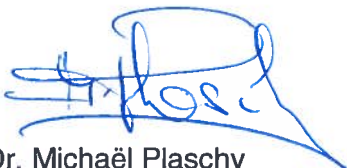
### 9.1 Vermögensanlage und Rechnungsführung

Art. 15 Abs. 1<sup>bis</sup>

Kommentar: Die gemeinsame Verwaltung der Fonds ermöglicht, heute separat geführte Vermögensverwaltungsmandate für den Stilllegungs- und den Entsorgungsfonds zu bündeln und dadurch Kosteneinsparungen auf den Gebühren der Vermögensverwalter zu erzielen. Wir begrüssen diese Anpassung ausdrücklich.

Für die Berücksichtigung unsere Anliegen danken wir Ihnen bestens.

Freundliche Grüsse  
swissnuclear



Dr. Michaël Plaschy  
Präsident

swissnuclear



Dr. Philippe Renault  
Geschäftsführer