

Bundesamt für Energie
3003 Bern

Bern, 08. Mai 2015

Revision der Verordnung über den Stilllegungsfonds und den Entsorgungsfonds für Kernanlagen (Stilllegungs- und Entsorgungsfondsverordnung SEFV)

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, uns zur Revision der Verordnung über den Stilllegungsfonds und den Entsorgungsfonds für Kernanlagen (Stilllegungs- und Entsorgungsfondsverordnung, SEFV) zu äussern. Gerne nehmen wir fristgemäss Stellung.

1. Management summary

Begründet wird die Revision im Erläuterungsbericht mit den Erkenntnissen, welche die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) in ihrem Bericht vom 1. September 2014 dargelegt hatte. Die EFK hatte in ihrer Überprüfung Fragen zur Governance beim Stilllegungs- und Entsorgungsfonds untersucht. Die Revision setzt aber ausgerechnet zentrale Erkenntnisse des Berichts nicht um. Eine Übertragung operativer Tätigkeiten an den Bund bzw. an das UVEK stehen im Widerspruch zur Forderung der EFK, Aufsicht und operative Tätigkeit zu trennen, sowie zur Absicht, allfällige Verantwortlichkeiten des Bundes zu vermeiden.

Mit der Revision jedoch sollen zentrale Befugnisse an das UVEK übertragen werden: Festlegung von Zins, Teuerung, Unsicherheitszuschlag, Höhe der Kosten und Vorgaben zur Kostenschätzung. Damit würde die Fondskommission soweit geschwächt, dass sie eigentlich kaum mehr nötig wäre. Die bei einer solchen Kompetenzreduktion verbleibenden Arbeiten könnten dann ebenso gut Fachausschüsse übernehmen. Die Zuweisung dieser Befugnisse an das UVEK ist verfassungs- bzw. gesetzeswidrig, das Departement hätte damit sowohl operative als auch Aufsichtsaufgaben.

Insbesondere sind wir klar gegen die Absicht, die Kompetenz zur Änderung der zentralen Parameter für die Bemessung der Beiträge – nämlich Anlagerendite, Teuerungsrate und (den ohnehin bestrittenen) Sicherheitszuschlag – vom Bundesrat an das UVEK zu delegieren:

- Zum einen besteht im geltenden Kernenergiegesetz (KEG) keine gesetzliche Grundlage, welche die vorgesehene Subdelegation erlauben würde. Die Subdelegation der Befugnis zur Bestimmung wesentlicher Parameter der Beitragsbemessung ans UVEK ist daher verfassungswidrig. Artikel 85 Absatz 1 KEG beauftragt den Bundesrat, die Bemessungsgrundlagen für die Erhebung der Beiträge sowie die Grundzüge der Anlagenpolitik festzulegen. Damit wurden bereits durch den Gesetzgeber sehr weit gehende Kompetenzen an den Bundesrat delegiert..
- Zum anderen würde die Hürde für eine Anpassung mit dieser Kompetenzdelegation kleiner – mit der Gefahr, dass politischer Druck zu einer unbedachten (und sachlich nicht begründeten) Verschärfung der Parameter führen könnte. Wir erachten die heute gültige Regelung, wonach der Bundesrat die Parameter festlegt, als angemessen angesichts der Tragweite allfälliger Änderungen.

Ferner beantragen wir, den mit der letzten Revision eingeführten Sicherheitszuschlag im Rahmen der aktuellen Revision wieder zu streichen: zum einen werden die erwarteten Kosten für Stilllegung und Entsorgung alle fünf Jahre neu geschätzt – womit Unsicherheiten in der Kostenentwicklung minimiert werden können. Zum anderen hat die Kommission der Fonds der Kostenstudie 2016 eine neue Methodik der Kostengliederung zugrunde gelegt. Mit dieser werden die Unsicherheiten, Gefahren und Chancen bei der Kostenschätzung neu erfasst. Der Sicherheitszuschlag erübrigt sich also. Zudem verweisen wir auf die zu diesem Punkt laufenden Beschwerdeverfahren dreier Betreiber.

2. Stellungnahme zu einzelnen Artikeln

2.1. Vorgaben für die Erstellung der Kostenstudie (Art. 23, 29a)

Antrag

Art. 23

Die Kommission hat insbesondere folgende Aufgaben:

a. Sie ~~beantragt dem UVEK~~ legt die Vorgaben für die Erstellung der Kostenstudie fest.

a^{bis} ...

Art. 29a: Streichung

Begründung:

Die Festlegung der Vorgaben für die Erstellung der Kostenstudie ist eine operative Aufgabe. Die vorgeschlagene Bestimmung will diese Aufgabe dem UVEK übertragen und steht damit in Widerspruch zum Rückzug von Bundesvertretern aus der operativen Tätigkeit der Kommission – den wir mit Blick auf eine Good Governance als konsequent und richtig erachten.

Sie zielt auch in die falsche Richtung, soweit es das Ziel der vorliegenden SEFV-Revision ist, vermeintliche Risiken für den Bund zu vermindern. Die Fonds haben den Zweck, die Mittel zur Finanzierung der Stilllegungs- und Entsorgungskosten getrennt von den Betreibern der Kernanlagen anzusparen. Diesem Zweck entspricht die Kompetenz der Kommission, inhaltliche Vorgaben (z.B. Planungsannahmen für die Kostenstudien) zu machen. Eine Festlegung durch das UVEK führt dagegen zu eben jenem Verantwortlichkeits- und Haftungsrisiko des Bundes, das die EFK in ihrem Bericht anmahnt.

Die Annahme vermeintlicher oder tatsächlicher Risiken für den Bund kann zudem zu Versuchen politischer Einflussnahme führen. Hängige Vorstösse und die andauernde Diskussion um Höhe und Finanzierung der Stilllegungs- und Entsorgungskosten auf Bundesebene und in den Kantonen beweisen das.

Die Festlegung der Vorgaben für die Erstellung der Kostenstudie ist eine operative Aufgabe der Kommission, die ein hohes Mass an fachtechnischem Wissen erfordert. Demgegenüber muss und soll der Bund, wie heute in Art. 29 Abs. 3 SEFV geregelt, einschreiten, wenn Zweifel bestehen, dass die zuständigen Fondsgremien ihre Aufgabe nicht kompetent und korrekt wahrnehmen. Nur mit einer so ausgestalteten Aufgabenteilung ist eine klare Abgrenzung der Aufsichtstätigkeit sichergestellt, wie sie die vorliegende Revision beabsichtigt.

Gemäss der zu streichenden Bestimmung (Art. 29a) soll das UVEK (und nicht mehr die Verwaltungskommission der Fonds) die folgenden Beschlüsse treffen können (die Verwaltungskommission hätte in diesen Bereichen nur noch ein Antragsrecht):

- Erlass und Änderung des Reglements über die Organisation der Fonds, die Grundsätze und Ziele der Vermögensanlage sowie über den Anlagerahmen.
- Festlegung von Vorgaben für die Erstellung der Kostenstudien
- Festlegung der voraussichtlichen Höhe der Stilllegungs- und Entsorgungskosten

Der Gesetzgeber hat die Fonds als selbständige Organisationen mit eigener Rechtspersönlichkeit geschaffen (Art. 81 Abs. 1 KEG). Ihr Zweck ist die Sicherstellung der Finanzierung der Stilllegungs- und der Entsorgungskosten. Mit der vorgeschlagenen Änderung würden den Fonds und ihren Organen wesentliche Kompetenzen entzogen, die sie zur Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Aufgabe benötigen. Das wäre gesetzeswidrig und würde es den Fonds und ihren Organen verunmöglichen, ihren gesetzlichen Auftrag zu erfüllen. Nach Artikel 81 Absatz 2 KEG ist die Verwaltungskommission das leitende Organ eines Fonds. Zu dieser Leitungsfunktion gehören auch vorgenannte Beschlüsse, welche mit der vorgesehenen Revision der

Verwaltungskommission entzogen und in die Zuständigkeit des UVEK übertragen werden sollen. Das UVEK würde damit zum (faktischen) Leitungsorgan der Fonds, weit über die gesetzlich vorgesehene Aufsicht hinausgehen und die (Mit-)Verantwortung für die Sicherstellung der Finanzierung übernehmen. Die vom Gesetzgeber gewollte organisatorische und rechtliche Selbständigkeit der Fonds würde damit ausgehöhlt.

Schliesslich steht eine Übertragung operativer Tätigkeiten an den Bund bzw. an das UVEK im Widerspruch zur Forderung der EFK, Aufsicht und operative Tätigkeit zu trennen, sowie zur Absicht, allfällige Verantwortlichkeiten des Bundes zu vermeiden.

2.2. Festlegung der Höhe der Stilllegungs- und Entsorgungskosten (Art. 4, 23, 29a)

Antrag

Art. 4, Abs. 5: Streichung

Art. 23

Die Kommission hat insbesondere folgende Aufgaben:

...

a^{ter} Sie ~~beantragt dem UVEK~~ legt die voraussichtliche Höhe der Stilllegungs- und Entsorgungskosten fest.

b. ...

Art. 29a Zuständigkeiten: Streichung

Begründung:

Da es sich bei der Festlegung der voraussichtlichen Höhe der Stilllegungs- und Entsorgungskosten um eine operative Tätigkeit handelt, gelten auch in diesem Fall unsere oben gemachten Ausführungen.

2.3. Grundsätze und Ziele der Vermögensanlage und Anlagerahmen (Art. 23, 29a)

Antrag:

Art. 23

Die Kommission hat insbesondere folgende Aufgaben:

...

n. Sie legt die Grundsätze und Ziele der Vermögensanlage sowie den Anlagerahmen fest und erlässt die Anlagerichtlinien.

Art. 29a Zuständigkeiten
Streichung

Begründung:

Die Festlegung der Anlagestrategie gehört wie bisher in die Kompetenz der Kommission. Für eine Änderung besteht kein Anlass, da die Betreiber unabhängig von den in den Fonds angesparten Mitteln zur Tragung der Stilllegungs- und Entsorgungskosten verpflichtet sind. Eine Übertragung dieser Aufgabe an das UVEK führt dagegen zu eben jenem Verantwortlichkeits- und Haftungsrisiko des Bundes, das die EFK in ihrem Bericht anmahnt. Damit ist wiederum das oben mehrfach festgestellte Risiko politischer Einflussnahme verbunden. Zudem widerspricht auch diese Bestimmung dem beabsichtigten Rückzug von Bundesvertretern aus der operativen Tätigkeit. Zur Streichung des Art. 29a siehe die Begründung unter 3.1.

2.4. Bemessung der Beiträge (Art. 8, 8a und Anhänge 1 und 2)

Antrag:

Art. 8 Beitragserhebung und Berechnungsgrundlagen

¹Die Beiträge sind so zu berechnen, dass bei der endgültigen Ausserbetriebnahme einer Kernanlage das jeweilige Fondskapital unter Berücksichtigung der Anlagerendite und der Teuerungsrate nach Artikel 8a Absatz 2 die voraussichtlichen Stilllegungs- und Entsorgungskosten einschliesslich des Sicherheitszuschlags nach Artikel 8a Absatz 1 decken kann.

Art. 8a Bemessung der Beiträge

¹Die Höhe der Beiträge bemisst sich nach:

- a. den berechneten Stilllegungs- und Entsorgungskosten, unter Berücksichtigung der Entwicklung der Kosten und des jeweiligen Fondsvermögens bis zum Abschluss der Stilllegungs- und Entsorgungsarbeiten sowie eines Sicherheitszuschlags auf den berechneten Kosten;
- b. ...

²Die Anlagerendite, und die Teuerungsrate und der Sicherheitszuschlag sind in Anhang 1 festgelegt. ...

Anhang 1

(Art. 8a)

Anlagerendite, und Teuerungsrate und Sicherheitszuschlag

Der Beitragsberechnung nach Artikel 8a Absatz 1 werden eine Anlagerendite von 3,5 Prozent (nach Abzug der Kosten für die Vermögensbewirtschaftung inkl. Bankgebühren und Umsatzabgaben), und eine Teuerungsrate von 1,5 Prozent sowie ein Sicherheitszuschlag von 30 Prozent zugrunde gelegt.

Anhang 2

(Art. 9 Abs. 2bis und 13a Abs. 1)

Begriffe sowie Regeln zur Ermittlung der Fondswerte

In dieser Verordnung bedeuten:

...

4.2 nach der endgültigen Ausserbetriebnahme: der Barwert der zukünftigen Kosten nach aktueller Kostenstudie am Ende des jeweiligen Kalenderjahres bis zum Abschluss der Stilllegung- oder der Entsorgungsarbeiten, unter Einbezug von Sicherheitszuschlag, Anlagerendite und Teuerungsrate nach Artikel 8a.

Begründung:

Wir halten an unserer Ablehnung des Sicherheitszuschlages fest, die wir bereits in unserer Stellungnahme vom 20. November 2013 zur letzten SEFV-Revision geäussert hatten. Zum einen sind wir nach wie vor der Meinung, dass die heute schon sehr weitgehenden Sicherheits- und Haftungsebenen gemäss Art. 77 - 80 KEG mit der Sicherstellung der finanziellen Mittel in den Fonds das Risiko für den Bund auf ein Minimum reduzieren. Zum anderen werden die erwarteten Kosten für Stilllegung und Entsorgung alle fünf Jahre neu geschätzt. Daraus abgeleitet werden die Jahresbeiträge der Kernkraftwerke regelmässig und systematisch berechnet – dies trägt allen Unsicherheiten ausreichend Rechnung. Dieses Prinzip hat sich bewährt, die Fonds verfügten per 31. Dezember 2014 über höhere Geldsummen als in den Sollwerten vorgegeben sind.

Ferner hat die Kommission der Fonds der Kostenstudie 2016 eine neue Methodik der Kostengliederung zugrunde gelegt. Mit dieser werden die Unsicherheiten, Gefahren und Chancen bei der Kostenschätzung neu erfasst. Daher betrachten wir den Sicherheitszuschlag als obsolet. Zudem verweisen wir auf die zu diesem Punkt laufenden Beschwerdeverfahren dreier Betreiber. Schliesslich wurde mit der letzten SEFV-Revision die Beitragspflicht der Betreiber auch zeitlich ausgedehnt (Art. 7, Abs. 2).

2.5. Anpassung der Parameter und Kompetenz dazu (Art. 8a)

Antrag:

Art. 8a Bemessung der Beiträge

1...

2 Die Anlagerendite und die Teuerungsrate ~~der Sicherheitszuschlag~~ sind in Anhang 1 festgelegt. ~~Bei wesentlichen Änderungen der Rahmenbedingungen passt das UVEK im Einvernehmen mit dem Eidgenössischen Finanzdepartement den Anhang 1 an.~~

Begründung:

Die Vermutung im Erläuterungsbericht, die Parameter für die Beitragsberechnung müssten künftig angesichts des instabilen Marktumfeldes häufiger angepasst werden, lässt sich sach-

lich nicht begründen. Das KEG und die geltende SEFV enthalten diverse Mechanismen, die es erlauben, kurzfristige Veränderungen des Marktumfeldes angemessen zu berücksichtigen (u.a. Neuschätzung der Stilllegungs- und Entsorgungskosten nach Art. 4 Abs. 2 SEFV, Zwischenveranlagung der Beiträge nach Art. 9 SEFV).

Im Beitragsmodell werden Annahmen für die nächsten Jahrzehnte getroffen. Sofern sich langfristige, fundamentale Veränderungen abzeichnen, ist eine Anpassung sachlich gerechtfertigt. Eine regelmässige (und damit häufigere) Anpassung aufgrund des aktuellen Marktumfeldes widerspricht dem berechtigten Interesse der Betreiber nach stabilen Beitragsveranlagungen und möglichst konstanten Beiträgen bis zur Ausserbetriebnahme, wie von Art. 8 Abs. 2 SEFV vorgesehen. Die Kompetenz zu häufigerer Anpassung der Beitragsparameter lädt zudem ebenfalls zu politischer Einflussnahme ein, zumal ein erheblicher Interpretationsspielraum bei der Beurteilung besteht, was als „wesentliche Änderung der Rahmenbedingungen“ zu gelten hat. Damit ist der Anspruch der Betreiber auf stabile Beitragsveranlagungen und möglichst konstante Beiträge zusätzlich in Frage gestellt.

Mit der vorgeschlagenen Kompetenzdelegation würde auch die Hürde für eine Anpassung kleiner – mit der Gefahr, dass politischer Druck zu einer unbedachten (und sachlich nicht begründeten) Verschärfung der Parameter führen könnte. Wir erachten die heute gültige Regelung, wonach der Bundesrat die Parameter festlegt, angemessen angesichts der Tragweite allfälliger Änderungen.

Zudem ist konsequenterweise auch hier der Sicherheitszuschlag zu streichen. Die Begründung siehe unter 2.4

2.6. Die Kommission (Artikel 21)

Antrag:

Art. 21 Kommission

...

³ Die Kommission kann Fachleute beiziehen.

³⁴ Soweit diese Verordnung nicht anderes bestimmt, ...

Begründung:

Wir gehen davon aus, dass keine Absicht besteht, der Kommission das Recht auf den Beizug externer Fachleute zu entziehen. Wir beantragen deshalb, die Formulierung gemäss geltendem Recht im Verordnungsentwurf zu belassen.

Eine weitere Bemerkung zu Art. 21: Bei einer Erhöhung der Anzahl der Mitglieder in der Kommission ist auch die Vertretung der Betreiberunternehmen entsprechend zu erhöhen, damit deren angemessene Vertretung gewährleistet bleibt.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Bemerkungen und Anliegen.

Freundliche Grüsse

swisselectric