

Bundesamt für Energie BFE
3003 Bern

Bern, 20. November 2013

Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zur Revision der Stilllegungs- und Entsorgungsfondsverordnung (SEFV)

Sehr geehrte Damen und Herren

1. Grundsätzliche Bemerkungen

1.1. Keine Finanzierungslücke

Im Erläuterungsbericht zum Revisionsentwurf schreibt das UVEK, in den beiden Fonds bestehe das Risiko einer Finanzierungslücke. Diese Grundhaltung kommt in der Begründung der vorgeschlagenen Verordnungsänderungen wiederholt zum Ausdruck. Dies obwohl im Erläuterungsbericht bestätigt wird, dass die bestehende Methodik darauf ausgelegt ist, dass im Zeitpunkt der Ausserbetriebnahme einer Kernanlage die für die Stilllegung und die Entsorgung erforderlichen finanziellen Mittel in den Fonds sichergestellt sind. Die kritische Haltung ist aus Sicht der Betreiber unbegründet und es besteht keine Finanzierungslücke: Aktuell werden die Sollwerte erreicht und beide Fonds sind auf Kurs. Es gibt keine Anzeichen, dass die Betreiber die veranlagten Beiträge – in denen sämtliche bisher festgestellten Kostensteigerungen vollumfänglich berücksichtigt sind – nicht leisten können.

1.2. Keine regelmässigen Anpassungen bei Anlagerendite und Teuerungsrate

Der Bundesrat sieht vor, nach jeder weiteren Kostenstudie (d.h. im 5-Jahresrhythmus) zu prüfen, ob die Bemessungsparameter über eine Verordnungsrevision angepasst werden müssten. Was in Bezug auf die Höhe eines allfälligen Sicherheitszuschlags aufgrund des sich verändernden Projektfortschritts Sinn macht, ist bezüglich Anlagerendite und Teuerungsrate nicht angebracht. Da das finanzmathematische Modell einen sehr langen Zeithorizont abdeckt, müssen auch die zur Anwendung gelangenden Annahmen bezüglich Anlagerendite und Teuerungsrate in der langen Frist sachgerecht und angemessen sein. Dies schliesst eine

Anpassung alle 5 Jahre aus, weil sich langfristige fundamentale Veränderungen dieser Annahmen nur über längere Zeiträume feststellen und abschätzen lassen. Gleichzeitig würde eine regelmässige, sich kurzfristig am aktuellen Umfeld orientierende Änderung dieser Parameter die Planbarkeit der Finanzierung von Stilllegung und Entsorgung durch die Betreiber erheblich beeinträchtigen, was bei Fehlen einer sachlichen oder empirischen Evidenz weder zielführend noch vertretbar ist.

2. Zu den Verordnungsbestimmungen im Einzelnen

2.1. Artikel 4 revSEFV – Berechnung der Stilllegungs- und Entsorgungskosten

Absatz 4

Die Bestimmung, dass die Kommission die Neuberechnung infolge der endgültigen Ausserbetriebnahme einer Kernanlage auf die nächste ordentliche Kostenberechnung verschieben kann, wird von den Betreibern begrüsst. Dies gibt der Kommission den Handlungsspielraum, mehrere Kostenschätzungen innerhalb eines kurzen Zeitraums zu vermeiden.

2.2. Artikel 7 revSEFV – Dauer der Beitragspflicht

Absatz 2

In den Vorgesprächen zum Revisionsentwurf haben die Betreiber eine Verlängerung der Beitragspflicht über die endgültige Ausserbetriebnahme hinaus im vom BFE vorgeschlagenen Rahmen als annehmbar bezeichnet, falls die Punktlandungsthematik gelöst wird, Rückzahlungen auch nach der ABN unter bestimmten Bedingungen möglich bleiben und das Erfordernis einer zusätzlichen Kostenschätzung bei der Ausserbetriebnahme einer Kernanlage aufgehoben wird.

Mit dem vorliegenden Vorschlag wird die Punktlandungsproblematik mit der Verlängerung der Beitragsdauer entschärft, Rückerstattungen sind gemäss Artikel 13a revSEFV unter gewissen Bedingungen möglich und die Neuberechnung der Kosten bei Ausserbetriebnahme einer Anlage kann auf den nächsten ordentlichen Termin verschoben werden (siehe oben unter Artikel 4 Absatz 4 revSEFV). Insofern werden die von den Betreibern genannten Voraussetzungen mit dem aktuellen Verordnungsvorschlag erfüllt.

Allerdings entspricht die Definition der Dauer der Beitragspflicht für den Entsorgungsfonds nicht mehr derjenigen, die in den Vorgesprächen diskutiert wurde. Der damalige Vorschlag des BFE sah vor, die Dauer der Beitragspflicht folgendermassen zu differenzieren:

„Für die Stilllegungskosten bis zum Abschluss der Stilllegungsarbeiten und für die Entsorgungskosten bis zur Ablieferung der Abfälle an das ZWILAG oder bis zur Verbringung in das geologische Tiefenlager.“

Im vorliegenden Revisionsentwurf ist für den Entsorgungsfonds nur noch das Kriterium „mit der Verbringung der radioaktiven Abfälle der jeweiligen Kernanlage in ein geologisches Tiefenlager“ enthalten. Das Ende der Beitragspflicht allein vom Vorhandensein eines geologischen Tiefenlagers abhängig zu machen, ist aus Sicht der Betreiber nicht verhältnismässig. Der Prozess hin zu einem geologischen Tiefenlager ist zum allergrössten Teil politisch getrieben. Es ist heute nicht absehbar und ausserhalb des Einflussbereiches der Betreiber von Kernkraftwerken, wann ein geologisches Tiefenlager zur Verfügung stehen wird. Damit wird die vom Bund angestrebte Begrenzung der Beitragspflicht zur Wahrung der Verhältnismässigkeit faktisch unwirksam. Aus diesem Grund ist aus Sicht der Betreiber zwingend ein zweites Kriterium anzubringen, so wie ursprünglich vom BFE vorgesehen. Weil das Kriterium der Ablieferung der Abfälle in ein Zwischenlager aus Sicht des BFE aufgrund neuer Einschätzungen nicht geeignet ist, schlagen die Betreiber für Artikel 7 Absatz 2 revSEFV folgende Formulierung vor, die in jedem Fall zu einer deutlichen Ausdehnung der Beitragspflicht über die Ausserbetriebnahme hinaus führt:

Antrag

Art. 7 Dauer der Beitragspflicht

² Die Beitragspflicht endet:

- a) für den Stilllegungsfonds: mit dem Abschluss der Stilllegung der jeweiligen Kernanlage (Art. 29 Abs. 1 KEG);
 - b) für den Entsorgungsfonds: ~~mit der Verbringung der radioaktiven Abfälle der jeweiligen Kernanlage in ein geologisches Tiefenlager~~ mit der Ablieferung der radioaktiven Abfälle der jeweiligen Kernanlage in ein geologisches Tiefenlager oder – falls dieser früher stattfindet – mit dem Abschluss der Stilllegung der jeweiligen Kernanlage.
-

2.3. Artikel 8a revSEFV – Bemessung der Beiträge

Absatz 1

Der Revisionsentwurf sieht einen Sicherheitszuschlag von 30 % auf den berechneten Stilllegungs- und Entsorgungskosten vor. Damit soll eine jährliche über dem Landesindex der Konsumentenpreis liegende reale Kostensteigerung von 1.5 % für eine Periode von 18 Jahren abgedeckt werden. Die Betreiber sind der Meinung, dass die heute schon sehr weitgehenden Sicherheits- und Haftungsebenen gemäss Artikel 77-80 KEG mit der Sicherstellung der finanziellen Mittel in den Fonds das Risiko für den Bund auf ein Minimum reduzieren. Mit der vorgesehenen Ausweitung der Beitragspflicht wird die Sicherheit des Systems nochmals substanziell erhöht. Berücksichtigt man zudem, dass

- die Werke die eigentlichen Risikoträger sind,
- es grundsätzlich keine gesetzliche Grundlage gibt, Beiträge „auf Vorrat“ zu erheben,

- sich die Schätzunsicherheiten mit dem Planungs- und Projektfortschritt über die Zeit reduzieren,
- alle 5 Jahre die neusten Erkenntnisse in die Kostenstudien einfliessen und die Ergebnisse von unabhängigen Experten und der Aufsichtsbehörde ENSI überprüft werden und
- die Beiträge basierend auf diesen Kostenstudien derart festgelegt werden, dass bis zur ABN der Zielwert erreicht wird,

so ist die Notwendigkeit eines Sicherheitszuschlags für die Betreiber nicht gegeben.

Falls ungeachtet dessen im finanzmathematischen Modell ein Sicherheitszuschlag für die Beitragsberechnung Anwendung finden muss, so stimmen die Betreiber mit dem Bund überein, dass es methodisch korrekt und sachgerecht ist, diese mit einem prozentualen Aufschlag auf die best estimate Ergebnisse der Kostenstudien anzusetzen.

Der in Artikel 8a Absatz 1 revSEFV vorgeschlagene Sicherheitszuschlag von 30 % auf den berechneten Kosten wird in seiner Höhe von den Betreibern jedoch auf jeden Fall entschieden abgelehnt.

Gerade unter Berücksichtigung der im Gutachten des ENSI zu den Kostenstudien 2011 referenzierten Expertenschätzungen bezüglich der Bandbreiten von Schätzunsicherheiten ist es nicht nachvollziehbar, einen Sicherheitszuschlag in Höhe von 30 % anzusetzen. Die Kostenstudien 2011 wurden von externen Experten sowie der Aufsichtsbehörde des Bundes mit folgenden Schätzunsicherheiten versehen: Entsorgung: +/- 25 % bis 30 %, Stilllegung: -15 % bis +30 %. Der Erwartungswert der Expertenschätzungen liegt somit zwischen 0 % und +7.5 %. Ein allfälliger Sicherheitszuschlag, der sich an diesen Expertenschätzungen orientieren würde, müsste folglich zwischen dem Erwartungswert und der oberen Bandbreite der Expertenschätzung liegen. Eine Festsetzung auf Höhe der oberen Bandbreite bei +30 % hat keine sachliche Basis und ist ohne jeden Vergleich: Weder beim Bund noch in der Privatwirtschaft wird in der Planung mit derartigen Zuschlägen gerechnet

Des Weiteren ist es aufgrund der unterschiedlichen Planungstiefe und der unterschiedlichen Risiken und Unsicherheiten angezeigt, einen allfälligen Sicherheitszuschlag zwischen Stilllegung und Entsorgung zu unterscheiden. Die im Revisionsentwurf fehlende Differenzierung verstärkt den Eindruck, dass die genannten 30 % nicht auf Basis von Fakten abgeleitet wurden. Die 30 % sind aus Sicht der Betreiber unbegründet und unverhältnismässig.

Ein allfälliger Sicherheitszuschlag müsste sich aufgrund der Erfahrungen der Betreiber in anderen Grossprojekten – teilweise in geologisch deutlich komplexerem Umfeld – auf einem sehr viel tieferen Niveau bewegen und zwingend zwischen Stilllegung und Entsorgung differenzieren.

Absatz 2

Die Reduktion der Anlagerendite von nominal 5 % auf neu 3.5 % und der Teuerungsrate von 3 % auf neu 1.5 % erscheint den Betreibern aufgrund der Inflations- und Kapitalmarktentwicklungen der vergangenen Jahre und Jahrzehnte sowie aufgrund der langfristigen Erwartungen vertretbar.

Die Werte sind aber wie eingangs bereits ausgeführt zwingend als langfristige Erwartungswerte zu verstehen. Periodische Anpassungen im 5-Jahresrhythmus hätten keine sachliche Basis und führten im vorliegenden System zu nicht sachgerechten Verwerfungen, die als unverhältnismässig oder sogar als willkürlich beurteilt werden müssten. Dies gilt insbesondere für die Realrendite von 2 %. Diese ist, wie das Gutachten von Prof. Dr. Heinz Zimmermann von der Universität Basel zeigt, langfristig sowohl in Tiefzins- wie auch in Hochzins-Szenarien als konservativ zu betrachten.

2.4. Artikel 9 revSEFV – Veranlagung und Zwischenveranlagung bis zur endgültigen Ausserbetriebnahme

Absatz 2 Buchstabe b

Die Formulierung „während zwei aufeinanderfolgender Jahre“ ist aus Sicht der Betreiber nicht eindeutig. Um Unklarheiten auszuschliessen sollte gemäss den bisherigen Bestimmungen besser von „zwei aufeinanderfolgenden Bilanzstichtagen“ die Rede sein.

Art. 9 Veranlagung und Zwischenveranlagung bis zur endgültigen Ausserbetriebnahme

² Sie nimmt eine Zwischenveranlagung vor, wenn:

- a) eine Neuberechnung der Stilllegungs- oder Entsorgungskosten eine Abweichung von mehr als 10 Prozent von der letzten Kostenrechnung ergibt;
 - b) der Ist-Wert des Fondskapitals aufgrund der Entwicklungen auf den Finanzmärkten den Soll-Wert des Fondskapitals während ~~zwei aufeinanderfolgender Jahre~~ zwei aufeinanderfolgenden Bilanzstichtagen um mehr als 10 Prozent unterschreitet.
-

2.5. Artikel 9a revSEFV – Veranlagung und Zwischenveranlagung nach endgültiger Ausserbetriebnahme

Absatz 2

Der vorgesehene Korridor von 10 %, innerhalb dessen nach der Ausserbetriebnahme keine Beiträge erhoben werden, ist aus Sicht der Betreiber angemessen.

Absatz 3

Die Möglichkeit, für allfällige Beiträge nach der endgültigen Ausserbetriebnahme Zahlungsfristen von bis zu 10 Jahren zu gewähren ist unbedingt notwendig. Die Regelung ist sachgerecht.

2.6. Artikel 9b revSEFV – Abrechnung am Ende der Beitragspflicht

Diese Konkretisierung ist aus Sicht der Betreiber sinnvoll. Die Frist von 5 Jahren in Absatz 2 ist akzeptabel.

2.7. Artikel 13a Absätze 1 und 2 revSEFV

Die Formulierung „während mindestens zwei aufeinanderfolgender Jahre“ ist aus Sicht der Betreiber nicht eindeutig. Um Unklarheiten auszuschliessen sollte gemäss den bisherigen Bestimmungen besser von „während zwei aufeinanderfolgenden Bilanzstichtagen“ die Rede sein.

Art. 13a Rückerstattung

1 Übersteigt der Ist-Wert des Fondskapitals vor der endgültigen Ausserbetriebnahme einer Kernanlage das zur Deckung der voraussichtlichen Stilllegungskosten oder Entsorgungskosten erforderliche Fondskapital (mathematischer Wert) während mindestens ~~zweier aufeinanderfolgender Jahre~~ zwei aufeinanderfolgenden Bilanzstichtagen, so erstattet die Kommission den Beitragspflichtigen auf Antrag und unter Berücksichtigung der Anlagestruktur den Betrag zurück, der den mathematischen Wert übersteigt.

2 Übersteigt der Ist-Wert des Fondskapitals nach der endgültigen Ausserbetriebnahme einer Kernanlage den Soll-Wert für diesen Zeitpunkt während mindestens ~~zweier aufeinanderfolgender Jahre~~ zwei aufeinanderfolgenden Bilanzstichtagen um mehr als 10 Prozent, so erstattet die Kommission den Beitragspflichtigen auf Antrag und unter Berücksichtigung der Anlagestruktur den Betrag zurück, der diesen Soll-Wert übersteigt.

2.8. Artikel 14 revSEFV – Bezahlung von Stilllegungs- und Entsorgungskosten

Absatz 2

Der Verordnungstext sieht neu folgende Bestimmung vor: „Zahlungen der Fonds erfolgen nur, wenn die betreffenden Eigentümer die veranlagten Beiträge entrichtet haben.“

Die Betreiber verstehen die Bestimmung so, dass keine Zahlungen der Fonds erfolgen, falls der Betreiber mit seinen Zahlungen gemäss Zahlungsplan in Verzug ist. Die Bestimmung ist entsprechend zu präzisieren: „Zahlungen der Fonds erfolgen nur, wenn die betreffenden Eigentümer mit den Beitragszahlungen nicht in Verzug sind“. Eine Einstellung der Zahlungen der Fonds bei Verzug der Betreiber in Bezug auf die eingeforderten Beiträge ist für die Betreiber nachvollziehbar und vertretbar.

Nicht gemeint sein kann, dass keine Zahlungen der Fonds an den Betreiber erfolgen, falls dieser noch Beiträge gemäss Artikel 9a Absatz 2 zu leisten hat. Denn in diesem Fall käme die

Einstellung der Zahlungen der Fonds an den Betreiber wirtschaftlich einer zusätzlichen Beitragserhebung gleich, was wiederum eine Rückwirkung auf die laufende Beitragsveranlagung hätte. Dies führte zu einer Situation, die weder modell- noch systemkompatibel wäre.

Eine Beitragspflicht nach Ausserbetriebnahme für die Betreiber mit gleichzeitigem Stopp von Auszahlungen aus den Fonds, falls aufgrund dieser verlängerten Beitragspflicht Beiträge erhoben werden, käme einer Doppelbelastung gleich, die nicht gerechtfertigt werden kann. Dies wäre für die Betreiber nicht akzeptabel.

Art. 14

² Die Geschäftsstelle prüft die Rechnungen auf die formelle Richtigkeit und veranlasst die termingerechte Zahlung durch die Fonds. Zahlungen der Fonds erfolgen nur, wenn die betreffenden Eigentümer ~~die veranlagten Beiträge entrichtet haben~~ mit den Beitragszahlungen nicht in Verzug sind. Die Zahlungen, exklusive Mehrwertsteuer, erfolgen an die Eigentümer.

2.9. Artikel 22 revSEFV – Ausschüsse und Fachgruppen

Absatz 1bis

Das Mehrheitserfordernis des Bundes in Ausschüssen oder Fachgruppen, die von der Kommission eingesetzt werden, ist aus Sicht der Betreiber unnötig, weil diese Ausschüsse und Fachgruppen keine Entscheidungskompetenz haben, sondern gemäss Artikel 22 Absatz 3 lediglich Entscheidungsgrundlagen für die Kommission erarbeiten.

Unter diesen Voraussetzungen ist nicht erkennbar, warum eine Mehrheit von Vertretern der Betreiber in einem Ausschuss oder ein Fachgruppe ausgeschlossen werden sollte. Die Arbeit des Anlageausschusses, in dem die Betreiber 4 von 7 Vertretern stellen, wurde bislang durchwegs positiv und konstruktiv wahrgenommen.

Art. 22 Sachüberschrift sowie Abs. 1 und 1bis

^{1bis} ~~Die Eigentümer haben Anspruch auf eine angemessene Vertretung, höchstens aber auf die Hälfte der Sitze im jeweiligen Ausschuss oder der jeweiligen Fachgruppe.~~

2.10. Artikel 32a revSEFV – Begriffe

Absatz 2

Der Revisionsentwurf sieht vor, dem Departement die Kompetenz zur Anpassung der für die Verordnung massgebenden Begriffsumschreibungen im Anhang zur Verordnung zu geben. Die Betreiber sind der Meinung, dass die Kompetenz für Anpassungen an der Verordnung vollumfänglich beim Bundesrat bleiben muss. Auch Begriffsumschreibungen können inhaltli-

che Aspekte und Dimensionen haben, was möglicherweise – auch unbeabsichtigt – weitreichende Auswirkungen für den Bund oder für die Betreiber haben könnte.

Bei den vom Bund vorgesehenen periodischen Anpassungen der Verordnung, die in Bezug auf den Sicherheitszuschlag von den Betreibern unterstützt werden, lassen sich auch allfällige Begriffsdefinitionen anpassen. Die Kompetenzdelegation ist damit unnötig.

Art 32a Begriffe

~~²Das Departement kann die Begriffsumschreibungen im Anhang der Entwicklung von Wissenschaft und Technik sowie den anerkannten Standards der Buchführung anpassen.~~

2.11. Anhang (Art. 32a Abs. 1) revSEFV – Begriffsumschreibungen

Aufzählung, Buchstabe b.

- In der Barwert-Formel ist im Divisor/Nenner „t“ hochzustellen $\rightarrow (1+r)^t$
- Der Begriff Kapitalzinssatz wird in der Verordnung nicht definiert. Es sollte festgehalten werden, dass der Kapitalzinssatz der Barwertberechnung der Anlagerendite gemäss Artikel 8a Absatz 2 entspricht.

Aufzählung, Buchstabe d.

Anstelle von „allein mit der Verzinsung“ ist zur besseren Klarheit „allein mit der Anlagerendite gemäss Artikel 8a Absatz 2“ zu schreiben. „Verzinsung“ wäre ein neuer Begriff, der in der Verordnung nicht definiert ist.

d. mathematischer Wert bis zur Ausserbetriebnahme: der Wert eines Fondsanteils pro Kernanlage und Fonds per Bilanzstichtag, bei dem keine Beiträge mehr geschuldet sind, d. h. bei dem sich der Zielwert bei Ausserbetriebnahme allein mit der ~~Verzinsung~~ Anlagerendite gemäss Artikel 8a Absatz 2 des angesammelten Kapitals erreichen lässt;

Aufzählung, Buchstabe e.

Die Definition des Soll-Wertes vor der Ausserbetriebnahme unterscheidet sich im Revisionsentwurf in einem Punkt von der Definition im Reglement der Kommission, was zu Verständnisschwierigkeiten führen könnte. Im Entwurf wird der Soll-Wert als „Wert eines Fondsanteils per Bilanzstichtag“ beschrieben. Im Reglement der Kommission wird jedoch lediglich vom „Wert per Bilanzstichtag“ gesprochen. Die aktuelle Sollwert-Definition aus dem Reglement der Kommission ist auch im Anhang zur Verordnung zu verwenden.

Dies aus dem Grund, weil der Soll-Wert kein Fondsanteil per Bilanzstichtag darstellt, sondern als ein kalkulatorischer Wert definiert ist, der auf dem Soll-Wert der vorangehenden Veranlagungsperiode aufsetzt und unter Berücksichtigung der jährlich konstanter Beiträge (inkl. Verzinsung) zum Zielwert führt.

Demzufolge müsste die Soll-Wert-Definition unter Buchstabe e. wie folgt lauten:

e. Soll-Wert vor der Ausserbetriebnahme: der Wert eines Fondsanteils per Bilanzstichtag, der basierend auf dem Soll-Wert am Ende der vorangehenden Veranlagungsperiode über die angenommene Restbetriebsdauer einer Kernanlage mittels konstanter jährlicher Beiträge (unter Berücksichtigung der angenommenen Anlagerendite) bei Ausserbetriebnahme zum Zielwert führt.

Freundliche Grüsse

swisselectric

Heinz Karrer
Präsident

Beat Moser
Geschäftsführer