

[verordnungsrevisionen@bfe.admin.ch](mailto:verordnungsrevisionen@bfe.admin.ch)

Bundesamt für Energie  
Abteilung Recht und Sachplanung  
CH-3003 Bern

Olten, 09.08.2021

Dokumentenklassifizierung: nicht klassifiziert

SN-B-21.318

## **Vernehmlassung zur Revision der Stilllegungs- und Entsorgungsfondsverordnung (SEFV): Stellungnahme swissnuclear**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, uns im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur Revision der Stilllegungs- und Entsorgungsfondsverordnung äussern zu können. 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 Lebenszyklus und setzt sich für die Optimierung von internen und externen Rahmenbedingungen ein. Die Mitgliedunternehmen von swissnuclear betreiben die Schweizer Kernkraftwerke Beznau, Gösgen, Leibstadt und Mühleberg, die rund ein Drittel der heimischen Stromproduktion erzeugen.

Gerne nehmen wir fristgerecht wie folgt Stellung:

**Swissnuclear kann der Revision in vorliegender Form nicht zustimmen und lehnt insbesondere die über die Umsetzung des Bundesgerichtsurteils hinausgehenden vorgeschlagenen Anpassungen in der Vorlage entschieden ab.**

Ziel der vierten Revision der Stilllegungs- und Entsorgungsfondsverordnung (SEFV) ist die Umsetzung des Bundesgerichtsurteils vom 6. Februar 2020. In dieser Entscheidung wurde festgehalten, dass die Zuständigkeit und damit Kompetenz zur Festlegung der voraussichtlichen Höhe der Stilllegungs- und Entsorgungskosten nicht beim Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), sondern bei der Kommission der Stilllegungs- und Entsorgungsfonds (STENFO) liegt. Gemäss UVEK gilt diese Zuständigkeit der STENFO-Kommission auch für die Festlegung der Vorgaben für die Erstellung der Kostenstudie.

**Die Anpassungen der gesetzwidrigen Bestimmungen in der Verordnung (Art. 4 Abs. 5, Art. 14 Abs. 1 lit. a, Art. 29a Abs. 2 lit. b-c) sind aufgrund des oben erwähnten Entscheids des Bundesgerichts zwingend.** Wir begrüssen diese Änderungen der SEFV.

Die Umsetzung des Bundesgerichtsurteils erfordert jedoch noch eine weitere Anpassung der SEFV, die im Vernehmlassungsentwurf bisher nicht vorgesehen ist. Die Zuständigkeit des UVEK zur Festlegung der Betriebsdauerannahme für die Bemessung der Beiträge nach **Art. 8 Abs. 3** ist mit der Unabhängigkeit der beiden Fonds ebenfalls nicht vereinbar und muss gestrichen werden. Stattdessen ist für jene Festlegung ebenfalls die Kommission für zuständig zu erklären.

Nach den Erwägungen des Bundesgerichts sind für alle individuell-konkreten Anordnungen in Zusammenhang mit den Fonds zwingend die Fondsgesellschaften zuständig (Kommission). Dies ist Ausfluss der Unabhängigkeit der Fonds, wie sie vom Bundesgericht festgestellt wurde. Bei der Betriebsdauerannahme nach Art. 8 Abs. 3 handelt es sich um eine solche individuell-konkrete Festlegung *pro Kernanlage*, soweit sie von der pauschalen Grundannahme von 50 Jahren für alle Kernanlagen abweicht. Dem Verordnungsgeber bzw. dem UVEK sind gemäss Urteil einzig die generell-abstrakten Festlegungen sowie die Aufsicht vorbehalten. Dies gilt umso mehr, als die Kommission seit jeher für die Festlegung einer von der pauschalen Grundannahme von 50 Jahren abweichenden Betriebsdauerannahme der Kernanlagen für die Kostenschätzungen zuständig ist (Art. 4 Abs. 3). Bei Art. 4 Abs. 3 handelt es sich inhaltlich/materiell um dieselbe Betriebsdauerannahme wie jene nach Art. 8 Abs. 3, einmal geht es um die Schätzung der Kosten der Werke, einmal um die Bemessung der Beiträge.

Es wäre unverständlich und sachlich nicht zu rechtfertigen, wenn beim selben Werk unterschiedliche Betriebsdauerannahmen zur Anwendung gelängen. Entsprechend macht es auch keinen Sinn, dass unterschiedliche Instanzen für die Festlegung zuständig sein sollen, ganz abgesehen davon, dass eine Zuständigkeit des UVEK mit der Unabhängigkeit der Fonds, wie erwähnt, nicht vereinbar ist. Wir beantragen daher, **Art. 8 Abs. 3 ebenfalls anzupassen und die Kommission der Fonds für zuständig zu erklären.**

#### **Art. 4 Abs. 4<sup>bis</sup>**

Mit der vorgeschlagenen Regelung sollen unter anderem die weiteren Verfahrensschritte nach der Überprüfung der Kostenstudie durch das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSI) und der unabhängigen Fachleute neu in der Verordnung festgehalten werden. Dabei ist die Erstellung eines zusammenfassenden Überprüfungsberichts durch das Kostenkomitee für die Kommission (**Art. 4 Abs. 4<sup>bis</sup>**) als positiv zu bewerten und **zu begrüßen**, insbesondere weil damit die vom Bundesgericht festgelegte Zuständigkeit der STENFO für diesen Bereich hervorgehoben und gestärkt wird.

#### **Art. 4 Abs. 4<sup>ter</sup>**

Klar im Widerspruch zur Bereinigung der Zuständigkeiten und des Verfahrens steht hingegen der nächste Abschnitt der Verordnung, in welchem die STENFO-Kommission das UVEK um Stellungnahme zur Kostenstudie und zum Prüfbericht ersuchen muss. Gemäss Urteil des Bundesgerichts ist die Kommission und nicht das UVEK zuständig für die Festlegung der Kosten von Stilllegung und Entsorgung. Eine Anhörung des UVEK ist deshalb sachlich und rechtsstaatlich verfehlt.

Es ist darauf hinzuweisen, dass es sich bei der Festlegung der geschätzten Kosten um ein Verwaltungsverfahren handelt, das die Fonds als dezentrale Einheiten der Bundesverwaltung führen. Das Bundesgericht hat festgehalten, dass die Fonds über Autonomie verfügen, weshalb es nicht sein kann, dass in einem Verfahren zur Festlegung von individuell-konkreten Pflichten (hier die zu zahlenden Beiträge der Betreiber gestützt auf die geschätzten Kosten) die zentrale Bundesverwaltung (hier das UVEK) individuell-konkrete Anordnungen trifft (hier die Kostenhöhe), wie dies die zu revidierende SEFV vorsah. Bei der gegebenen Autonomie der Fonds kann es nun aber genauso wenig sein, dass die Fonds das UVEK anhören müssen, auch wenn die Meinung des UVEK hierzu unverbindlichen Charakter hätte. Damit würde die vom Bundesgericht festgestellte Autonomie der Fonds erneut untergraben.

Eine Anhörung des UVEK lässt sich im Weiteren auch nicht mit der Aufsichtsfunktion von Bundesrat und UVEK über die Fonds begründen, wie dies die Revisionsvorlage ausführt (Erläuterungsbericht S. 3). Die im Erläuterungsbericht zitierte Kommentarstelle zu Art. 8 Abs. 5 RVOG beschreibt die Möglichkeit der zentralen Bundesverwaltung, auf die dezentrale, autonome Bundesverwaltung Einfluss zu nehmen. Diese Möglichkeit besteht jedoch lediglich *im Rahmen der Aufsicht*. Eine inhaltliche Kontrolle ist gemäss der zitierten Kommentarstelle gerade ausgeschlossen. Gegenstand der Aufsicht ist nur der ordnungsgemässe Geschäftsgang der dezentralen Verwaltungseinheit (s. SÄGESSER, Stämpfli-Handkommentar zum RVOG, 2006, N. 49 zu Art. 8). Dazu gehört die Einflussnahme *auf den individuell-konkreten Einzelfall im laufenden Verfahren* gerade nicht.

Das UVEK hatte bereits im Verfahren vor Bundesgericht argumentiert, die Festlegung der geschätzten Kosten durch das UVEK sei eine strategische Zielfestlegung, die Art. 8 Abs. 5 RVOG auch für dezentrale, autonome Verwaltungseinheiten wie die Fonds erlaube. Das Bundesgericht hat dieser Sichtweise im Urteil eine klare Absage erteilt. Bei der Festlegung der geschätzten Kosten geht es um einen rechtsanwendenden Akt im Einzelfall gegenüber den betroffenen Betreibergesellschaften (Urteil des Bundesgerichts vom 6. Februar 2020, 2C\_440/2019, E. 2.5.3, 3.4.3 und 3.4.5 ff.). Nun möchte sie die Anhörung des UVEK auf diese Bestimmung abstützen, was aber ebenfalls der Autonomie der dezentralen Fonds widersprechen würde.

Es trifft zu, dass nach der Kostentragungskaskade im Kernenergiegesetz (KEG) in Art. 79 und 80 auch die Möglichkeit besteht, dass am Ende, nachdem alle vorgelagerten Sicherungsmassnahmen gescheitert sind, auch Kosten durch den Bund zu tragen sind, sofern die Bundesversammlung dies beschliesst (Art. 80 Abs. 4 KEG). Dies ist jedoch kein besonderes Phänomen des KEG und der Stilllegung und Entsorgung.

Es liegt in der Natur der Schweizerischen Staatsauffassung und der rechtlichen Grundordnung, dass in vergleichbaren Situationen die verbleibenden Kosten am Ende von der Allgemeinheit getragen werden müssen, sofern alle vorgelagerten Sicherungsmassnahmen nicht ausreichen sollten. Dies kann aber nicht rechtfertigen, dass dem Bund bei der Festlegung der geschätzten Kosten eine besondere Stellung zukäme und er in einem laufenden Verwaltungsverfahren gegenüber den betroffenen Betreibern anzuhören wäre. Wäre dies zutreffend, hätte der Bund in allen Verwaltungsverfahren der dezentralen Bundesverwaltung Parteistellung und wäre anzuhören.

Das UVEK hatte bereits im Verfahren vor Bundesgericht geltend gemacht, es müsse über die Kompetenz zur Festlegung der geschätzten Kosten verfügen, da die restlichen Aufsichtsmitteln nicht genügten. Diese Argumentation hat aber das Bundesgericht nicht überzeugt. Der Bund legt die Bemessungsgrundlagen für die Beiträge an die Fonds fest, er ernennt die Mitglieder der Kommission der Fonds, dem obersten Organ der Fonds, und er kontrolliert im Rahmen der Aufsicht den korrekten Geschäftsgang. Das erachtete das Bundesgericht für ausreichend (Urteil, a.a.O., E. 2.5.3 und 3.4.7).

Die Zuständigkeit der STENFO-Organen und ihre Unabhängigkeit gegenüber der Bundesverwaltung wie auch das Urteil des Bundesgerichts an sich würden mit der vorgesehenen Regelung klar eingeschränkt.

**Art. 4 Abs. 4<sup>ter</sup> ist deshalb aus der Vorlage zu streichen.**

### **Art. 19 Abs. 3**

Der Erläuterungsbericht führt zu Recht aus, dass zwischen Entsorgungskosten vor und Entsorgungskosten nach Ausserbetriebnahme der Kernanlagen zu unterscheiden ist (Erläuterungsbericht S. 4). Für letztere haben die Betreiber die entsprechenden Mittel im Entsorgungsfonds anzusparen, für erstere bilden sie Rückstellungen in ihren Bilanzen, wobei das KEG die Rückstellungsbildung einer stärkeren Kontrolle unterstellt als nach dem allgemeinen Rechnungslegungsrecht (Art. 82 KEG). Die vorgeschlagene neue Regelung von Art. 19 Abs. 3 SEFV möchte nun das Modell der Beitragsermittlung für die Fonds, also für

die Entsorgungskosten nach Ausserbetriebnahme, auch auf die Rückstellungsbildung für die Entsorgungskosten vor Ausserbetriebnahme für anwendbar erklären. Was sich einfach anhört, wäre ein schwerwiegender Eingriff in das Rechnungslegungsrecht und ist daher abzulehnen.

Das KEG verlangt, dass die Betreiber der Kernanlagen für die Entsorgungskosten vor Ausserbetriebnahme Rückstellungen bilden gestützt auf die Berechnung der Entsorgungskosten des Entsorgungsfonds *und entsprechend Art. 669 OR* (Art. 82 Abs. 1 KEG). Die Bildung der Rückstellung hat also nach dem Rechnungslegungsrecht des OR zu erfolgen. Der Entsorgungsfonds steuert lediglich die Kostenhöhe bei. Nur darauf kann sich die Kontrolle bzw. Genehmigung durch die vom Bundesrat bezeichnete Behörde, konkret der Kommission der STENFO, gemäss Art. 82 Abs. 2 KEG beziehen.

Eine Vorgabe, wonach die Bildung der Rückstellungen nach demselben Modell zu erfolgen habe, nach denen die Fonds die Beiträge bemessen, lässt sich dem KEG demgegenüber gerade nicht entnehmen. Das KEG verweist für die Bemessung der Rückstellungen gerade auf das Rechnungslegungsrecht des OR. Wenn nun die vorgeschlagene Regelung das Modell der Fonds zur Berechnung der Beiträge sowie die Fondsparameter auch auf die fondsforenden Rückstellungen anwenden möchte, greift sie in die rechtlichen Vorgaben zur Rechnungslegung ein. Das ist schwerwiegend. Dazu besteht keine Veranlassung und keine Ermächtigung des KEG. **Art. 19 Abs. 3 ist deshalb aus der Vorlage zu streichen.**

#### **Art. 20a Abs. 5**

Dieser Abschnitt verlangt, dass neu nicht nur für Kommissionsmitglieder, sondern auch für alle Komiteemitglieder eine Amtszeitbeschränkung von 12 Jahren gelten soll. Dies macht angesichts der für die Tätigkeit in den Komitees nötigen Expertise und der Schwierigkeit diesbezüglich qualifizierte Personen zu finden, wenig Sinn und führt insgesamt zu einem unnötigen Verlust an wertvollem Wissen in diesen Fachgremien. **Art. 20a Abs. 5 ist deshalb so anzupassen, dass die Amtszeitbeschränkung wie bisher nur für Kommissionsmitglieder gilt.**

#### **Art. 21 Abs. 4 und Art. 22 Abs. 3**

Ebenfalls abzulehnen ist der Vorschlag, dass die Vorsitze der jeweiligen Organe der STENFO (*Art. 21 Abs. 4*) und deren Fach- und Arbeitsgruppen (*Art. 22 Abs. 3*) neu explizit von unabhängigen Mitgliedern besetzt werden müssen. Damit würde die Vertretung der Betreiber weiter marginalisiert und die Rechte der Eigentümer der Fondsmittel noch stärker beschnitten. **Die beiden Passagen sind so anzupassen, dass allen Mitgliedern des jeweiligen Gremiums die Möglichkeit des Vorsitzes offensteht.**

#### **Art. 21d**

Auch der Abschnitt betreffend Ausstandsgründe von Mitgliedern der STENFO, insbesondere diejenigen für die Vertreter der Eigentümer, ist in diesem Zusammenhang kritisch zu betrachten. Die vorgeschlagene Regelung ist insofern unpräzise, als sie jegliche Rechtsstreitigkeiten mit Beteiligung der vertretenen Eigentümer erfasst. Nach den Angaben im Erläuterungsbericht hat der Verordnungsgeber aber die Absicht, nur Rechtsstreitigkeiten zwischen einem Eigentümer und dem Stilllegungs- oder dem Entsorgungsfonds als direkte Gegenparteien als Ausstandsgrund zu verankern. Aus diesem Grund ist **Art. 21d zu präzisieren.**

#### **Art. 22a**

Noch einen Schritt weiter geht der Vorschlag zur Einführung eines gemeinsamen Auftrags. Mit dieser Bestimmung werden der Kommission und den weiteren STENFO-Gremien sehr enge Grenzen bei der Ausübung ihrer Tätigkeit gesetzt. Ziel des Auftrags ist die Alimentierung der Fonds in einer Weise, dass mit hoher Wahrscheinlichkeit keine ungedeckten Kosten verbleiben. Im erläuternden Bericht werden diese Vorgaben noch weiter konkretisiert und eingengt. Dabei wird das Vorsichtsprinzip buchstäblich auf die Spitze getrieben: So ist gemäss Bericht „bei zwei sachlich gleichwertigen Entscheidungsmöglich-

keiten im Falle von erheblichen Unsicherheiten die weniger optimistische Möglichkeit“ und „bei gleichwertigen Lösungsansätzen [...] [der] vorsichtigerer Ansatz [zu] wählen, mit dem eine möglichst grosse Sicherheit gewährleistet wird, dass das geäußnete Fondsvermögen dereinst für die Kostendeckung ausreicht“. Eine solche Definition schliesst die Berücksichtigung möglicher Chancen und auch positiver Entwicklungen im jahrzehntelangen Verfahren des Stilllegungs- und Entsorgungsbereich praktisch aus. Im Gegenzug werden die ohnehin bereits jetzt über Gebühr berücksichtigten Risiken noch stärker gewichtet.

Die letzte Revision hatte die vom UVEK geforderte neue Methodik der Kostenstudie in der SEFV verankert (Art. 4 Abs. 2<sup>bis</sup> SEFV). Die Methodik schätzt systematisch die Prognoseunsicherheiten, Chancen, Gefahren sowie einen generellen Sicherheitszuschlag und weist sie transparent aus. Die Basiskosten werden demgegenüber so präzise wie möglich geschätzt; es kommt gerade kein Sicherheitszuschlag zur Anwendung. Die pauschale und allumfassende Vorgabe des Art. 22a hebt daher die neue Kostenschätzmethodik der letzten SEFV-Revision vollkommen aus den Angeln. Ein ergebnisoffener, an sachlichen Kriterien und wissenschaftlichen Erkenntnissen orientierter Prozess wird damit verunmöglicht.

Der vorgeschlagene Art. 22a lässt sich – entgegen der Aussage im Erläuternden Bericht – nicht auf Art. 81 Abs. 5 KEG abstützen. Letzterer ermächtigt den Bundesrat nur, die Bemessungsgrundlagen für die Erhebung der Beiträge und die Grundzüge der Anlagepolitik festzulegen. Das Bundesgericht hat dies im Entscheid vom 6. Februar 2020 betreffend Gesetzeswidrigkeit der UVEK-Kompetenz bestätigt. Der neue Art. 22a ist jedoch keine Bemessungsgrundlage, sondern ein unzulässiger Eingriff in die Ermessensausübung der Fondsgremien bei ihrer Aufgabenerfüllung. Die Organe sind durch die den Fonds nach Gesetz zukommende Autonomie geschützt, und der Bundesrat darf nicht mit einer sogenannten generell-abstrakten Vorgabe in diese Autonomie eingreifen. **Art. 22a ist daher zu streichen.**

Der im Artikel verfolgte Ansatz einer einseitigen noch höheren Gewichtung der Risiken würde zudem zwangsläufig zu einem – im Erläuterungsbericht zur Revision offensichtlich zu Unrecht bestrittenen – noch stärkeren als bereits aktuell vorhandenen systematischen Überansparen führen, da mit der Wahl der jeweils vorsichtigeren Variante grundsätzlich noch mehr und unverhältnismässig viele Mittel in den Fonds zur Verfügung stehen müssen. Um dieses generelle und stetig stärker werdende Problem zu lösen, wäre eine **Anpassung des aktuellen „Rückerstattungsverbots“ von überschüssigem Fondskapital gemäss Art. 13a nicht nur sinnvoll, sondern geradezu zwingend**. Diese in der dritten Revision der SEFV installierte Regelung schädigt nämlich in der aktuellen Ausgestaltung ohne Not das weltweit einzigartige und tadellos funktionierende Schweizer System von Stilllegung und Entsorgung und führt im Endeffekt zu mehr Schaden als Nutzen. Eine Änderung dieser für alle Parteien nachteiligen Regulierung ist deshalb seitens der Behörden möglichst rasch an die Hand zu nehmen.

### **Fazit**

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Umsetzung des Bundesgerichtsurteils vom 6. Februar 2020 mit der vorliegenden Revision hintertrieben wird. Im klaren Widerspruch zum Urteil werden die STENFO-Gremien weder in ihren Zuständigkeiten, noch in den dafür nötigen Entscheidungskompetenzen gestärkt. Vielmehr werden ihnen für die Erfüllung ihrer Aufgabe durch das zuständige Departement mit den weiteren Anpassungen noch mehr Fesseln angelegt.

Der in der Verordnung definierte gemeinsame Auftrag verunmöglicht den Gremien durch seine Absolutheit jegliche Handlungs- und Gestaltungsfreiheit und bringt im Endeffekt gar eine Verschlechterung des Status Quo mit sich. Der Einfluss der Verwaltung auf den Stilllegungs- und Entsorgungsbereich wie auch auf die einzelnen Verfahrensschritte bleibt dadurch nicht nur (zu) hoch, sondern greift durch die übertriebene Regulierungsdichte derart in die Prozesse ein, dass Ausgewogenheit und Ergebnisoffenheit auf der Strecke bleiben.

Die Revision und insbesondere auch der erläuternde Bericht sind zudem geprägt von tiefem Misstrauen der Behörden gegenüber den STENFO-Organen, deren Mitgliedern und dem Prozess an sich. Die gewissenhafte Arbeit der verschiedenen Gremien und Arbeitsgruppen, die mit grösster Sorgfalt und Genauigkeit erstellten Kostenstudien und Berichte, wie auch die umfangreichen Kontrollen durch verschiedene Expertengremien werden damit grundlos entwertet.

**Eine Beschränkung der Revision auf die Anpassung der rechtswidrigen Punkte gemäss Urteil des Bundesgerichts vom 6. Februar 2020 (dazu gehört zwingend auch der von uns erwähnte Art. 8 Abs. 3 der SEFV) wäre deshalb aus unserer Sicht die klar bessere Lösung und zu begrüßen.**

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen bestens.

Freundliche Grüsse  
swissnuclear



Dr. Philipp Hänggi  
Präsident swissnuclear



Dr. Philippe Renault  
Geschäftsführer swissnuclear