

verordnungsrevisionen@bfe.admin.ch

Ihr Kontakt Thomas Porchet, Leiter Energiepolitik Schweiz
E-Mail Thomas.porchet@axpo.com
Direktwahl +41 56 200 31 45
Datum 15. Juli 2021

Vernehmlassung Revision Stilllegungs- und Entsorgungsfondsverordnung (SEFV): Stellungnahme Axpo

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, im Rahmen des obgenannten Vernehmlassungsverfahrens Stellung nehmen zu können.

Allgemeine Bemerkungen

Axpo ist die grösste Schweizer Produzentin von erneuerbarer Energie und international führend im Energiehandel sowie in der Vermarktung von Solar- und Windkraft. 5000 Mitarbeitende verbinden Erfahrung und Expertise und entwickeln für Kunden in 30 Ländern in Europa, Nordamerika und Asien innovative Energielösungen auf Basis modernster Technologie. Axpo ist zu 100% im Eigentum der Nordostschweizer Kantone und Kantonswerke.

Axpo betreibt die Kernkraftwerke Beznau I und II (KKB) und hält namhafte Anteile an den Kernkraftwerken Gösgen (KKG) und Leibstadt (KKL). Damit ist Axpo anteilmässig die grösste Produzentin von Strom aus Kernenergie in der Schweiz. Von der vorliegenden Verordnungsänderung sind wir unmittelbar betroffen. Wir begrüssen die Absicht, mit einer Anpassung der SEFV den vom Bundesgericht im Urteil vom 6. Februar 2020¹ festgestellten rechtswidrigen Zustand zu beheben und Art. 29a Abs. 2 Bst. b und c aufzuheben. Die darüberhinausgehenden und dem Urteil des Bundesgerichts zuwiderlaufenden Verordnungsanpassungen lehnen wir dagegen ab.

¹ 2C_440/2019

Zu den einzelnen Artikeln

Antrag

Art. 8 Abs. 3

Als Berechnungsgrundlage wird für die Kernkraftwerke eine Betriebsdauer von 50 Jahren angenommen. Kann ein Kernkraftwerk länger betrieben werden, so passt ~~das UVEK~~ die Kommission die Berechnungsgrundlage an.

Begründung

Axpo begrüsst die mit der vorliegenden Verordnungsänderung beabsichtigte Aufhebung von Art. 29a Abs. 2 Bst. b und c. Die Zuständigkeit des UVEK für die Festlegung der Betriebsdauerannahme zur Bemessung der Beiträge an die Fonds ist jedoch ebenso wenig vereinbar mit der vom Bundesgericht festgestellten Unabhängigkeit der Fonds. Sie ist entsprechend zu streichen und der Kommission zuzuweisen. Nach den Erwägungen des Gerichts fallen alle individuell-konkreten Anordnungen der Fonds gegenüber den Stilllegungs- bzw. Entsorgungspflichtigen zwingend in die Kompetenz der Fondsgesellschaften. Das ist die Konsequenz der Unabhängigkeit der Fonds.

Um eine individuell-konkrete Anordnung handelt es sich bei der Festlegung der Betriebsdauerannahme pro Kernanlage zur Bemessung der Beiträge. Dies gilt umso mehr, als die Kommission auch für die Festlegung der Betriebsdauerannahme der Kernanlagen für die Kostenstudie (Art. 4 Abs. 3 SEFV) zuständig ist, wenn diese von der Grundannahme von 50 Jahren Betriebsdauer abweicht. Dabei handelt es sich inhaltlich, materiell um dieselbe Betriebsdauerannahme wie jene nach Art. 8 Abs. 3. Es wäre unverständlich und sachlich nicht zu rechtfertigen, wenn unterschiedliche Betriebsdauerannahmen zur Anwendung kämen. Entsprechend macht es auch keinen Sinn, dass unterschiedliche Instanzen für die Festlegung zuständig sein sollen.

Anträge

Art. 4 Abs. 4^{ter}

streichen

Art. 4 Abs. 5

Die Kommission legt gestützt auf die Kostenstudien, die Überprüfung nach Absatz 4 und den Prüfbericht ~~sowie in Kenntnis der Stellungnahme des UVEK~~ die voraussichtliche Höhe der Stilllegungs- und Entsorgungskosten für jede Kernanlage fest.

Begründung

Das Bundesgericht hält im erwähnten Urteil unter 3.5 eindeutig fest:

Die in Art. 29a Abs. 2 lit. c SEFV enthaltene Kompetenz des UVEK, die voraussichtliche Höhe der Stilllegungs- und Entsorgungskosten im Einzelfall festzulegen, (...) erweist sich als gesetzwidrig. Zuständig für diese Festlegung ist die Verwaltungskommission der Fonds.

Mit der Aufhebung von Art. 29a Abs. 2 Bst. b und c in der vorliegenden Verordnungsänderung wird das Bundesgerichtsurteil umgesetzt. Demgegenüber läuft die Absicht, die Kommission vor Festlegung der voraussichtlichen Höhe der Stilllegungs- und Entsorgungskosten zum Einholen und zur Kenntnisnahme einer Stellungnahme des UVEK zu verpflichten, dem Urteil des Bundesgerichtes zuwider.

Die Kostenstudien werden auf Basis einer anerkannten Methodik erstellt und folgen wissenschaftlichen Grundsätzen. Sie werden vom ENSI und von unabhängigen Experten geprüft und ihre Ergebnisse werden in den Gremien der STENFO umfassend diskutiert und beurteilt. Auf Basis dieser Überprüfungen soll gemäss Art. 4 Abs. 4^{bis} neu ein Prüfbericht erstellt und zusammen mit dem Antrag auf Festlegung der voraussichtlichen Kostenhöhe an die Kommission überwiesen werden. Der vorliegende Entwurf und die Erläuterungen lassen dagegen offen, in welcher Art und zu welchen Aspekten des Prozesses das UVEK Stellung nehmen soll und welchen Mehrwert diese Stellungnahme mit Blick auf die Überprüfung der Kostenstudie und die Festlegung der voraussichtlichen Höhe der Stilllegungs- und Entsorgungskosten schafft.

Es muss deshalb davon ausgegangen werden, dass die Verpflichtung der Kommission, eine Stellungnahme des UVEK einzuholen, einzig der Bewahrung der Einflussnahme des Departements auf den Prozess und die Festlegung der voraussichtlichen Höhe der Stilllegungs- und Entsorgungskosten dient. Damit läuft die Bestimmung letztlich der Feststellung des Bundesgerichts, dass die Zuständigkeit für die Festlegung der voraussichtlichen Kostenhöhe bei der Kommission liegt, zuwider – auch wenn in den Erläuterungen (S. 3) ausgeführt wird, dass die Stellungnahme des UVEK rein konsultativen Charakter habe und für die Kommission nicht bindend sei. Insbesondere mit Blick auf den in Art. 22a neu zu verankern den gemeinsamen Auftrag der Mitglieder der Kommission, des Kommissionsausschusses sowie der Komitees sind diese Ausführungen unglaubwürdig.

Eine Anhörung des UVEK lässt sich im Übrigen auch nicht mit der Aufsichtsfunktion von Bundesrat und UVEK über die Fonds begründen. Die im Erläuterungsbericht (S. 3) zitierte Kommentarstelle zu Art. 8 Abs. 5 RVOG beschreibt zwar die Möglichkeit der zentralen Bundesverwaltung, auf die dezentrale, autonome Bundesverwaltung, zu der die Fonds gehören, Einfluss zu nehmen. Diese Möglichkeit besteht jedoch nur im Rahmen der Aufsicht. Eine inhaltliche Kontrolle der individuell-konkreten Rechtsanwendungsakte der Fonds ist gemäss der zitierten Kommentarstelle ausgeschlossen. Gegenstand der Aufsicht ist der ordnungsgemässe Geschäftsgang der dezentralen Verwaltungseinheit.

Antrag

Art. 22a Gemeinsamer Auftrag
streichen

Begründung

Mit dem gemeinsamen Auftrag werden die Mitglieder der STENFO-Organe verpflichtet, ihre Tätigkeiten so wahrzunehmen und ihre Entscheide so zu fällen, dass bei der Stilllegung der Kernanlagen und der Entsorgung der radioaktiven Abfälle mit hoher Wahrscheinlichkeit keine Kosten ungedeckt bleiben. Auch dieser gemeinsame Auftrag läuft dem Urteil des Bundesgerichts vom 6. Februar 2020 zuwider, das in Erwägung 3.4.7 festhält, dass die bestehenden Aufsichtsmittel ausreichend sind, um das Kostenrisiko des Bundes zu begrenzen. Vor diesem Hintergrund erscheint die Einführung eines gemeinsamen Auftrags unbegründet.

Im erläuternden Bericht werden die Vorgaben des gemeinsamen Auftrags weiter konkretisiert und eingengt. Demnach ist *„bei zwei sachlich gleichwertigen Entscheidungsmöglichkeiten im Falle von erheblichen Unsicherheiten die weniger optimistische Möglichkeit zu wählen“*. Weiter sollen Kommission, Kommissionsausschuss und Komitees *„bei gleichwertigen Lösungsansätzen (...) den vorsichtigeren Ansatz wählen, mit dem eine möglichst grosse Sicherheit gewährleistet wird, dass das geäuferete Fondsvermögen dereinst für die Kostendeckung ausreicht“* (S. 6). Diese Vorgaben schliessen die Berücksichtigung von Chancen und positiven Entwicklungen im Jahrzehnte dauernden Prozess von Stilllegung und Entsorgung faktisch aus und stellen letztlich die vom UVEK geforderte neue Methodik der Kostenstudien, die Prognoseunsicherheiten, Chancen, Gefahren und einen generellen Sicherheitszuschlag berücksichtigt und transparent ausweist, in Frage. Das derart auf die Spitze getriebene Vorsichtsprinzip lässt die Kostenstudien zur Makulatur verkommen.

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 Fondsorgane 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.

Begründet wird der gemeinsame Auftrag mit der Absicht des Gesetzgebers bei Errichtung der Fonds. Daraus wird abgeleitet, dass es oberste Aufgabe der Kommission, des Kommissionsausschusses und der Komitees sein müsse, im Rahmen ihrer Tätigkeit die Sicherstellung der Finanzierung der Stilllegungs- und Entsorgungskosten anzustreben und dem Verursacherprinzip Nachachtung zu verschaffen (S. 6). Diese Haltung ist Ausdruck eines tiefen Misstrauens gegenüber der Arbeit der STENFO und ihrer Organe sowie ihrer fachlichen Qualifikation. Darüber hinaus zeugt sie von einer einseitigen Wahrnehmung des Auftrags der STENFO. Dass die Fonds die Deckung der Stilllegungs- und Entsorgungskosten sicherstel-

len sollen und die Kommission, der Kommissionsausschuss und die Komitees dafür Verantwortung tragen, ist unbestritten. Ebenso tragen sie aber eine Verantwortung dafür, dass die Bemessung der Fondsbeiträge sinnvoll und verhältnismässig erfolgt und eine sachlich nicht gerechtfertigte, übermässige Belastung der Beitragspflichtigen vermieden wird. In diesem Sinn sind die Fond्सorgane zur Objektivität verpflichtet mit angemessener Berücksichtigung der bestehenden Unsicherheiten. Die Kostenschätzmethodik nach Art. 4 Abs. 2^{bis} SEFV setzt dies korrekt um, der gemeinsame Auftrag gemäss dem geplanten Art. 22a widerspricht dem hingegen diametral.

Entgegen der Ausführungen in den Erläuterungen führt der gemeinsame Auftrag und die damit verbundene Zuspitzung des Vorsichtsprinzips zum systematischen Überansparen, da mit der Wahl der jeweils vorsichtigeren Variante zwangsläufig mehr und unverhältnismässig viele Mittel in den Fonds zur Verfügung stehen müssen. Als Ausgleich und Lösung dieses generellen Problems wäre zumindest eine Aufhebung des faktischen Rückerstattungsverbots in Art. 13a zwingend.

Antrag

Art. 20a Abs. 5

Für Mitglieder der Kommission ~~und der Komitees~~ gilt sinngemäss die Amtszeitbeschränkung nach Artikel 8i der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV).

Begründung

Die neu auch für Komiteemitglieder einzuführende Amtszeitbeschränkung erschwert angesichts der für die Tätigkeit in den Komitees erforderlichen Expertise die Schwierigkeit, dafür qualifizierte Personen zu finden, und führt zum Verlust von Fachwissen in den Organen der STENFO.

Anträge

Art. 21 Abs. 4

streichen

Art. 22 Abs. 3

streichen

Begründung

Mit der Bestimmung, dass die Vorsitze der jeweiligen Organe und ihrer Fach- und Arbeitsgruppen der STENFO neu ausschliesslich mit unabhängigen Mitgliedern besetzt werden müssen, wird die Vertretung der Betreiber und Eigentümer der Fond्सmittel weiter marginalisiert.

Antrag

Art. 19 Abs. 3

streichen

Begründung

Der erläuternde Bericht weist auf die Unterscheidung zwischen Entsorgungskosten vor und nach der Ausserbetriebnahme der Kernanlagen hin (S. 4). Die Mittel zur Deckung von Entsorgungskosten nach Ausserbetriebnahmen werden von den Betreibern im Entsorgungsfonds angespart. Für die Entsorgungskosten vor Ausserbetriebnahme bilden sie Rückstellungen in ihren Bilanzen. Dabei unterstellt das KEG die Rückstellungsbildung einer stärkeren Kontrolle als das reguläre Rechnungslegungsrecht. Die neue Bestimmung möchte 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. Das stellt einen schwerwiegenden Eingriff in das Rechnungslegungsrecht dar.

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. Der Kontrolle durch die Revisionsstelle unterliegen anschliessend lediglich die Einhaltung des

Rückstellungsplans und die zweckgebundene Verwendung der Rückstellungen entlang dem Rückstellungsplan.

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 fonds fremden Rückstellungen anwenden möchte, greift sie in die rechtlichen Vorgaben zur Rechnungslegung ein. Das ist schwerwiegend. Dazu besteht keine Veranlassung und keine Ermächtigung des KEG.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen.

Freundliche Grüße

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'C. Brand', written in a cursive style.

Christoph Brand
CEO

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'R. Meier', written in a cursive style.

Rainer Meier
Head of Corporate Communications & Public Affairs