

Axpo Holding AG, Parkstrasse 23, 5401 Baden, Switzerland

---

A-Post

Bundesamt für Energie  
Sektion Kernenergierecht  
3003 Bern

Ihr Kontakt    Thomas Porchet, Leiter Energiepolitik Schweiz  
E-Mail        thomas.porchet@axpo.com  
Direktwahl    +41 56 200 31 45  
Datum         11. Januar 2019

## **Vernehmlassung zur Revision der Stilllegungs- und Entsorgungsfondsverordnung: Stellungnahme**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur Revision der Stilllegungs- und Entsorgungsfondsverordnung Stellung nehmen zu können.

### **1. Allgemeine Bemerkungen**

Die Axpo Gruppe produziert, handelt und vertreibt Energie zuverlässig für über 3 Millionen Menschen und mehrere tausend Unternehmen in der Schweiz und in über 30 Ländern Europas. Rund 4200 Mitarbeitende verbinden die Expertise aus 100 Jahren klimaschonender Stromproduktion mit der Innovationskraft für eine nachhaltige Energiezukunft. 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.

Die vorliegende Revision der Stilllegungs- und Entsorgungsfondsverordnung (SEFV) lehnen wir in weiten Teilen ab.

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 den Stilllegungsfonds für Kernanlagen und Entsorgungsfonds für Kernkraftwerke (STENFO) ein Finanzierungsinstrument geschaffen. Der diesem Modell zugrundeliegende 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 Überrendite und mit Blick auf den äusserst langfristigen Anlagehorizont nicht nachvollziehbar. Denn die gesetzlich vorgegebene Realrendite der Stilllegungs- und Entsorgungsfonds wurde in der Vergangenheit im Durchschnitt deutlich übertroffen. Die Erfahrung zeigt klar, dass 2 % über einen solchen Zeitraum im Durchschnitt als konservativ gelten und mehr als realistisch sind. Eine Reduktion der Realrendite entzieht den Beitragspflichtigen zudem unnötig Mittel in Milliardenhöhe. Diese fehlen für Investitionen, die andersorts nötig sind. Schliesslich sind diese Unternehmen – direkt oder indirekt – auch die grössten Betreiber von Wasserkraftwerken in der Schweiz. Allein für die erforderlichen Investitionen in Unterhalt und Ersatz müssen letztere jährlich 500 Millionen Schweizer Franken aufbringen können. 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. Ein Senken der Realrendite ist kontraproduktiv, sachlich nicht begründbar und dürfte Erhalt und Ausbau von erneuerbaren Energien unnötigerweise schwächen. Axpo fordert daher, gänzlich auf die Reduktion der Realrendite zu verzichten.

Das Verbot, überschüssige Mittel in den Fonds an die Eigentümer vor Vorliegen der Schlussabrechnung zurückzuerstatten, führt dazu, dass enorme Summen auflaufen und weit über hundert Jahre lang blockiert bleiben. Bereits heute liegen die in den Fonds angesparten Mittel 800 Millionen Schweizer Franken über den Sollwerten (Stand Ende 2017). Erzielen die Fonds wie bis anhin eine höhere Rendite als gesetzlich vorgeschrieben, wächst die Überdeckung weiter an. Den Vorschlag, Rückerstattungen zu untersagen, lehnen wir deshalb ab.

Die Reduktion der Vertretung der Eigentümer in den Gremien beschneidet und marginalisiert deren Mitwirkung bei grundlegenden Entscheiden betreffend die 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 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 jeglicher 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 ordnungspolitisch umso stossender.

Obwohl wir die vorliegende Revision der SEFV in ihren Kernpunkten 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 begründet, 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 (KS16) obsolet geworden, ein Beibehalten wäre eine unangemessene Kumulation der Zuschläge.

## 2. Zu den einzelnen Bestimmungen

### 2.1. Anlagerendite und Teuerungsrate

#### Antrag:

#### **Anhang 1 Anlagerendite und Teuerungsrate**

Der Beitragsberechnung nach Artikel 8a Absätze 1 und 2 werden zugrunde gelegt:

1. eine Anlagerendite von ~~2.4~~ 3.5 Prozent (nach Abzug der Kosten für die Vermögensbewirtschaftung inkl. Bankgebühren und Umsatzabgaben);
2. eine Teuerungsrate von ~~0.5~~ 1.5 Prozent.

#### Begründung:

#### **2.1.1. 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 2017 lag das Fondsvermögen somit insgesamt 800 Millionen Franken 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<sup>1</sup>:  
*"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>2</sup> In diesem Zusammenhang weist PPCmetrics darauf hin, dass diese tendenziell geringe erwartete Rendite bereits das aktuell tiefe Zinsniveau 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 Marktrendite der Schweizer Bundesobligationen als risikolose Anlage. Dabei gilt es zu beachten, dass dieser langfristige Zinssatz bereits eine Prämie für Zinsänderungsrisiken

<sup>1</sup> EFD, Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz 2016, April 2016, S. 26.

<sup>2</sup> vgl. PPCmetrics AG, Entsorgungsfonds für Kernkraftwerke, Investment Controlling Report per 30.09.2018, S. 30, Strategie KKB, KKG, KKL.

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: Die erwartete Rendite entspricht dem risikolosen Zinssatz zuzüglich der 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.

## 2.1.2. Periodische Anpassungen der Parameter

Im Erläuterungsbericht zur vorliegenden SEFV-Revision 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 im Jahr 2013 gelangt. Im Erläuterungsbericht<sup>3</sup> 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 %

<sup>3</sup> UVEK, Revision der Stilllegungs- und Entsorgungsfondsverordnung (SEFV), Erläuterungsbericht, 21. August 2013.

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.

Der erläuternde Bericht 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>4</sup>, mit unmittelbarer Auswirkung auf die Beitragszahlungen.
- 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.

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

Ergänzend wäre darauf hinzuweisen, dass eine Renditeprognose, die auf dem aktuellen Zinsumfeld abstellt, mit einem Teuerungsabschlag von 0.5% nicht vereinbar ist. In einem negativen Zinsumfeld gibt es keine nennenswerte Inflation.

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.

### 2.1.3. 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<sup>5</sup> 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.

## 2.2. Ansprüche

### Antrag:

Art. 13a Rückerstattung

~~Überschüssiges Fondskapital wird den Beitragspflichtigen erst nach der Schlussabrechnung nach Art. 78 Absatz 2 KEG zurückerstattet.~~

<sup>1</sup> Übersteigt der Ist-Wert des Fondskapitals vor der endgültigen Ausserbetriebnahme den mathematischen Wert nach Anhang 2 an mindestens zwei aufeinanderfolgenden Bilanzstichtagen, so erstattet die Kommission den Beitragspflichtigen auf Antrag und unter Berücksichtigung der Anlagestruktur den Betrag zurück, der den mathematischen Wert übersteigt.

<sup>2</sup> Übersteigt der Ist-Wert des Fondskapitals nach der endgültigen Ausserbetriebnahme einer Kernanlage den Soll-Wert für diesen Zeitpunkt an mindestens 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.

<sup>3</sup> Die Rückerstattung erfolgt innerhalb einer angemessenen Frist.

<sup>4</sup> Keine Rückerstattung an die Beitragspflichtigen erfolgt, falls gegenüber einem der Beitragspflichtigen der Konkurs eröffnet oder die Nachlassstundung bewilligt wurde.

### Begründung:

Zweck der Fonds ist das Ansparen von ausreichend finanziellen Mitteln zur Deckung der Kosten von Stilllegung und Entsorgung. Die Entsorgungspflichtigen haben aber auch ein berechtigtes Interesse daran, dass nicht zu viele Mittel in den Fonds gebunden sind. Die geltende SEFV stellt geeignete Instrumente bereit, um einen vernünftigen Ausgleich zwischen diesen divergierenden Interessen zu gewährleisten. Bei drohender Unterdeckung kann die Beitragshöhe jederzeit angepasst werden – nötigenfalls auch mittels Zwischenveranlagung.<sup>6</sup> Bei einer Überdeckung ist es jedoch auch möglich, überschüssige Mittel aus

<sup>5</sup> UVEK, Revision der Stilllegungs- und Entsorgungsfondsverordnung (SEFV), Erläuterungsbericht, 21. August 2013.

<sup>6</sup> Art. 9 SEFV.

den Fonds an die Beitragspflichtigen zurückzuerstatten.<sup>7</sup> Das in der vorliegenden Revision vorgesehene Verbot von Rückerstattungen verhindert diesen Interessenausgleich.

Konkret bedeutet dies, dass überschüssige Mittel nach heutigem Stand der Erkenntnisse und vorsichtiger Schätzung mehr als hundert Jahre – bis nach Verbringung der Abfälle in ein geologisches Tiefenlager sowie nach Sicherstellung der Kosten für Beobachtung und Verschluss<sup>8</sup> – in den Fonds blockiert bleiben. Davon betroffen ist keineswegs nur der Entsorgungsfond. Weil die im Stilllegungsfonds enthaltenen Mittel auch die Kosten für die Entsorgung der Stilllegungsfonds decken<sup>9</sup>, sind letztlich beide Fonds vom Verbot von Rückerstattungen betroffen.

Mit einiger Wahrscheinlichkeit darf erwartet werden, dass es künftig zu substantiellen Überdeckungen kommen wird. Die in den beiden Fonds angesparten Mitteln lagen per Ende 2017 rund 800 Millionen Franken über den Sollwerten. Erzielen die Fonds wie in der Vergangenheit aus künftig eine höhere Realrendite als die aktuell vorgesehenen 2% resultieren weitere Überschüsse. Wird die Realrendite wie in der Vorlage vorgesehen gesenkt, wird dieser Effekt noch verstärkt. Die Senkung führt zudem zu höheren Beitragszahlungen der Betreiber, aus denen wiederum eine zusätzliche Überdeckung – zuzüglich deren fortlaufende Verzinsung – resultiert.

Nicht ausgeschlossen ist zudem, dass die tatsächlichen Kosten für Stilllegung- und Entsorgung dereinst substantiell tiefer ausfallen, als heute geschätzt. Das liegt einerseits in der Schätzmethodik selbst begründet, die keinen Erwartungswert schätzt (Konfidenzniveau 50 %), sondern Kosten, die mit einem Konfidenzniveau von 80 % nicht überschritten werden. Damit besteht eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass es zu Unterschreitung der geschätzten Kosten kommt. Wird andererseits ein Kombilager für schwach- und mittelaktive (SMA) sowie für hochradioaktive (HAA) Abfälle realisiert – was mit Blick auf die Sicherheit, technisch und wirtschaftlich absolut sinnvoll ist – reduzieren sich die effektiven Entsorgungskosten um 1.63 Milliarden Franken. Diese Mehrkosten für zwei getrennte Lager werden aktuell vollumfänglich im Entsorgungsfonds angespart und führen mit einiger Wahrscheinlichkeit zu einer massiven Überdeckung.<sup>10</sup>

Denkbar sind zudem Konstellationen, bei denen eine Rückvergütung sachgerecht und sinnvoll ist. Bei der Festlegung des für die Beitragserhebung massgeblichen Zeitraums wird heute von 50 Betriebsjahren ausgegangen. Entsorgungskosten, die ab Jahr 51 anfallen werden im Entsorgungsfonds angespart.<sup>11</sup> Bei einem Wechsel des für die Beitragsdauer massgeblichen Zeitraums auf 60 Betriebsjahre<sup>12</sup>, müssen die Entsorgungskosten, die zwischen den Jahren 51 und 60 anfallen, nicht mehr im Entsorgungsfonds angespart werden.<sup>13</sup> Daraus resultiert eine Überdeckung in Höhe von rund 1.4 Milliarden Franken. Auch kann nicht ausgeschlossen werden, dass weitere solche, bisher nicht erkannte Effekte auftreten, die die Möglichkeit von Rückerstattungen rechtfertigen.

Solange ordentlichen Beträge zu leisten sind, können Überdeckungen teilweise durch Beitragsanpassungen angebaut werden.<sup>14</sup> Nach der endgültigen Ausserbetriebnahme kippt das System jedoch und wird völlig einseitig, indem es nur noch ausserordentliche Beiträge zur Korrektur von Unterdeckungen zulässt. Mit dem vorgesehenen Verbot von Rückerstattungen ist die Korrektur von Überschüssen nicht mehr möglich. Die entsprechenden Mittel – in voraussichtlicher Milliardenhöhe – bleiben bis zum Verschluss eines geologischen Tiefenlagers blockiert.

<sup>7</sup> Art. 13a SEFV.

<sup>8</sup> Art. 31 Abs. 2 KEG.

<sup>9</sup> Art. 77 Abs. 1 KEG.

<sup>10</sup> Das UVEK hat mit seiner Verfügung zu 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 provisorische Beitragsveranlagung der Verwaltungskommission bereits heute in die Fonds ein.

<sup>11</sup> Die Kosten vor endgültiger Ausserbetriebnahme sparen die Betreiber mittels Rückstellungen eigenständig an (Art. 77 Abs. 2; Art. 82 KEG).

<sup>12</sup> Art. 8 Abs. 4 geltende SEFV, neu Art. 8 Abs. 3 SEFV.

<sup>13</sup> Art. 77 Abs. 2 und Art. 82 KEG.

<sup>14</sup> Das ist allerdings nur im Rahmen der ordentlichen Veranlagungen alle 5 Jahre möglich. Bei Überdeckung ist keine Zwischenveranlagung vorgesehen (Art. 9 Abs. 2 SEFV). Ebenfalls nicht vorgesehen sind negative Beiträge.

Dieses systematische Ansparen beträchtlicher, überschüssiger Mittel in den Fonds erachten wir als KEG-widrig. Der im Gesetz verankerte Zweck der Fonds ist das Ansparen der erwarteten Kosten von Stilllegung und Entsorgung in rechtlich eigenständigen Fonds. Entsprechend sind sie konzipiert, was moderate Überdeckungen – soweit sie sich angesichts von Unsicherheiten bei der Kostenschätzung nicht vermeiden lassen – durchaus zulässt. Das KEG sieht allerdings mehrere Mechanismen zur Absicherung gegen unvermeidbare Unsicherheiten künftiger Entwicklungen vor. Die in der vorliegenden SEFV-Revision vorgesehene systematische Generierung von Überschüssen ist mit der Konzeption der Fonds gemäss KEG nicht mehr vereinbar. In Kombination mit dem Blockieren der Mittel über einen sehr langen Zeitraum – faktisch auf ewig – resultiert eine Enteignung der Eigentümer und eine Verletzung ihrer Wirtschaftsfreiheit. Das vorgeschlagene Verbot von Rückerstattungen wirkt umso stossender, als die blockierten Mittel den Beitragspflichtigen für sinnvolle Investitionen z.B. in die Umsetzung der Energiestrategie 2050 fehlen.

Schliesslich ist die Regelung unnötig, weil nicht die Fonds die Kosten für Stilllegung und Entsorgung bezahlen, sondern die Eigentümer der Kernanlagen. Die Fonds sind lediglich ein Finanzierungsinstrument. Eine rigorose und international einzigartige Kostentragungskaskade sorgt dafür, dass die Eigentümer immer für die Finanzierung herangezogen werden können, auch wenn keine Beiträge mehr zu leisten sind.

## 2.3. Organisation

### 2.3.1. Kommission, Ausschüsse und Fachgruppen

#### Antrag:

Art. 21 Kommission

<sup>1</sup> ...

<sup>2</sup> Die Eigentümer haben Anspruch auf eine angemessene Vertretung, höchstens aber auf ~~einen Drittel~~ die Hälfte der Kommissionssitze.

<sup>3</sup> ...

Art. 22

<sup>1</sup> ...

<sup>1bis</sup> Die Eigentümer haben Anspruch auf eine angemessene Vertretung, höchstens aber auf ~~einen Drittel~~ die Hälfte der Sitze im jeweiligen Ausschuss oder der jeweiligen Fachgruppe.

<sup>2</sup> ...

#### Begründung:

Die vorgesehene Reduktion der Vertretung der Eigentümer in den Gremien der Fonds auf höchstens einen Drittel ist sachlich nicht gerechtfertigt, begrenzt die erforderliche Vertretung der Eigentümer willkürlich und beeinträchtigt damit schliesslich die erforderliche Qualität in der Leitung der Fonds.

Die vorgeschlagene Änderung trägt der Tatsache, dass es in der Schweiz 5 Eigentümer von Kernanlagen (Axpo Power AG, BKW Energie AG, KKG AG, KKL AG und Zwiilag) gibt, nicht Rechnung. Für eine angemessene Vertretung dieser rechtlich eigenständigen Betreibergesellschaften ist es notwendig, dass sie mit je einem Vertreter Einsitz in den Fondsgremien nehmen können. Weil die Mittel in den Fonds vollständig von den Eigentümern der Kernanlagen und den Erträgen auf den von ihnen eingezahlten Geldern geüfnet werden und sie die volle Verantwortung für die Deckung der Stilllegungs- und Entsorgungskosten tragen, ist die Marginalisierung ihrer Beteiligung an der Leitung der Fonds weder sachgerecht noch akzeptabel.

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 Be-

reichen Technik der Stilllegung und Entsorgung, Bau grosser Infrastrukturanlagen, Finanzmathematik sowie Anlage grosser Vermögen. Durch eine Reduktion der Anzahl der Eigentümervertreter 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 Eigentümervertreter eine noch stärkere Rolle spielen. Die beabsichtigte Reduktion ihrer Anzahl in den Ausschüssen hätte noch gravierendere Konsequenzen.

Bei der Gründung der Fonds als rechtlich verselbständigte Sondervermögen der Eigentümer von Kernanlagen hatte der Gesetzgeber die ausdrückliche Absicht, dass die Fonds durch die beitragspflichtigen Eigentümer selbst verwaltet werden und der Bund lediglich die Aufsicht wahrnimmt. Inzwischen werden die Fonds jedoch durch die von Bund ernannten, von den Beitragspflichtigen unabhängigen Vertreter, die die Mehrheit in den Gremien stellen, kontrolliert. Eine noch weitergehende Reduktion der Vertretung der Eigentümer in den Fondsgremien stellt die gebührende Berücksichtigung der berechtigten Anliegen und des Fachwissens der Beitragspflichtigen in Frage. Dadurch werden nicht nur die Qualität der Leitung und die sachgerechte Entwicklung der Fonds im Hinblick auf ihre gesetzliche Aufgabe gefährdet. Auch die Entscheide der Fondsinstanzen verlieren bei den Eigentümern an Akzeptanz. Ihnen bleibt nichts anderes übrig als ihrer berechtigten Interessen auf den Rechtsweg durchzusetzen. Exempel dafür ist die KS16. Nach Prüfung der Schätzung durch die beauftragten unabhängigen Experten hat die Verwaltungskommission nach intensiven Diskussionen die Schätzung der Kosten um 1,7 Milliarden Franken nach oben angepasst. 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 war für die Eigentümer sachlich dagegen nicht mehr nachvollziehbar, womit ihnen nur noch die Wahrung ihrer Interessen auf dem Beschwerdeweg übrigblieb.

Schliesslich stellt sich auch die Frage nach der Verantwortung der durch die Fondsgremien getroffenen Entscheidungen. 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.

### 2.3.2. Zuständigkeiten UVEK

#### Bemerkung zu Art. 29a Abs. 2

Die in Art. 8a Abs. 2 und Art. 29a Abs. 2 SEFV dem UVEK zugewiesenen Kompetenzen gehen bereits im geltenden Rahmen zu weit und widersprechen der Konzeption der Fonds und damit dem KEG. Mit den Vorgaben der Kostenstudien, der voraussichtlichen Höhe der Stilllegungs- und Entsorgungskosten sowie der Anlagerendite und der Teuerungsrate legt der Bund alle wesentlichen Parameter fest, die für die Bemessung der Beiträge der Eigentümer massgebend sind. Damit bestimmt er faktisch, wie viele Mittel in den Fonds anzusparen sind, welcher Teil davon durch Beiträge einzuzahlen und welcher Anteil aus den Fondserträgen zu erwirtschaften sind. Der Gestaltungsspielraum der Fondsgremien ist damit praktisch inexistent. Die vorliegende Revision verschärft die Situation zusätzlich, indem sie die Möglichkeit der Eigentümervertreter zur Mitgestaltung in den Fondsgremien durch die Verminderung ihres Anspruchs auf Einsitznahme weiter zu reduzieren beabsichtigt.

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 sie von jeder relevanten Mitbestimmung über ihre eigenen Mittel ausgeschlossen werden. Mit der neu in Art. 29a Abs. 2 Bst. d vorgeschlagenen Kompetenz, auch noch das Anforderungsprofil der Mitglieder in den Fondsgremien durch das UVEK festlegen zu lassen, besteht für die Eigentümer das Risiko, dass künftig nicht mehr allein die fachliche Qualifikation über den Einsitznahme entscheidet, sondern auch politische definierte Kriterien wie bspw. die Vertretung der Sprachregionen, Geschlechter oder der sogenannten Zivilgesellschaft.

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 2. SEFV-Revision im Jahr 2015, mit der insbesondere die Governance der Fonds angepasst wurde. 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 Beitragspflichtige übermässig. Der Effekt wird durch die vorliegende Revision zusätzlich verschärft, indem eine ausgewiesene Überalimentierung der Fonds mit Mitteln der Beitragspflichtigen faktisch auf ewig in den Fonds blockiert wird und nicht mehr rückerstattet werden kann, sobald absehbar ist, dass die Mittel nicht notwendig sind.

Es bleibt der Eindruck, 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. Sie haben selbst das grösste Interesse ihrer Verantwortung nachzukommen. Verhältnis-mässige Regelungen helfen, das etablierte System weiter zu verbessern, dürfen aber nicht zu einer kompletten Asymmetrie führen.

## 2.4. Sicherheitszuschlag

### 2.4.1. Pauschaler Sicherheitszuschlag

Bemerkung zu Art. 8 Abs. 1, Art. 8a Abs. 1 Bst. a und Abs. 2, Anhang 1 Ziff. 3

Wir begrüssen die Streichung des pauschalen, 30%igen Sicherheitszuschlages ausdrücklich. Wie wir bereits in unserer Stellungnahme zur Revision der SEFV im Jahr 2013 ausgeführt haben, hat es nie sachliche Gründe für die Einführung eines solchen Instrumentes gegeben. In der KS16 ist die Forderung des Bundes, Risiken explizit zu berücksichtigen, mit einer neuen Methodik umgesetzt worden. Die sogenannte Kostengliederung identifiziert Chancen, Gefahren und Prognoseunsicherheiten umfassend und weist sie transparent und mit einer hohen Konfidenz aus. Im Rahmen der Überprüfung der Kostenstudie wurde das durch die STENFO, durch externe Experten und durch das UVEK anerkannt. Ein pauschaler Sicherheitszuschlag hat damit jegliche Berechtigung verloren.

### 2.4.2. Genereller Sicherheitszuschlag

Antrag:

Art. 4 Abs. 2bis

2 ...

<sup>2bis</sup> Für die Ermittlung der Kosten ist eine Methode zu wählen, die dem Stand von Wissenschaft und Technik entspricht und die Zuschläge für Prognoseungenauigkeiten, Chancen und Gefahren sowie einen ~~generellen Sicherheitszuschlag~~ Konfidenzkorrekturwert berücksichtigt.

<sup>2ter</sup> (neu) 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, Gefahren und Chancen 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.

<sup>3</sup> ...

Begründung:

Der Begriff «genereller Sicherheitszuschlag» verwirrt durch seine Nähe zum pauschalen «Sicherheitszuschlag», der in der vorliegenden SEFV-Revision richtigerweise gestrichen werden soll. Darüber hinaus ist der vorgeschlagene Begriff weder inhaltlich/qualitativ noch quantitativ irgendwie eingeschränkt. Es ist auch nicht klar, zu welcher Basis der Zuschlag in Relation zu setzen ist. Der Begriff «genereller Sicherheitszuschlag» ist im Ergebnis konturlos und könnte als Einfallstor für alle erdenklichen Arten von Zuschlägen verwendet werden. Er ist deshalb durch den klareren Begriff «Konfidenzkorrekturwert» zu ersetzen.

Der neue Absatz <sup>2ter</sup> dient der Präzisierung.

## 2.5. Beitragspflicht und Festlegung der Beiträge

### 2.5.1. Bemessung der Beiträge

#### Antrag:

Art. 8a

1 ...

2 Die Höhe der Beiträge bemisst sich nach:

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

#### 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 KS16. 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.

### 2.5.2 Bemessung der Beiträge

#### Antrag:

Art. 8a Berechnung und Bemessung der Beiträge

1 Die Beiträge sind so zu berechnen, dass bei endgültiger Ausserbetriebnahme das jeweilige Fondskapital unter Berücksichtigung der Anlagerendite und der Teuerungsrate die voraussichtlichen Stilllegungs- und Entsorgungskosten decken kann. Sie sind so festzulegen, dass sie bis zur endgültigen Ausserbetriebnahme möglichst gleichmässig bleiben.

#### 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.

## **2.6. Veranlagung und Zwischenveranlagung nach der endgültigen Ausserbetriebnahme**

#### Antrag:

Art. 9a Veranlagung und Zwischenveranlagung nach der endgültigen Ausserbetriebnahme

<sup>2</sup> Ergibt sich bei der Veranlagung nach der endgültigen Ausserbetriebnahme, dass der Ist-Wert des Fondskapitals nicht mehr als 10 Prozent unter dem jeweiligen Soll-Wert liegt, so werden für die entsprechende Veranlagungsperiode keine Beiträge erhoben. (nicht aufheben)

#### 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 führen modelltechnisch zur Erreichung des Zielwertes nach 50 Jahren (heutige Betriebsdauerannahme gemäss Art. 8 Abs. 4). Im Erläuterungsbericht zur 1. SEFV-Revision<sup>15</sup> 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.

#### Antrag:

Art. 9a Veranlagung und Zwischenveranlagung nach der endgültigen Ausserbetriebnahme

<sup>3</sup> Müssen aufgrund einer Veranlagung oder Zwischenveranlagung nach der endgültigen Ausserbetriebnahme Beiträge erhoben werden, so kann die Kommission Zahlungsfristen von bis zu fünf zehn Jahren gewähren.

<sup>15</sup> UVEK, Revision der Stilllegungs- und Entsorgungsfondsverordnung (SEFV), Erläuterungsbericht, 21. August 2013.

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 darstellen. 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.

## 2.7. Ansprüche: Bezahlung von Stilllegungs- und Entsorgungskosten

Bemerkung zu Art. 14, Art. 14a und Art. 14b SEFV

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 eine klare Regelung nötig, dass auch Stilllegungskosten, die vor der Ausserbetriebnahme anfallen, im Rahmen der Art. 14 ff. aus den Fonds ausbezahlt werden können.
- Es sollen ebenfalls Beitragszahlungen mit Ansprüchen auf Auszahlung nach den Art. 14 ff. verrechnet werden können.

### Art. 14a Antrag auf Auszahlung von Fondsmitteln

Antrag:

Die Eigentümer beantragen die Auszahlung von Fondsmitteln ab dem Zeitpunkt, ab dem für sie Stilllegungs- und Entsorgungskosten entstehen, jährlich mittels Eingabe eines Kostenplans bei der Kommission. 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.

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.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Art. 77 Abs. 2 und Art. 82 KEG

Sofern eine Rückerstattung dieser Mittel wie in der vorliegenden Revision verboten wird, 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.

## 2.8. Organisation

### Bemerkung zu Art. 21

Art. 21 Abs. 3 ist dahingehend zu präzisieren, dass sich das Kriterium der Unvereinbarkeit ausschliesslich auf Mitarbeiter von Unternehmen beschränkt, die als unabhängige Fachleute bei der Prüfung der Kostenstudien mitgewirkt haben. Ohne eine entsprechende Präzisierung gilt die Unvereinbarkeit auch für Mitarbeiter der Eigentümer im Kostenausschuss.

### Art. 21 Abs. 4 Kommission

#### Antrag:

Für die Vertretung der Geschlechter und der Sprachregionen gelten die Artikel 8c Absatz 1 und 8c<sup>bis</sup> Absatz 1 RVOV sinngemäss. Von diesen Vorgaben kann aus Gründen der Qualifikation ausnahmsweise abgewichen werden. Sie gelten nicht für die Vertreterinnen und Vertreter der Eigentümer.

#### 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.

Für die Eigentümerversorger 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 weitgehender 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.

## 2.9. Festlegung der voraussichtlichen Höhe der Stilllegungs- und Entsorgungskosten

### Bemerkung zu Art. 4 Abs. 2<sup>bis</sup>

Die neue KS16 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.

## 2.10. Vermögensanlage und Rechnungsführung

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

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 unserer Anliegen danken wir Ihnen.

Freundliche Grüsse

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'A. Walo'.

Dr. Andrew Walo  
CEO

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Alena Weibel'.

Alena Weibel  
Head Public Affairs