



Sozialdemokratische Partei der Schweiz / Parti Socialiste Suisse
Zentralsekretariat / Secrétariat central
Theaterplatz 4, 3011 Bern
Postfach / Case postale, 3001 Bern
Tel. 031 329 69 69 / www.spschweiz.ch / www.pssuisse.ch

Per Mail an: peter.raible@bfe.admin.ch

Bern, 15. März 2019

Revision der Stilllegungs- und Entsorgungsfondsverordnung (SEFV): Stellungnahme SP Schweiz

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme, die wir gerne nutzen.

1. Grundsätzliche Bemerkungen

Bei den Kosten für die Stilllegung der Atomkraftwerke (AKW) und der Entsorgung radioaktiver Abfälle gilt das Verursacherprinzip. Die AKW-Betreiber tragen die Kosten und zahlen dafür jährlich Beiträge in die Stilllegungs- und Entsorgungsfonds ein. Diese Fonds sollen die öffentliche Hand und somit schliesslich die Steuerzahlenden vor einer Kostenübernahme schützen. Die Höhe und Ausgestaltung der Beiträge in die Fonds basieren auf Kostenprognosen (Kostenstudien), die der Branchenverband Swissnuclear berechnet. Für die Prognosen und Beiträge massgeblich ist die Stilllegungs- und Entsorgungsfondsverordnung (SEFV), welche nun zum dritten Mal revidiert werden soll.

Alle Anstrengungen, welche die Transparenz und die „Good Governance“ bei der Stilllegung der AKW und der Entsorgung der radioaktiven Abfälle stärken und somit die Risiken für Bund und Steuerzahlenden senken, werden von der SP unterstützt. Die vorliegende Verordnungsänderung geht hinsichtlich dieser Aspekte teilweise in die richtige Richtung (z.B. indem die AKW-Eigentümer höchstens einen Drittel der zur Verfügung stehenden Kommissionsitze besetzen dürfen), jedoch könnte sie stärker gemäss den Grundsätzen der „Good Governance“ ausgebaut werden (wir empfehlen eine vollständige Unabhängigkeit der Verwaltungskommission von den Beitragspflichtigen).

Zudem wird diese dritte Verordnungsänderung unserer Meinung nach dem Anliegen zu wenig gerecht, dass das Risiko der Finanzierung der Stilllegung von AKW und die Entsorgung des Atom Mülls nicht vom Bund bzw. den Steuerzahlenden getragen werden muss. Die Haftungsrisiken für den Bund werden unzureichend angegangen:

- **Nicht adressierte Risiken bei der Finanzierung der Fonds:** Dank der Aktualisierung der Kostenstudie alle fünf Jahre sollen Risiken und Kostensteigerungen ausreichend identifiziert, adressiert und finanziert werden. Da die Betreiber aber nur bis zum Ende der Stilllegung der jeweiligen Kraftwerke verpflichtet sind, Fondsbeiträge zu leisten, birgt dies aufgrund der grossen zeitlichen Verzögerungen beim Tiefenlager ein Risiko für Kostensteigerungen nach Ende der Beitragspflicht. Allfällige Nachschüsse müssen erst nach den tatsächlich anfallenden Kosten bezahlt werden – und diese werden erst Jahrzehnte später bekannt. Dass die Betreiber dann noch in der jetzigen Form existieren und wirtschaftlich in der Lage sind, die anfal-

lenden Nachschüsse zu tragen, ist kaum anzunehmen. Daher sollten die Risiken in der Finanzierung jetzt angegangen werden.

- **Zu tiefe Sicherheitsmarge:** Das wichtigste Instrument zur finanziellen Absicherung des Bundes, der Sicherheitszuschlag von 30%, wird aus der Verordnung gestrichen. Stattdessen wird dieser eine Normenstufe tiefer durch verschiedene Zuschläge im Umfang von knapp 40% ersetzt. Die Vorlage wird somit den zu erwartenden Kostensteigerungen und geschilderten Finanzierungsrisiken in keiner Weise gerecht. Alleine für die Kostensteigerungen beim Tiefenlager empfiehlt eine Analyse von Oxford Global Projects¹ eine Sicherheitsmarge von über 200%. Auch aus Gründen der Governance ist der Sicherheitszuschlag auf Verordnungsstufe zu erhalten.
- **Ungeeigneter Indikator für die Teuerungsrate:** Die Teuerungsrate soll sich neuerdings am Baupreisindex von derzeit 0.5% pro Jahr orientieren. Dieser ist als Indikator für die hochspezifischen Projekte mit Pilotcharakter jedoch viel zu tief und deshalb ungeeignet. Die Teuerungsrate sollte sich stattdessen an der bisherigen Steigerung der Kostenprognose und der Teuerung vergleichbarer internationaler Bauprojekte im Nuklearbereich orientieren.

2. Spezifische Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln

(diejenigen Artikel, zu deren Änderung wir keine Bemerkung haben, werden nicht aufgeführt)

Artikel 4 Absatz 2^{bis}

- Bei der Erstellung zukünftiger Kostenstudien (KS) soll die für die KS16 gewählte Methodik verbindlich festgeschrieben werden. Eine gewisse Flexibilität soll jedoch gewährleistet sein, insbesondere zur Berücksichtigung des jeweiligen Standes von Wissenschaft und Technik. Anpassungen gegenüber der für die KS16 gewählten Methodik sind also denkbar (z.B. mit der zusätzlichen Vorgabe von bestimmten Vertrauensintervallen bzw. Toleranzniveaus für eine Kostenüberschreitung). Die Kostengliederung für die KS16 sieht die folgenden Kostenblöcke vor, die zusammen die Gesamtkosten ergeben: Ausgangskosten, Kosten für Risikominderung, Kostenzuschläge für Prognoseungenauigkeiten, Kostenzuschläge bzw. -abschläge für Gefahren und Chancen, Genereller Sicherheitszuschlag.
- **Wir begrüßen die Festschreibung der Vorgaben zur Methodik, der Methodik in den Grundzügen sowie der Überprüfung der Kostenberechnung durch unabhängige Fachleute in der Verordnung. Wir empfehlen aber, dass am *pauschalen* Sicherheitszuschlag, anstelle des neu vorgesehenen *generellen* Sicherheitszuschlags, als feste Grösse in der Verordnung festgehalten wird. Dieser pauschale Sicherheitszuschlag ist unserer Meinung nach zudem zu erhöhen (vgl. Bemerkung zu Anhang 1 „Sicherheitszuschlag“).**

Artikel 8 und Artikel 8a

- Die bisherigen Artikel 8 und 8a waren nicht eindeutig voneinander abgegrenzt und enthielten teilweise Redundanzen. Mit der neuen Regelung sollen die beiden Artikel klarer auseinandergelassen und verschlankt werden. Mit Ausnahme des Verzichts auf den Sicherheitszuschlag sind die Änderungen in erster Linie nur formeller Natur.
- Der zu streichende Sicherheitszuschlag von 30 % sei angesichts der neuen transparenten Methodik der Kostenstudie mit Zu- und Abschlägen nicht mehr gerechtfertigt. Mit dieser Methodik werde den vorhandenen Prognoseungenauigkeiten und Unsicherheiten mit Zuschlägen Rechnung getragen. Zudem werde die Tendenz einer zu optimistischen Kostenschätzung („optimism bias“) berücksichtigt, indem im Rahmen von jeder Kostenstudie ein genereller Sicherheitszuschlag ermittelt und angewendet wird.
- **Grundsätzlich ist die Präzisierung der beiden Artikel 8 und 8a zu begrüßen. In Anbetracht dessen, dass wir für die Festschreibung eines generellen Sicherheitszuschlags in der Verordnung sind, sollte dieser auch in Artikel 8a Absatz 4 ergänzt werden: „Die Anlagerendite**

¹ Flyvbjerg Bent et al. 2018, Quantitative Cost and Schedule Risk Analysis of Nuclear Waste Storage, Oxford Global Projects, 10. Dezember 2018. (<https://arxiv.org/ftp/arxiv/papers/1901/1901.11123.pdf>)

und die Teuerungsrate und der Sicherheitszuschlag sind in Anhang 1 festgelegt. Bei wesentlichen Änderungen ...“.

- **Zudem empfohlen wird, das Ende der Beitragspflicht in Artikel 8 Absatz 1 und 2 sowie in Artikel 7 Absatz 2 mindestens bis zum Ende des Baus der Tiefenlager zu verlängern, anstatt dass die Beitragspflicht weiterhin mit dem Ende der Stilllegung aufhört. Denn auch nach Ende der Stilllegung fallen noch Kosten (Entsorgungskosten) an.**

Artikel 9a Absatz 2 und 3 und Artikel 9c Absatz 1

- Da es nicht mehr gerechtfertigt scheint, während der Beitragspflicht nach dem Ende der Betriebsdauer eine Unterdeckung von bis zu 10% hinzunehmen, wird die Regelung des bisherigen Artikels 9a Absatz 2 aufgehoben. Da die Veranlagungsperioden und die Kostenstudien unverändert weiterlaufen soll sich auch an der Erhebung der Beiträge nichts Grundsätzliches ändern.
- **Wir stimmen den vorgeschlagenen Änderungen zu, da sie das Haftungsrisiko des Bundes verkleinern.**

Artikel 13a

- Zukünftig soll es keine Rückerstattungen von überschüssigem Fondskapital vor der Schlussabrechnung geben. Eine Rückerstattung soll erst nach Abschluss der Stilllegungs- bzw. Entsorgungsarbeiten erfolgen dürfen. Dass es nach Ende der Beitragspflicht zu keinen Rückerstattungen mehr kommt und es auch sonst keine Ausgleichsmechanismen gibt, ist gerechtfertigt in Anbetracht der Tatsache, dass die Eigentümer im umgekehrten Fall, also bei ungünstigen Entwicklungen, auch keine zusätzlichen Beiträge in den Entsorgungsfonds mehr einzahlen müssen.
- **Die vorgeschlagene Änderung stimmen wir zu, da wir uns gegen die Beendigung der Beitragspflicht mit dem Ende der Stilllegung aussprechen, sondern eine Beitragspflicht bis zum Ende des Baus der Tiefenlager fordern.**

Artikeln 14, 14a und 14b

- Aufgrund der geplanten Änderung des Auszahlungsprozesses hin zu einem Akontomodell wird Artikel 14 neu konzipiert. Der Prozess zur Auszahlung von Fondsmitteln wird zusätzlich in den neuen Artikeln 14a und 14b konkretisiert. Beibehalten, aber neu geordnet werden
- Die bisherige Teilbestimmung, wonach Fondsmittel nur dann ausbezahlt werden, wenn die betreffenden Eigentümer mit den Beitragszahlungen nicht in Verzug sind und die Bestimmung, wonach der betroffene Eigentümer wählen kann, ob die Bezahlung seiner Einlage belastet oder mit seinen Versicherungsansprüchen und Garantien verrechnet wird, bleiben beibehalten, aber neu geordnet (neu in Artikel 14b Absatz 3 bzw. Absatz 4). Neu ist der Artikel 14 Absatz 1, wonach die Kommission für die Auszahlung von Fondsmitteln einen Kreditrahmen für die nächsten fünf Jahre festlegt. Die Auszahlungen an die Eigentümer dürfen den Kreditrahmen je Eigentümer nicht überschreiten. Der neue Absatz 2 ermöglicht es der STEN-FO, den Kreditrahmen in Ausnahmefällen anzupassen.
- Der neue Artikel 14a verlangt für die Auszahlung von Fondsmitteln von den Eigentümern die jährliche Eingabe eines Kostenplans bei der Kommission. Der neue Artikel 14b konkretisiert die Auszahlungsmodalitäten weiter.
- **Den vorgeschlagenen Änderungen stimmen wir zu.**

Artikel 15

- Neu eingefügt wird der Absatz 1bis, der eine gemeinsame Anlage des Fondsvermögens ermöglicht. Mit einer Zusammenlegung der Vermögensverwaltung der beiden Fonds können Verwaltungsaufwände reduziert werden, was Kosteneinsparungen erlaubt. Es soll aber weiterhin eine separate Rechnungsführung gewährleistet sein
- **Den vorgeschlagenen Änderungen stimmen wir zu.**

Artikel 21 und Artikel 22 Absatz 1^{bis}

- In Artikel 21 Absatz 2 wird der Anspruch der Eigentümer auf Besetzung der zur Verfügung stehenden Kommissionsitze von höchstens der Hälfte auf höchstens einen Drittel reduziert. Der bisherige Absatz 2^{bis} wird dahingehend ergänzt, dass neue auch Mitarbeitende von Unternehmen, die bei der Prüfung der Kostenstudien mitgewirkt haben, nicht als Mitglieder der Kommission oder der Ausschüsse wählbar sind.
- Neu wird Artikel 4 eingefügt, der die Diversity-Vorgaben der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) auf Stufe Verordnung hebt.
- **Der vorgeschlagenen Änderungen hinsichtlich der Besetzung der Kommission können wir im Grundsatz zustimmen. Gemäss den Grundsätzen der Good Governance empfehlen wir aber eine vollständige Unabhängigkeit der Verwaltungskommission von den Beitragspflichtigen: Wir können zwar das Interesse der Beitragspflichtigen auf eine angemessene Vertretung in der Verwaltungskommission nachvollziehen, jedoch sollte unseres Erachtens die Kommission – auch aufgrund der zahlreichen und auszuweitenden Kompetenzen ebendieser im Zusammenhang mit der Festlegung der Beitragshöhe – vollständig von den Beitragspflichtigen unabhängig sein.**
- **Die Ergänzung von Artikel 4 unterstützen wir aufgrund der von uns stets propagierten Gleichstellung der Geschlechter mit Nachdruck.**

Artikel 27

- Für die Revisionsstelle und die Revision galten bereits zuvor die Vorschriften des Aktienrechts zur ordentlichen Revision. Die in Absatz 1 veraltete Formulierung wird dahingehend konkretisiert. Neu wird die Aufgabe der Revisionsstelle auf Stufe Verordnung gehoben.
- **Den vorgeschlagenen Änderungen stimmen wir zu.**

Artikel 29a Absatz 2 Buchstabe d

- Mit dem neuen Buchstabe d wird eine weitere Zuständigkeit des UVEK in der SEFV verankert, welche bisher aber noch nicht ausdrücklich in der SEFV aufgeführt worden war, aber bereits bestanden hat: „d. Es legt auf Vorschlag der Kommission das Anforderungsprofil für die Mitglieder der Kommission, die Vorsitzenden des Anlage- und Kostenausschusses sowie für deren Mitglieder fest.“
- **Aus Gründen der Good Governance empfehlen wir, dass das UVEK die Kommission nicht auf Vorschlag ebendieser, sondern unabhängig davon bestellt.**

Anhang 1

Anlagenrendite

- **Die Erläuterungen zur Anlagenrendite sind nachvollziehbar. Die Fondsrenditen unterlagen in der Vergangenheit starken Schwankungen und in den meisten Prognosen werden mittelfristig eher tiefere Zinsniveaus angenommen. Wir begrüssen die Senkung der Vorgabe zur Anlagenrendite, da damit das Risiko von Ertragsausfällen reduziert wird.**

Teuerungsrate

- Der Vorschlag zur Absenkung der Teuerungsrate ist nicht plausibel. Der Landesindex für Konsumentenpreise (LIK) ist zwar ein zu generischer Indikator für die Teuerungsrate, der Baupreisindex (BAP) ist jedoch ebenfalls unzureichend. Eine im Auftrag der Schweizerischen Energiestiftung durchgeführte Studie von Oxford Global Projects zu Preisentwicklungen im Bereich Tiefenlager zeigt, dass sich Tiefenlager nicht mit anderen Bauprojekten (wie z.B. Untertagebau) vergleichen lassen (siehe Fussnote 1). Neben dem für diese Projekte benötigten hochspezialisierten internationalen Fachpersonal haben diese Projekte auch Pilotcharakter. Deshalb scheinen die als „alltäglich“ zu bezeichnenden Projekte des hiesigen Baugewerbes, die im BAP erfasst werden, als Indikator ungeeignet.
- Einen besseren Hinweis auf die Teuerung im Bereich der Rückbau- und Entsorgungskosten liefern die bisherigen Kostenprognosen bei den Kosten zulasten der Fonds: Sie zeigen zwischen 2001 und 2011 einen Anstieg um über 4.5% pro Jahr. Werden die Kostensteigerungen

zwischen 2001 und 2016 betrachtet, betragen diese knapp 4.5% pro Jahr für den Rückbau und über 5.5% für die Entsorgung.

- **Deshalb empfehlen wir die Erhöhung anstatt der Senkung der Vorgabe für die Teuerungsrate. Die Höhe soll sich zudem an den bisherigen Kostensteigerungen der Kostenprognosen und der Teuerung vergleichbarer internationaler Bauprojekte im Nuklearbereich orientieren.**

Sicherheitszuschlag

- Gemäss Revisionsvorlage soll der Sicherheitszuschlag von 30% ersatzlos aus der Verordnung gestrichen werden. An dessen Stelle werden bei den Methodikvorgaben für die Kostenschätzungen verschiedene Zuschläge (z.B. für Gefahren und Prognoseunsicherheiten) sowie ein sogenannter genereller Sicherheitszuschlag gegenüber dem „optimism bias“ eingeführt. Dieser beträgt für die Stilllegungskosten 5% und für die Entsorgungskosten 12,5%.
- **Diese Änderung lehnen wir ab. Stattdessen empfehlen wir eine Erhöhung des neu eingeführten generellen Sicherheitszuschlags, sowohl für die Stilllegungs- als auch für die Entsorgungskosten. Zudem empfehlen wir, die Höhe des generellen Sicherheitszuschlags in der Verordnung festzuschreiben, so dass künftige Änderungen ebendieses die Konsultation der übrigen Bundesämter und eine öffentliche Vernehmlassung durchlaufen müssen.**

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen
SP Schweiz



Christian Levrat
Präsident SP Schweiz



Claudia Alpiger
Politische Fachsekretärin SP Schweiz