



13. Mai 2014

Revision der Verordnung über den Stilllegungsfonds und den Entsorgungsfonds für Kernanlagen (SEFV)

Vernehmlassung

Zusammenfassung der Ergebnisse

1 Gegenstand und Zeitpunkt der Vernehmlassung

Die Verordnung vom 7. Dezember 2007 über den Stilllegungs- und den Entsorgungsfonds für Kernanlagen (SEFV¹, SR 732.17) richtet sich nach den Vorgaben des Kernenergiegesetzes vom 21. März 2003 (KEG, SR 732.1). Mit der Revision der SEFV soll sichergestellt werden, dass die finanziellen Mittel für die Stilllegung der Kernkraftwerke und die Entsorgung der radioaktiven Abfälle von den Betreibern der Kernanlagen zeitgerecht bereit gestellt werden. Zu den wesentlichen Punkten der Revision gehören insbesondere die Anpassung der Beitragsberechnung, eine Verlängerung der Beitragspflicht, engere Bandbreiten der Fondsbestände sowie strengere Regeln für Rückerstattungen. Im Bereich der Beitragsberechnung wird neu von einer Teuerungsrate von 1,5 % und einer langfristigen Nominalrendite (Anlagerendite) von 3,5 % ausgegangen. Zudem werden die Unsicherheiten der Kostensteigerungen mittels eines pauschalen Sicherheitszuschlags von 30 % auf den berechneten Stilllegungs- und Entsorgungskosten berücksichtigt. Neu ist auch die Verlängerung der Beitragspflicht: Künftig sollen die Betreiber auch nach der Ausserbetriebnahme ihrer Kernkraftwerke in die beiden Fonds einzahlen müssen (heute endet die Beitragspflicht mit der Ausserbetriebnahme der Kernanlage). Überdies sollen im Rahmen der Revision die Bandbreiten für zulässige Abweichungen von den Soll-Fondsbeständen enger festgelegt und in der SEFV verankert werden. Schliesslich sollen Rückerstattungen von zu viel einbezahltem Kapital strengeren Vorgaben unterliegen.

Mit Beschluss vom 21. August 2013 eröffnete der Bundesrat die Vernehmlassung zur Revision der SEFV. Die interessierten Kreise hatten bis am 22. November 2013 Gelegenheit, zum Verordnungsentwurf Stellung zu nehmen. An der Vernehmlassung beteiligten sich 26 Kantone, sieben politische Parteien, der Schweizerische Städteverband, zwölf Dachverbände der Wirtschaft, eine ausserparlamentarische Kommission, sechs Vertreter der Elektrizitätswirtschaft sowie 14 Organisationen aus den Bereichen Energiepolitik und Technik, Konsumentenvertretung sowie Umwelt- bzw. Landschaftsschutz. Dazu kamen zwei Stellungnahmen von weiteren Vernehmlassungsteilnehmenden sowie acht Spontanteilnahmen. Zudem haben zwei Kommissionen der eidgenössischen Räte zum Verordnungsentwurf Stellung genommen. Insgesamt gingen 78 Stellungnahmen ein.

2 Übersicht über die Vernehmlassungsteilnehmenden

	Teilnehmende	Adressaten	Stellungnahmen
1	Kantone	26	26
2	Energiefachstellen der Kantone und des Fürstentums Liechtenstein	27	0
3	Politische Parteien	12	7
4	Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete	3	1
5	Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft	34	12
6	Kommissionen und Konferenzen	10	3
7	Elektrizitätswirtschaft	13	6
8	Energiepolitische und technische Organisationen	60	9
9	Konsumentenorganisationen	5	1
10	Umwelt- und Landschaftsschutzorganisationen	29	4
11	Weitere Vernehmlassungsteilnehmende	32	2
	Subtotal 1	251	71
12	Spontanteilnahmen:		7
	Subtotal 2		7
	Total	251	78

¹ Im Folgenden wird ein Artikel der geltenden Verordnung mit *SEFV*, ein im Verordnungsentwurf neu vorgesehener Artikel dagegen mit *revSEFV* gekennzeichnet.

3 Überblick über das Ergebnis der Vernehmlassung

Die Bemerkungen im Rahmen der Vernehmlassung fielen kontrovers aus. Eine Mehrheit stimmt dem Verordnungsentwurf grundsätzlich zu. Befürwortet werden von zahlreichen Vernehmlassungsteilnehmenden die Einführung eines Sicherheitszuschlags auf den berechneten Kosten (teilweise mit unterschiedlichen Ansichten betreffend dessen Höhe), die Anpassung von Anlagerendite und Teuerungsrate sowie die Verlängerung der Beitragspflicht. Vereinzelt wurden allgemeine Bemerkungen zur Kernenergiegesetzgebung angebracht.

Umstritten ist insbesondere die Höhe des vorgesehenen Sicherheitszuschlags von 30 % auf den berechneten Kosten, auf den nach Ansicht einiger Vernehmlassungsteilnehmenden gänzlich zu verzichten sei, während andere fordern, es sei ein tieferer bzw. ein höherer Sicherheitszuschlag festzulegen. Bei der Anlagerendite und der Teuerungsrate werden teils niedrigere, teils höhere Werte gefordert als dies im Verordnungsentwurf vorgesehen ist. Verschiedene Änderungsvorschläge betreffen die Dauer bzw. die Verlängerung der Beitragspflicht der Betreiber und die anzunehmende Betriebsdauer für die Berechnung der Beiträge der Betreiber. Ein Änderungsvorschlag zielt auf die Verlängerung der Beobachtungsphase auf 100 Jahre (als Parameter zur Ermittlung der Entsorgungskosten), ein anderer darauf, dass die Kostenstudien durch eine unabhängige Stelle erstellt werden sollen. Die neu vorgesehene Regelung, wonach eine Zwischenveranlagung bereits dann vorgenommen werden soll, wenn sich eine negative Abweichung der Fondsbestände von mehr als 10 % des Sollwerts ergibt, wird teils als nicht notwendig, teils als zu wenig weitgehend erachtet. Verschiedene im Bereich der Rückerstattung vorgebrachten Änderungsvorschläge zielen auf eine Verschärfung der Voraussetzungen für die Rückerstattung bei einem Fondsüberschuss. Namentlich soll die Rückerstattung von Fondskapital nur noch indirekt in Form von ausgesetzten Beiträgen erfolgen oder nach anderer Ansicht erst im Zeitpunkt des Abschlusses der Stilllegung respektive sobald die radioaktiven Abfälle endgelagert seien. Weitere Änderungsvorschläge betreffen die Anlagepolitik, die Ausschüsse und Fachgruppen, Anpassungen im Bereich der im Anhang umschriebenen Begriffe sowie die Kompetenzdelegation vom Bundesrat an das Departement.

Der Verordnungsentwurf der SEFV wird von mehreren Kantonen mit wenigen Bemerkungen begrüsst, so von Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Freiburg, Jura, Neuenburg, Nidwalden, Obwalden, Schaffhausen, Schwyz, Solothurn, Tessin, Thurgau, Uri und Wallis. Die Kantone Aargau, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Genf, Luzern, St. Gallen, Waadt, Zug und Zürich befürworten die Revision im Grundsatz. Abweichend vom Verordnungsentwurf fordern die Kantone Aargau, Appenzell Innerrhoden und Zug einen Verzicht auf den 30 %-Sicherheitszuschlag und im Falle des Kantons Aargau zudem die Festlegung einer höheren Anlagerendite als im Verordnungsentwurf vorgesehen. Nach Ansicht des Kantons Zürich ist der 30 %-Sicherheitszuschlag zu hoch. Der Kanton Appenzell Ausserrhoden beantragt eine Reduktion des Sicherheitszuschlags auf 10 %. Demgegenüber setzen sich die Kantone Genf und Luzern dafür ein, dass eine tiefere Anlagerendite sowie ein Sicherheitszuschlag von 75 % festgeschrieben wird. Der Kanton St. Gallen erwartet, dass sich der Bund angemessen an der Finanzierung der Stilllegungs- und Entsorgungskosten beteiligt. Der Kanton Waadt lehnt die vorgesehene Verlängerung der Beitragspflicht ab. Der Kanton Bern lehnt die Revision der SEFV zum jetzigen Zeitpunkt ab und beantragt, diese zu sistieren, bis verlässlichere Erkenntnisse aufgrund aktualisierter Kostenstudien vorliegen. Keine materiellen Bemerkungen zur Revision hatten die Kantone Glarus und Graubünden.

Der Schweizerische Städteverband und die Stadt Zürich stimmen der Revisionsvorlage grundsätzlich zu, ziehen dem 30 %-Sicherheitszuschlag jedoch eine fest definierte Methodik, welche Wahrscheinlichkeitstheoretischen und versicherungsmathematischen Grundsätzen genügt, vor.

Bei den politischen Parteien wird der vorgesehene 30 %-Sicherheitszuschlag auf den berechneten Kosten von der Bürgerlich-Demokratischen Partei abgelehnt. Die FDP. Die Liberalen lehnt den 30 %-Sicherheitszuschlag ebenfalls ab und erwartet, dass das Ende der Beitragspflicht klar definiert werde. Die Grüne Partei und die Jungen Grünen begrüßen die Revision im Grundsatz, weisen aber zugleich darauf hin, dass die vorgeschlagenen Anpassungen bei weitem ungenügend seien. Insbesondere sei eine tiefere Anlagerendite festzuschreiben und ein Sicherheitszuschlag von 100 % vorzusehen. Die Grünliberale Partei setzt sich ebenfalls für eine tiefere Anlagerendite ein und fordert eine Verdoppelung des vorgesehenen Sicherheitszuschlags auf 60 %. Die Sozialdemokratische Partei bringt grundsätzliche Bemerkungen sowohl zur Kernenergie als auch zur Stilllegung und Entsorgung an. Die Schweizerische Volkspartei lehnt die Revisionsvorlage als Ganzes ab.

Unterschiedlich haben sich die Vernehmlassungsteilnehmenden der Dachverbände der Wirtschaft

geäussert. Economiesuisse und die Fédération des Entreprises Romandes sehen derzeit keinen Bedarf für eine Revision der SEFV. Der Schweizerische Gewerbeverband und der Verband der Personalvertretungen der Schweizerischen Elektrizitätswirtschaft lehnen die Revisionsvorlage ab. Das Centre Patronal steht der Vernehmlassungsvorlage ebenfalls ablehnend gegenüber und bemängelt insbesondere, dass keine Studien zu den wirtschaftlichen Auswirkungen der Revision auf die Betreiber vorlägen. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund begrüsst die Vorlage, beantragt jedoch insbesondere einen substanziiell höheren Sicherheitszuschlag. Ebenfalls begrüsst werden die vorgesehenen Änderungen der SEFV von swisscleantech. Nach Ansicht von swisscleantech sollte die Beitragssumme so ausgelegt sein, dass das Fondsvermögen nach einer rechnerischen Betriebszeit von 50 Jahren ausreicht, um die Stilllegungs- und Entsorgungskosten zu decken. Travail.Suisse befürwortet die Vorlage grundsätzlich, möchte insbesondere den Sicherheitszuschlag jedoch auf mindestens 50 % erhöhen. Keine materiellen Bemerkungen zur Revision hatten Gastrosuisse, der Schweizerische Arbeitgeberverband, Swissmem sowie der Verband öffentlicher Verkehr.

Als Vertreter der Elektrizitätswirtschaft sehen die Axpo Holding AG, die BKW Energie AG, die Nationale Genossenschaft für die Lagerung radioaktiver Abfälle (Nagra) und swisselectric zurzeit keinen Revisionsbedarf, namentlich da keine Finanzierungslücke gegeben sei, und lehnen die vorgeschlagenen Verordnungsanpassungen grösstenteils ab. Insbesondere sei auf den 30 %-Sicherheitszuschlag zu verzichten und das Ende der Beitragspflicht anders zu definieren als im Verordnungsentwurf vorgesehen. Alpiq AG befürwortet aufgrund der besonderen Thematik moderate und differenzierte Sicherheitszuschläge (für die Stilllegung und die Entsorgung). Nach Ansicht von Energie Wasser Bern soll der Sicherheitszuschlag auf ein vernünftiges Mass reduziert und das Ende der Beitragspflicht anders definiert werden als im Verordnungsentwurf vorgesehen.

Bei den energiepolitischen und technischen Organisationen stehen die Aktion für vernünftige Energiepolitik Schweiz und Kettenreaktion der Revision ablehnend gegenüber. Es sei insbesondere auf den Sicherheitszuschlag von 30 % zu verzichten und das Ende der Beitragspflicht anders als im Verordnungsentwurf vorgesehen zu definieren. Die Schweizerische Energie-Stiftung und die Schweizerische Vereinigung für Sonnenenergie begrüssen die Revision im Grundsatz, weisen aber zugleich darauf hin, dass die vorgeschlagenen Anpassungen bei weitem ungenügend seien. Insbesondere sei eine tiefere Anlagerendite festzuschreiben und ein Sicherheitszuschlag von 100 % vorzusehen. Die Arbeitsgruppe Christen+Energie wie auch das Forum Medizin und Energie lehnen den Sicherheitszuschlag von 30 % ab. Keine materiellen Bemerkungen zur Revision hatten die Erdöl-Vereinigung, InfraWatt und der Verein Energy Certificate System.

Als Vertreterin der Konsumentenorganisationen begrüsst die Stiftung für Konsumentenschutz die Revision im Grundsatz, weist aber zugleich darauf hin, dass die vorgeschlagenen Anpassungen bei weitem ungenügend seien. Insbesondere sei eine tiefere Anlagerendite festzuschreiben und ein Sicherheitszuschlag von 100 % vorzusehen.

Bei den Umwelt- und Landschaftsschutzorganisationen begrüssen Greepeace, pro natura und World Wide Fund For Nature die Revision im Grundsatz, weisen aber zugleich darauf hin, dass die vorgeschlagenen Anpassungen bei weitem ungenügend seien. Insbesondere sei eine tiefere Anlagerendite festzuschreiben und ein Sicherheitszuschlag von 100 % vorzusehen. Keine materiellen Bemerkungen zur Revision hatte ECO SWISS.

Als weitere Vernehmlassungsteilnehmende begrüssen die Allianz Atomausstieg, die Frauen für den Frieden und der Verein NWA-Schweiz Nie wieder Atomkraftwerke die Revision im Grundsatz, weisen aber zugleich darauf hin, dass die vorgeschlagenen Anpassungen bei weitem ungenügend seien. Insbesondere sei eine tiefere Anlagerendite festzuschreiben und ein Sicherheitszuschlag von 100 % vorzusehen. Die Ärztinnen und Ärzte für soziale Verantwortung/zur Verhütung des Atomkrieges betonen, dass der sicherheitstechnische Aspekt nicht durch finanzielle Überlegungen relativiert werden dürfe. Zudem sei es problematisch, dass sich das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat zur Abschätzung der Stilllegungs- und Entsorgungskosten auf die Angaben der Betreiber abstütze. Das Energieforum Nordwestschweiz lehnt die Revisionsvorlage ab und möchte insbesondere auf den vorgesehenen Sicherheitszuschlag von 30 % verzichten. Oeku Kirche und Umwelt befürwortet die Revisionsvorlage im Grundsatz, spricht sich insbesondere aber für einen Sicherheitszuschlag in der Höhe von 100 % aus. Keine materiellen Bemerkungen zur Revision hatten die Rektorenkonferenz der Fachhochschulen der Schweiz und der Verband Freier Autohandel Schweiz.

Die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates (UREK-S) unterstützt die

grundsätzliche Stossrichtung des Verordnungsentwurfs, erachtet den vorgesehenen Sicherheitszuschlag von 30 % jedoch als zu hoch. Die Finanzkommission des Nationalrates (FK-N) unterstützt die Anliegen der Revision, insbesondere auch den Sicherheitszuschlag von 30 %, und schlägt vor, allenfalls notwendige Korrekturen an den Parametern frühzeitig in die Wege zu leiten. Keine materiellen Bemerkungen zur Revision hatte die Wettbewerbskommission.

4 Allgemeine Bemerkungen zur Revision der Stilllegungs- und Entsorgungsfondsverordnung

4.1 Notwendigkeit der Revision und allfällige Finanzierungslücke

Der Kanton Bern lehnt die Revision der SEFV zum jetzigen Zeitpunkt ab und beantragt, diese zu sistieren, bis verlässlichere Erkenntnisse aufgrund aktualisierter Kostenstudien vorlägen. Die Schweizerische Volkspartei lehnt die Vorlage der SEFV-Revision ebenfalls ab. Es gebe keinen nachvollziehbaren Grund für eine Revision, ausser man erachte die weitere, systematische Schlechterstellung der Rahmenbedingungen des Energieträgers Kernkraft als Ziel. Ebenfalls abgelehnt wird die Revisionsvorlage vom Schweizerischen Gewerbeverband.

Der Kanton Aargau, die Bürgerlich-Demokratische Partei, die FDP.Die Liberalen, die Schweizerische Volkspartei sowie mehrere Organisationen sind der Ansicht, dass derzeit keine Finanzierungslücke bestehe und sowohl beim Stilllegungs- als auch beim Entsorgungsfonds die Soll-Werte erreicht würden. Economiesuisse weist zudem darauf hin, dass es heute verfrüht sei, einen Änderungsbedarf abzuleiten. Erst mit der nächsten ordentlichen Kostenstudie 2016 würden weitere Erkenntnisse gewonnen. Die Bürgerlich-Demokratische Partei sowie die Fédération des Entreprises Romandes sprechen sich dafür aus, das bestehende Modell zur Kosten- und Beitragsberechnung beizubehalten. Die FDP.Die Liberalen lehnt eine Erhöhung der Beiträge der Betreiber ab. Die Sozialdemokratische Partei geht von einem aktuellen Fehlbetrag der Stilllegungs- und Entsorgungsfonds von ungefähr 7 Milliarden Schweizer Franken aus.

4.2 Befürwortung der Risikoreduktion des Bundes und Frage nach einer Beteiligung des Bundes an den Stilllegungs- und Entsorgungskosten

Die Kantone Aargau, Basel-Stadt, Genf, Neuenburg, Schwyz, Uri, Waadt, Wallis, die Grüne Partei, die Grünliberale Partei, die Jungen Grünen, die Sozialdemokratische Partei, mehrere Organisationen sowie die FK-N befürworten das Ziel der Revision, das Risiko einer Beteiligung des Bundes an den Stilllegungs- und Entsorgungskosten zu reduzieren.

Die Allianz Atomausstieg, Greenpeace sowie mehrere Organisationen kritisieren, dass gemäss Artikel 80 Absatz 4 KEG die Bundesversammlung beschliessen könne, ob und in welchem Ausmass sich der Bund an den nicht gedeckten Kosten beteilige, falls die Deckung des Differenzbetrages für die Fonds-Nachschusspflichtigen wirtschaftlich nicht tragbar sei. Das Gesetz müsse vielmehr den Bund explizit von dieser Staatsgarantie befreien (Änderung von Art. 80 Abs. 4 KEG).

Der Kanton St. Gallen erwartet demgegenüber, dass sich der Bund an den erhöhten Kosten der Stilllegungs- und Entsorgungsfonds angemessen beteiligt.

4.3 Verursacherprinzip und Kostenwahrheit

Mehrere Kantone, die Stadt Zürich, die Grünliberale Partei sowie mehrere Organisationen begrüssen die dem Verursacherprinzip Rechnung tragenden Anpassungen der SEFV. Nach Ansicht des Kantons Basel-Stadt bleibt allerdings offen, ob die Fonds dereinst in der Lage sein werden, alle Stilllegungs- und Entsorgungskosten zu tragen. Aus diesem Grund sei inskünftig regelmässig anhand der alle fünf Jahre durchzuführenden Kostenstudien systematisch zu prüfen, ob ein Handlungsbedarf im Hinblick auf die Parameter zur Äufnung der Fonds bestehe und gegebenenfalls weitere Erhöhungen der Beiträge vorgesehen werden müssten. Der Kanton Waadt bekräftigt, dass die Stilllegungs- und Entsorgungskosten vollständig von den Betreibern getragen werden sollen.

Die Sozialdemokratische Partei, der Schweizerische Städteverband sowie swisscleantech stellen in Frage, ob die Sicherstellung der Stilllegungs- und Entsorgungskosten im Rahmen der geltenden Verordnung gewährleistet sei und begrüssen die in der Revision der SEFV vorgesehenen Änderungsvorschläge zur Erreichung von mehr Kostenwahrheit. Die Sozialdemokratische Partei weist zudem darauf hin, dass die Stilllegungs- und Entsorgungskosten zwar grundsätzlich von den Betreibern zu tragen

sein, eine finanzielle Beteiligung des Bundes jedoch nach geltendem Recht nicht ausgeschlossen sei, womit dem Verursacherprinzip nur sehr bedingt nachgelebt werde.

4.4 Nichtberücksichtigung der Möglichkeit sinkender Preise durch potentiellen technologischen Fortschritt

Die Bürgerlich-Demokratische Partei sowie die Fédération des Entreprises Romandes bemängeln, dass der Verordnungsentwurf einseitig von stets steigenden Kosten ausgehe, was u.a. durch die Einführung eines Sicherheitszuschlags von 30 % zum Ausdruck komme. Nicht berücksichtigt würden dagegen mögliche positive technologische Entwicklungen und damit sinkende Preise.

4.5 Auswirkungen der Revision auf den Preis des Stroms aus Kernkraftwerken

Der Kanton Tessin sowie das Centre Patronal stellen fest, dass im Rahmen der Revision der SEFV keine Untersuchungen zu den wirtschaftlichen Auswirkungen der vorgesehenen höheren Kosten für Beitragszahlungen auf die Betreiber der Kernkraftwerke sowie auf den Preis des in Kernkraftwerken produzierten Stroms angestellt wurden. Das Centre Patronal macht darauf aufmerksam, dass gemäss Verordnungsentwurf erhebliche Zusatzkosten auf die Betreiber zukämen.

Der Verband der Personalvertretungen der Schweizerischen Elektrizitätswirtschaft VPE erachtet eine Erhöhung der Beiträge als unnötig und diskriminierend und lehnt eine vorsorgliche Erhöhung ab. Dies würde zu einer künstlichen Verteuerung von Strom aus Kernkraftwerken führen und damit die Wirtschaftlichkeit in einem ohnehin schwierigen europäischen Umfeld zusätzlich in Frage stellen.

4.6 Forderung nach weitergehenden Sicherheiten auf der Stufe des KEG

Die Kantone Basel-Stadt und Schaffhausen, die Sozialdemokratische Partei, der Schweizerische Städteverband sowie die FK-N fordern, dass im Rahmen einer künftigen Revision des KEG zusätzliche Sicherungsmassnahmen (wie z.B. die Einführung eines Durchgriffs auf Aktionäre, eine Solidarhaftung im Konzern etc.) vertieft geprüft werden sollen.

Die Allianz Atomausstieg, Greenpeace sowie mehrere Organisationen bemerken, dass es nach Ausserbetriebnahme der Kernkraftwerke keine Garantie gebe, um die Betreiber weiterhin zu Fondszahlungen verpflichtet zu können. Insbesondere bei den Betreibern der Kernkraftwerke Gösgen und Leibstadt handle es sich um privatrechtlich organisierte Partnerwerke, deren Kapitaldecke sehr dünn sei. Dies berge das Risiko, dass sie für die Stilllegungs- und Entsorgungskosten gar nicht aufkommen könnten. Deshalb müsse das KEG geändert und der Durchgriff auf die Aktionäre gewährleistet werden.

4.7 Weitere Bemerkungen

Die Sozialdemokratische Partei bemerkt, dass der Atomstrom nicht kostendeckend sei und grosse finanzielle Risiken für die Gesellschaft mit sich bringe. Es müsse für eine ausreichende Transparenz in finanziellen Fragen gesorgt werden. Dies setze zumindest die vorgeschlagene Ordnungsänderung voraus. Sie weist ferner darauf hin, dass die tiefe Eigenkapitalquote der Kernkraftwerke Gösgen und Leibstadt dazu führe, dass Kostenüberschreitungen bei den Stilllegungs- und Entsorgungskosten die Mittel der Betreibergesellschaften übersteigen würden. Sowohl Gösgen als auch Leibstadt kämen nur noch zu vermeintlichem Eigenkapital, indem die zukünftigen Kosten für Nachbetrieb, Stilllegung und Entsorgung aktiviert, d.h. als Vermögen ausgewiesen würden. Ohne diese Aktivierung würde ein negatives Eigenkapital resultieren und es müssten Sanierungsmassnahmen gemäss Obligationenrecht eingeleitet werden.

5 Bemerkungen zum Entwurf der Stilllegungs- und Entsorgungsfondsverordnung

5.1 Dauer der Beobachtungsphase als Parameter für die Berechnung der Entsorgungskosten

Die Grüne Partei, die Jungen Grünen sowie mehrere Organisationen weisen darauf hin, dass die Länge der Beobachtungsphase im KEG nicht definiert sei. Im EKRA-Konzept (Expertengruppe Entsorgungskonzept für radioaktive Abfälle, die das aktuelle Konzept der Tiefenlagerung erarbeitet hat) sei die Dauer der Beobachtungsphase bewusst nicht vorgeschrieben, um den Experten die Möglichkeit zu

lassen, diese so lange als nötig zu gestalten. Es sollten deshalb 100 Jahre anstatt 50 Jahre angenommen werden.

5.2 Kostenstudien

5.2.1 Erstellung der Kostenstudien durch eine unabhängige Stelle

Die Grüne Partei, die Jungen Grünen, der Schweizerische Gewerkschaftsbund sowie mehrere Organisationen kritisieren, dass die Kostenstudien, die als Grundlage der Finanzierung der Stilllegungs- und Entsorgungskosten dienen, von swissnuclear sowie der Nagra erstellt würden, womit eine unabhängige Berechnungsstelle fehle. Die Kostenstudien müssten daher von einer unabhängigen Berechnungsstelle erstellt werden. Artikel 4 SEFV sei entsprechend zu ergänzen.

5.2.2 Notwendigkeit einer zweiten Kostenschätzung

Die Grüne Partei, die Jungen Grünen sowie mehrere Organisationen geben zu bedenken, dass es im Umgang mit radioaktiven Altlasten an Erfahrung mangle. Die aktuellen Kostenstudien erweckten zu Unrecht den Eindruck, dass die Kosten für den Nachbetrieb und die Lagerung der radioaktiven Abfälle gut abschätzbar seien. Die Kostenstudien müssten vielmehr Unsicherheiten aufzeigen, um unterscheiden zu können, welche Kostenpunkte gut abschätzbar und welche nur vage Annäherungen seien. Es sei insbesondere eine zweite Schätzung der Kosten vorzulegen.

5.3 Verschiebung der Kostenberechnung bei endgültiger Ausserbetriebnahme

Alpiq AG, die Axpo Holding AG, die BKW Energie AG sowie swisselectric begrüßen die Bestimmung, wonach die Kommission die Neuberechnung infolge der endgültigen Ausserbetriebnahme einer Kernanlage auf die nächste ordentliche Kostenberechnung verschieben könne. Damit könnten mehrere Kostenschätzungen innerhalb eines kurzen Zeitraums vermieden werden.

5.4 Dauer der Beitragspflicht

5.4.1 Anpassung der Dauer der Beitragspflicht

Mehrere Kantone, die Bürgerlich-Demokratische Partei, die Grünliberale Partei, mehrere Organisationen sowie die FK-N stimmen der vorgeschlagenen Anpassung der Dauer der Beitragspflicht zu.

Nach Ansicht des Kantons Zürich muss sichergestellt werden, dass die Eigentümer innerhalb einer verhältnismässigen Frist nach der endgültigen Ausserbetriebnahme ihrer Kernanlagen aus der Beitragspflicht entlassen werden und ihre Gesellschaft auflösen können.

Der Kanton Waadt lehnt eine Verlängerung der Beitragspflicht ab und spricht sich dafür aus, dass die Betreiber ihre Beitragszahlungen (inkl. einer angemessenen Reserve) innerhalb der Betriebszeit der Kernkraftwerke leisten.

Gemäss swisselectric sowie mehreren Organisationen ist es unverhältnismässig, das Ende der Beitragspflicht allein vom Vorhandensein eines geologischen Tiefenlagers abhängig zu machen. Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe b revSEFV soll in dem Sinne abgeändert werden, dass die Beitragspflicht für den Entsorgungsfonds mit der Ablieferung der radioaktiven Abfälle der jeweiligen Kernanlage in ein geologisches Tiefenlager oder – falls dieser früher stattfindet – mit dem Abschluss der Stilllegung der jeweiligen Kernanlage ende.

Swisscleantech weist darauf hin, dass im Zeitpunkt der endgültigen Ausserbetriebnahme genügend finanzielle Mittel rückgestellt sein müssten und die sachliche Berechtigung für eine Verlängerung der Beitragspflicht über diesen Zeitpunkt hinaus unklar sei. Durch die Verlängerung der Beitragspflicht ergebe sich ein falscher Anreiz für die Betreiber, die Anlagen möglichst lange in Betrieb zu halten.

Die Sozialdemokratische Partei bemängelt die vorgeschlagene Regelung, wonach die Beitragspflicht der Betreiber in Bezug auf den Entsorgungsfonds mit der Verbringung der radioaktiven Abfälle der jeweiligen Kernanlage in ein geologisches Tiefenlager ende. Damit würden die Betreiber zu früh aus der Verantwortung entlassen.

5.4.2 Forderung nach einer klaren Definition der Dauer der Beitragspflicht

Nach Ansicht der FDP. Die Liberalen enthält die vorgeschlagene Bestimmung, wonach die Beitrags-

pflicht ende, sobald die Abfälle in ein geologisches Tiefenlager verbracht sind, keine klare Definition. Die Beitragspflicht sollte mit der abgeschlossenen Stilllegung enden.

5.5 Angenommene Betriebsdauer für die Berechnung der Beiträge

5.5.1 Betriebsdauer von 40 bzw. 45 Jahren für die Berechnung der Beiträge

Die Kantone Luzern und Waadt, die Sozialdemokratische Partei, die Grüne Partei, der Schweizerische Gewerkschaftsbund sowie mehrere Organisationen sprechen sich dafür aus, als Berechnungsgrundlage für die Beiträge von einer Betriebsdauer von 40 anstatt von 50 Jahren auszugehen. Die Grünliberale Partei fordert, dass eine Betriebsdauer von 45 Jahren festgeschrieben werde. Die FK-N fordert, dass bei der nächsten Kostenschätzung eine alternative Berechnung aufzuzeigen sei, die von maximal 40 Betriebsjahren der Kernkraftwerke ausgeht.

5.5.2 Annahme einer Betriebsdauer von 50 Jahren als Berechnungsgrundlage auch bei vorzeitiger Ausserbetriebnahme

Die BKW Energie AG beantragt, auch bei vorzeitiger endgültiger Ausserbetriebnahme eine Betriebsdauer von 50 Jahren anzuwenden. Einerseits werde im Verordnungsentwurf die Beitragsdauer über die endgültige Ausserbetriebnahme verlängert und andererseits sei es ein politisches Anliegen (vgl. die Motion 13.3285 – Förderung der freiwilligen Stilllegung älterer Kernanlagen), die vorzeitige endgültige Ausserbetriebnahme zu erleichtern. Deshalb schlägt die BKW Energie AG verschiedene Neuformulierungen vor.

Swisscleantech schlägt vor, die Beitragssumme so auszulegen, dass am Ende der rechnerischen Betriebszeit von 50 Jahren das Fondsvermögen ausreicht, um Stilllegung und Entsorgung abwickeln zu können. Bei einem allfälligen längeren Betrieb wären Entschädigungen für die zusätzlichen Kosten zu leisten; im Falle einer frühzeitigen Stilllegung sollten die Einlagen bis zur Normlebensdauer gestaffelt getätigt werden können, entsprechend der Motion 13.3285.

5.6 Sicherheitszuschlag von 30 %

Die Kantone Basel-Stadt, Nidwalden, Schwyz, Solothurn, Uri und Waadt, die Sozialdemokratische Partei, swisscleantech sowie die FK-N unterstützen den im Verordnungsentwurf auf den berechneten Kosten vorgesehenen 30 %-Sicherheitszuschlag. Die FK-N erachtet diesen Zuschlag als absolutes Minimum.

Mehreren Vernehmlassungsteilnehmenden geht der vorgesehene Sicherheitszuschlag von 30 % auf den berechneten Kosten zu wenig weit. Travail.Suisse spricht sich für einen Sicherheitszuschlag von mindestens 50 % aus, die Grünliberale Partei fordert einen 60 %-Sicherheitszuschlag und die Kantone Genf und Luzern befürworten einen Sicherheitszuschlag in der Höhe von 75 %. Die Grüne Partei, die Jungen Grünen sowie mehrere Organisationen setzen sich für die Einführung eines Sicherheitszuschlags von 100 % ein. Ferner beantragt der Schweizerische Gewerkschaftsbund, dass der Sicherheitszuschlag von 30 % entweder substanziell erhöht oder durch eine reale Kostensteigerungsrate bei der Berechnung der Jahresbeiträge ersetzt werde.

Die Kantone Aargau, Appenzell Ausserrhoden und Zürich, die FDP. Die Liberalen, Energie Wasser Bern, sowie die UREK-S erachten den Sicherheitszuschlag in der Höhe von 30 % auf den berechneten Kosten als zu hoch und sprechen sich für eine Herabsetzung desselben aus. Der Kanton Appenzell Ausserrhoden schlägt eine Herabsetzung auf 10 % vor.

Die Kantone Appenzell Innerrhoden, Bern und Zug, die Bürgerlich-Demokratische Partei, die Schweizerische Volkspartei sowie mehrere Organisationen möchten auf den Sicherheitszuschlag verzichten.

Economiesuisse, die Axpo Holding AG, die BKW Energie AG, swisselectric, Kettenreaktion sowie das Energieforum Nordwestschweiz lehnen den 30 %-Sicherheitszuschlag als unbegründet und unverhältnismässig ab. Alpiq AG befürwortet aufgrund der besonderen Thematik moderate und differenzierte Sicherheitszuschläge, die tiefer als 30 % angesetzt werden sollten. Zudem soll dieser Sicherheitszuschlag methodisch korrekt und sachgerecht sein.

Die FDP. Die Liberalen fordert eine klar nachvollziehbare Berechnungsmethode für die Höhe des Sicherheitszuschlages. Der Schweizerische Städteverband sowie die Stadt Zürich ziehen eine risiko-

adäquate Bewertung (basierend auf einem quantitativen Risikomodell) einem pauschalen Sicherheitszuschlag von 30 % vor. Die Ermittlung des Sicherheitszuschlages solle mit einer fest definierten Methodik erfolgen, welche wahrscheinlichkeitstheoretischen und versicherungsmathematischen Grundsätzen genüge. Entsprechend sei der Sicherheitszuschlag unabhängig von den Anlageerträgen und der allgemeinen Teuerung zu betrachten.

Die Kantone Aargau und Zürich, Alpiq AG, die Axpo Holding AG, die BKW Energie AG sowie swisselectric sprechen sich dafür aus, bei einem allfälligen Sicherheitszuschlag zwischen Stilllegung und Entsorgung zu differenzieren. Sollte ein Sicherheitszuschlag eingeführt werden, so soll dieser nach Ansicht der Axpo Holding AG im Bereich der Stilllegung 5 %, im Bereich der Entsorgung 10 % betragen.

5.7 Anlagerendite und Teuerungsrate

5.7.1 Anpassung der Anlagerendite und der Teuerungsrate

Mehrere Kantone, swisselectric, mehrere Organisationen sowie die FK-N unterstützen die im Verordnungsentwurf neu vorgesehene Anlagerendite von 3,5 % und die Teuerungsrate von 1,5 %. Die FK-N fordert zudem, diese Sollwerte regelmässig mit den tatsächlichen Entwicklungen zu vergleichen und allenfalls notwendige Korrekturen frühzeitig in die Wege zu leiten.

Der Kanton Aargau spricht sich für die Festlegung einer realen Anlagerendite von 2,5 % statt 2,0 % aus (nominale Anlagerendite von 4 %, Teuerungsrate von 1,5 %).

Nach Ansicht der Kantone Genf und Luzern, der Grünen Partei, der Jungen Grünen sowie mehrerer Organisationen ist die Nominalrendite analog zum BVG-Mindestzinssatz bei 1,5 % festzusetzen. Der Kanton Obwalden weist darauf hin, dass aus heutiger Sicht die Nominalrendite von 3,5 % als ambitioniert erscheine, habe doch beispielsweise die Pensionskasse des Bundes beschlossen, den technischen Zinssatz per 1. Januar 2015 von 3,5 % auf 2,75 % zu senken. Die Grünliberale Partei spricht sich dafür aus, die Anlagerendite auf 2,75 % zu senken, während die Sozialdemokratische Partei die Festlegung einer maximalen Anlagerendite von 3,5 % fordert.

Die Sozialdemokratische Partei weist darauf hin, dass die Schätzungen der zu erwartenden Kosten der Stilllegung und Entsorgung in den vergangenen Jahren nach oben korrigiert werden mussten. Die Kostenentwicklung hänge nicht nur von der Inflation ab, sondern auch von anderen Faktoren wie der Baukostenteuerung, technischen Erkenntnissen oder einer Sicherheitsmarge. Die von der geltenden Verordnung postulierte Teuerungsrate von 3 % sei demnach realistisch und auch in der revidierten Verordnung beizubehalten.

Die Grüne Partei, die Jungen Grünen sowie mehrere Organisationen sprechen sich dafür aus, eine jährliche nominale Kostensteigerung der Stilllegungs- bzw. Entsorgungsvorhaben von 5 % ins finanzmathematische Berechnungsmodell zu integrieren.

5.7.2 Ablehnung einer regelmässigen Anpassung der Anlagerendite und der Teuerungsrate im 5-Jahres-Rythmus

Die Schweizerische Volkspartei spricht sich gegen die regelmässige Anpassung der Anlagerendite und der Teuerungsrate aus. Economiesuisse, Alpiq AG, die Axpo Holding AG, die BKW Energie AG sowie swisselectric lehnen es ab, dass nach jeder Kostenstudie (d.h. im 5-Jahres-Rythmus) geprüft werden soll, ob die Anlagerendite und die Teuerungsrate über eine Ordnungsrevision angepasst werden müssten. Da das finanzmathematische Modell einen sehr langen Zeithorizont abdecke, müssten auch die zur Anwendung gelangenden Annahmen bezüglich Anlagerendite und Teuerungsrate in der langen Frist sachgerecht und angemessen sein.

5.8 Zwischenveranlagung bis zur endgültigen Ausserbetriebnahme

Die Kantone Basel-Stadt und Solothurn, die FDP, die Liberalen und die Grünliberale Partei, der Schweizerische Städteverband sowie die Stadt Zürich begrüssen die vorgesehene engere Festlegung der Bandbreiten für zulässige Abweichungen von den Soll-Fondsbeständen (Einschränkung der unteren Bandbreite auf 10 % des Sollwerts).

Gemäss der Aktion für vernünftige Energiepolitik Schweiz ist die Notwendigkeit für die engere Festle-

gung der Bandbreiten der Fondsbestände nicht gegeben.

Der Schweizerische Gewerkschaftsbund schlägt vor, dass eine Zwischenveranlagung bereits dann erfolgen soll, wenn Ist und Soll um mehr als 5 % während zweier aufeinanderfolgender Jahre voneinander abweichen.

5.9 Veranlagung und Zwischenveranlagung nach endgültiger Ausserbetriebnahme

Die BKW Energie AG schlägt eine Berechnungsgrundlage von 50 Jahren Betriebsdauer auch bei vorzeitiger endgültiger Ausserbetriebnahme und eine entsprechende Anpassung des Verordnungsentwurfs vor.

Die Axpo Holding AG, die BKW Energie AG sowie swisselectric begrüßen die im Verordnungsentwurf enthaltene Regelung von Artikel 9a Absatz 2 revSEFV, wonach für die entsprechende Veranlagungsperiode keine Beiträge erhoben werden, falls bei der Veranlagung nach der endgültigen Ausserbetriebnahme der Ist-Wert des Fondskapitals nicht mehr als 10 % unter dem jeweiligen Soll-Wert liegt.

Ausserdem wird von der Axpo Holding AG, der BKW Energie AG sowie swisselectric die Regelung von Artikel 9a Abs. 3 revSEFV als sachgerecht erachtet, wonach die Möglichkeit besteht, für allfällige Beiträge nach der endgültigen Ausserbetriebnahme Zahlungsfristen von bis zu zehn Jahren zu gewähren.

5.10 Abrechnung am Ende der Beitragspflicht

Alpiq AG, die Axpo Holding AG, die BKW Energie AG sowie swisselectric erachten die Konkretisierung von Artikel 9b Absatz 2 revSEFV als sinnvoll und die Frist von fünf Jahren als nachvollziehbar.

5.11 Rückerstattung

Die Kantone Basel-Stadt und Obwalden, der Schweizerische Städteverband, die Stadt Zürich, die Aktion für vernünftige Energiepolitik Schweiz sowie die FK-N begrüßen die im Revisionsentwurf vorgesehenen strengeren Voraussetzungen betreffend die Rückerstattungen.

Nach Ansicht des Schweizerischen Städteverbands sowie der Stadt Zürich soll bei einem Fondsüberschuss die Rückerstattung zuhanden der Betreiber grundsätzlich nur noch indirekt in Form von ausgesetzten Beiträgen erfolgen. Dies würde dem Fonds mehr Stabilität bringen und eine effektive Umsetzung der Anlagestrategie unterstützen.

Für die Grüne Partei, die Jungen Grünen sowie mehrere Organisationen soll die Rückerstattung erst dann möglich sein, wenn die Stilllegung abgeschlossen respektive das geologische Tiefenlager endgültig verschlossen sei.

Der Schweizerische Gewerkschaftsbund fordert, dass ein Prozentsatz als Voraussetzung für eine Rückerstattung bei Abweichungen zwischen Ist und Soll festgelegt werde (10 % vor und nach Ausserbetriebnahme).

5.12 Anlagepolitik

Die Grüne Partei, die Jungen Grünen sowie mehrere Organisationen sprechen sich für eine Anlagepolitik aus, die eine vorsichtige Anlagestrategie verfolgt. Diese Anlagestrategie soll in der Verordnung verankert werden.

5.13 Ausschüsse und Fachgruppen

Alpiq AG, die Axpo Holding AG, die BKW Energie AG sowie swisselectric sprechen sich gegen das Mehrheitserfordernis des Bundes in Ausschüssen oder Fachgruppen aus, die von der Kommission eingesetzt werden, da diese Ausschüsse und Fachgruppen über keine Entscheidungskompetenz verfügen.

Die Grüne Partei, die Jungen Grünen sowie mehrere Organisationen fordern, dass die Verwaltungskommission sowie der Anlage- und der Kostenausschuss nicht mit Vertretern der Atomwirtschaft besetzt sein dürften. Ausserdem sollten (unabhängige) Finanzexperten Einsitz haben.

5.14 Begriffsumschreibungen

Alpiq AG, die Axpo Holding AG, die BKW Energie AG sowie swisselectric fordern verschiedene Anpassungen der im Anhang umschriebenen Begriffe.

5.15 Ablehnung der Kompetenzdelegation an das Departement

Die Schweizerische Volkspartei, Alpiq AG, die Axpo Holding AG, die BKW Energie AG, swisselectric sowie mehrere Organisationen lehnen die im Verordnungsentwurf vorgesehene Kompetenzdelegation vom Bundesrat an das Departement ab, wonach letzteres die Begriffsumschreibungen im Anhang der SEFV der Entwicklung von Wissenschaft und Technik sowie den anerkannten Standards der Buchführung anpassen können soll. Stattdessen solle diese Kompetenz beim Bundesrat verbleiben.

Anhang: Eingegangene Stellungnahmen

Kantone

Zürich
Bern
Luzern
Uri
Schwyz
Obwalden
Nidwalden
Glarus
Zug
Freiburg
Solothurn
Basel-Stadt
Basel-Landschaft
Schaffhausen
Appenzell Ausserrhoden
Appenzell Innerrhoden
St. Gallen
Graubünden
Aargau
Thurgau
Tessin
Waadt
Wallis
Neuenburg
Genf
Jura

Politische Parteien

Schweizerische Volkspartei
Sozialdemokratische Partei
FDP.Die Liberalen
Grüne Partei
Bürgerlich-Demokratische Partei
Grünliberale Partei
Junge Grüne

Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete

Schweizerischer Städteverband

Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft

Centre Patronal
economiesuisse
Fédération des Entreprises Romandes
GastroSuisse
Schweizerischer Arbeitgeberverband
Schweizerischer Gewerkschaftsbund
Schweizerischer Gewerbeverband
swisscleantech
Swissmem
Travail.Suisse
Verband der Personalvertretungen der Schweizerischen Elektrizitätswirtschaft
Verband öffentlicher Verkehr

Kommissionen und Konferenzen

Finanzkommission des Nationalrates
Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates
Wettbewerbskommission

Elektrizitätswirtschaft

Alpiq AG
Axpo Holding AG
BKW Energie AG
Energie Wasser Bern
Nationale Genossenschaft für die Lagerung radioaktiver Abfälle
swisselectric

Energiepolitische und technische Organisationen

Aktion für vernünftige Energiepolitik Schweiz
Arbeitsgruppe Christen+Energie
Erdöl-Vereinigung
Forum Medizin und Energie
InfraWatt
Kettenreaktion
Schweizerische Energie-Stiftung
Schweizerische Vereinigung für Sonnenenergie
Verein Energy Certificate System

Konsumentenorganisationen

Stiftung für Konsumentenschutz

Umwelt- und Landschaftsschutzorganisationen

ECO SWISS
Greenpeace
Pro natura
World Wide Fund For Nature Schweiz

Weitere Vernehmlassungsteilnehmer

Rektorenkonferenz der Fachhochschulen Schweiz
Verband freier Autohandel Schweiz

Spontanstellungnahmen

Allianz „Atomausstieg“
Ärztinnen und Ärzte für soziale Verantwortung/zur Verhütung des Atomkrieges
Energieforum Nordwestschweiz
Frauen für den Frieden Schweiz
Oeku Kirche und Umwelt
Stadt Zürich
Verein NWA-Schweiz Nie wieder AKW