



Rathaus, Marktplatz 9  
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 85 62  
Fax: +41 61 267 85 72  
E-Mail: [staatskanzlei@bs.ch](mailto:staatskanzlei@bs.ch)  
[www.regierungsrat.bs.ch](http://www.regierungsrat.bs.ch)

Bundesamt für Energie (BFE)

E-Mail an:  
[peter.raible@bfe.admin.ch](mailto:peter.raible@bfe.admin.ch)

Basel, 20. Februar 2019

### **Regierungsratsbeschluss vom 19.02.2019**

## **Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK; Revision der Stilllegungs- und Entsorgungsfondsverordnung (SEFV); Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 30. November 2018 hat die Vorsteherin des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) unter anderem die Kantone eingeladen, zur geplanten Revision der Stilllegungs- und Entsorgungsfondsverordnung (SEFV) Stellung zu nehmen. Der Kanton Basel-Stadt dankt für diese Gelegenheit und äussert sich gerne wie folgt:

### **1. Generelle Bemerkungen**

Der Kanton Basel-Stadt verfolgt die Entwicklungen im Bereich der nuklearen Entsorgung aufmerksam. Die Kostenstudie 2016 (KS16) hat einen erneuten Anstieg der Kosten bei der Stilllegung und Entsorgung der nuklearen Abfälle prognostiziert. Seit der ersten Kostenstudie 2001 betragen die jährlichen durchschnittlichen Kostensteigerungen bei der Stilllegung 2.95% und bei der Entsorgung 4.61%. Diese Kostensteigerungen übertreffen deutlich die Teuerungsrate von 1.5%, wie sie zurzeit bei der Berechnung der Beitragszahlungen im Anhang 1 der SEFV festgelegt sind. Auch wenn die im Anhang 1 der SEFV vorgegebene Anlagerendite von 3.5% trotz grosser jährlicher Schwankungen erreicht wurde, ist davon auszugehen, dass die Finanzierungslücke aufgrund der langfristigen und unsicheren Planung zunehmen wird. Die Frage, wie diese Finanzierungslücke gedeckt werden kann, wurde mittlerweile auch von der Politik erkannt und diskutiert. Insbesondere die Finanzkommissionen des National- und Ständerates haben sich im vergangenen Jahr mit dieser Frage beschäftigt<sup>1</sup>. Der Ausschuss der Kantone (AdK) des Sachplans geologische Tiefenlager beschäftigt sich im Rahmen des Projektes «Strukturen der nuklearen Entsorgung» ebenfalls mit den Risiken bei der Finanzierung der nuklearen Entsorgung. Die beteiligten Kantone (AG, BS, SH, SO, TG, ZH) sind sich einig, dass ein erhebliches Risiko bei der Finanzierung eines geologischen Tiefenlagers besteht.

<sup>1</sup> Stilllegung der Kernkraftwerke: Am Ende der Kaskade steht der Bund, Schaffhausener Nachrichten vom 27.6.2018, <https://www.hannesgermann.ch/schaffhauser-nachrichten-stilllegung-der-kernkraftwerke-am-ende-der-kaskade-steht-der-bund/>

Vor diesem Hintergrund begrüsst der Kanton Basel-Stadt, dass der Bundesrat mit der geplanten Revision der SEFV das Finanzierungsrisiko in der nuklearen Entsorgung verringern will. Wie der Bundesrat sieht der Kanton Basel-Stadt keinerlei Anlass, am Verursacherprinzip als Grundlage für die Übernahme von Kosten aus der Stilllegung von AKW und der Entsorgung radioaktiver Abfälle etwas zu ändern. Entsprechend müssen die Entsorgungspflichtigen im Rahmen ihrer Beitragszahlungen in den Stilllegungs- und Entsorgungsfonds ihre Verantwortung übernehmen. Die Regelungen in der SEFV bilden dabei eine wichtige rechtliche Vorgabe.

## **2. Stellungnahme zu revidierten Artikeln**

Im Einzelnen nimmt der Kanton Basel-Stadt zu den geplanten Änderungen wie folgt Stellung:

### **2.1 Anlagerendite (Anhang 1)**

Der Kanton Basel-Stadt begrüsst die geplante Senkung der Anlagerendite auf 2.1%. Aufgrund der andauernden Niedrigzinspolitik und den Unsicherheiten am Finanzmarkt entspricht die neue Anlagerendite einer realistischeren Entwicklung in den nächsten Jahren.

### **2.2 Teuerungsrate (Anhang 1)**

**Antrag:** Die Teuerungsrate im finanzmathematischen Modell zur Berechnung der Jahresbeiträge sollte in der Grössenordnung der jährlichen Kostensteigerung im Bereich der nuklearen Entsorgung zwischen 2.95% und 4.61% liegen.

#### **Begründung:**

Der Kanton Basel-Stadt ist nicht einverstanden mit der Verwendung des Baupreisindex (BAP) als Näherung für die generelle Preissteigerung im Bereich der Stilllegung und Entsorgung. Er begrüsst zwar die Entkopplung vom Landesindex der Konsumentenpreise (LIK), sieht aber einen Wert von 0.5%, wie er anhand des BAP vorgeschlagen wird, als viel zu niedrig an. Wie oben ausgeführt, entspricht die jährliche Kostensteigerung im Bereich der nuklearen Entsorgung zwischen 2.95% und 4.61%. Dies trotz Berücksichtigung verschiedener Unsicherheiten. Entsprechend sollte auch die Teuerungsrate im finanzmathematischen Modell zur Berechnung der Jahresbeiträge in dieser Grössenordnung liegen.

### **2.3 Genereller Sicherheitszuschlag (Art. 4 Abs. 2<sup>bis</sup>)**

**Antrag:** Die generellen Sicherheitszuschläge sollen auf 30% erhöht werden.

#### **Begründung:**

Der aufgrund der Kostenstudie 11 (KS11) eingeführte pauschale Sicherheitszuschlag wird mit der geplanten Revision in einen generellen Sicherheitszuschlag umgewandelt. Gemäss Erläuterungsbericht dient dieser vor allem zur Kompensation einer möglichen systematischen Tendenz, die Kosten zu unterschätzen (Optimism Bias). Weitere Unsicherheiten in der Kostenschätzung sollen mittels Zuschläge für Prognoseungenauigkeiten, Chancen und Risiken berücksichtigt werden. Da gemäss Erläuterungsbericht die Höhe des neuen, generellen Sicherheitszuschlages von der Qualität der jeweiligen Kostenschätzung im Einzelfall abhängt, wird keine feste Prozentzahl vorgeschrieben. Für die KS16 wurde der generelle Sicherheitszuschlag gemäss Verfügung des UVEK vom 12. April 2018 auf 5% der Basiskosten für die Stilllegung und auf 12.5% der Basiskosten für die Entsorgung festgelegt.

Mit diesem Vorgehen ist der Kanton Basel-Stadt nicht einverstanden. Der Sicherheitszuschlag wurde im Rahmen der KS11 als Folge der starken Kostensteigerungen der vorangegangenen Kostenstudien eingeführt. Die Kostensteigerungen wurden durch Faktoren verursacht, die jeweils bei Erstellung der Kostenstudien nicht bekannt waren. Auch wenn Prognoseunsicherheiten, Ge-

fahren und Chancen mit der neuen Methodik in der KS16 berücksichtigt wurden, so ist davon auszugehen, dass es auch in Zukunft zu unerwarteten Kostensteigerungen kommen wird. Die Einführung eines generellen Sicherheitszuschlages zur Kompensation eines möglichen Optimism Bias reicht aus Sicht des Kantons Basel-Stadt nicht aus. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) äussert sich in ihrer Stellungnahme zur KS16 ähnlich<sup>2</sup>. Sie ist zwar der Auffassung, dass ein pauschaler Sicherheitszuschlag von 30% nicht mehr angemessen ist, die Höhe der generellen Sicherheitszuschläge von 5% bzw. 12.5% aus Sicht Risiko Bund aber höher ausfallen sollten.

Neben der Berücksichtigung des Optimism Bias sollten die Sicherheitszuschläge auch Risiken bezüglich der angenommenen AKW-Laufzeiten, Finanzmarktrisiken, Bilanzrisiken, Bonitätsrisiken und Vertragsrisiken berücksichtigen. Diese Risiken wurden aus Sicht des Kantons Basel-Stadt auch in der KS16 nur unvollständig berücksichtigt. Darüber hinaus dienen die Sicherheitszuschläge auch zur Sicherung der Einlagen gemäss dem Vorsorgeprinzip und reduzieren damit das Haftungsrisiko des Bundes und der Kantone. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass überschüssige Beiträge in den Fonds vollumfänglich an die Betreiber zurückerstattet werden und für die Unternehmen nicht «verloren», sondern nur zweckgebunden sind. Entsprechend können die Guthaben aus dem Stilllegungsfonds für Kernanlagen und dem Entsorgungsfonds für Kernkraftwerke als Aktiva in den Bilanzen geführt werden.

Aus diesen Gründen fordert der Kanton Basel-Stadt, dass die generellen Sicherheitszuschläge auf 30% erhöht werden. Dies entspricht dem Betrag des bisherigen pauschalen Sicherheitszuschlages.

## **2.4 Zusammensetzung Verwaltungskommission STENFO und deren Ausschüsse (Art. 21, Art. 22 Abs. 1<sup>bis</sup>)**

**Antrag:** Die Organe sollten ausschliesslich aus unabhängigen Mitgliedern zusammengesetzt sein.

### **Begründung:**

Der Kanton Basel-Stadt begrüsst die neue Regelung für die Zusammensetzung der Verwaltungskommission der STENFO und deren Ausschüsse. Mit der angestrebten Besetzung zu zwei Dritteln aus unabhängigen Mitgliedern und zu einem Drittel aus den Betreibern der Kernanlagen werden die Unabhängigkeit und die Beschlussfähigkeit der Kommission und deren Ausschüsse klar gestärkt. Im Sinne der Empfehlung der Eidgenössischen Finanzkommission vom September 2014 würde der Kanton Basel-Stadt aber eine Zusammensetzung der Organe aus ausschliesslich unabhängigen Mitgliedern weiterhin bevorzugen.

## **2.5 Anpassung der Bandbreitenregelung (Art. 8, Art. 9, Art. 13a)**

Der Kanton Basel-Stadt begrüsst die geplanten Änderungen, dass nach endgültiger Ausserbetriebnahme zukünftig geringere Unterdeckungen zulässig sein sollen und dass allfällige Überschüsse erst nach der Schlussrechnung zurückbezahlt werden sollen. Diese sorgen nach dem Vorsichtsprinzip für ein geringeres Finanzierungsrisiko, vor allem für den kritischen Bereich nach endgültiger Ausserbetriebnahme, wo die Atomkraftwerke keinen Strom und damit keine Einnahmen mehr generieren.

## **2.6 Verankerung der Methodik der Kostenstudie 16 (KS16; Art. 4 Abs. 2<sup>bis</sup>)**

**Antrag:** Es sollten weitere Anstrengungen unternommen werden, zukünftige Kostenstudien noch transparenter und nachvollziehbarer zu machen.

---

<sup>2</sup> Vgl. Empfehlung 4 im Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle «Prüfung der Erstellung der Kostenstudie KS16 Stilllegungsfonds für Kernanlagen und Entsorgungsfonds für Kernkraftwerke» vom 18.4.2018.

## Begründung:

Der Kanton Basel-Stadt begrüsst die geplante Verwendung der Methodik der KS16 für zukünftige Kostenstudien. Die neue Methodik stellt einen wichtigen Schritt zu mehr Transparenz und Nachvollziehbarkeit dar. Dennoch sollten aus Sicht des Kantons Basel-Stadt weitere Anstrengungen unternommen werden, zukünftige Kostenstudien noch transparenter und nachvollziehbarer zu machen. Dazu sind u.a. die verwendeten Datenbanken zu veröffentlichen oder zumindest für einen unabhängigen Expertenkreis zugänglich zu machen. Der Parameterwahl kommt in den angewendeten Methoden eine besondere Bedeutung zu. Entsprechend muss diese konservativ erfolgen und die verwendeten Werte sind auszuweisen und zu begründen. Vor allem letzteres ist in der KS16 nur unvollständig erfolgt. Schlussendlich sollten Kostenstudien zukünftig auch Szenarien mit optimistischen und pessimistischen Abschätzungen berücksichtigen. Die KS16 geht von einem geradlinigen Szenario für die Entwicklung und den Bau des geologischen Tiefenlagers aus. Prognoseungenauigkeiten, Chancen und Gefahren werden zwar erfasst, jedoch zumeist pauschal als «sehr unwahrscheinlich» beurteilt. Quantitative Überlegungen, die dazu dienen würden, diese Wahrscheinlichkeiten zu erhärten oder zu verwerfen, fehlen gänzlich. Überlegungen zu kumulativen oder progressiven Einwirkungen auf die Gesamtkosten bei Eintreten der Ereignisse werden keine angestellt. Zu einer ähnlichen Einschätzung kommt auch die EFK in ihrer Stellungnahme vom 18.4.2018<sup>3</sup>.

## 2.7 Übrige Anpassungen (Art. 14, Art. 15, Art. 27, Art. 29)

Der Kanton Basel-Stadt begrüsst die geplanten Änderungen zur Auszahlung der Fondsmittel (Art. 14), zur Vermögensanlage und Rechnungsführung (Art. 15) zur Revisionsstelle (Art. 27) sowie zu den Zuständigkeiten des UVEK (Art. 29).

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen. Für Rückfragen steht Ihnen gerne der Kantonschemiker, Herr PD Dr. Philipp Hübner, philipp.huebner@bs.ch, Tel. 061 385 25 00, zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen  
Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann  
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin

<sup>3</sup> Vgl. Abschnitt 2.3 im Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle «Prüfung der Erstellung der Kostenstudie KS16 Stilllegungsfonds für Kernanlagen und Entsorgungsfonds für Kernkraftwerke» vom 18.4.2018.