

Prüfung der Erstellung der Kostenstudie 16

Stilllegungsfonds für Kernanlagen und Entsorgungsfonds für Kernkraftwerke

Das Wesentliche in Kürze

Als Verursacher radioaktiver Abfälle sind die Eigentümer von Kernkraftwerken (KKW) gemäss dem Kernenergiegesetz (KEG) verpflichtet, die Stilllegung und Entsorgung ihrer KKW durchzuführen und zu finanzieren. Da der überwiegende Teil der dazu nötigen Massnahmen erst nach der Ausserbetriebnahme (ABN) eines KKW stattfindet, haben die Eigentümer jeweils einen Fonds für die Stilllegung und Entsorgung eingerichtet. Beide Fonds stehen unter Aufsicht des Bundes.

Die Kostenstudien (KS) stellen die aufgelaufenen und künftigen Kosten des Nachbetriebs, der Stilllegung und Entsorgung dar und bilden damit die Grundlage für die Berechnung der Beiträge der Eigentümer an die Fonds. Die KS werden von den Eigentümern, vertreten durch den Branchenverband der Schweizer KKW-Betreiber (swissnuclear), im fünf Jahresrhythmus erstellt. Die Nationale Genossenschaft für die Lagerung radioaktiver Abfälle (Nagra) erstellt das Entsorgungsprogramm (EP), in welchem wichtige Unterlagen (z. B. Lagerkonzepte, Abfallmengengerüst, Realisierungsplan) für die KS festgelegt werden.

Die Kostenstudie 2016 (KS16) weist zum Berichtszeitpunkt Stilllegungs- und Entsorgungskosten in Höhe von rund 24 Milliarden Franken inklusive bereits aufgelaufener Kosten von circa 6 Milliarden aus. Das Vermögen beider Fonds weist per Ende 2016 einen Ist-Bestand von rund 7 Milliarden Franken aus (inkl. Jahresbeiträge). Die gewählte Anlagenstrategie ist auf Langfristigkeit ausgerichtet und unterstellt eine Realrendite von 2 % (p. a.).

Der Prozess zur Erstellung der Kostenstudie 16 ist transparent und nachvollziehbar

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) konnte sowohl den Prozess der Erstellung der KS16 als auch den Überprüfungsprozess der KS16 durch externe Experten nachvollziehen und bewertet beide Prozessabschnitte positiv. Im Vergleich zur KS11 ist die vorliegende KS deutlich transparenter geworden. Die gewählte Methodik ist nachvollziehbar und plausibel, wodurch sie mehr Vertrauen in die Aussagekraft der Kostenschätzungen schafft. Die EFK konnte zudem die teils sehr kontroversen Diskussionen zwischen den Beteiligten nachvollziehen und bewertet die aus den Diskussionen hervorgehenden Ergebnisse sowohl hinsichtlich der Methodik als auch der Governance positiv.

Der pauschale Sicherheitszuschlag von 30 % ist nicht mehr angemessen

Die methodischen Änderungen der Kostenschätzung und der Kostengliederung rechtfertigen nach Auffassung der EFK den gemäss der Stilllegungs- und Entsorgungsfondsverordnung (SEFV) gültigen pauschalen Zuschlag in Höhe von 30 % auf die Gesamtkosten nicht mehr.

Dennoch erachtet die EFK einen Zuschlag als nötig, da die Erstellung der KS mit verschiedenen Unsicherheiten behaftet ist. So werden beispielsweise aussergewöhnliche Chancen und Gefahren nicht zugewiesen, sondern als (monetarisierbare) Projektrisiken ausgewiesen.

Die von den externen Experten gewählten Methoden hinsichtlich der Ermittlung eines Sicherheitszuschlags (Kosten 8) und die daraus resultierenden sehr unterschiedlichen Ergebnisse sind nach Auffassung der EFK bis zur nächsten KS weiter zu verfeinern.

Die zeitliche Festlegung der Inbetriebnahmen der geologischen Tiefenlager im finanzmathematischen Modell ist notwendig

Der Äufnungszeitpunkt der Fonds ist im KEG/SEFV mit 50 Jahren ab Inbetriebnahme der KKW festgeschrieben und im finanzmathematischen Modell der Fonds hinterlegt.

Der Zeitpunkt der Inbetriebnahme des geologischen Tiefenlagers ist gesetzlich nicht festgeschrieben, wird aber im EP festgelegt, welches durch den Bundesrat zu genehmigen ist. Es besteht die Möglichkeit, dass durch die Terminverschiebung aufgrund der Diskontierungseffekte die Zielwerte der Fonds im Zeitpunkt der ABN sinken und durch allfällige Kostensteigerungen oder negative Renditeentwicklungen auf dem Kapitalmarkt Deckungslücken entstehen können. Die EFK empfiehlt, den Zeitpunkt der Inbetriebnahme des geologischen Tiefenlagers ebenfalls als Fixpunkt im finanzmathematischen Modell zu hinterlegen.

Die EFK stellt diverse unzureichende Regelungen im KEG fest, die mit dem konkreter werden der Stilllegung von KKW nun in den KS sichtbar werden. Der Interpretationsspielraum bezüglich Definition der Nachbetriebsphase oder zum Stilllegungsziel «braune Wiese» versus «grüne Wiese» erfordert eine schnellstmögliche Schaffung ausreichender Rechtsklarheit.