

Festlegung Stilllegungs- und Entsorgungskosten: Beschwerde gegen UVEK-Verfügung

1. Ausgangslage

Die Betreiber sind gesetzlich verpflichtet, die Kosten für die Stilllegung der Kernanlagen und Entsorgung der radioaktiven Abfälle zu tragen. Die dafür erforderlichen Mittel sparen sie in den Stilllegungs- und Entsorgungsfonds an. Alle fünf Jahre werden die mutmasslichen Kosten auf Basis internationaler Erfahrungen sowie des Standes von Technik und Wissenschaft neu ermittelt. Auf der Grundlage dieser Kostenstudien werden die jährlichen Beiträge, die die Entsorgungspflichtigen in die Fonds einzahlen müssen, festgelegt.

Die jüngste Kostenstudie 2016 steht auf einer neuen methodischen Grundlage, die auch Chancen und Risiken systematisch berücksichtigt. Sie ist vom ENSI und von unabhängigen Experten überprüft und für solide befunden worden. Auf Grundlage der Überprüfungsergebnisse hat die Verwaltungskommission der Stilllegungs- und Entsorgungsfonds dem UVEK schliesslich einen Antrag auf Festlegung der voraussichtlichen Höhe der Stilllegungs- und Entsorgungskosten gestellt.

2. Festlegung der Kostenhöhe durch das UVEK

Das UVEK hat nun am 12.4.2018 festgehalten, dass es keine Anhaltspunkte gebe, "am Resultat der Beurteilung durch die unabhängigen Experten Zweifel anzubringen". Im Widerspruch dazu hat das UVEK die definitive Höhe der Kosten auf 24.581 Mia. Franken festgelegt – über 1 Mia. Franken höher als von der Verwaltungskommission beantragt. Aus Sicht der Betreiber begründet das Departement seinen Entscheid widersprüchlich und willkürlich und verstösst damit gegen verfassungsmässige Grundsätze.

Die Verwaltungskommission hat die verschiedenen Kostenelemente geprüft und entsprechend der neuen Methode die Wahrscheinlichkeit beurteilt, ob sie höher oder tiefer ausfallen könnten. Auf dieser Risikobeurteilung basiert ihr Antrag ans UVEK. Das UVEK folgt dieser Beurteilung und damit der zugrundeliegenden Methodik in den meisten Fällen – ausser bei den Kostenelementen

- Stilllegungsziel (grüne Wiese vs. braune Wiese),
- Kombilager
- und Abgeltungen.

In diesen Fällen lehnt das Departement eine differenzierte Beurteilung der jeweiligen Chancen und Risiken ab, geht vom in jeder Hinsicht schlechtesten Fall aus und blendet sämtliche Chancen aus. Dagegen wehren sich die Entsorgungspflichtigen.

2.1 «Grüne Wiese»

Das Stilllegungsziel «grüne Wiese» beinhaltet den vollständigen Rückbau aller Kraftwerksgebäude einschliesslich der Fundamente. Es sind jedoch Szenarien denkbar, bei denen der vollständige Rückbau der Anlagen nicht sinnvoll ist («braune Wiese») – etwa, wenn die Kraftwerksbetreiber einzelne konventionelle Gebäude, die nicht zum nuklearen Teil der Anlage gehören, weiter nutzen wollen. Das räumt auch das UVEK ein. Dennoch lehnt das Departement die Berücksichtigung einer «braunen Wiese» als Chance ab, weil dieses Stilllegungsziel in der Stilllegungs- und Entsorgungsfondsverordnung (SEFV) nicht vorgesehen sei. Bei korrekter Auslegung des übergeordneten Kernenergiegesetzes (KEG) stellt die «grüne Wiese» aber kein

Stilllegungsziel dar. Vielmehr ist das Stilllegungsziel erreicht, wenn das UVEK feststellt, dass die Anlage keine radiologische Gefahrenquelle mehr darstellt (Entlassung aus dem KEG).

Weiter hält das UVEK fest, dass es Aufgabe des Stilllegungsfonds sei, die Finanzierung des Abbruchs ausgedienter Kernanlagen sicherzustellen. Diese Interpretation widerspricht dem KEG. Sind die Anlagenteile von Radioaktivität freigemessen, unterstehen sie nicht länger dem Kernenergierecht. Der konventionelle Rückbau erfolgt ab diesem Zeitpunkt nach den Regeln des kantonalen Baurechts. Die Kosten dafür müssen nicht durch den Stilllegungsfonds gedeckt werden.

- Die Begründung des UVEK, die «braune Wiese» nicht als Chance anzuerkennen, ist bundesrechtswidrig.

2.2 Abgeltungen

Auch mit seinem Entscheid betreffend Abgeltungen wendet sich das Departement gegen die vorgegebene Methode, Chancen und Gefahren konsequent in Rechnung zu stellen. Gegen den Antrag, die Wahrscheinlichkeit von Abgeltungen an die Standortgemeinden tiefer anzusetzen, wendet das UVEK ein, dass sie bereits in früheren Kostenstudien zu 100% berücksichtigt worden sind. Dabei blendet es aus, dass es keine Rechtsgrundlage für die Zahlung von Abgeltungen gibt. Vielmehr handelt sich um freiwillige Leistungen, über die – wie auch ein kürzlich erarbeiteter und breit abgestützter Leitfaden festhält – noch ergebnisoffene Verhandlungen geführt werden müssen. Das hält auch der Bundesrat in Beantwortung des Postulats 13.3286 fest. Ergebnisoffen heisst, dass kein Betrag als gesetzt gilt und daher allfällige Zahlungen auch tiefer ausfallen können.

Die SEFV hält zudem fest, dass in den Fonds nur diejenigen Mittel angespart werden müssen, die unmittelbar bei der Entsorgung entstehen. Das trifft auf Abgeltungen nicht zu. Solche Zahlungen im Zusammenhang mit Infrastrukturprojekten sind in der Schweiz unüblich und gesetzlich nirgends vorgesehen. Ihre Absicherung ist nicht Aufgabe des Entsorgungsfonds.

- Der Entscheid des UVEK, die Wahrscheinlichkeit von Abgeltungen auf 100% zu setzen, entbehrt einer gesetzlichen Grundlage und blendet den breit abgestützten Leitfaden aus.

2.3 Kombilager

Das Departement verneint ferner die Chance, dass sowohl hochradioaktive als auch schwach- und mittelaktive Abfälle dereinst in einem Kombilager entsorgt werden können. Als Begründung führt es an, dass die Standortsuche für einen solchen Entscheid noch nicht weit genug fortgeschritten sei. Es weist zudem darauf hin, dass die Berücksichtigung der Möglichkeit eines Kombilagere nicht den Vorgaben für die Kostenstudie entspreche. Damit wendet es die Methode, dass in der Kostenstudie Chancen und Gefahren transparent auszuweisen und bei der Kostenberechnung konsequent zu berücksichtigen sind, selber falsch an.

Das ENSI bestätigt in seinem Prüfbericht zur Kostenstudie 16, dass nach heutigem Wissen unter Sicherheitsaspekten zwei Lagerstandorte oder ein Kombilager gleichwertig sind. Wird ein Standort als sicherer beurteilt als andere Standorte, ist es nicht geboten, ein zweites Lager an einem weniger sicheren Standort zu realisieren. Erweisen sich mehrere Standorte als gleich sicher, macht es aus wirtschaftlichen und aus Akzeptanzgründen keinen Sinn, zwei Lager zu realisieren.

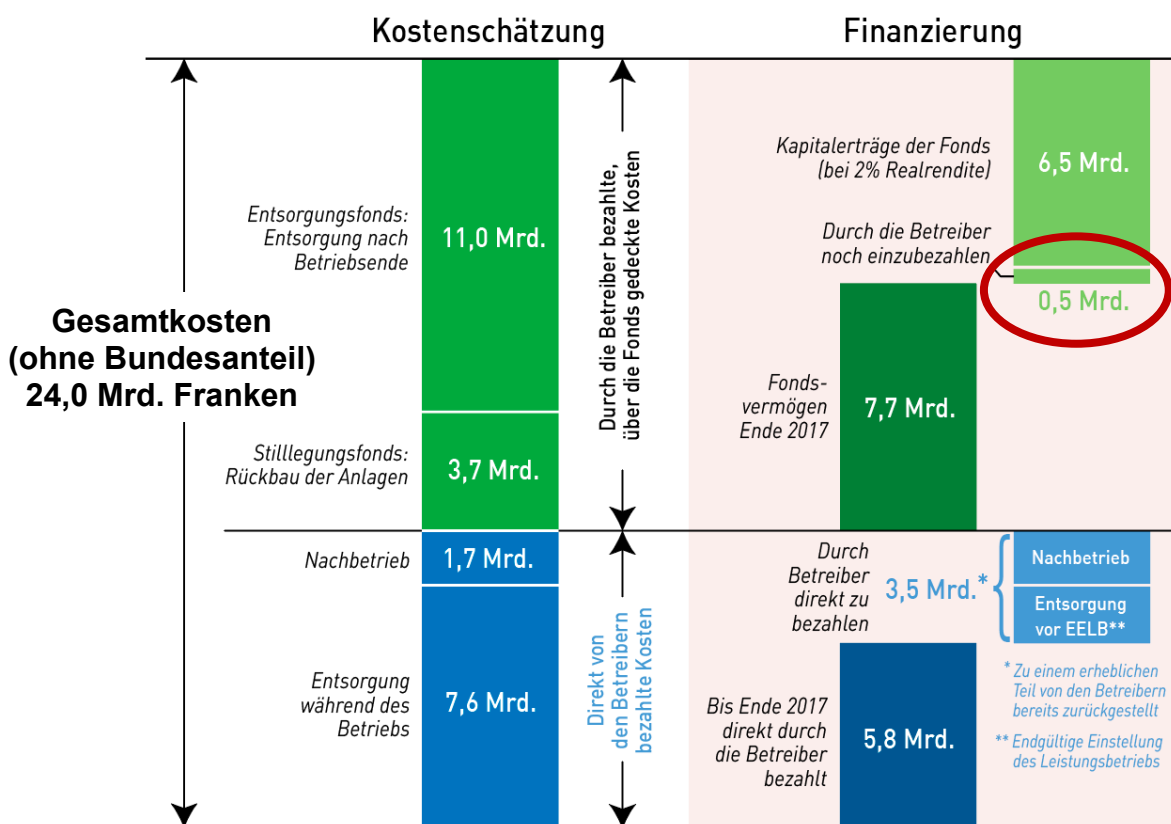
- Die Ablehnung jeglicher Chance für ein Kombilager ist daher willkürlich, da aus sicherheitstechnischer Sicht die Wahrscheinlichkeit, dass ein Kombilager gebaut wird, mindestens gleich hoch zu bewerten ist wie der Bau zweier Lager. Zumal sich nach dem heutigen Stand alle potenziellen Standorte für ein Kombilager eignen.

3. Fazit

Das UVEK begründet seinen Entscheid zusätzlich damit, dass es seine Aufgabe sei, die Finanzierung der Stilllegungs- und Entsorgungskosten durch die Fonds sicherzustellen und ein Haftungsrisiko des Bundes abzuwenden. Ein absolutes Mass an Sicherheit kann durch die Rücklagen in den Fonds aber nie erreicht werden. Das KEG sieht deshalb auch vor, dass jeder Entsorgungspflichtige mit seinem Vermögen für die Kosten hafte, die durch seine Einlagen in die Fonds nicht gedeckt sind. Reichen auch diese Mittel nicht aus, sind die übrigen Betreiber von Kernanlagen darüber hinaus verpflichtet, die Fehlbeträge zu decken. Erst wenn das wirtschaftlich nicht tragbar scheint, kann die Bundesversammlung einen allfälligen Beitrag des Bundes beschliessen. Aus dieser weltweit wohl einzigartigen Haftungskaskade lässt sich schliessen, dass die Fonds zwar ein wichtiges, aber nicht das einzige Element zur Deckung der Stilllegungs- und Entsorgungskosten sind. Vielmehr sind wirtschaftlich und finanziell leistungsfähige Beitragspflichtige letztlich der beste Schutz gegen ein Haftungsrisiko des Bundes. Überhöhte Beitragszahlungen aufgrund willkürlicher Festlegung der Kostenhöhe höhlen diesen Schutz aus oder gefährden ihn sogar.

Das UVEK verletzt mit seinem Entscheid auch das Verhältnismässigkeitsprinzip. Die Bundesverfassung schreibt vor, dass jedes staatliche Handeln zur Verwirklichung des angestrebten Ziels geeignet und für die Betroffenen verhältnismässig ist. Überhöhte Zahlungen widersprechen dem Verhältnismässigkeitsprinzip.

4. Stand der Finanzierung (per Ende 2017)



Variante «Grüne Wiese», zwei getrennte Tiefenlager für hoch- und mittel/schwachaktive Abfälle, ohne Bundesanteil von 1,2 Mrd. Franken, mit Chance Kombilager 40%, Chance braune Wiese 20%, Abgeltungen 50%. Bei allen Zahlen handelt es sich um gerundete Werte.

Quelle: swissnuclear