

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Nachprüfung der Umsetzung wesentlicher Empfehlungen: Auszahlungsprozess

Stilllegungsfonds für Kernanlagen und
Entsorgungsfonds für Kernkraftwerke

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	971.23336
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	+ 41 58 463 11 11
Additional information	
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	4
L'essentiel en bref	5
L'essenziale in breve	6
Key facts	7
1 Auftrag und Vorgehen	9
1.1 Ausgangslage	9
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	9
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	9
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	9
1.5 Schlussbesprechung	9
2 Ergebnis der Nachprüfung	10
2.1 Die Zusammenarbeit im Auszahlungsprozess ist zwischen STENFO und ENSI geklärt und in der Richtlinie festgelegt.....	10
2.2 Das periodische Analysieren und Aufnehmen von Verbesserungen ist im Auszahlungsprozess institutionalisiert	11
2.3 Die Betreiberangaben werden hinterfragt, fallweise vor Ort geprüft und Endkostenprognosen regelmässig nachverfolgt.....	11
Anhang 1: Rechtsgrundlagen	13
Anhang 2: Abkürzungen	14

Nachprüfung der Umsetzung wesentlicher Empfehlungen: Auszahlungsprozess Stilllegungsfonds für Kernanlagen und Entsorgungsfonds für Kernkraftwerke

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat beim Stilllegungsfonds für Kernanlagen und beim Entsorgungsfonds für Kernkraftwerke (STENFO) eine Nachprüfung der Umsetzung von Empfehlungen durchgeführt. Sie sprach in ihrem Bericht von 2021 zur Aufsicht über die Stilllegung von Kernkraftwerken drei Empfehlungen aus.¹

Die EFK hat die Umsetzung aller Empfehlungen des Berichts geprüft und stellt fest, dass die Empfehlungen geschlossen werden können.

Die Zusammenarbeit zwischen STENFO und ENSI für den Auszahlungsprozess der Fonds ist festgelegt und wird gelebt

STENFO obliegt es insbesondere, die Fondsmittel für die Stilllegung und Entsorgung projektbezogen und nach definierten Vorgaben an die Betreiber auszuzahlen. Die Regelungen dazu sind in der Richtlinie «Auszahlungsprozess» verbindlich festgehalten. Die Auszahlungen sind auch an den Leistungsfortschritt der Projekte gekoppelt. Dessen Beurteilung setzt vertiefte Kenntnisse und projekt-technisches Wissen voraus. Das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSI) verfügt über dieses Wissen. Es ist aufgrund seiner generellen Aufsichtstätigkeit auch in die Begleitung der Projekte einbezogen. Die Zusammenarbeit der beiden Institutionen im Auszahlungsprozess ist Bestandteil der Richtlinie.

Mit der Stilllegung des Kernkraftwerkes Mühleberg kommt der Auszahlungsprozess erstmals zum Tragen. Erfahrungen daraus müssen daher im Sinne eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses regelmässig in den Auszahlungsprozess bzw. in die Richtlinie einfließen. In den letzten eineinhalb Jahren wurde die Richtlinie angewendet und aufgrund neuerer Erfahrungen bereits zweimal angepasst.

¹ «Prüfung der Aufsicht über die Stilllegung von Kernkraftwerken» (PA 20018), verfügbar auf der Webseite der EFK.

Audit de suivi de la mise en œuvre des recommandations essentielles : processus de paiement Fonds de désaffectation pour les installations nucléaires et fonds de gestion des déchets radioactifs

L'essentiel en bref

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a réalisé un audit de suivi de la mise en œuvre des recommandations auprès du fonds de désaffectation pour les installations nucléaires et du fonds de gestion des déchets radioactifs (STENFO). Dans son rapport de 2021, il a émis trois recommandations relatives à la surveillance de la désaffectation des centrales nucléaires.¹

Le CDF a examiné la mise en œuvre de toutes les recommandations formulées dans son rapport et constate qu'elles peuvent être clôturées.

La collaboration entre le STENFO et l'IFSN pour le processus de paiement des fonds est définie et mise en œuvre

STENFO est notamment chargé de verser aux exploitants les ressources de fonds pour la désaffectation et la gestion des déchets en fonction des projets et selon des directives définies. Les règles en la matière sont fixées de manière contraignante dans les directives « processus de paiement ». Les paiements sont aussi liés à l'avancement des projets. Son évaluation requiert des connaissances approfondies et techniques. L'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN) dispose de ces connaissances. En raison de son activité générale de surveillance, elle est également impliquée dans le suivi des projets. La collaboration des deux institutions dans le processus de paiement fait partie intégrante des directives.

Le processus a été appliqué pour la première fois avec la désaffectation de la centrale nucléaire de Mühleberg. En vue d'une amélioration continue, l'expérience ainsi acquise doit être intégrée régulièrement dans le processus de paiement et dans les directives. Les directives ont été appliquées au cours des 18 derniers mois et ont déjà été adaptées à deux reprises sur la base de l'expérience acquise.

Texte original en allemand

¹ « Audit de la surveillance de la désaffectation des centrales nucléaires » (n° d'audit 20018), disponible sur le site Internet du CDF.

Verifica successiva concernente l'attuazione di raccomandazioni di particolare rilevanza: procedura di versamento

Fondo di disattivazione per impianti nucleari e Fondo di smaltimento per centrali nucleari

L'essenziale in breve

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha effettuato una verifica successiva concernente l'attuazione di raccomandazioni presso il Fondo di disattivazione per impianti nucleari e il Fondo di smaltimento per centrali nucleari (STENFO). Nel suo rapporto del 2021 riguardante la vigilanza sulla disattivazione delle centrali nucleari, il CDF ha formulato tre raccomandazioni.¹

Secondo quanto risulta dalla verifica successiva del CDF, tutte le raccomandazioni formulate nel rapporto sono state attuate.

La collaborazione tra STENFO e l'IFSN per la procedura di versamento dei fondi è stata definita e viene applicata

A STENFO compete in particolare il versamento delle risorse del Fondo per la disattivazione e lo smaltimento ai gestori delle centrali, in funzione del progetto e sulla scorta di direttive definite. Le disposizioni a tale scopo sono stabilite in modo vincolante nella direttiva pertinente. I versamenti sono legati anche all'avanzamento dei progetti, la cui valutazione presuppone conoscenze approfondite e competenze tecnico-progettuali. L'Ispettorato federale della sicurezza nucleare (IFSN) dispone di tutto ciò. Inoltre, per via della sua attività di vigilanza l'IFSN collabora anche nei progetti offrendo sostegno. La collaborazione nella procedura di versamento da parte di entrambe le istituzioni è parte integrante della direttiva.

La procedura di versamento è stata avviata per la prima volta in occasione della disattivazione della centrale nucleare di Mühleberg. Le esperienze raccolte devono pertanto essere integrate sistematicamente, ai fini di un processo di miglioramento continuo, nella procedura di versamento e nella direttiva. La direttiva è stata applicata nell'arco degli ultimi 18 mesi ed è già stata adeguata due volte sulla base delle ultime esperienze raccolte.

Testo originale in tedesco

¹ Il rapporto «Verifica della vigilanza sulla disattivazione delle centrali nucleari» (n. della verifica 20018) è disponibile sul sito Internet del CDF.

Follow-up audit of key recommendations: payout process

Decommissioning Fund and Waste Disposal Fund for Nuclear Installations

Key facts

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) conducted a follow-up audit on the implementation of its recommendations at the Decommissioning Fund and the Waste Disposal Fund for Nuclear Installations (STENFO). In its 2021 report, it issued three recommendations on the monitoring of nuclear power plant decommissioning.¹

The SFAO audited the implementation of all the report's recommendations, and found that the recommendations could be closed.

Cooperation between STENFO and ENSI for the funds' payout process has been defined and is applied

STENFO is, in particular, responsible for paying out fund assets to the operators for decommissioning and disposal on a project-by-project basis and according to defined criteria. The binding rules in this regard are set out in the "Guidelines on the payout process". The payouts are also tied to the progress of project performance. Assessing this progress requires in-depth knowledge and project know-how. The Swiss Federal Nuclear Safety Inspectorate (ENSI) has this knowledge. It is also involved in providing project support, owing to its general supervisory activities. Cooperation between the two institutions as regards the payout process forms part of the Guidelines.

The payout process has come into play for the first time with the decommissioning of the Mühleberg nuclear power plant. Lessons learned from this must therefore be regularly integrated into the payout process or the Guidelines, as part of a continuous improvement process. Over the last two years, the Guidelines have been applied, and modified twice in light of experience.

Original text in German

¹ "Audit of the monitoring of nuclear power plant decommissioning" (audit mandate 20018), available on the SFAO website.

Generelle Stellungnahme STENFO

STENFO begrüsst die Feststellungen der EFK und schliesst sich den Ausführungen an. Wir bedanken uns bei der EFK für die wertvollen Empfehlungen sowie den konstruktiven Überprüfungsprozess und sind überzeugt davon, dass dadurch insbesondere die Qualität sowie die Transparenz im Rahmen der angewandten Prozesse erhöht werden konnte.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Im Jahr 2021 prüfte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) die Aufsicht über die Stilllegung von Kernkraftwerken und hielt ihre Ergebnisse im Bericht 20018 fest.² Darin enthalten waren auch drei Empfehlungen, welche sich an den Stilllegungsfonds für Kernanlagen und den Entsorgungsfonds für Kernkraftwerke (STENFO) richteten.

Nach dem Eingang der Umsetzungsmeldungen hat die EFK alle Empfehlungen einer Nachprüfung unterzogen.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Nachprüfung war die Beurteilung, ob die drei Empfehlungen zielführend umgesetzt sind, so dass sie geschlossen werden können.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Nachprüfung wurde zwischen dem 22. und dem 29. Januar 2024 von Martin Perrot (Revisionsleitung) und Martina Moll (Federführung) durchgeführt. Das Prüfergebnis basiert auf der Analyse von Dokumenten sowie auf Interviews mit den zuständigen Personen des STENFO und des Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorats (ENSI).

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK sowohl vom STENFO als auch vom ENSI umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüftteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Aufgrund der Ergebnisse dieser Nachprüfung wurde auf eine Schlussbesprechung verzichtet.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

² «Prüfung der Aufsicht über die Stilllegung von Kernkraftwerken» (PA 20018), verfügbar auf der Webseite der EFK.

2 Ergebnis der Nachprüfung

Die folgenden Angaben der Nachprüfung sind nicht in der Reihenfolge der Empfehlungsnummerierung festgehalten, sondern zur besseren Verständlichkeit in der chronologischen Entwicklung der Zusammenarbeit der beiden Institutionen.

2.1 Die Zusammenarbeit im Auszahlungsprozess ist zwischen STENFO und ENSI geklärt und in der Richtlinie festgelegt

Empfehlung 20018.003

Die EFK empfiehlt dem STENFO zusammen mit dem ENSI festzulegen, in welcher Form das ENSI mit ihrem projekt-technischen Wissen den Auszahlungsprozess unterstützen könnte.

Die Zusammenarbeit der beiden Institutionen ist durch die gemeinsam entwickelten Präzisierungen in der STENFO-Richtlinie «Auszahlungsprozess» festgehalten. Sie umfasst den Austausch über Leistungen, Termine und damit verbundenen allfälligen Risiken. Zudem liegt der Fokus auf dem Beurteilen der betreiberseitigen Angaben gemäss den Kostenplänen, Halbjahresberichten, Jahresendabrechnungen und Fortschrittsberichten.

Sowohl die Verwaltungskommission STENFO als auch die Geschäftsleitung ENSI haben die Richtlinienanpassungen als verbindlich erklärt. Eine separate schriftliche Vereinbarung über die Zusammenarbeit der beiden Institutionen liegt nicht vor.

STENFO nutzt durch die spezifische Einbindung des ENSI deren projekt-technisches Wissen, um die gemäss dem Auszahlungsprozess nötigen Beurteilungen vorzunehmen. STENFO schliesst die bisherige Kompetenzlücken.

Beurteilung

Die Empfehlung 20018.003 ist umgesetzt.

Positiv zu vermerken ist, dass der Einbezug des projekt-technischen Wissens des ENSI auf eine pragmatische Weise in die STENFO-Richtlinie «Auszahlungsprozess» integriert worden ist.

Der Verzicht auf eine schriftliche Vereinbarung ist vertretbar, denn über den festgelegten Umfang des gegenseitigen Austauschs besteht Konsens. Die spezifischen Rollen der beiden Institutionen und die Unabhängigkeit des ENSI bleiben gewahrt.

Insgesamt erhöht diese Zusammenarbeit die Qualität der Aufsichtstätigkeit im Auszahlungsprozess von STENFO.

2.2 Das periodische Analysieren und Aufnehmen von Verbesserungen ist im Auszahlungsprozess institutionalisiert

Empfehlung 20018.001

Die EFK empfiehlt dem STENFO, periodisch den Auszahlungsprozess kritisch zu hinterfragen, Verbesserungspotential auszuloten und Verbesserungen umzusetzen.

STENFO hinterfragt den Auszahlungsprozess im Sinne eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses (KVP) laufend und kritisch. Damit strebt STENFO u. a. an, die Verlässlichkeit von Informationen und Prognosen der Betreiberberichte sicherzustellen bzw. weiter zu erhöhen.

Mindestens einmal in der fünfjährigen Veranlagungsperiode wird der Prozess gemäss der Richtlinie überprüft. Insbesondere Erfahrungen aus der Anwendung oder aus veränderten regulatorischen Bestimmungen können zu kürzeren Überprüfungsintervallen führen.

STENFO hat seit der EFK-Prüfung von 2021 die Richtlinie «Auszahlungsprozess» bereits zweimal überarbeitet bzw. weiterentwickelt. Inhaltlich sind sowohl Neuerungen (Zusammenarbeit mit ENSI) als auch Präzisierungen (Entsorgungskosten im Zusammenhang mit der Verlängerung der Betriebsdauer) aufgenommen worden. Die aktuelle Version datiert vom 4. Oktober 2023; im Herbst 2024 wird die nächste Überprüfung des Prozesses erfolgen. Die intervallmässige Hinterfragung der Richtlinie bezüglich allfälligem Anpassungsbedarf ist gemäss STENFO als Standardtraktandum aufgenommen worden.

Beurteilung

Die Empfehlung 20018.001 ist umgesetzt.

Positiv zu vermerken ist, dass STENFO mit der konsequenten Anwendung des KVP im Auszahlungsprozess die notwendigen periodischen Anpassungen umsetzt. Damit ist die zielgerichtete Weiterentwicklung dieses Regelwerks und der darin festgelegten Tätigkeiten gewährleistet.

Insgesamt erhöht die Anwendung des KVP die Qualität und die Transparenz im Auszahlungsprozess von STENFO.

2.3 Die Betreiberangaben werden hinterfragt, fallweise vor Ort geprüft und Endkostenprognosen regelmässig nachverfolgt

Empfehlung 20018.002

Die EFK empfiehlt dem STENFO, die Aussagekraft der Berichte und Endkostenprognose zu erhöhen und punktuell die Informationen bei den Betreibern zu plausibilisieren.

Prüfung und Plausibilisierung der Aussagekraft der Betreiberberichte

STENFO hat die zentralen Teile des Auszahlungsprozesses im Anhang zur Richtlinie festgelegt. Darin eingebettet ist die eng getaktete Verifizierung der Angaben aus den Betreiberberichten. Auf dieser Grundlage prüft und plausibilisiert der externe Projektcontroller von STENFO die Betreiberangaben und hält seine Ergebnisse in separaten Berichten fest. In das Vorgehen integriert ist der festgelegte Austausch mit dem ENSI.

Insbesondere über Empfehlungen im Projektcontrollerbericht kann STENFO – beziehend auf die Auszahlungsrichtlinie – die notwendigen Präzisierungen oder das Bereinigen von Unstimmigkeiten in den Betreiberangaben beantragen.

Im Weiteren steht STENFO mit den Betreibern in Kontakt, um sich je nach Bedarf auszutauschen oder vor Ort Prüfhandlungen durchzuführen. Diese Möglichkeit nutzt STENFO.

Wirkung der Auszahlungsrichtlinie auf Endkostenprognosen

Die voraussichtliche Höhe der Gesamtkosten für Stilllegung und Entsorgung werden alle fünf Jahre mit der Kostenstudie ermittelt und danach unter Beizug von unabhängigen Experten von STENFO und ENSI überprüft. Anschliessend legt die Verwaltungskommission STENFO die voraussichtliche Höhe der Gesamtkosten fest, welche innerhalb der Fünfjahresperiode unverändert bleibt.

In der Auszahlungsrichtlinie wird verlangt, dass sich die Betreiber zweimal pro Jahr zur Endkostenprognose äussern: im Kostenplan und in der Jahresendabrechnung.

Beurteilung

Die Empfehlung 20018.002 ist umgesetzt.

Der Austausch mit den Betreibern erfolgt gemäss der Richtlinie «Auszahlungsprozess».

Die Differenzierung bei den Endkostenprognosen ist nachvollziehbar. Damit entsteht keine Vermischung von Angaben aus den voraussichtlichen Gesamtkosten gemäss den Kostenstudien bzw. aus der konkreten Projektumsetzung nach der Auszahlungsrichtlinie.

Insgesamt erhöht der direkte Austausch mit den Betreibern kontinuierlich das Projektverständnis bei STENFO, die Aussagekraft der Berichtsangaben und die Verlässlichkeit von projektbezogenen Endkostenprognosen.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Verordnung über den Stilllegungsfonds und den Entsorgungsfonds für Kernanlagen
(Stilllegungs- und Entsorgungsfondsverordnung, SEFV) vom 1. Januar 2022, SR 732.17

STENFO-Richtlinie Auszahlungsprozess vom 4. Oktober 2023

Anhang 2: Abkürzungen

EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
ENSI	Eidgenössisches Nuklearsicherheitsinspektorat
KVP	Kontinuierlicher Verbesserungsprozess
STENFO	Stilllegungsfonds für Kernanlagen und Entsorgungsfonds für Kernkraftwerke