



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 12.12.2007
COM(2007) 794 τελικό

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ
ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ**

Δεύτερη έκθεση σχετικά με τη χρησιμοποίηση των οικονομικών πόρων που προορίζονται για τον παροπλισμό πυρηνικών εγκαταστάσεων, τα αναλωμένα καύσιμα και τα ραδιενεργά απόβλητα

{SEC(2007) 1654}

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

1.	ΙΣΤΟΡΙΚΟ	3
2.	ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ	3
2.1.	Ομάδα Χρηματοδότησης Παροπλισμού	3
2.2.	Μελέτες.....	4
2.3.	Εξωτερική συνεργασία.....	4
3.	ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ.....	5
3.1.	Παροπλισμός πυρηνικών εγκαταστάσεων	5
3.2.	Νομοθετικές, θεσμικές και διαδικαστικές πτυχές.....	6
3.3.	Ταμεία παροπλισμού.....	6
3.4.	Εκτίμηση του κόστους και επάρκεια κεφαλαίων.....	7
3.5.	Χρήση των ταμείων	8
3.6.	Κατασκευή νέων πυρηνικών μονάδων	9
3.7.	Διαφάνεια.....	9
3.8.	Μελλοντικές προοπτικές.....	10
4.	ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	11

1. ΙΣΤΟΡΙΚΟ

Τον Οκτώβριο του 2004, η Επιτροπή παρουσίασε την πρώτη της έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με τη χρησιμοποίηση των οικονομικών πόρων που προορίζονται για τον παροπλισμό πυρηνικών σταθμών ηλεκτροπαραγωγής¹. Η σύνταξη της έκθεσης αυτής αποτελεί εν μέρει συνέπεια των ανησυχιών που διατυπώθηκαν σχετικά με τις δυνητικές δυσμενείς επιπτώσεις σε περίπτωση που δεν καθίστατο δυνατή η έγκαιρη εξασφάλιση επαρκών οικονομικών πόρων, αλλά και με την πιθανή κακή διαχείριση των πόρων αυτών και τις ενδεχόμενες στρεβλώσεις του ανταγωνισμού.

Η έκθεση του 2004 έτυχε ευνοϊκής υποδοχής και οδήγησε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στην παρουσίαση έκθεσης με δική του πρωτοβουλία². Στην έκθεση αναγνωρίστηκε ότι ο παροπλισμός ήταν ένα πολύπλοκο θέμα και χρειάζονταν λεπτομερέστερες πληροφορίες προκειμένου να σημειωθεί πρόοδος στην επίλυση των σχετικών προβλημάτων. Έχοντας αυτό υπόψη, η Επιτροπή ολοκλήρωσε μια εκτεταμένη συμβουλευτική διαδικασία, με ανεξάρτητες τεχνικές μελέτες (μία από τις οποίες περιλάμβανε λεπτομερές ερωτηματολόγιο) και διεξοδικές διαβουλεύσεις με εμπειρογνώμονες των κρατών μελών.

Επιπλέον, η Επιτροπή εξέδωσε το 2006 σύσταση³ για τους οικονομικούς πόρους που προορίζονται για τον παροπλισμό, μετά από διαβουλεύσεις με εμπειρογνώμονες των κρατών μελών και αξιοποιώντας τις έρευνές της στον συγκεκριμένο τομέα. Η δεύτερη αυτή έκθεση προβλέπει κανονική πρόοδο των εργασιών της Επιτροπής με αντικείμενο τη σύγκριση της χρηματοδοτικής πρακτικής των φορέων εκμετάλλευσης πυρηνικών εγκαταστάσεων της ΕΕ και των κρατών μελών με την πρακτική που περιγράφεται στη σύσταση της Επιτροπής.

2. ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ

Το 2004, η Επιτροπή προέβη στη σύσταση μιας ad-hoc ομάδας εμπειρογνομώνων – Ομάδα Χρηματοδότησης Παροπλισμού (ΟΧΠ) – με σκοπό τη βελτίωση των διαβουλεύσεων με τα κράτη μέλη και την εξασφάλιση καλύτερης παροχής στοιχείων για τις εργασίες της Επιτροπής.

2.1. Ομάδα Χρηματοδότησης Παροπλισμού

Η ΟΧΠ συνέδραμε την Επιτροπή:

1. στην προώθηση της σαφούς κατανόησης των πολιτικών και στρατηγικών παροπλισμού και των συνακόλουθων καθηκόντων και δραστηριοτήτων·
2. στην παροχή επικαιροποιημένων γνώσεων για τις εκτιμήσεις του κόστους παροπλισμού και τη διαχείριση των αποθεματικών/ταμείων·

¹ Έκθεση σχετικά με τη χρησιμοποίηση των οικονομικών πόρων που προορίζονται για τον παροπλισμό των πυρηνικών σταθμών ηλεκτροπαραγωγής, COM(2004)719 τελικό της 26.10.2004.

² Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τη χρήση των οικονομικών πόρων που προορίζονται για τον παροπλισμό των πυρηνικών σταθμών ηλεκτροπαραγωγής (2005/2027(INI)), P6_TA-PROV(2005)0432.

³ EE L 330 της 28.11.2006.

3. στη διερεύνηση των δυνατοτήτων επίτευξης προόδου από πλευράς περαιτέρω συνεργασίας και εναρμόνισης σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Η ΟΧΠ συνεδρίασε δύο φορές και λειτούργησε ως ελεύθερο βήμα για την ανταλλαγή απόψεων σχετικά με εθνικές προσεγγίσεις. Ζητήθηκε η γνώμη της ομάδας αυτής κατά τη σύνταξη της σύστασης της Επιτροπής του 2006 για τη χρηματοδότηση του παροπλισμού³.

2.2. Μελέτες

Εκπονήθηκαν τεχνικές μελέτες που έδωσαν ουσιαστικές εισροές στην έκθεση αυτή και κάλυπταν ευρύ φάσμα ζητημάτων σχετικών με τον πυρηνικό παροπλισμό. Οι μελέτες πραγματεύονταν τα ακόλουθα ζητήματα:

- ανάλυση των παραγόντων που επηρεάζουν την επιλογή στρατηγικών για τον παροπλισμό πυρηνικών εγκαταστάσεων·
- μεθοδολογίες χρηματοδότησης του παροπλισμού στην Ευρωπαϊκή Ένωση·
- καταγραφή βέλτιστων πρακτικών στον παροπλισμό πυρηνικών εγκαταστάσεων·
- ανάλυση περιβαλλοντικών, οικονομικών και κοινωνικών ζητημάτων που συνδέονται με τον παροπλισμό πυρηνικών εγκαταστάσεων.

Αντίγραφα των κυριότερων εκθέσεων των μελετών αυτών διατίθενται στο σχετικό δικτυακό τόπο της Επιτροπής⁴.

Η απάντηση από τα κράτη μέλη σε συγκεκριμένα αιτήματα παροχής πληροφοριών και ιδιαίτερα στο ερωτηματολόγιο δεν ήταν ομοιόμορφη, με αποτέλεσμα να επηρεάζονται ορισμένες φορές τα συμπεράσματα της σχετικής μελέτης. Το ζήτημα αυτό αναπτύσσεται περαιτέρω στο τμήμα 3.7 της παρούσας έκθεσης.

2.3. Εξωτερική συνεργασία

Η Επιτροπή εξακολούθησε να συνεργάζεται με τον ΔΟΑΕ και το ΝΕΑ στον τομέα του πυρηνικού παροπλισμού, μέσω συγκεκριμένων ομάδων όπως οι TEGDE⁵ και WPDD⁶.

Η ομάδα εργασίας για την πυρηνική ασφάλεια συγκρότησε μια ειδική ομάδα στο πλαίσιο της διαδικασίας διαβουλεύσεων του Συμβουλίου, που οργανώθηκε υπό την αιγίδα της Ομάδας Εργασίας του Συμβουλίου για Θέματα Ατομικής Ενέργειας. Οι υπηρεσίες της Επιτροπής συμμετείχαν ενεργά στις εργασίες της ομάδας αυτής, οι οποίες βασίζονταν κυρίως στα αποτελέσματα του ερωτηματολογίου της Επιτροπής που αναφέρεται στο ανωτέρω σημείο 2.2.

⁴ Δικτυακός τόπος: http://ec.europa.eu/energy/energy_policy/index_en.htm

⁵ TEGDE: Technical Group for Decommissioning (ΔΟΑΕ)

⁶ WPDD: Working party for dismantling and decommissioning (NEA)

3. ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ

Οι εργασίες της Επιτροπής κατά τα τελευταία δύο χρόνια ενίσχυσαν σημαντικά τα γενικά συμπεράσματα από το 2004 ότι παρατηρούνται σημαντικές παραλλαγές στη στρατηγική παροπλισμού και τη μεθοδολογία χρηματοδότησής του ανάμεσα στα κράτη μέλη. Ενώ η εναρμόνιση μπορεί να παρουσιάζει σημαντικά θετικά πολιτικά πλεονεκτήματα, λαμβάνονται δεόντως υπόψη οι πιθανές συνέπειες επιβολής μιας ομοιόμορφης πολιτικής εναρμόνισης.

Οι εργασίες της Επιτροπής δημιούργησαν κλίμα εύλογης εμπιστοσύνης ότι οι φορείς εκμετάλλευσης των κρατών μελών ενεργούν με υπευθυνότητα στη δημιουργία και διαχείριση ταμείων παροπλισμού. Υπάρχουν πολλά παραδείγματα βέλτιστων πρακτικών που παρατηρούνται σε χώρες όπως η Φινλανδία και η Σουηδία, όπου η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» είναι ενσωματωμένη στην εθνική νομοθεσία. Ο νέος νόμος που θεσπίστηκε στη Γαλλία το 2006 παρέχει ένα άλλο πρόσφατο παράδειγμα το οποίο καταδεικνύει την συνειδητοποίηση, εκ μέρους των κυβερνήσεων, της ανάγκης αντιμετώπισης μιας πτυχής της πυρηνικής βιομηχανίας η οποία ενδιαφέρει άμεσα το ευρύ κοινό.

Οι εργασίες της Επιτροπής κατέδειξαν επίσης πεδία προβληματισμού. Τα αποτελέσματα συνοψίζονται κατωτέρω με αναφορά στο σχετικό τμήμα της σύστασης για τους οικονομικούς πόρους του παροπλισμού³ σε [] αγκύλες.

3.1. Παροπλισμός πυρηνικών εγκαταστάσεων

Σε όλα τα κράτη μέλη, οι στρατηγικές αποφασίζονται μετά από συνεκτίμηση πολλών παραγόντων, οι οποίοι ποικίλουν από το κόστος και τη διαθεσιμότητα χώρων εναπόθεσης αποβλήτων μέχρι τις κοινωνικές συνέπειες. Σε καμία μεμονωμένη περίπτωση δεν αναφέρεται ότι έχει επιλεγεί κάποια συγκεκριμένη στρατηγική παροπλισμού λόγω απουσίας επαρκούς χρηματοδότησης. Σημειώνεται πάντως ότι για αρκετές εγκαταστάσεις ο χρόνος αναβολής μειώθηκε σημαντικά μετά από την αύξηση της διαθεσιμότητας χρηματοδότησης. Σε ορισμένα κράτη μέλη, την ευθύνη της απόφασης αναφορικά με τη στρατηγική του παροπλισμού έχει κάποια κυβερνητική αρχή, ενώ σε άλλα κράτη η απόφαση επαφίεται στον φορέα εκμετάλλευσης, με προηγούμενη βεβαίως κανονιστική έγκριση.

Οι στρατηγικές κατατάσσονται σε κατηγορίες ανάλογα με τους τρεις βασικούς τύπους παροπλισμού, δηλαδή τον άμεσο, τον ετεροχρονισμένο ή τον ενταφιασμό σε σαρκοφάγο, με τον τελευταίο τύπο να θεωρείται ως πιθανή επιλογή αλλά δεν προβλέπεται σήμερα σε καμία πυρηνική εγκατάσταση της ΕΕ. Η επιλεγείσα στρατηγική ποικίλλει συχνά στα διάφορα κράτη μέλη, με σημαντικές αποκλίσεις στην περίοδο ετεροχρονισμού. Η μεγαλύτερη περίοδος είναι για τους αερόψυκτους αντιδραστήρες γραφίτη στο Ηνωμένο Βασίλειο, στους οποίους η οριστική εκκαθάριση της τοποθεσίας επέρχεται 130 χρόνια μετά το κλείσιμο της μονάδας. Ενώ η στρατηγική του Ηνωμένου Βασιλείου υπαγορεύεται επίσημα από τα οφέλη της ραδιενεργού διάσπασης, σημειώνεται ότι ο πρόσφατα συσταθείς δημόσιος οργανισμός (NDA), ο οποίος είναι πλέον υπεύθυνος για το έργο αυτό, έχει δηλωμένο στόχο μείωσης της περιόδου αυτής σε 25 χρόνια. Σε άλλα κράτη μέλη εφαρμόζεται στρατηγική άμεσης αποξήλωσης σε σχετικά μακρύ χρονικό πλαίσιο (Ιταλία, Γαλλία).

Τα στοιχεία που διαβίβασαν τα κράτη μέλη επιβεβαιώνουν ότι το ζήτημα του παροπλισμού των πυρηνικών εγκαταστάσεων και της διαχείρισης των αποβλήτων αντιμετωπίζεται με δράσεις οι οποίες δεν οδηγούν σε άσκοπους κινδύνους για την υγεία και ασφάλεια των εργαζομένων και του κοινού [1,2].

Οποιαδήποτε στρατηγική παροπλισμού και αν επιλέξει κάποιο κράτος μέλος, η ανεπαρκής χρηματοδότηση από τον φορέα εκμετάλλευσης της εγκατάστασης μπορεί να είναι αντίθετη με την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» [3]. Επιπλέον, μπορεί να οδηγήσει σε αδικαιολόγητο οικονομικό πλεονέκτημα, που ισοδυναμεί με κρατική ενίσχυση η οποία στρεβλώνει τον ανταγωνισμό μεταξύ των παραγωγών ηλεκτρικού ρεύματος.

Ορισμένα κράτη μέλη, όπως η Τσεχική Δημοκρατία, η Ουγγαρία και οι Κάτω Χώρες, προτίμησαν στρατηγική ετεροχρονισμένου παροπλισμού. Μολονότι υπάρχουν πολλές εκτιμήσεις οι οποίες καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι το συνολικό κόστος παραμένει σχετικά ανεπηρέαστο από την επιλογή της στρατηγικής, η στρατηγική του ετεροχρονισμένου παροπλισμού δεν απαιτεί τόσο μεγάλα ποσά σε σχέση με εκείνα που πρέπει να διατεθούν για άμεσο παροπλισμό μόλις σταματήσει να λειτουργεί η μονάδα. Είναι, ωστόσο, σημαντικό να εξασφαλιστεί ότι ο επιλεγείς τρόπος διαχείρισης εγγυάται ότι υπάρχουν πλήρως διαθέσιμοι και επαρκείς οικονομικοί πόροι όταν παραστεί ανάγκη. Σε άλλες χώρες παρατηρούνται ορισμένες σημαντικές εξελίξεις: στο Ηνωμένο Βασίλειο, ο NDA έχει προτείνει να μειωθεί η περίοδος ετεροχρονισμού από 100 και περισσότερα έτη σε 25 έτη. Η Σλοβακία και η Βουλγαρία έχουν και οι δύο δηλώσει την πρόθεσή τους να μεταβούν από τον ετεροχρονισμένο στον άμεσο παροπλισμό ή, όπως συμβαίνει με την περίπτωση του Kozloduy 1-4, προτείνεται κάποια ενδιάμεση λύση μεταξύ των δύο προηγούμενων. Σε τέτοιου είδους περιπτώσεις, η διαθεσιμότητα πρόσθετης χρηματοδότησης από πηγές εκτός του ταμείου παροπλισμού του φορέα εκμετάλλευσης διαδραματίζει καίριο ρόλο στην επιλογή της στρατηγικής και η μακροπρόθεσμη χρηματοδοτική ασφάλεια αποτελεί τομέα ο οποίος χρήζει περαιτέρω ανάπτυξης.

3.2. Νομοθετικές, θεσμικές και διαδικαστικές πτυχές

Σε όλα τα κράτη μέλη ισχύουν σαφείς νομοθετικές ρυθμίσεις οι οποίες απαιτούν τη σύσταση ταμείου με διαφορετικά χαρακτηριστικά όσον αφορά τη διαχείριση και τη χρήση. Στη Γαλλία, μια τέτοιου είδους νομοθετική ρύθμιση θεσπίστηκε το 2006, ο νέος δε νόμος παρέχει ένα χρήσιμο παράδειγμα βέλτιστης πρακτικής και αναφέρει στην αιτιολογική του έκθεση τις εργασίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στον εν λόγω τομέα.

Όλα τα κράτη μέλη έχουν συστήσει κάποιο εθνικό φορέα [6] για την ανασκόπηση και αξιολόγηση της διαχείρισης του ταμείου παροπλισμού και του εκτιμώμενου κόστους. Ο ρόλος των φορέων αυτών, ωστόσο, σπανίως καθορίζεται λεπτομερώς. Πρόκειται για μια υπό εξέλιξη διαδικασία η οποία απαιτεί τη στενή παρακολούθηση μέσω των εθνικών εκθέσεων οι οποίες προβλέπονται στη σύσταση, προκειμένου να εξασφαλιστεί η εφαρμογή μιας αποτελεσματικής μεθόδου ανασκόπησης, αξιολόγησης και ελέγχου.

3.3. Ταμεία παροπλισμού

Τα περισσότερα ταμεία παροπλισμού είναι διαχωρισμένα [8], τα δε έσοδα λαμβάνονται με βάση τις πυρηνικές δραστηριότητες - κυρίως μέσω εισφοράς - στη διάρκεια της επιχειρησιακής λειτουργίας του σταθμού. Υπάρχουν ωστόσο αρκετές σημαντικές διαφορές:

- Σε αρκετά κράτη μέλη, η χρηματοδότηση του παροπλισμού και της διαχείρισης των αποβλήτων παρέχεται από περισσότερα του ενός συστήματα. Αυτό συμβαίνει για παράδειγμα στην Ιταλία, στο Ηνωμένο Βασίλειο, στη Σλοβακία, στη Βουλγαρία και στη Λιθουανία.

- Στη Γερμανία, η τήρηση και διαχείριση των ταμείων παροπλισμού γίνεται εσωτερικά από εμπορικούς φορείς εκμετάλλευσης. Είναι αξιοσημείωτο ότι ενώ το σύστημα που λειτουργούσε από γερμανικές επιχειρήσεις κοινής ωφελείας αποτέλεσε κατά το παρελθόν αντικείμενο έντονων επικρίσεων από πολλούς εμπλεκόμενους παράγοντες, το εν λόγω σύστημα διαχείρισης του ταμείου είχε σημαντικές επιδόσεις από απόψεως παροχής επαρκών κεφαλαίων.
- Η κοινή ιδιοκτησία απαιτεί μια συγκεκριμένη λύση σε θέματα χρηματοδότησης, ειδικά όταν ένας από τους κατόχους προέρχεται από άλλο κράτος μέλος. Ιδιαίτερα αξιοσημείωτα παραδείγματα αποτελούν η κατάσταση στη Σλοβακία, με την αγορά της Slovenske Elektrene από την ENEL, και η κοινή ευθύνη μεταξύ της Κροατίας και της Σλοβενίας για τον πυρηνικό σταθμό ηλεκτροπαραγωγής του Krsko NPP. Στην τελευταία περίπτωση προέκυψε υποχρηματοδότηση του ταμείου λόγω απουσίας ειδικού ταμείου στην Κροατία. Ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να δοθεί στο θέμα της χρηματοδότησης στο μέλλον στην περίπτωση προτάσεων για την κατασκευή νέων σταθμών ηλεκτροπαραγωγής με κοινή ιδιοκτησία μεταξύ περισσοτέρων χωρών.
- Υπάρχουν πολλές περιπτώσεις στις οποίες δεν έχει δημιουργηθεί ειδικό ταμείο, αλλά αντίθετα υπάρχει μια βασική παραδοχή ότι θα διατεθούν πόροι του Δημοσίου όταν παραστεί ανάγκη. Ενώ οι υποχρεώσεις για τις περισσότερες εγκαταστάσεις είναι μικρές σε σύγκριση με τους αντιδραστήρες ηλεκτροπαραγωγής, αυτό δεν συμβαίνει με τις εγκαταστάσεις επανεπεξεργασίας και χειρισμού πλουτωνίου.

Η σύσταση και λειτουργία ταμείων παροπλισμού σπάνια συνοδεύεται από αξιολόγηση των εγγενών κινδύνων που συνδέονται με τη μακροπρόθεσμη λειτουργία, την εκτίμηση της ευθύνης, τη διοίκηση και τις επενδύσεις. Η μελέτη των μεθοδολογιών χρηματοδότησης του παροπλισμού προσέφερε χρήσιμη και σπάνια εικόνα της διαχείρισης κινδύνου της χρηματοδότησης η οποία, λόγω της αβεβαιότητας που επικρατεί στους τομείς αυτούς, χρήζει περαιτέρω αξιολόγησης.

3.4. Εκτίμηση του κόστους και επάρκεια κεφαλαίων

Καταβλήθηκαν αρκετές προσπάθειες από διεθνείς οργανισμούς με σκοπό τη σύγκριση των εκτιμήσεων του κόστους παροπλισμού προκειμένου να υπάρξει εναρμόνιση στον εν λόγω τομέα, πλην όμως χωρίς ιδιαίτερη επιτυχία μέχρι σήμερα. Υπάρχουν λόγοι που εξηγούν γιατί οι εκτιμήσεις είναι δυνατόν να διαφέρουν από ένα κράτος μέλος σε κάποιο άλλο (για παράδειγμα, λόγω του εργατικού κόστους ή της εθνικής πολιτικής σχετικά με τα επίπεδα εκκαθάρισης). Από το 2004 έχουν ληφθεί περαιτέρω λεπτομερείς πληροφορίες, πλην όμως πολλοί φορείς εκμετάλλευσης διστάζουν να δώσουν όλα τα στοιχεία για τους υπολογισμούς αυτούς.

Η Σλοβενία διαθέτει ένα σαφώς καθορισμένο ταμείο το οποίο πληροί τη βέλτιστη πρακτική που τονίστηκε στη σύσταση, η ευθύνη, ωστόσο, για το σταθμό ηλεκτροπαραγωγής του Krsko είναι κοινή με την Κροατία. Η τελευταία δεν έχει ακόμη θεσπίσει κάποιο παρόμοιο σύστημα με αποτέλεσμα, και χωρίς να φταίει το κράτος μέλος, να καλύπτεται επί του παρόντος μόνο το 50% της απαιτούμενης χρηματοδότησης για τον παροπλισμό.

Οι αντιδραστήρες Ignalina στη Λιθουανία, Bohunice V1 στη Σλοβακία και Kozloduy μονάδες 1-4 καλύπτονται από δέσμευση πρόωρου κλεισίματος που αποτέλεσε αντικείμενο

διαπραγμάτευσης στο πλαίσιο της διαδικασίας διεύρυνσης της ΕΕ. Οι επιπτώσεις του πρόωρου κλεισίματος έγιναν αποδεκτές κατά τη διάρκεια των ενταξιακών διαπραγματεύσεων, με την Κοινότητα να δεσμεύεται να παράσχει κατάλληλη χρηματοδοτική συνδρομή λαμβάνοντας υπόψη τη μακροπρόθεσμη φύση της συνακόλουθης διαδικασίας παροπλισμού. Έχουν συσταθεί διεθνή ταμεία τα οποία διαχειρίζεται η ΕΤΑΑ, και το Δεκέμβριο 2005 η Ευρωπαϊκή Ένωση συμφώνησε στη συνέχιση της χορήγησης σημαντικής κοινοτικής χρηματοδότησης κατά την περίοδο των δημοσιονομικών προοπτικών 2007-2013. Για την ενεργοποίηση της χρηματοδότησης αυτής εκδόθηκε κανονισμός για τον αντιδραστήρα Ignalina⁷ το 2006 και για τον αντιδραστήρα Bohunice το Μάιο του 2007⁸, σύμφωνα με τη δέσμευση που αναλήφθηκε στο σχετικό πρωτόκολλο της Πράξης Προσχώρησης. Η υλοποίηση της κοινοτικής συνδρομής στη Βουλγαρία σχετικά με το κλείσιμο των μονάδων 1-4 του Kozloduy παρέχεται μέσω της σχετικής Πράξης Προσχώρησης μέχρι το 2009.

Οι βασικές παραδοχές όσον αφορά το ανηγμένο κόστος διαφέρουν σημαντικά εντός της ΕΕ. Το θέμα αυτό θα πρέπει να αντιμετωπιστεί με μελλοντική εναρμόνιση. Ο συνδυασμός μεγάλης περιόδου ετεροχρονισμού και ακατάλληλης χρήσης ποσοστών προεξόφλησης προκαλεί ανησυχία σε σχέση με τη μακροπρόθεσμη επάρκεια χρηματοδοτικών πόρων [13].

Όλοι οι φορείς εκμετάλλευσης αναγνωρίζουν ότι η εκτίμηση της υποχρέωσης την οποία συνεπάγεται ο παροπλισμός πρέπει να επαναξιολογηθεί στη διάρκεια ζωής της σχετικής εγκατάστασης και με μεγαλύτερη ακρίβεια. Οι αβεβαιότητες που υπεισέρχονται στη διαδικασία αυτή είναι σημαντικές, με ενδεχόμενο να υπάρξει σοβαρή έλλειψη κεφαλαίων όταν παραστεί ανάγκη, εφόσον δεν ληφθούν τα κατάλληλα μέτρα. Οι ανακριβείς εκτιμήσεις του κόστους παροπλισμού, οι χαμηλές επιδόσεις των ταμείων (που μπορεί να οφείλονται σε επενδύσεις χαμηλής απόδοσης ή υψηλού κινδύνου) αποτελούν σημαντικά θέματα τα οποία απαιτούν ανεξάρτητη εποπτεία του ταμείου σε οικονομικό και τεχνικό επίπεδο. Παραμένει το ζήτημα της καταλληλότητας της εποπτείας αυτής σε αρκετά κράτη μέλη [11].

Η ασφάλιση έναντι πρόωρου κλεισίματος προβλέπεται μόνο σε μερικές περιπτώσεις με τη μορφή αρχικών εγγυήσεων, προβλέψεων ή ειδικών ασφαλιστικών συμβάσεων. Σε αρκετά κράτη μέλη, γίνεται η παραδοχή ότι το Δημόσιο θα αναλάβει οποιοδήποτε χρηματοδοτικό έλλειμμα σε σχέση με προβλήματα πρόωρου κλεισίματος.

3.5. Χρήση των ταμείων

Υπάρχουν διάφορα παραδείγματα εντός της ΕΕ όπου οι χρηματοδοτικοί πόροι χρησιμοποιούνται για σκοπούς άλλους εκτός από τον παροπλισμό και τη διαχείριση των αποβλήτων [15]. Ιδιαίτερο πρόβλημα προκύπτει με τα ταμεία του Δημοσίου, όπου οι οικονομικοί πόροι δεν είναι διαχωρισμένοι, με αποτέλεσμα να υπάρχει ενδεχόμενο έλλειψης μακροπρόθεσμης χρηματοδοτικής σταθερότητας, στοιχείο απαραίτητο για τον ασφαλή παροπλισμό. Στην Ιταλία, τα κονδύλια που συγκεντρώνονται από την επιβολή τέλους στην τιμή του ηλεκτρικού ρεύματος τοποθετούνται σε ένα Δημόσιο Ταμείο και το τμήμα που δεν είναι αναγκαίο για τον παροπλισμό χρησιμοποιείται για άλλους σκοπούς δημοσίου συμφέροντος. Το ήμισυ περίπου της σημερινής χρηματοδότησης των μη στρατιωτικών εγκαταστάσεων στο Ηνωμένο Βασίλειο προέρχεται από τον κρατικό προϋπολογισμό στη βάση τριετούς δέσμευσης. Το τρέχον έλλειμμα στα λειτουργικά κέρδη, από τα οποία

⁷ EE L 411/10 της 30.12.2006.

⁸ EE L 131/1 της 23.5.2007.

προέρχεται η εναπομένουσα χρηματοδότηση και η απουσία ιδιαίτερου ταμείου, οδηγούν σε πιθανή ανάγκη αναδιοργάνωσης των βραχυπρόθεσμων δραστηριοτήτων παροπλισμού.

Το Βέλγιο κατάρτισε πρόσφατα ένα νέο νόμο σύμφωνα με τον οποίο οι πόροι των ταμείων παροπλισμού θα χρησιμοποιούνται για τη χρηματοδότηση εντελώς άσχετων μεταξύ τους επενδυτικών έργων στον τομέα της ενέργειας, με ένα τρόπο που θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι προάγει το έργο μάλλον, παρά τη συνετή διαχείριση του ταμείου [16].

Η Λιθουανία χρησιμοποίησε σε ορισμένες περιπτώσεις το εθνικό της ταμείο για τη συγχρηματοδότηση έργων στον ενεργειακό τομέα, με σκοπό να αντικατασταθεί η απωλεσθείσα παραγωγική ικανότητα λόγω πρόωρου κλεισίματος του αντιδραστήρα.

Επιπλέον, η χρησιμοποίηση κεφαλαίων που προορίζονται για τον παροπλισμό ως φθηνού μέσου χρηματοδότησης, μπορεί να οδηγήσει σε σοβαρές στρεβλώσεις στην εσωτερική αγορά της ΕΕ.

3.6. Κατασκευή νέων πυρηνικών μονάδων

Στο εσωτερικό της ΕΕ, η επιλογή της χρήσης της πυρηνικής ενέργειας παραμένει ανοικτή στα κράτη μέλη εκείνα που το επιθυμούν και κατά την εκτίμηση της ανάγκης κοινοτικής δράσης σε τομείς όπως είναι η χρηματοδότηση του παροπλισμού πρέπει να ληφθεί υπόψη μια σημαντική αύξηση του αριθμού των νέων πυρηνικών αντιδραστήρων ηλεκτροπαραγωγής.

Η εφαρμογή της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει» απαιτεί από τους φορείς εκμετάλλευσης τη σύσταση ταμείων με επαρκή κεφάλαια τα οποία να είναι διαθέσιμα όταν παραστεί ανάγκη. Η αρχή αυτή δεν εφαρμοζόταν πάντοτε αυστηρά, συνήθως για σαφώς καθορισμένους ιστορικούς λόγους. Μετά τη σύσταση, τέτοιου είδους καταστάσεις δεν θα είναι πλέον ανεκτές με τις μελλοντικές κατασκευές. Αρκετά κράτη μέλη έχουν αντιμετωπίσει το θέμα αυτό· στην περίπτωση της Γαλλίας θεσπίστηκε νέα νομοθεσία, ενώ το Ηνωμένο Βασίλειο και οι Κάτω Χώρες έχουν λάβει παρόμοιες θέσεις. Η κατασκευή ενός νέου σταθμού ηλεκτροπαραγωγής στη Ρουμανία θα ολοκληρωθεί το 2007, ενώ τρεις άλλες μονάδες είναι υπό κατασκευή με πρόβλεψη ολοκλήρωσης στο προσεχές μέλλον. Τα μέτρα που έλαβε η Ρουμανία προκειμένου να αντιμετωπίσει τις υποχρεώσεις του παροπλισμού βρίσκονται στο στάδιο του ακριβέστερου καθορισμού στη βάση της πρόσφατης νομοθεσίας του 2006 και του 2007. Αρκετά άλλα κράτη μέλη εξέφρασαν την πρόθεσή τους να κατασκευάσουν νέες πυρηνικές εγκαταστάσεις και η Επιτροπή καλείται να παίξει σημαντικό ρόλο στην εξασφάλιση της εφαρμογής των βέλτιστων χρηματοδοτικών πρακτικών.

Η σύσταση της Επιτροπής [5] κάνει ειδική μνεία στα καθεστάτα χρηματοδότησης του παροπλισμού και συνιστά την κοινοποίηση των λεπτομερειών χρηματοδότησης στο πλαίσιο του άρθρου 41 της συνθήκης Ευρατόμ αναφορικά με την κατασκευή νέων πυρηνικών εγκαταστάσεων. Η εκούσια αυτή διαδικασία, η οποία δεν θίγει τις διατάξεις του άρθρου 41 της Συνθήκης, είναι συνεπής με την «χαλαρή νομοθεσία» που προβλέπει η σύσταση. Η μέθοδος αυτή της δήλωσης και διαβούλευσης πρέπει να αξιολογηθεί από την Επιτροπή προκειμένου η τελευταία να αποφανθεί κατά πόσον υπάρχει ανάγκη ή όχι θέσπισης νέας κοινοτικής νομοθεσίας.

3.7. Διαφάνεια

Το θέμα της διαφάνειας αναφορικά με τη χρηματοδότηση τόσο από τα κράτη μέλη όσο και από τους μεμονωμένους φορείς εκμετάλλευσης πρέπει να αξιολογηθεί στο επίπεδο της

συνεργασίας και της δημόσια διαθέσιμης πληροφόρησης. Στο τελευταίο αυτό θέμα, η κατάσταση απέχει πολύ από το να είναι ικανοποιητική σε πολλά κράτη μέλη. Ο NDA του Ηνωμένου Βασιλείου αποτελεί παράδειγμα βέλτιστης πρακτικής στο συγκεκριμένο τομέα, με ειδικά αφιερωμένο δικτυακό τόπο και βασικές γραμμές του κύκλου ζωής, που προσφέρουν σημαντική βελτίωση στο επίπεδο δημόσιας πληροφόρησης που είναι συνήθως διαθέσιμη.

Γενικά, η επικοινωνία μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών πραγματοποιείται σε πνεύμα καλής συνεργασίας και η κατάσταση αυτή έχει βελτιωθεί σημαντικά τα τελευταία χρόνια. Η Επιτροπή διατήρησε ως κύριους συνομιλητές της τα κράτη μέλη, πλην όμως, όπου πραγματοποιήθηκαν επαφές με επιμέρους φορείς εκμετάλλευσης, παρατηρήθηκε παρόμοια κατάσταση. Υπάρχουν ορισμένες αξιοσημείωτες εξαιρέσεις στην γενικά καλή επικοινωνία:

- Η Βουλγαρία δεν απάντησε στο ερωτηματολόγιο της Επιτροπής ή αντιδρά σε συγκεκριμένα αιτήματα παροχής πληροφοριών. Παρόμοια παρατήρηση έγινε και από υποψηφίους σε διαγωνισμούς κατά τη διάρκεια των μελετών. Τονίζεται ότι το πρόωρο κλείσιμο των αντιδραστήρων ηλεκτροπαραγωγής 1-4 του Kozloduy προκάλεσε σημαντικά προβλήματα χρηματοδότησης.
- Οι πληροφορίες που διαβίβασε το Ηνωμένο Βασίλειο ήταν αρκετά σποραδικές, ιδιαίτερα σε σύγκριση με τα περισσότερα κράτη μέλη και δυσανάλογες με το μέγεθος του πυρηνικού του κλάδου. Οι αναλυτικές πληροφορίες που δημοσιοποιούνται από το NDA στο δικτυακό τόπο παρέχουν ένα αντίβαρο στην κριτική αυτή.
- Η Γερμανία ανταποκρίθηκε στο ερωτηματολόγιο της Επιτροπής με κάποια υστέρηση μετά την ολοκλήρωση της μελέτης, αφαιρώντας με τον τρόπο αυτό ένα σημαντικό στοιχείο από τη σύγκριση που αποτέλεσε αντικείμενο μιας από τις στοχευμένες μελέτες.
- Ορισμένοι φορείς εκμετάλλευσης διατηρούν ρήτρα εμπιστευτικότητας στη δημοσιοποίηση είτε εκτιμήσεων αναφορικά με μελλοντικές υποχρεώσεις, είτε συλλεγόμενα κονδύλια ή και τα δύο. Το συνηθέστερο επιχείρημα που προβάλλεται είναι ο εμπορικά ευαίσθητος χαρακτήρας των πληροφοριών. Το επιχείρημα αυτό καταρρίπτεται από τις λεπτομερείς πληροφορίες που είναι ήδη διαθέσιμες στον εν λόγω τομέα και την προθυμία πολλών φορέων εκμετάλλευσης να δώσουν τέτοιου είδους πληροφορίες.
- Η Ρουμανία θέσπισε νομοθεσία η οποία απαιτεί τη δημιουργία δύο χωριστών ταμείων, ενός για τον παροπλισμό πυρηνικών εγκαταστάσεων και ενός άλλου για τη διαχείριση του αναλωμένου πυρηνικού καυσίμου και των ραδιενεργών αποβλήτων. Θα ζητηθούν από τη Ρουμανία περαιτέρω πληροφορίες για την εφαρμογή της νέας νομοθεσίας.

3.8. Μελλοντικές προοπτικές

Είναι αξιοσημείωτο ότι στο παράρτημα της ανακοίνωσής της του 2002⁹ η Επιτροπή επέστησε ιδιαίτερα την προσοχή στο γεγονός ότι μόνο τα συστήματα χρηματοδότησης στη Γαλλία και τη Γερμανία άξιζε να μελετηθούν αναλυτικότερα. Τα επιχειρήματα βασίζονταν στον

⁹ Η πυρηνική ασφάλεια στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. COM(2002) 605 τελικό της 6.11.2002.

αντίκτυπο της πρότασης να συσταθούν εξωτερικά ταμεία και το συμπέρασμα θα επηρεαζόταν ελάχιστα από τις τελευταίες δύο διευρύνσεις της ΕΕ.

Η λεπτομερέστερη ανάλυση της κατάστασης στα κράτη μέλη και οι ευρύτερες διαβουλεύσεις με εμπλεκόμενους παράγοντες οδήγησαν σε σημαντικά διαφορετική αντίληψη της κατάστασης. Η μεθοδολογία χρηματοδότησης δεν μπορεί απλώς να διαιρεθεί σε εσωτερικά ή εξωτερικά ταμεία· υφίστανται μεγάλες αποκλίσεις στη μεθοδολογία και στο βαθμό οριοθέτησης που παρέχουν οι διάφοροι μηχανισμοί, ιδιαίτερα στην περίπτωση των εξωτερικών ταμείων. Στις περιπτώσεις που ο φορέας εκμετάλλευσης διατηρεί πλήρως την ευθύνη για τον παροπλισμό και τη διαχείριση των αποβλήτων, υποστηρίζει ότι πρέπει να διατηρεί το δικαίωμα για την χρηματοοικονομική διαχείριση των ταμείων που συστήνονται προς το σκοπό αυτό. Η κατάσταση αυτή μπορεί να αποδειχθεί απαράδεκτη και η προσοχή πρέπει να εστιαστεί στους διαφόρους παράγοντες οι οποίοι επηρεάζουν την επάρκεια των κεφαλαίων, τη ρευστότητα και την ασφάλεια, σε συνδυασμό με αυστηρούς περιορισμούς όσον αφορά τη χρήση των κεφαλαίων και τη διαφανή διαχείριση.

Φαίνεται ότι οι σημερινές ανησυχίες οφείλονται σε μεγάλο βαθμό στην έλλειψη εφαρμογής των εθνικών νομοθετικών απαιτήσεων και βέλτιστων πρακτικών. Οι ανησυχίες αυτές μπορούν να αντιμετωπιστούν καλύτερα με μια ανεξάρτητη εποπτεία των ταμείων παροπλισμού, παρά με τη θέσπιση νέας νομοθεσίας, είτε εθνικής είτε υπερεθνικής.

Η πρόσφατη αλλαγή στη σχετική γαλλική νομοθεσία τονίζει το ρόλο των εξωτερικών φορέων στην εποπτεία των ζητημάτων αυτών. Οι εκθέσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου επηρέασαν τις αλλαγές στη νομοθεσία και η συμβολή των εργασιών της Επιτροπής αναγνωρίστηκε στην αιτιολογική έκθεση του νέου νόμου. Παρόμοια ενίσχυση του ρόλου και της εξωτερικής εποπτείας γίνεται αντιληπτή και σε άλλα κράτη μέλη. Ένα αξιοσημείωτο χαρακτηριστικό της νέας νομοθεσίας είναι ότι επιβάλλει να βασίζεται η πρακτική σε απαιτήσεις όσον αφορά την συνετή και ασφαλή διαχείριση, οι οποίες δεν καθορίζονται σαφώς αλλά υπόκεινται μάλλον σε ανεξάρτητη εποπτεία.

Η Επιτροπή γνωρίζει ότι υπάρχει ανάγκη βελτίωσης προκειμένου να εξασφαλιστεί η διαθεσιμότητα επαρκών χρηματοδοτικών πόρων, όταν παραστεί ανάγκη, και η διαφανής και ασφαλής διαχείρισή τους. Η Επιτροπή θα εξετάσει τα ζητήματα αυτά μαζί με τη συμβουλευτική ομάδα στην οποία εκπροσωπούνται όλα τα κράτη μέλη, στο πλαίσιο των επακόλουθων μέτρων της δημοσίευσης της σύστασης.

4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Ο παροπλισμός των πυρηνικών σταθμών θα αποκτήσει αυξανόμενη σημασία τα προσεχή έτη. Αποτελεί εύλογη παραδοχή των σημερινών πολιτικών ότι το ένα τρίτο περίπου των αντιδραστήρων που λειτουργούν σήμερα στην Ευρωπαϊκή Ένωση θα πρέπει να παροπλιστούν μέχρι το 2025.

Παρά την ειδική εθνική νομοθεσία, υπάρχουν περιθώρια προόδου σε αρκετά πτυχές σχετικές με την επάρκεια, τη διαχείριση και τη χρήση των πόρων των ταμείων, ιδίως μέσω της διεξοδικής παρακολούθησης και αναφοράς, τόσο σε εθνικό όσο και σε κοινοτικό επίπεδο.

Οι διαφορές στις στρατηγικές παροπλισμού και στη διαχείριση των ταμείων πιθανώς να οδηγήσουν σε στρεβλώσεις στις απελευθερωμένες ενεργειακές αγορές της ΕΕ. Το κόστος του παροπλισμού, συμπεριλαμβανομένης της τελικής διάθεσης των αποβλήτων, πρέπει να

θεωρηθεί ως μέρος του κόστους παραγωγής ηλεκτρικού ρεύματος και να είναι συμβατό με τους κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων.

Τα κράτη μέλη πρέπει να εξασφαλίσουν μεγαλύτερη διαφάνεια στην πληροφόρηση όσον αφορά τους οικονομικούς πόρους για τον παροπλισμό. Η εκτίμηση της υποχρέωσης που απορρέει από τον παροπλισμό πρέπει να ακολουθεί συμφωνημένες λογιστικές πρακτικές με δημόσια διαθέσιμες εκτιμήσεις και προβλέψεις.

Οι διαφορές μεταξύ των κρατών μελών οφείλονται εν μέρει στη διάρθρωση και στο ιδιοκτησιακό καθεστώς των επιχειρήσεων κοινής ωφελείας του ενεργειακού τομέα πριν από τη δημιουργία της εσωτερικής αγοράς ηλεκτρισμού. Η απελευθέρωση των αγορών ενέργειας κατέδειξε την αυξημένη ανάγκη διαφάνειας και μεγαλύτερης εναρμόνισης στη διαχείριση των οικονομικών αυτών πόρων. Η Επιτροπή δίνει ιδιαίτερη σημασία στη συνέχιση των προσπαθειών και της συνεργασίας με όλα τα οικεία μέρη. Πρέπει κυρίως να εξασφαλιστεί η εξοικονόμηση των απαραίτητων οικονομικών πόρων για την αντιμετώπιση των αναγκών παροπλισμού των πυρηνικών σταθμών και η πραγματική διαθεσιμότητά τους, όταν και εφόσον παραστεί ανάγκη. Η διαχείριση των πόρων πρέπει να γίνεται με πλήρη διαφάνεια, εξασφαλίζοντας την ύπαρξη επαρκών κεφαλαίων για ένα υψηλό επίπεδο πυρηνικής ασφάλειας σε σχέση με τον παροπλισμό και τη διαχείριση των ραδιενεργών αποβλήτων. Οι πληροφορίες σχετικά με τη χρηματοδότηση του παροπλισμού δεν είναι δυνατόν να παρακρατούνται με δικαιολογία την εμπιστευτικότητα. Τα οφέλη από την εναρμόνιση των μεθοδολογιών χρηματοδότησης του παροπλισμού πρέπει να εξεταστούν στο επίπεδο της ΕΕ. Η αξιολόγηση αυτή πρέπει να λάβει υπόψη τις διαφορές στις στρατηγικές μεταξύ των κρατών μελών προκειμένου να μην υπονομευθούν η ασφάλεια και η προστασία. Στη περίπτωση των νέων κατασκευών θα πρέπει να επιδιωχθούν αυστηρά κοινές προσεγγίσεις.

Η Επιτροπή καλείται να εστιάσει τις προσπάθειές της στην επάρκεια και την ασφάλεια της χρηματοδότησης και στην περιφρούρηση που απαιτείται ώστε τα σχετικά κεφάλαια να χρησιμοποιούνται μόνο για τους σκοπούς για τους οποίους προορίζονται. Όσον αφορά τις μελλοντικές πυρηνικές κατασκευές, θα πρέπει να επιτευχθεί πρόοδος σε μια κοινή προσέγγιση όσον αφορά τη μεθοδολογία, πλην όμως για τα τρέχοντα συστήματα λειτουργίας οι δραστηριότητες της Επιτροπής χρειάζεται να βασίζονται σε ανεξάρτητη αξιολόγηση και αναφορά.

Το έγγραφο εργασίας που συνοδεύει την παρούσα έκθεση περιλαμβάνει πίνακα των συσσωρευμένων κεφαλαίων σε σχέση με τη συνολική υποχρέωση και τη διάρκεια επιχειρησιακής λειτουργίας των σταθμών. Το περιεχόμενο του εγγράφου εργασίας βασίζεται σε στοιχεία που διαβίβασαν τα κράτη μέλη και τα οποία συγκεντρώθηκαν μέσω συγκριτικών μελετών που εκπονήθηκαν από το 2004. Τα κράτη μέλη καλούνται να διορθώσουν, εφόσον είναι αναγκαίο, τις πληροφορίες που διαβίβασαν και η Επιτροπή θα επανεκδίδει το έγγραφο σε κατάλληλα χρονικά διαστήματα.

Το συνοδευτικό έγγραφο εργασίας θα χρησιμεύσει ως βάση για τις μελλοντικές διαβουλεύσεις με εμπειρογνώμονες των κρατών μελών.

Οι πηγές για τις πληροφορίες που περιέχονται στην παρούσα έκθεση είναι διαθέσιμες στο υπηρεσιακό έγγραφο εργασίας της Επιτροπής: Στοιχεία χρηματοδότησης του παροπλισμού στην ΕΕ¹⁰.

¹⁰ SEC(2007) 1654.