

Bruselas, 13.6.2018
COM(2018) 468 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO
sobre la evaluación y la ejecución de los programas de ayuda de la UE para la clausura
nuclear en Bulgaria, Eslovaquia y Lituania

{SWD(2018) 344 final}

1. INTRODUCCIÓN

En el momento de su adhesión a la UE, Bulgaria, Eslovaquia y Lituania se comprometieron a cerrar ocho reactores nucleares antes del final de su vida útil programada:

- la central nuclear de Kozloduy en Bulgaria (unidades 1 a 4);
- la central nuclear de Bohunice V1 en Eslovaquia (2 unidades); y
- la central nuclear de Ignalina en Lituania (2 unidades).

La UE se comprometió a prestar ayuda económica para la clausura segura de dichos reactores.

El 13 de diciembre de 2013 se adoptaron dos Reglamentos del Consejo^{1, 2} para apoyar estos programas de clausura en el Marco Financiero Plurianual (MFP) 2014-2020, dando continuidad a la ayuda prestada en períodos anteriores.

Este informe resume las conclusiones de la evaluación intermedia de los programas europeos de ayuda a la clausura nuclear (en lo sucesivo, los programas) en Bulgaria, Eslovaquia y Lituania; asimismo, examina los avances realizados en 2017 y en años anteriores. El informe cumple los requisitos de presentación de informes que figuran en los artículos 6 y 9 de los Reglamentos.

Durante el MFP 2014-2020, la Comisión ha presentado tres informes sobre este tema^{3,4,5}. Tal como se expone en la hoja de ruta de la evaluación intermedia⁶, el presente informe analiza y presenta lo siguiente:

- en qué medida los programas Kozloduy, Bohunice e Ignalina han alcanzado sus objetivos en cuanto a resultados e incidencias;
- la eficiencia en la utilización de los recursos; y
- el valor añadido de la UE.

¹ Reglamento (Euratom) n.º 1368/2013 del Consejo, de 13 de diciembre de 2013, sobre el apoyo de la Unión a los programas de ayuda para la clausura nuclear en Bulgaria y Eslovaquia, y por el que se derogan los Reglamentos (Euratom) n.º 549/2007 y (Euratom) n.º 647/2010 (DO L 346 de 20.12.2013, p. 1) y corrección de errores (DO L 8 de 11.1.2014, p. 31).

² Reglamento (Euratom) n.º 1369/2013 del Consejo, de 13 de diciembre de 2013, sobre el apoyo de la Unión para programas de ayuda a la clausura nuclear en Lituania, y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1990/2006 (DO L 346 de 20.12.2013, p. 7) y corrección de errores (DO L 8 de 11.1.2014, p. 30 y DO L 121 de 24.4.2014, p. 59).

³ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la ejecución de los trabajos en el marco del programa de ayuda para la clausura nuclear en Bulgaria, Lituania y Eslovaquia en 2016 y años anteriores — COM(2017) 328 final.

⁴ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la ejecución de los trabajos en el marco del programa de ayuda para la clausura nuclear en Bulgaria, Lituania y Eslovaquia en 2015 y años anteriores — COM(2016) 405 final.

⁵ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la ejecución de los trabajos en el marco del programa de ayuda para la clausura nuclear en Bulgaria, Lituania y Eslovaquia durante el periodo 2010-2014 — COM(2015) 78 final.

⁶ http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/plan_2016_249_ndap_evaluation_es.pdf.

Según el artículo 9 de ambos Reglamentos, la evaluación también analiza si es necesario modificar los procedimientos de ejecución y objetivos específicos⁷ que se describen en el artículo 2, apartado 2, y el artículo 7, respectivamente.

Es importante señalar que los Reglamentos actuales limitan el alcance de los programas exclusivamente a las actividades de clausura, excluyendo las medidas de mitigación en el sector energético que recibieron apoyo en períodos anteriores. Este cambio de la financiación de una mezcla compleja de proyectos de clausura y energía hacia un único esfuerzo concreto centrado en los programas de clausura, sustentado por planes de clausura detallados y autorizados constituía un requisito clave para una mayor eficacia y eficiencia.

2. OBJETIVOS

Los dos Reglamentos persiguen el objetivo general de ayudar a los respectivos Estados miembros a alcanzar la fase final de clausura, manteniendo siempre las máximas normas de seguridad.

En los tres casos, los programas se definen de forma adecuada en cuanto a alcance, presupuesto y planificación, con fechas de finalización programadas más allá del actual período de financiación. El almacenamiento del combustible gastado y de los residuos radiactivos en un depósito geológico profundo no está incluido en el ámbito de los programas, y cada Estado miembro debe desarrollarlo en el marco de su programa nacional de gestión del combustible gastado y de los residuos radiactivos, según exige la Directiva aplicable^{8,9}.

Los Reglamentos también definen los objetivos específicos:

Para los tres programas:

- ejecución del desmantelamiento de las salas de turbinas y los edificios auxiliares;
- gestionar de forma segura los residuos de la clausura de conformidad con un plan de gestión de residuos detallado.

Para los programas Kozloduy y Bohunice

- desmantelamiento de grandes componentes y equipos en los edificios de los reactores.

⁷ Decisión de Ejecución de la Comisión de 7.8.2014 sobre las normas de desarrollo de los programas de ayuda a la clausura nuclear para Bulgaria, Lituania y Eslovaquia para el período 2014-2020 — C(2014) 5449 final.

⁸ Directiva 2011/70/Euratom del Consejo, de 19 de julio de 2011, por la que se establece un marco comunitario para la gestión responsable y segura del combustible nuclear gastado y de los residuos radiactivos (DO L 199 de 2.8.2011, pp. 48-56).

⁹ Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre los progresos realizados en la aplicación de la Directiva 2011/70/Euratom del Consejo y un inventario de los residuos radiactivos y el combustible nuclear gastado presentes en el territorio de la Comunidad y sus perspectivas futuras — C(2017) 236 final.

Programa de Ignalina

- vaciar el combustible del núcleo del reactor de la unidad 2 y las piscinas de combustible del reactor de las unidades 1 y 2 en el centro de almacenamiento seco de combustible gastado;
- realizar el mantenimiento seguro de las unidades de reactores.

Los procedimientos de ejecución⁷ establecen la referencia para cada programa de clausura en relación con la fase final respectiva y fijan metas concretas para cada objetivo específico.

3. HERRAMIENTAS

La Comisión ha basado su evaluación intermedia principalmente en:

- 1) Un estudio externo¹⁰ llevado a cabo en 2017, que incluía investigación documental exhaustiva, entrevistas con partes interesadas concretas, visitas sobre el terreno, un análisis de la consulta pública y una consulta dirigida adicional, un ejercicio de evaluación comparativa con instrumentos comparables, y un panel de expertos.
- 2) Un estudio externo¹¹ realizado en 2016, que incluía una evaluación de las estimaciones de costes globales de los programas, una evaluación general del riesgo, un análisis de los fondos nacionales y otras fuentes, y un análisis de la solidez de los presupuestos del Estado.
- 3) Una verificación temática de los procesos de contratación desarrollados por un contratista externo.
- 4) La evaluación interna de los resultados de los controles periódicos llevados a cabo por la Comisión y la documentación aportada por las partes interesadas.
- 5) El Informe Especial¹² del Tribunal de Cuentas Europeo.

4. EVALUACIÓN DE LA PERTINENCIA, LA COHERENCIA, LA EFICACIA, LA EFICIENCIA Y EL VALOR AÑADIDO PARA LA UE

Este informe evalúa si los programas están en vías de cumplir sus objetivos previstos e incluye recomendaciones para mejorar su ejecución. El informe va acompañado de un documento de trabajo de los servicios que proporciona información factual y un análisis de esta.

¹⁰ «Apoyo a la evaluación intermedia de los programas de ayuda a la clausura nuclear», informe final del AE, 2017.

¹¹ *Nuclear Decommissioning Assistance Programme (NDAP) – Assessment of the robustness of the financing plans considering the economic-financial-budgetary situation in each concerned Member State and of the relevance and feasibility of the detailed decommissioning plans* [Programa de Ayuda a la Clausura Nuclear (NDAP) — Evaluación de la solidez de los planes de financiación teniendo en cuenta la situación económica-financiera-presupuestaria en cada Estado miembro afectado y la pertinencia y viabilidad de los planes detallados de clausura], Deloitte, NucAdvisor, VVA Europe, Estudio elaborado para la DG Energía de la Comisión Europea, 2016.

¹² Informe Especial 22/2016 del TCE — «Programas europeos de ayuda a la clausura nuclear en Lituania, Bulgaria y Eslovaquia: se han logrado algunos avances desde 2011, pero el futuro plantea desafíos cruciales».

Todos los operadores de clausura están trabajando plenamente en las actividades de clausura. Eslovaquia ha avanzado más y actualmente está llevando a cabo actividades de desmantelamiento y descontaminación (D&D) en el edificio del reactor de la central de Bohunice. Los procedimientos de D&D están muy avanzados en los edificios auxiliares de las centrales nucleares de Kozloduy e Ignalina. También está muy avanzado el proyecto clave asociado a la seguridad en Lituania para retirar el combustible nuclear gastado procedente del reactor RBMK (similar al que se utilizó en Chernóbil). El vaciado de combustible del núcleo del reactor de la Unidad 2 concluyó el 25 de febrero de 2018 (es decir, quince meses antes de lo previsto).

En términos generales, los programas están en vías de alcanzar los objetivos específicos que figuran en los Reglamentos con la financiación contemplada en este MFP. A lo largo de todas las actividades de supervisión se ha observado una tendencia definida hacia una eficiencia mejorada, según confirman expertos independientes. En algunos ámbitos, el riesgo de que se produzcan retrasos debe mitigarse todavía más y ser objeto de un seguimiento de cerca.

La evaluación se llevó a cabo con arreglo a cinco criterios principales: pertinencia, coherencia, eficacia, eficiencia y valor añadido de la UE.

Pertinencia

- 1) Por lo que se refiere al MFP 2014-2020, los objetivos generales y específicos de los programas siguen siendo muy pertinentes para responder a las necesidades que se identificaron cuando se elaboró el MFP (es decir, los avances en la clausura, pasado el punto de «no retorno», y el logro de una seguridad mejorada).

Coherencia

- 2) Los Reglamentos son coherentes con las políticas de la UE cuyo objetivo es garantizar el máximo nivel de seguridad nuclear. La base jurídica de los programas está diseñada para ser plenamente coherente con el acervo del Tratado Euratom, concretamente en el ámbito de la seguridad nuclear^{13,14} y la gestión del combustible gastado y los residuos radiactivos⁸. Esto se entiende sin perjuicio del carácter excepcional de la financiación de la UE que se deriva de acontecimientos históricos específicos que sustentan los programas. El apoyo de la UE garantizó la aplicación de estrategias de desmantelamiento inmediato, permitió la reducción del nivel de riesgo radiológico con mayor rapidez e impidió la transferencia de cargas indebidas a las generaciones futuras al tiempo que asumía parcialmente las responsabilidades de los Estados miembros.
- 3) Al cumplir las condiciones previas, los Estados miembros configuraron el ámbito de los programas. A raíz de ello, la gestión a largo plazo del combustible gastado y los residuos radiactivos de alto nivel se han excluido explícitamente de los

¹³ Directiva 2009/71/Euratom del Consejo, de 25 de junio de 2009, por la que se establece un marco comunitario para la seguridad nuclear de las instalaciones nucleares, DO L 172 de 2.7.2009, pp. 18-22.

¹⁴ Directiva 2014/87/Euratom del Consejo, de 8 de julio de 2014, por la que se modifica la Directiva 2009/71/Euratom, por la que se establece un marco comunitario para la seguridad nuclear de las instalaciones nucleares (DO L 219 de 25.7.2014, pp. 42-52).

programas y constituyen la responsabilidad financiera de los Estados miembros conforme a la Directiva 2011/70/Euratom del Consejo.

- 4) Los programas también se ajustan a las políticas de la UE en ámbitos como la protección ambiental y social.

Eficacia

- 5) Hasta la fecha, se han registrado avances en los tres programas, y por fin se han resuelto cuestiones antiguas y que se arrastraban desde el anterior marco financiero. Se han puesto en marcha infraestructuras clave para la gestión del combustible gastado y los residuos radiactivos o se encuentran en las fases finales de puesta en servicio, dando así un nuevo impulso a las actividades de clausura.
- 6) Las actividades de D&D en las salas de turbinas y los edificios auxiliares han avanzado bien en las tres ubicaciones. Los operadores de clausura han conseguido identificar y eliminar los cuellos de botella de los procesos.
- 7) Se han realizado avances en las actividades de D&D en los edificios de los reactores (zona controlada) en las tres ubicaciones, de acuerdo con las planificaciones respectivas y las fechas de finalización del programa.
- 8) Los principales resultados de los programas de clausura son los materiales destinados a reutilizarse o reciclarse y los residuos radiactivos condicionados que deben almacenarse temporalmente (de forma provisional) o eliminarse. Para los tres programas, estos resultados han sido inferiores a los previstos hasta la fecha por varios motivos: i) determinadas incertidumbres intrínsecas en la caracterización de las plantas provocaron una sobreestimación de los valores objetivo; ii) una aportación menos importante a las instalaciones de gestión de residuos procedente de las actividades de desmantelamiento; y iii) los retos técnicos específicos de flujos de residuos heredados. No obstante, se ha demostrado que, por lo general, los procesos de gestión de residuos pueden generar la productividad necesaria con los máximos niveles de seguridad.

Eficiencia

- 9) Al inicio del actual MFP, los tres Estados miembros establecieron planes detallados de clausura para cumplir las condiciones previas. En consecuencia, las previsiones de gastos generales de los programas se incluyeron y actualizaron con respecto a las cuestiones anteriores. En 2016, la Comisión finalizó su evaluación de estos nuevos planes y concluyó que eran completos, pertinentes y exhaustivos y que, en términos generales, las estimaciones de costes globales eran apropiadas —como lo justifican los resultados de una revisión independiente¹¹—, siempre que la provisión para imprevistos aumente a un nivel del 16 %. Debido a ello, tanto los límites del alcance del apoyo de la UE como los costes básicos se han establecido para controlar la rentabilidad.
- 10) El análisis muestra que, en términos generales, los programas se han aplicado de forma rentable en el marco financiero actual, y que el proceso de programación arroja un nivel de madurez mucho mayor.
- 11) La referencia financiera de las actividades de clausura sigue planteando un reto a escala mundial. Esta limitación se refleja en las dificultades existentes a la hora de comparar los tres programas entre sí y con otros programas de clausura, a pesar de

un uso más amplio de la Estructura internacional para la estimación de los costes de clausura¹⁵.

12) El análisis también identificó los principales factores que influyen en la rentabilidad:

- Las estructuras de gobernanza vigentes desde 2014 han canalizado los programas hacia una mayor eficiencia, y los cambios organizativos han tenido consecuencias positivas sobre la rentabilidad.
- El aumento de los niveles de las contribuciones nacionales supuestamente ha apoyado una mayor rendición de cuentas y un interés económico propio en los Estados miembros. No obstante, no había pruebas de que el aumento de las contribuciones nacionales a escala de cada proyecto se correspondiese con un aumento del rendimiento.
- Una ejecución puntual es clave para la rentabilidad. La eliminación de los obstáculos arrastrados del marco financiero anterior y la recuperación de los retrasos acumulados, en la medida de lo posible, han contribuido a la rentabilidad (por ejemplo, la resolución de antiguos conflictos contractuales en Ignalina). Asimismo, la metodología de gestión del valor ganado¹⁶ y el conjunto de indicadores clave de rendimiento equiparon a las partes interesadas de los programas con un conjunto de herramientas para anticipar el impacto de los retrasos y la posibilidad de atenuar o evitar efectos negativos sobre los costes (véase, por ejemplo, el recuadro de información sobre el Programa Bohunice).
- Los costes laborales constituyen un componente considerable de los costes de clausura, y por su propia naturaleza, van asociados al tiempo. Cuando la mano de obra procede principalmente de los operadores de clausura, los retrasos generados pueden afectar al coste, especialmente si se refieren al aspecto crítico, a saber, la fecha de finalización del programa. Para atenuar este riesgo, las estrategias de externalización ofrecen suficiente flexibilidad para ajustar necesidades y esfuerzos. La aplicación de dichas estrategias arroja un desarrollo satisfactorio en Bohunice y está avanzando en Ignalina, donde en 2017 se estableció un plan estructurado de «make or buy» (hacer o comprar).
- Por otra parte, la utilización de personal de la central (que trabajaba en ella durante la vida útil de los reactores) constituye una buena práctica de gestión del conocimiento, ya que garantiza que se cuenta con la experiencia pertinente para reducir el tiempo de ejecución. No obstante, esta práctica conlleva el riesgo de tener un exceso de personal y de limitar la flexibilidad de las organizaciones, especialmente cuando no hay alternativas.
- La clausura todavía acusa algunos problemas técnicos inherentes al proceso, y el mercado de clausura todavía se encuentra en fase de desarrollo. Esto ha generado contratiempos entre los contratistas.
- Se han observado aumentos de costes con respecto a las modificaciones legislativas, y los retrasos han aumentado durante los procesos reglamentarios de aprobación en los tres países. Las decisiones en materia

¹⁵ Estructura internacional para la estimación de los costes de clausura (ISDC, por sus siglas en inglés) de las instalaciones nucleares, OCDE 2012, NEA n.º 7088.

¹⁶ Medida de progreso que indica el valor del trabajo realizado con relación al presupuesto asignado a dicho trabajo.

de seguridad deben adoptarse al margen de factores económicos concretos; en consecuencia, los operadores de clausura deberían colaborar con los reguladores para anticipar dichos acontecimientos en el ámbito regulador e integrar adecuadamente los procesos reglamentarios en la planificación de los proyectos. Si bien se han identificado casos de buenas prácticas en Lituania y Eslovaquia, esta cuestión ha afectado al programa de Kozloduy.

- Teniendo en cuenta que solo tres de los más de noventa reactores cerrados en Europa se han clausurado por completo, en sus inicios los programas tuvieron que buscar una mayor eficiencia básicamente a través del aprendizaje basado en la práctica. En este sentido, el intercambio de conocimientos entre los tres programas ha supuesto una herramienta clave para lograr la eficiencia durante el actual MFP. La Comisión ha animado continuamente a las partes interesadas a compartir las buenas prácticas, especialmente entre Eslovaquia y Bulgaria debido a la similitud de sus centrales (reactores de tipo VVER).

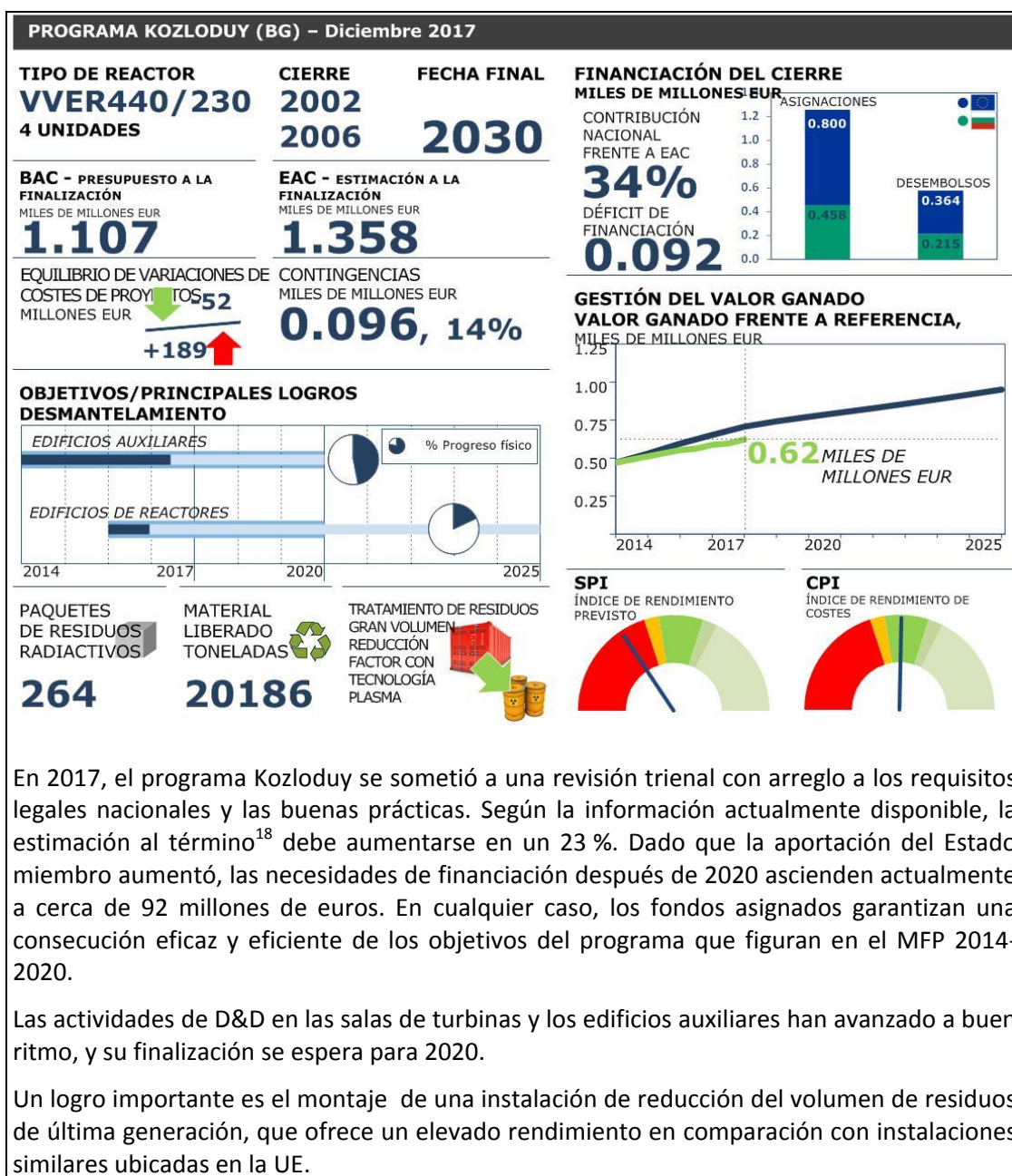
Valor añadido de la UE

13) Tal como se ha percibido a lo largo de la historia, el valor añadido de los programas disminuye de manera natural a medida que la ejecución avanza. Desde el principio, el valor añadido de los programas se ha proyectado en términos de seguridad nuclear y mitigación financiera.

- Más allá de 2020, los déficits de financiación estimados en Bulgaria y Eslovaquia no ponen en peligro la finalización de los programas en la fecha prevista.
- En Lituania también ha disminuido el déficit de financiación más allá de 2020 gracias al aumento de la participación de este país. No obstante, la diferencia sigue siendo considerable (1 331 millones EUR).
- Si bien las economías de los tres Estados miembros tienen capacidad para absorber las necesidades financieras mediante los recursos financieros nacionales, el impacto de esta medida sería más significativo para Lituania (0,3 % - 0,5 % de su presupuesto anual del Estado).
- Los programas han contribuido a un descenso considerable del nivel de peligro radiológico y del riesgo para el público en general. En Eslovaquia y Bulgaria se han eliminado los riesgos más importantes relacionados con la seguridad nuclear. En Lituania, la retirada del combustible gastado de los edificios del reactor está en curso: cuando termine dicho proceso (cuya finalización está prevista para 2022, aunque está financiado en el actual MFP), los peligros radiológicos residuales se verán reducidos sustancialmente por órdenes de magnitud y estarán representados principalmente por los núcleos de fundición de grafito.

14) El sector nuclear de la UE sin duda está entrando en una nueva fase caracterizada por el aumento de actividades en la fase final del ciclo de vida. No obstante, solo algunos programas de clausura han avanzado de manera significativa, entre ellos, los programas de Kozloduy, Ignalina y Bohunice. En consecuencia, resulta evidente que el sector de la clausura todavía no ha alcanzado la plena madurez. En este contexto, el apoyo de la UE a los programas de clausura en Bulgaria, Eslovaquia y Lituania ha aportado un valor adicional a todo el sector de la clausura en la UE en cuanto a conocimientos y experiencia. Así pues, el intercambio de conocimientos y la capitalización de los programas sirven de base

para garantizar la continuidad de este valor añadido de la UE que mejora la seguridad nuclear. Este proceso puede aprovecharse en mayor medida en la gestión del grafito irradiado, que constituye un desafío técnico a escala mundial¹⁷.



En 2017, el programa Kozloduy se sometió a una revisión trienal con arreglo a los requisitos legales nacionales y las buenas prácticas. Según la información actualmente disponible, la estimación al término¹⁸ debe aumentarse en un 23 %. Dado que la aportación del Estado miembro aumentó, las necesidades de financiación después de 2020 ascienden actualmente a cerca de 92 millones de euros. En cualquier caso, los fondos asignados garantizan una consecución eficaz y eficiente de los objetivos del programa que figuran en el MFP 2014-2020.

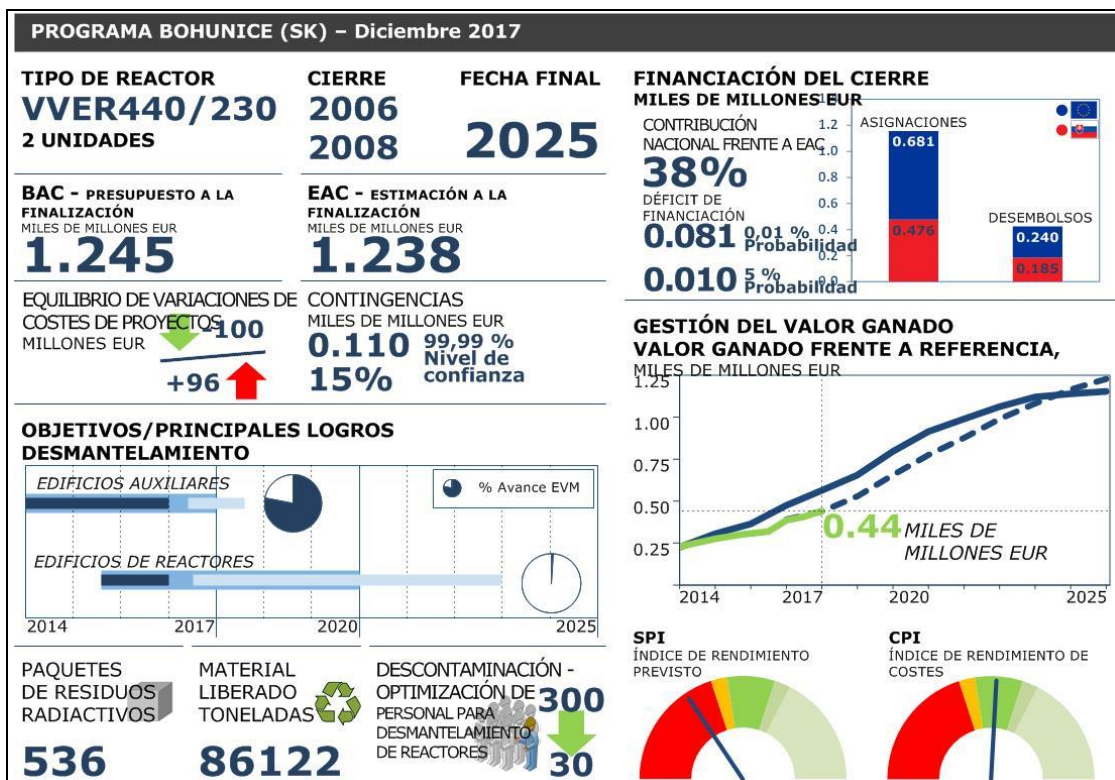
Las actividades de D&D en las salas de turbinas y los edificios auxiliares han avanzado a buen ritmo, y su finalización se espera para 2020.

Un logro importante es el montaje de una instalación de reducción del volumen de residuos de última generación, que ofrece un elevado rendimiento en comparación con instalaciones similares ubicadas en la UE.

¹⁷ Todavía no se han desmantelado reactores con núcleos de grafito, aunque muchos de ellos se cerraron hace años. Además de Lituania, otros Estados miembros deben emprender proyectos similares, dado que cuentan con existencias significativas de grafito irradiado: Reino Unido (86 000 t), Francia (23 000 t), Lituania (3 800 t), España (3 700 t), Italia (3 000 t), Bélgica (2 500 t), Alemania (2 000 t).

¹⁸ La estimación al término es el coste total previsto de finalizar el trabajo del programa, que se calcula en función del rendimiento obtenido hasta la fecha. El presupuesto en el momento de la finalización es el valor total previsto del programa (base de referencia).

En este MFP, los retrasos constatados en el programa Kozloduy (véase el valor ganado frente al índice de referencia o de ejecución prevista) no han afectado de momento a la trayectoria crítica (es decir, la fecha de finalización). Sin embargo, el proyecto de desmantelamiento de los núcleos de los reactores se encuentra en una fase preparatoria, y todavía no está claro el ritmo al que progresará el programa de Kozloduy en pos de este objetivo en 2020.



El programa de Bohunice ha alcanzado un alto grado de madurez: la estimación al término del conjunto del programa ha disminuido ligeramente y está respaldada por un plan de riesgos y contingencias de última generación; este factor proporciona un alto nivel de confianza en las previsiones. El balance de las variaciones de las estimaciones de costes a escala del proyecto también refleja que las estimaciones globales iniciales eran sólidas, a pesar de las incertidumbres inherentes a este tipo de programas complejos.

Las actividades de D&D en las salas de turbinas y los edificios auxiliares se están acabando; la última tarea, a saber, el desmantelamiento de las torres de refrigeración (véase la imagen de noviembre de 2017), está muy avanzada y concluirá en 2018.



También se han realizado trabajos importantes de D&D en el edificio del reactor, a pesar de las dificultades técnicas experimentadas en las primeras fases. Tal y como se ha señalado en comunicaciones anteriores³, la descontaminación de los principales circuitos de refrigeración de los reactores ha sufrido retrasos que podrían haber afectado a la fecha final de cierre. No obstante, la estructura de gobernanza ha demostrado su aptitud para garantizar la eficacia y la eficiencia gracias a la detección temprana de problemas (supervisión, indicadores clave de rendimiento y gestión del valor ganado) y la identificación rápida de las medidas paliativas. A raíz de ello, la

actividad volvió a ponerse en marcha, y el operador de clausura revisó las etapas finales del programa, que evitaban cualquier impacto sobre la duración; actualmente se está ratificando la fecha de finalización inicial (2025). Esto se refleja en los índices y parámetros del valor ganado (la línea discontinua marca la nueva línea de base y se centra en la fusión de tres proyectos futuros de clausura inminentes).

Hasta la fecha, los circuitos de refrigeración de los reactores se han descontaminado íntegramente. Este proceso ha provocado un descenso en las necesidades de personal para desmantelar los reactores y ha ratificado la fecha de finalización del programa para 2025.



Teniendo en cuenta el tipo de reactor, el programa de Ignalina es un reto pionero. El presupuesto estimado a la finalización del programa se ha mantenido estable desde 2014. El déficit de financiación más allá de 2020 se reduce en vista del reciente compromiso político del Gobierno lituano para mantener un nivel mínimo de las contribuciones nacionales en el 14 % para la duración total del programa. Los fondos asignados actualmente garantizan una consecución eficaz y eficiente de los objetivos del programa que figuran en el MFP 2014-2020.



El principal logro es la eliminación del combustible nuclear gastado de los edificios del reactor. Este proceso se inició en el cuarto trimestre de 2016 y ha progresado en consonancia con los planes; podría finalizarse antes sin poner en peligro la seguridad operativa. La imagen muestra los barriles de combustible gastado almacenados en las nuevas instalaciones de almacenamiento provisional en octubre de 2017.

Las actividades de D&D en las salas de turbinas y los

edificios auxiliares han avanzado a buen ritmo. Se han desmantelado grandes cantidades de equipos, optimizando las posibles opciones de reutilización y reciclado.

En este MFP, los retrasos constatados en el programa de Ignalina (véase el valor ganado frente al índice de referencia o de ejecución prevista) no han afectado de momento a la trayectoria crítica (es decir, la fecha de finalización). Sin embargo, el proyecto de desmantelamiento de los núcleos de los reactores se encuentra en una fase preparatoria, y plantea un riesgo para el desarrollo puntual del programa después de 2020.

5. EVALUACIÓN DE LA GOBERNANZA

La estructura de gobernanza ha permitido una ejecución efectiva y eficiente de los programas. Entre los factores clave del éxito se encuentran una definición clara de las funciones y responsabilidades y un refuerzo del marco de supervisión.

Funciones y responsabilidades

Cada Estado miembro designó un coordinador de programa (de rango ministerial o de secretario de Estado) responsable de la programación, coordinación y supervisión del programa de clausura. De este modo se garantizaba un seguimiento exhaustivo del programa a escala nacional y un mejor acceso de la Comisión a la información en el marco de su función supervisora.

El análisis también ha identificado ámbitos susceptibles de mejora:

- una mayor participación de los Estados miembros como partes financieras interesadas para incrementar la responsabilización nacional, así como una mayor responsabilidad de los operadores de clausura;
- la puntualidad en la programación anual o el ciclo de presentación de informes debe mejorarse racionalizando los procedimientos.

Marco de seguimiento

Cada Estado miembro cuenta con comités con funciones de seguimiento y notificación, copresididos por un representante de la Comisión y los coordinadores de programa. Los comités tienen un cuadro de indicadores clave de rendimiento y metas detalladas, lo que les permite orientar los programas mediante un proceso de evaluación y toma de decisiones informado. Los objetivos e indicadores detallados (propuestos por los tres Estados miembros y aprobados por la Comisión⁷) aportaron información cuantitativa para medir los avances con respecto a los objetivos concretos establecidos en los Reglamentos. Por otra parte, la metodología de gestión del valor ganado ha reforzado la supervisión que hace la Comisión de la eficiencia y la eficacia, con un efecto de goteo positivo a nivel nacional.

Este análisis de evaluación constituye una oportunidad para revisar los indicadores de rendimiento a fin de:

- hacer balance de los logros y reajustar los indicadores para reflejar los avances reales durante los próximos períodos;
- facilitar la comparación del rendimiento de los programas; y
- garantizar una supervisión eficaz hasta que concluyan todos los proyectos plurianuales financiados en el período actual.

Cofinanciación

La base jurídica para la ayuda financiera de la UE no define el nivel esperado de contribuciones nacionales. A raíz de ello, la práctica de cofinanciación ha proseguido conforme a los acuerdos de preadhesión. Si bien este planteamiento ha generado incertidumbre, en el marco financiero actual ha aumentado el nivel de las contribuciones nacionales hasta alcanzar los importes que figuran en los cuadros 1 y 2. Dichos cuadros reflejan los desembolsos y los fondos establecidos acumulados desde el inicio del programa de ayuda a la clausura.

En términos generales, los niveles de contribución nacional se encuentran dentro de los rangos definidos por los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE). No obstante, el análisis no arrojó pruebas de que el aumento de las contribuciones nacionales a escala de cada proyecto se correspondiese con una mejora del rendimiento. En este contexto, el verdadero problema no parece ser el nivel de las contribuciones nacionales, sino la percepción generalizada del carácter indefinido de los programas. Dado que el establecimiento de las bases de referencia ha configurado el alcance, la temporalidad y los costes de los programas, la clave para obtener el nivel apropiado de responsabilización consiste en completar la transferencia de los riesgos de gestión (por ejemplo, los aumentos en las estimaciones de costes del proyecto y los retrasos) a los Estados miembros beneficiarios.

Cuadro 1 — Desembolsos (pagos a beneficiarios finales), 31/12/2017 (millones de euros)

	Estado miembro	UE*
Kozloduy	215 (37 %)	364 (63 %)
Bohunice	185 (44 %)	240 (56 %)
Ignalina	159 (15 %)	928 (85 %)

* Incluye las contribuciones de otros donantes.

Fuente: Informes de seguimiento, BERD, CPMA.

Cuadro 2 — Fondos establecidos (desembolsos más asignaciones), 31/12/2017 (millones de euros)

	Estado miembro	UE*
Kozloduy	458	800
Bohunice	476	681
Ignalina	478	1568

* Incluye las contribuciones de otros donantes.

Fuente: Informes de seguimiento, Programas de trabajo anuales, BERD, CPMA.

Índice de referencia

Se seleccionaron tres instrumentos de comparación en el contexto de un ejercicio de evaluación comparativa: el Mecanismo «Conectar Europa», el mecanismo de suministro de ayuda de apoyo presupuestario y los grandes proyectos de los Fondos EIE. Con respecto a los programas, la referencia seleccionada incluye proyectos de gran complejidad e innovaciones técnicas que cuentan con sistemas de gestión y gobernanza muy diferentes. El ejercicio arrojó los siguientes resultados:

- En líneas generales, el marco de supervisión del rendimiento de los programas está en consonancia con las mejores prácticas, especialmente para las prácticas que regulan las operaciones de apoyo presupuestario.
- Todos los instrumentos tienen por objeto garantizar una marcada responsabilización nacional en cuanto a la ejecución de proyectos a través de una pronta y activa participación de los Estados miembros.
- Dos de los instrumentos comparativos tenían un marco de cofinanciación claramente definido, con tasas de cofinanciación europeas claramente establecidas en la base jurídica y los plazos de desembolso para evitar retrasos.
- Todos los instrumentos de referencia ofrecen un marco de programación plurianual para la programación.

7. CONCLUSIÓN

Al hilo de las expectativas creadas durante el actual MFP, Bulgaria, Eslovaquia y Lituania han realizado avances efectivos y eficientes en la clausura de sus reactores. Ha habido retos y retrasos debido a la complejidad de los programas, aunque el sistema de gestión ha demostrado cada vez más que puede solucionarlos. Se han eliminado los obstáculos del anterior marco financiero y los retrasos arrastrados se han recuperado en la medida de lo posible.

La elaboración y la adopción de los respectivos planes de clausura en 2014 supusieron un hito importante y definieron los límites de los programas de ayuda, con las finalmente definidas necesidades de financiación para lograr la fase final de clausura. En la fase intermedia, estas necesidades se vieron confirmadas para los programas de Bohunice e Ignalina; con respecto al programa Kozloduy, la revisión en curso del plan de clausura puede generar un aumento de las estimaciones de costes para después de 2020.

Asimismo, los indicadores y objetivos detallados ofrecían una buena base para medir los avances hacia la consecución de los objetivos concretos. No obstante, el análisis también ponía de manifiesto que sería oportuno reajustar estos indicadores a fin de garantizar una supervisión continua y eficaz y posibles comparaciones entre los programas.

No se necesitará financiación adicional en el MFP 2014-2020. Sin embargo, la obtención de los fondos adicionales necesarios a largo plazo (después de 2020) para el programa de Ignalina exige un seguimiento de cerca en el caso de Lituania.

Los niveles de contribución nacional alcanzados parecen ser apropiados para lograr los niveles de eficiencia adecuados; no obstante, no se establecen en la base jurídica, lo que genera incertidumbre residual. El aumento de las contribuciones nacionales relativas a la UE y la definición de un marco claro y formalizado de «cofinanciación» (ya sea a nivel de programa o de proyecto) probablemente seguiría alentando una mayor responsabilización nacional y una búsqueda de la economía por parte de los beneficiarios. Además, la transferencia explícita de riesgos (sobrecostes, retrasos) a los respectivos Estados miembros tendría un impacto mayor en el contexto actual.

El análisis también puso de manifiesto que se lograrán niveles de seguridad mucho mejores en las instalaciones a raíz de la financiación europea en este MFP. Entre los principales avances que se esperan en este ámbito se encuentran:

- en Bulgaria: el avance continuo de la construcción de las instalaciones nacionales de eliminación, la gestión de los residuos heredados y el inicio de importantes obras de D&D en el edificio del reactor;
- en Eslovaquia: el desmantelamiento definitivo de los núcleos del reactor;
- en Lituania: el avance continuado del vaciado de combustible y los preparativos para el desmantelamiento del núcleo de grafito irradiado, proyecto único de una magnitud sin precedentes.
- Sobre la base de los resultados de esta evaluación, la Comisión considera que estas medidas no deben modificarse ni suspenderse en el MFP actual. Los objetivos concretos (artículo 2, apartado 2, de los Reglamentos) siguen siendo válidos, si bien sería preferible revisar los procedimientos de ejecución para aprovechar las lecciones aprendidas. Cualquier actualización en este sentido debe reforzar el papel de los comités de seguimiento y del coordinador del programa, así como mejorar el sistema de gobernanza racionalizando el ciclo de gestión del programa, puliendo el contenido de los documentos de programación y supervisión y actualizando y definiendo mejor los objetivos y los indicadores para las medidas plurianuales que van más allá de 2020.