



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 8.3.2013
COM(2013) 121 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**w sprawie wykorzystania zasobów finansowych przeznaczonych na likwidację obiektów
jądrowych, zużytego paliwa i odpadów promieniotwórczych**

{SWD(2013) 59 final}

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie wykorzystania zasobów finansowych przeznaczonych na likwidację obiektów jądrowych, zużytego paliwa i odpadów promieniotwórczych

SPIS TREŚCI

1.	WPROWADZENIE	4
1.1.	INFORMACJE PODSTAWOWE	4
1.2.	METODYKA	4
2.	OBECNE PRAKTYKI FINANSOWANIA W ŚWIELE ZALECENIA KOMISJI .	6
2.1.	LIKWIDACJA OBIEKTÓW JĄDROWYCH.....	6
2.1.1.	Likwidacja i gospodarowanie odpadami.....	6
2.1.2.	Zasada „zanieczyszczający płaci”	6
2.1.3.	Kompletność środków finansowych (w tym na gospodarowanie odpadami).....	7
2.2.	ASPEKTY INSTYTUCJONALNE I PROCEDURALNE.....	7
2.2.1.	Artykuł 41 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (EWEA): wniosek dotyczący systemu finansowania likwidacji	7
2.2.2.	Organ krajowy.....	7
2.3.	FUNDUSZE LIKWIDACYJNE	8
2.3.1.	Odpowiedniość i pochodzenie środków finansowych	8
2.3.2.	Rodzaj funduszu, kontrola wykorzystania i przegląd	9
2.3.3.	Nowe obiekty jądrowe	9
2.4.	OSZACOWANIE KOSZTÓW LIKWIDACJI.....	10
2.4.1.	Odrębne kalkulacje kosztów na działania związane z likwidacją i gospodarowaniem odpadami	10
2.4.2.	Kalkulacja i odpowiedniość kosztów	10
2.4.3.	Szacunki kosztów w odniesieniu do konkretnego obiektu	10
2.5.	WYKORZYSTANIE FUNDUSZY LIKWIDACYJNYCH.....	10
2.5.1.	Wykorzystanie w zamierzonym celu i przejrzystość	10
2.5.2.	Bezpieczny profil ryzyka	11
2.5.3.	Niewystarczające wyniki zarządzania funduszami	11
2.5.4.	Niekomercyjne obiekty jądrowe	11
3.	WNIOSKI I PERSPEKTYWY	13

1. WPROWADZENIE

1.1. INFORMACJE PODSTAWOWE

W październiku 2004 r. Komisja przedłożyła Parlamentowi Europejskiemu pierwsze sprawozdanie w sprawie wykorzystania zasobów finansowych przeznaczonych na likwidację elektrowni jądrowych¹. Generalnie przychylne przyjęcie sprawozdania z 2004 r. doprowadziło do sporządzenia przez Parlament Europejski sprawozdania z własnej inicjatywy². W sprawozdaniu tym uznano, że likwidacja stanowi złożoną kwestię oraz że niezbędna jest pogłębiona refleksja, aby zrozumieć mechanizmy finansowania poszczególnych państw członkowskich.

W 2006 r. na podstawie szeroko zakrojonego dialogu ze specjalistami z państw członkowskich Komisja przyjęła zalecenie³ dotyczące funduszy likwidacyjnych wykorzystując swoje doświadczenie w tym zakresie. W grudniu 2007 r. Komisja przedstawiła drugie sprawozdanie dla Parlamentu Europejskiego i Rady⁴, w którym porównała praktyki finansowania przez unijnych operatorów obiektów jądrowych i przez państwa członkowskie z kryteriami wymienionymi w zaleceniu Komisji.

Z drugiego sprawozdania wynika między innymi potrzeba uzyskiwania bardziej szczegółowych i lepiej uporządkowanych informacji od państw członkowskich. Wynikiem procedury było sformułowanie wytycznych i opracowanie kwestionariusza, które stały się podstawą niniejszego sprawozdania, jak opisano poniżej w kolejnym rozdziale.

Niniejsze sprawozdanie nie zawiera jeszcze analizy efektów dyrektywy Rady 2011/70/Euratom z dnia 19 lipca 2011 r., w której ustanowiono wspólnotowe ramy odpowiedzialnego i bezpiecznego gospodarowania wypalonym paliwem jądrowym i odpadami promieniotwórczymi⁵, ale opiera się, jak miało to miejsce w przeszłości, na ciągłych pracach prowadzonych przez państwa członkowskie i Komisję na rzecz wdrożenia zalecenia, w szczególności w ramach grupy ds. finansowania likwidacji. Komisja zamierza przedstawić pełny obraz sytuacji w państwach członkowskich. W szczególności analizuje postępy w dostosowywaniu krajowych systemów finansowania działań związanych z likwidacją i gospodarowaniem odpadami do zalecenia Komisji.

1.2. METODYKA

W 2004 r. Komisja powołała grupę ekspertów *ad hoc* ds. finansowania likwidacji (DFG). DFG formalnie wprowadzono w zaleceniu z 2006 r., a jej zadaniem jest wspieranie Komisji Europejskiej w:

- propagowaniu dobrego rozumienia polityki i strategii związanych z likwidacją oraz powiązanych zadań i działań;
- dostarczaniu aktualnych informacji dotyczących szacunkowych kosztów likwidacji oraz zarządzania zasobami i funduszami;
- analizowaniu możliwości dalszej współpracy i harmonizacji na poziomie europejskim.

DFG jest jedynym organem w UE, który skupia państwa członkowskie i Komisję w celu wspólnego rozważania i omawiania zagadnień związanych z finansowaniem likwidacji.

¹ Raport w sprawie wykorzystywania zasobów finansowych przeznaczonych na likwidację elektrowni jądrowych, COM(2004) 719 wersja ostateczna z 26.10.2004.

² Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie wykorzystywania zasobów finansowych przeznaczonych na likwidację elektrowni jądrowych (2005/2027(INI)), P6_TA-PROV(2005)0432.

³ Dz.U. L 330 z 28.11.2006, s. 1

⁴ COM(2007) 794 final z 12.12.2007;

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0794:FIN:PL:PDF>

⁵ Dz.U. L 199 z 2.8.2011, s. 48, zwana dalej „dyrektywą w sprawie odpadów promieniotwórczych”.

Dlatego też ani ENSREG (Europejska Grupa Organów Regulacyjnych ds. Bezpieczeństwa Jądrowego), ani ENEF, Europejskie Forum Nuklearne, nie utworzyły podgrup zajmujących się wyłącznie kwestiami finansowania likwidacji.

W podsumowaniu drugiego sprawozdania podkreślono korzyści z harmonizacji metodyki finansowania likwidacji w UE z uwzględnieniem różnic w strategiach państw członkowskich.

Eksperti krajowi skupieni w DFG opracowali wspólnie z Komisją wytyczne szczegółowo odnoszące się do różnych aspektów finansowania likwidacji w celu stworzenia jednolitej interpretacji zalecenia Komisji z 2006 r. dotyczącego funduszy likwidacyjnych. Na podstawie tych wytycznych DFG i Komisja opracowały kwestionariusz dla państw członkowskich.

Kwestionariusze zostały przesłane do wszystkich państw członkowskich we wrześniu 2010 r., a większość państw członkowskich odesłała je wypełnione w pierwszych miesiącach 2011 r. Pierwsza dyskusja na temat ustaleń odbyła się podczas dorocznego posiedzenia DFG w dniu 16 marca 2011 r. Zbieranie odpowiedzi było kontynuowane w 2011 r. Niektóre państwa członkowskie poproszono również o indywidualne wyjaśnienie lub uzupełnienie danych, które uznano za niejasne lub niepełne.

Podczas posiedzenia DFG w dniu 12 marca 2012 r. omówiono szczegółowo pierwszy projekt dokumentu roboczego służb Komisji. Większość państw, które uczestniczyły w posiedzeniu, wniosła do projektu dokumentu aktualizacje, poprawki i uzupełnienia, w szczególności dotyczące rozdziału zawierającego opis stosowanych przez nie systemów finansowania likwidacji.

W następnym rozdziale porównano fragmenty zalecenia z 2006 r. oraz wytyczne z formami finansowania likwidacji w państwach członkowskich, przedstawionymi w odpowiedziach na kwestionariusz i późniejszych informacjach. Numeracja rozdziałów odpowiada strukturze zalecenia z 2006 r., a każdy z nich zawiera podsumowanie informacji na temat kluczowych zapisów zalecenia, uzyskanych od państw członkowskich w trakcie procedury.

2. OBECNE PRAKTYKI FINANSOWANIA W ŚWIETLE ZALECENIA KOMISJI

2.1. LIKWIDACJA OBIEKTÓW JĄDROWYCH

2.1.1. Likwidacja i gospodarowanie odpadami

Wszystkie państwa członkowskie zgadzają się z zasadą, że po ostatecznym zamknięciu obiekty jądrowe powinny zostać zlikwidowane, a kwestię gospodarowania odpadami należy właściwie uregulować. Wybrały one jednak różne drogi do osiągnięcia tego celu: niektóre państwa członkowskie opowiadają się za natychmiastową likwidacją, podczas gdy inne preferują odroczoną likwidację po upływie okresu wstępnego bezpiecznego zamknięcia w betonowym sarkofagu. W kwestii ostatecznego stanu terenu niektóre dążą do powrotu do natury, inne zaś do stanu terenów poprzemysłowych. Ponieważ powrót do natury jest droższy, wymaga on zgromadzenia większych środków podczas eksploatacji obiektu.

Zgodnie z zaleceniem Komisji z 2006 r. każdy obiekt jądrowy powinien stać się przedmiotem strategii likwidacji zgodnej z polityką dotyczącą likwidacji. W większości państw członkowskich istnieją oba rodzaje planów. W niektórych państwach członkowskich określono zasady strategii i planu, ale sprecyzowania wymagają kwestie szczegółowe. Tylko szczegółowe planowanie zapewni zgromadzenie odpowiednich środków finansowych.

2.1.2. Zasada „zanieczyszczający płaci”

Wszystkie państwa członkowskie zgadzają się z zasadą „zanieczyszczający płaci”. W tych państwach członkowskich, w których prowadzona jest komercyjna działalność jądrowa, stworzono kompleksowe systemy zobowiązujące posiadaczy zezwoleń do zgromadzenia odpowiednich środków finansowych przed końcem eksploatacji obiektów w celu zapewnienia dostępności tych środków, gdy okażą się potrzebne w związku z likwidacją obiektu.

Indywidualne obowiązki muszą być wyraźnie określone w odniesieniu do każdego obiektu jądrowego. We wszystkich państwach członkowskich wiadomo, że odpowiedzialność ponosi posiadacz zezwolenia, i wiadomo także, kto nim jest.

Od ostatniego sprawozdania w sprawie finansowania likwidacji poczyniono zachęcające postępy w realizacji tego zalecenia. Istnieje obecnie ogólne porozumienie w sprawie celów, które pozwoli Komisji zająć się intensywniej szczegółami systemów finansowania w przyszłości.

Niedawne przykłady dobrych praktyk:

- w Niderlandach w najnowszej wersji ustawy o energii jądrowej, która weszła w życie w kwietniu 2011 r., wprowadzono wyraźny obowiązek prawny stworzenia funduszu likwidacyjnego w celu pełnego pokrycia kosztów likwidacji. Podczas gdy w przeszłości istniało porozumienie co do zasady „zanieczyszczający płaci”, a środki były ustanawiane na zasadzie dobrowolności, obecnie istnieje taki wyraźny obowiązek prawny;
- we Francji, gdzie taki akt prawny przyjęto w 2006 r., istnieją obecnie konkretne plany dotyczące także utworzenia funduszu likwidacji obiektów badawczych finansowanych przez państwo;
- w Hiszpanii na podstawie najnowszych zmian w prawie zmieniono źródło finansowania likwidacji obiektów jądrowych z ogólnej opłaty na składki wnoszone przez posiadaczy zezwoleń.

2.1.3. *Kompletność środków finansowych (w tym na gospodarowanie odpadami)*

Koszt gospodarowania odpadami musi również być uważany za składnik działań likwidacyjnych.

Można powiedzieć, że wszystkie państwa członkowskie zajmują się tą kwestią i że w całej UE istnieją odrębne wyliczenia. W szczególności w państwach członkowskich, w których realizowane są rozbudowane programy komercyjnej działalności jądrowej, istnieją wiarygodne, solidne metody kalkulacji kosztów, które obejmują wszystkie aspekty działań likwidacyjnych. W zasadzie to samo – choć z wyższym stopniem niepewności – można powiedzieć o kosztach gospodarowania odpadami promieniotwórczymi, biorąc pod uwagę, że większość krajów jest na wczesnym etapie przygotowania jeśli chodzi o ostateczne unieszkodliwianie.

Niektóre państwa członkowskie utworzyły oddzielne systemy finansowania likwidacji i gospodarowania odpadami.

2.2. ASPEKTY INSTYTUCJONALNE I PROCEDURALNE

2.2.1. *Artykuł 41 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (EWEA): wniosek dotyczący systemu finansowania likwidacji*

Zasada zgłaszania systemu finansowania likwidacji w ramach procedury notyfikacji ustalonej w art. 41 traktatu EWEA była ogólnie przestrzegana w najnowszych zgłoszeniach przekazywanych Komisji. Jednak zawiadomienia nie zawsze zawierały w pełni ukształtowane systemy finansowania likwidacji włączone do prawodawstwa. Wymagałoby to opisu projektów inwestycyjnych oraz planowanego systemu finansowania likwidacji (kwota, plan ustanowienia aktywów funduszu, metody zarządzania funduszem...).

W odniesieniu do wszystkich przyszłych zgłoszeń na podstawie art. 41 oczekuje się takich szczegółowych opisów co najmniej w formie projektu ustawy. Umożliwiłoby to konsultację danego wniosku z DFG.

Zalecenie to wyraźnie odwołuje się do DFG i określa jej rolę. Tworzy ono podstawę dla prac grupy; zakres uprawnień i kryteria, na których podstawie DFG powinna wydać opinię, zostaną opracowane w DFG w oparciu o wniosek Komisji.

2.2.2. *Organ krajowy*

Organ krajowy powinien posiadać zarówno techniczną, jak i finansową wiedzę fachową konieczną do wykonywania swych zadań.

W zdecydowanej większości państw członkowskich działają organy krajowe, które dysponują specjalistyczną wiedzą. W najbardziej rozbudowanych systemach utworzono specjalne organizacje, którym powierzono zadanie sprawowania niezależnej kontroli nad funduszem. W innych państwach członkowskich funkcję krajowych organów pełnią właściwe ministerstwa lub wysoko wykwalifikowani niezależni audytorzy.

W niektórych przypadkach można wiele poprawić w zakresie klarowności zasad dotyczących stopnia niezależności od operatora i w kwestii wskazania, kto faktycznie wykonuje funkcje kontrolne niezależnie od funduszu. Ogólnie rzecz biorąc, kwestia niezależności organu krajowego powinna być określona bardziej szczegółowo w toku przyszłych prac DFG i w przyszłych sprawozdaniach.

Wszystkie organy krajowe są uprawnione do wprowadzania środków naprawczych, w szczególności w przypadku niedoboru zasobów. Posiadacze zezwoleń na ogół są zobowiązani do uzupełnienia wszelkich luk w zasobach, wykrytych przez organ krajowy.

Wszystkie organy krajowe dokonują okresowych kontroli szacunków kosztów likwidacji. Minimalna częstotliwość kontroli wynosi raz na pięć lat, jednak w wielu przypadkach przeprowadza się je częściej.

Organ krajowy ma do odegrania istotną rolę w zakresie przeglądu odpowiedniości funduszu i poziomu zobowiązań z tytułu likwidacji. Jeżeli koszty likwidacji w okresie użytkowania obiektów wzrosną, operator jest odpowiedzialny za wyższe koszty i powinien odpowiednio zwiększyć fundusz. Państwa członkowskie już teraz traktują tę kwestię niezwykle poważnie. Dla większej pewności zaleca się, aby organy krajowe odgrywały w tym zakresie jeszcze ważniejszą rolę (np. większa częstotliwość przeglądów lub szybsze wdrażanie środków naprawczych).

2.3. FUNDUSZE LIKWIDACYJNE

2.3.1. Odpowiedniość i pochodzenie środków finansowych

Systemy we wszystkich państwach członkowskich, w których prowadzona jest komercyjna działalność jądrowa, opierają się na modelu tworzenia odpowiednich funduszy likwidacyjnych na podstawie dochodów uzyskanych z tej działalności w okresie eksploatacji obiektów.

Ogólnie rzecz biorąc, stawka akumulacji na dzień dzisiejszy wydaje się odpowiednia. W większości państw członkowskich dysponujących komercyjnymi programami jądrowymi zgromadzono znaczne środki, a niektóre z nich nawet zbliżają się do przewidzianej niezbędnej wysokości. Jeżeli zgromadzone środki stanowiące część niezbędnej kwoty nie osiągają poziomu przewidzianego dla danego etapu funkcjonowania obiektu, przyczyną mogą być trwające negocjacje na temat wydłużenia okresu eksploatacji. Oczekiwanie na przedłużenie okresu eksploatacji nie powinno jednak prowadzić do obniżenia aktywności w zakresie gromadzenia środków.

Ramy czasowe tworzenia funduszy zwykle obejmują cały planowany okres eksploatacji. Krótsze okresy nie zostały wykluczone i stanowią środki ochrony przed nieprzewidzianymi przypadkami, takimi jak wcześniejsze zamknięcie.

W przypadku wcześniejszego zamknięcia w wyniku decyzji politycznych z reguły właściwy rząd przejmuje odpowiedzialność za pokrycie wynikłego niedoboru w kwocie funduszu. W razie wypadków stosuje się system odpowiedzialności międzynarodowej oparty na odpowiednich konwencjach międzynarodowych.

W niektórych państwach członkowskich, ze względów historycznych, istnieją wyjątki od zasady, że fundusze muszą być pobierane z dochodów uzyskanych z działalności jądrowej: może to być spowodowane wczesnym zamknięciem (referendum po wypadku w Czarnobylu), brakiem funduszy przed przystąpieniem danych państw do UE lub bankructwem operatora. Mimo że Unia Europejska opracowała system funduszy, za których pomocą wspierana jest likwidacja odnośnych obiektów, ostateczną odpowiedzialność za gromadzenie funduszy przeznaczonych na likwidację i gospodarowanie odpadami ponosi jednak posiadacz zezwolenia oraz właściwe państwo. Dodatkowe nakłady są wymagane w przypadku jeśli środki nie są wystarczające do pokrycia wszystkich kosztów likwidacji.

Oprócz wspomnianych historycznych przypadków system finansowania w odniesieniu do wszystkich innych obiektów jądrowych musi być w pełni zgodny z zaleceniem i dyrektywą 2011/70/Euratom dotyczącą gospodarowania odpadami.

Program likwidacji obiektów jądrowych, których właścicielem jest Komisja Europejska na podstawie Traktatu Euratom (obektów jądrowych Wspólnego Centrum Badawczego), jest przedmiotem regularnych specjalnych komunikatów do Parlamentu Europejskiego i Rady.

Wspólne Centrum Badawcze (JRC) zarządza funduszami likwidacyjnymi na podstawie wieloletniego harmonogramu zatwierdzonego przez władzę budżetową.

Przykłady dobrych praktyk:

- Finlandię i Szwecję można wymienić jako kraje, w których zgromadzono jak dotąd odpowiednie kwoty w oddzielnym funduszu.

2.3.2. Rodzaj funduszu, kontrola wykorzystania i przegląd

Państwa członkowskie przyjęły swoje modele oparte na następujących systemach podstawowych:

- oddzielny fundusz wewnętrzny, prowadzony przez operatora obiektu, ale jako osobny budżet, który może zostać wykorzystany jedynie na cele związane z likwidacją oraz gospodarowaniem odpadami pod kontrolą organu krajowego. Fundusze tego rodzaju istnieją na przykład we Francji, w Belgii i Republice Czeskiej;
- oddzielny fundusz zewnętrzny, czyli zewnętrzny w stosunku do operatora obiektu, istnieje w Finlandii i Szwecji, gdzie jest on także wyodrębniony z budżetu państwa, oraz na Węgrzech, w Rumunii, Słowacji i Bułgarii. W tych państwach członkowskich fundusze są jednak w pewien sposób ujęte w budżecie państwa;
- nieoddzielne fundusze wewnętrzne istnieją w Niemczech, gdzie prawo handlowe wymaga od podmiotów będących operatorami elektrowni jądrowych tworzenia znacznych rezerw w bilansie na przyszłe koszty związane z likwidacją i gospodarowaniem odpadami.

Wprawdzie zalecanym rozwiązaniem jest oddzielny fundusz, ale bezpieczny system można zbudować również za pomocą dobrze nadzorowanych funduszy nieoddzielnych. W przypadku gdy środki finansowe zgromadzone przez oddzielne fundusze są przekazywane z powrotem w formie pożyczki posiadaczom zezwoleń, konieczny jest zwiększony stopień kontroli ze strony niezależnego organu.

Aby dokonywać przeglądu, organ krajowy musi być w pełni niezależny od operatora i dysponować koniecznym uprawnieniem pozwalającym zapewnić wdrożenie wszelkich proponowanych działań naprawczych. Uprawnienie takie mogłoby zostać podane w wątpliwość, gdyby przedstawiciele posiadacza zezwolenia mieli prawo wyznaczania przedstawicieli do organu zarządzającego organu krajowego, jak to dzieje się w niektórych państwach członkowskich.

2.3.3. Nowe obiekty jądrowe

Państwa członkowskie nieposiadające opracowanego i w pełni funkcjonującego systemu finansowania, które planują budowę nowych obiektów jądrowych, a w szczególności nowych elektrowni jądrowych, powinny do momentu podjęcia decyzji o inwestycji ustanowić przepisy w celu stworzenia solidnego systemu finansowania likwidacji.

Najnowsze przykłady nowych systemów finansowania:

- w Zjednoczonym Królestwie w odniesieniu do budowanych w przyszłości obiektów zostanie utworzony zewnętrzny i oddzielny fundusz;
- na Litwie, która podjęła decyzję o budowie nowej elektrowni jądrowej w pobliżu dawnej elektrowni jądrowej, trwają aktualnie prace nad utworzeniem systemu finansowania;
- Polska przyjęła niedawno ustawodawstwo dotyczące systemu finansowania likwidacji ze znacznym wyprzedzeniem w stosunku do podjęcia decyzji w sprawie budowy planowanej elektrowni jądrowej (lub większej ich liczby).

2.4. OSZACOWANIE KOSZTÓW LIKWIDACJI

2.4.1. Odrębne kalkulacje kosztów na działania związane z likwidacją i gospodarowaniem odpadami

Zasada oddzielnego obliczania kosztów likwidacji obiektu i gospodarowania odpadami jest uznawana we wszystkich państwach członkowskich; niektóre z nich ustanowiły ogólne, oddzielne, lecz osobne fundusze przeznaczone na działania związane z likwidacją oraz gospodarowaniem odpadami.

Wyliczenia kosztów gospodarowania odpadami charakteryzują się z reguły wyższym stopniem niepewności niż szacunki dotyczące likwidacji, ze względu na wczesny etap planowania ostatecznego składowania odpadów.

Transpozycja dyrektywy Rady 2011/70/Euratom z dnia 19 lipca 2011 r., w której ustanowiono wspólnotowe ramy odpowiedzialnego i bezpiecznego gospodarowania wypalonym paliwem jądrowym i odpadami promieniotwórczymi⁶, doprowadzi do znacznych postępów w planowaniu finansowym kosztów gospodarowania odpadami.

2.4.2. Kalkulacja i odpowiedniość kosztów

Jak wspomniano powyżej, Komisja, wspólnie z Agencją Energii Jądrowej NEA, opracowała i przedstawiła w postaci „Yellow Book” (Żółtej książki) sposób szacowania kosztów likwidacji w celu wsparcia metodyki wyliczania szacunków. Choć zdecydowanie zalecana do obliczeń bądź też analizy porównawczej, procedura ta nie jest obowiązkowa, może jednak wspomóc informacyjnie i poprawić skuteczność metodyki w niektórych krajach. Niedawno za pomocą „międzynarodowej struktury kosztów likwidacji”, opublikowanej przez OECD/NEA w 2012 r. (NEA nr 7088), dokonano aktualizacji i zastąpiono „Żółtą książkę”.

Nie ma na razie odpowiednika w odniesieniu do oceny kosztów gospodarowania odpadami. Nie we wszystkich państwach członkowskich oczywiście jest przegląd wszystkich szacunków kosztów przez organ krajowy, do którego dokonywania jest on zobowiązany. Komisja będzie nadal obserwować rozwój sytuacji.

2.4.3. Szacunki kosztów w odniesieniu do konkretnego obiektu

W odniesieniu do pojęcia „konkretnego obiektu” oraz w kontekście dokładności i przejrzystości koszty dotyczące wielojednostkowych obiektów jądrowych powinny być rozbite do poziomu jednostki. W razie potrzeby można zastosować „podejście flotowe” (związane z większą liczbą reaktorów o podobnej konstrukcji) w odniesieniu do kosztów.

W państwach członkowskich istnieje ogólna tendencja, aby odchodzić od szacunków ogólnych na rzecz szacunku kosztów w odniesieniu do konkretnych obiektów. Większość państw członkowskich już osiągnęła pełną zgodność z tym kryterium, co jest zjawiskiem bardzo pozytywnym.

2.5. WYKORZYSTANIE FUNDUSZY LIKWIDACYJNYCH

2.5.1. Wykorzystanie w zamierzonym celu i przejrzystość

Fundusze likwidacyjne należy wykorzystywać wyłącznie do określonych celów, do których zostały ustanowione, wskazanych w planie ostatecznej likwidacji, a nie do jakichkolwiek innych celów. Podczas fazy likwidacji organ krajowy zachowuje znaczącą rolę w zakresie monitorowania i przeglądu właściwego wykorzystania funduszy.

W tej kwestii ani odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu, ani odpowiedzi na późniejsze prośby o udzielenie informacji nadal nie są wystarczająco szczegółowe. Może to

⁶ Dz.U. L 199 z 2.8.2011, s. 48.

zapewne wynikać z faktu, że większość funduszy nie weszła jeszcze w etap wydatkowania. Kwestie tę należy uważnie śledzić w przyszłości.

Przykłady dobrych praktyk w tym zakresie:

- w Szwecji fundusz krajowy corocznie publikuje bardzo szczegółowe sprawozdanie zawierające wszystkie istotne informacje na swojej stronie internetowej w języku szwedzkim i angielskim: <http://www.karnavfallsfonden.se/>;
- strona brytyjskiego organu likwidacyjnego NDA: <http://www.nda.gov.uk/> także zawiera podobne informacje.

2.5.2. *Bezpieczny profil ryzyka*

W celu uzyskania bezpiecznego profilu ryzyka należy preferować aktywa obciążone niskim ryzykiem, natomiast nie wyklucza się aktywów wysokiego ryzyka, jednakże z ograniczeniami w zakresie narażenia na ryzyko. Strategie zarządzania powinny dążyć do zgodności z pełnymi kosztami likwidacji oraz do zapewnienia dostępności środków w momencie, gdy będzie to konieczne, pod kontrolą organu krajowego.

Zadowalający poziom zwrotu z kapitału powinien zostać osiągnięty bez nadmiernego ryzyka: w niektórych państwach członkowskich fundusz może przekazać maksymalnie 75 % kapitału tytułem pożyczki zwrotnej do operatora, który musi płacić ustalone przez rząd odsetki. W innych fundusz musi zawsze pokrywać obniżone prowizje, a aktywa kwalifikujące się do objęcia pomocą są określone w odpowiednim rozporządzeniu, ale operatorzy swobodnie podejmują decyzje na tej podstawie. W jednym przypadku fundusz ma również ograniczenia dotyczące kwalifikowalności niektórych aktywów i jego celem musi być uzyskanie możliwie jak najwyższej stopy zwrotu w tych warunkach. W wielu państwach członkowskich fundusz jest utrzymywany lub został ustanowiony przez Skarb Państwa. W tych przypadkach z odpowiedzi na kwestionariusz nie wynika całkiem jasno, w jaki sposób kapitał jest inwestowany.

W wielu państwach członkowskich wymaga się od funduszy inwestowania w dużej mierze w obligacje rządowe. Niedawne wydarzenia na rynkach finansowych wzbudziły poważne wątpliwości co do bezwzględnego bezpieczeństwa obligacji rządowych, wskazane może być zrewidowanie założeń leżących u podstaw istniejącego prawodawstwa w tym zakresie.

Jako przykład dobrych praktyk w zakresie inwestowania funduszu można wskazać Francję, gdzie istnieją szczegółowe przepisy dotyczące kwalifikowalnych kategorii aktywów i gdzie również trwa przegląd.

2.5.3. *Niewystarczające wyniki zarządzania funduszami*

Wskazanie rozbieżności między wartością funduszu i zobowiązaniami likwidacyjnymi powinny prowadzić do natychmiastowego określenia środków naprawczych, które należy wdrożyć w perspektywie krótkoterminowej. W tej kwestii coroczne przeglądy zgromadzonych funduszy, jak również przeglądy szacunków kosztów przez organ krajowy, są sprawą najwyższej wagi.

Zasada ta została dobrze wdrożona przez wszystkie państwa członkowskie, które postanowiły utworzyć systemy funduszy wewnętrznych. We wszystkich przypadkach ten zasadniczy wymóg jest okresowo kontrolowany przez organ krajowy.

2.5.4. *Niekomercyjne obiekty jądrowe*

Zalicza się do nich zwykle państwową infrastrukturę usługową, taką jak ośrodki medyczne, ośrodki badawcze, zakłady wytwarzania izotopów i akceleratorów cząstek. Ponieważ zwykle podlegają one kompetencjom państwa, ich likwidacja jest opłacana ze środków budżetu

krajowego. Należy jednak sporządzić plan ostatecznej likwidacji, określający wielkość zobowiązań oraz powiązane z nimi koszty. Wszystkie państwa członkowskie posiadające takie obiekty albo opracowały plany likwidacji, albo są w trakcie ich przygotowywania.

3. WNIOSKI I PERSPEKTYWY

Od przedstawienia drugiego sprawozdania w sprawie likwidacji w 2007 r. otoczenie prawne w dziedzinie likwidacji i gospodarowania odpadami uległo znacznej zmianie po przyjęciu dyrektywy Rady 2011/70/Euratom z dnia 19 lipca 2011 r. ustanawiającej ramy wspólnotowe w zakresie odpowiedzialnego i bezpiecznego gospodarowania wypalonym paliwem jądrowym i odpadami promieniotwórczymi⁷. W art. 9 tej dyrektywy, która powinna zostać przetransponowana do prawa krajowego państw członkowskich w terminie do dnia 23 sierpnia 2013 r., przewiduje się, że „państwa członkowskie zapewniają, aby ramy krajowe nakładały wymóg dostępności wystarczających środków pieniężnych w przypadku gdy okażą się one potrzebne do celów realizacji programów krajowych, o których mowa w art. 11, w szczególności w zakresie gospodarowania wypalonym paliwem jądrowym i odpadami promieniotwórczymi, z należyтым uwzględnieniem odpowiedzialności podmiotów generujących wypalone paliwo jądrowe i odpady promieniotwórcze”.

Zasada ta, ujęta również w zaleceniu, jest obecnie obowiązującym prawem, które ma zostać wdrożone przez wszystkie państwa członkowskie. Krajowe programy dotyczące wypalonego paliwa jądrowego i odpadów promieniotwórczych będą musiały objąć wszelkie rodzaje odpadów i wszystkie etapy gospodarowania – od ich wytworzenia aż do składowania – a także zawierać wystarczająco szczegółową podstawę oszacowania długoterminowych kosztów, służącą do zgromadzenia odpowiednich funduszy na gospodarowanie odpadami. Obowiązek objęcia wszystkich etapów gospodarowania odpadami poczynając od ich wytworzenia oznacza, że znaczna część działań likwidacyjnych również zostanie uwzględniona w tych programach.

Programy krajowe powinny być źródłem szczegółowych szacunków kosztów wszystkich etapów gospodarowania odpadami aż do ich składowania, włączając w to związane z nimi działania, takie jak badania naukowe i rozwój. Programy muszą również dostarczać informacji na temat finansowania.

Jeżeli w krajowym programie przewidziano tylko tymczasowe długoterminowe składowanie, ale nie unieszkodliwienie, istnieje ryzyko, że kwota pieniędzy zaoszczędzonych pozwoli operatorowi wzmocnić swoją pozycję rynkową w stosunku do konkurentów w państwach członkowskich, w których finansowanie zakładu unieszkodliwiania jest obowiązkowe. Taka sytuacja mogłaby być postrzegana jako oczywiste zakłócenie konkurencji. Niektóre szacunki wskazują potencjalną przewagę kosztową rzędu 3,5–4,0 % zakładanych łącznych kosztów wytworzenia⁸.

Dyrektywa zawiera również wiążące przepisy dotyczące systemów finansowania i przejrzystości, które odzwierciedlają również niektóre podstawowe zasady określone w zaleceniu. Na podstawie art. 10 poświęconego przejrzystości zapewniono informowanie społeczeństwa i prawo do możliwości skutecznego udziału w procesie podejmowania decyzji. W art. 12 dotyczącym programów krajowych sformułowano obowiązek ujęcia w programie oceny kosztów oraz określenia obowiązujących finansowych rozwiązań krajowych, jak również polityki lub procesu przejrzystości.

⁷ Dz.U. L 199 z 2.8.2011, s. 48.

⁸ Dokument roboczy służb Komisji, towarzyszący zmienionemu wnioskowi dotyczącemu dyrektywy Rady (Euratom) w sprawie postępowania z wypalonym paliwem jądrowym i odpadami promieniotwórczymi. Ocena skutków COM (2010) 618, rozdział 2.3.3.

Poprzez nałożenie na państwa członkowskie obowiązku aktualizacji programów krajowych i udostępniania ich do wzajemnych przeglądów dyrektywa zwiększa *przejrzystość i jakość mechanizmów finansowania gospodarowania wypalonym paliwem jądrowym i odpadami promieniotwórczymi oraz likwidacji obiektów jądrowych*.

Dyrektywa 2009/71/Euratom⁹ dotycząca bezpieczeństwa jądrowego ma istotne znaczenie dla spraw likwidacji, ponieważ obejmuje swoim zakresem wszystkie cywilne obiekty jądrowe działające na podstawie zezwoleń, w tym zezwoleń na likwidację obiektu jądrowego. Jest ona kolejnym decydującym krokiem w kierunku wprowadzenia wiążących zasad gromadzenia odpowiednich środków finansowych na likwidację obiektów jądrowych i gospodarowanie pozostałymi po nich odpadami. Dyrektywy stanowią solidną podstawę dla wspólnych ram prawnych oraz silnej kultury bezpieczeństwa w UE. Wraz z zaleceniem Komisji z 2006 r. dyrektywy te utworzą ramy stałych prac nad dalszą poprawą sytuacji we wszystkich państwach członkowskich w odniesieniu do odpowiedniości, dostępności i bezpieczeństwa zasobów finansowych przeznaczonych na likwidację i gospodarowanie odpadami.

Nawet po dokonaniu pełnej transpozycji dyrektywy dotyczącej odpadów promieniotwórczych DFG będzie musiała kontynuować współpracę z Komisją, aby propagować dobre rozumienie polityki i strategii związanych z likwidacją poprzez dostarczanie aktualnych informacji dotyczących szacunkowych kosztów likwidacji oraz zarządzania funduszami, a także analizowanie możliwości dalszej współpracy, a nawet harmonizacji.

Pewne dalsze przyszłościowe tematy omawiano na spotkaniu DFG w marcu 2012 r. Należy ujednolicić sprawozdawczość na podstawie zalecenia i dyrektywy dotyczącej odpadów promieniotwórczych. Po pierwszym sprawozdaniu w ramach dyrektywy dotyczącej odpadów promieniotwórczych potrzebna będzie refleksja na temat sprawozdawczości wynikającej z zalecenia. Kolejną ważną kwestią w tym kontekście będzie refleksja na temat stosunku DFG do dyrektywy dotyczącej odpadów promieniotwórczych, także w powiązaniu z procesem transpozycji oraz odniesieniami do ENSREG oraz ENEF. We współpracy DFG z Komisją należy opracować zmieniony mandat dla DFG.

Ważnym punktem wspólnej refleksji mogą być wnioski, które można wyciągnąć z ostatnich kryzysów: bankowego i zadłużeniowego. Reakcja na zawirowania na rynkach finansowych w ciągu ostatnich kilku lat jest potrzebna we wszystkich państwach członkowskich, a współpraca w obrębie DFG może przyczynić się do zwiększenia w przyszłości solidności funduszy likwidacyjnych.

⁹ Dz.U. L 172 z 2.7.2009, s. 218.