



Bruselj, 13.6.2018
COM(2018) 468 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

**o oceni in izvajanju programov pomoči EU pri razgradnji jedrskih elektrarn v Bolgariji,
Litvi in na Slovaškem**

{SWD(2018) 344 final}

1 UVOD

Bolgarija, Slovaška in Litva so se ob pristopu k EU zavezale, da bodo zaprle osem jedrskih elektrarn pred koncem njihove načrtovane življenjske dobe:

- jedrsko elektrarno Kozloduj v Bolgariji (enote 1 do 4);
- jedrsko elektrarno Bohunice V1 na Slovaškem (2 enoti); in
- jedrsko elektrarno Ignalina v Litvi (2 enoti).

Tudi EU se je zavezala, da bo zagotovila finančno pomoč za varno razgradnjo teh elektrarn.

Da bi zagotovili podporo tem programom razgradnje v večletnem finančnem okviru 2014–2020 in da bi se nadaljevala pomoč iz prejšnjih obdobj, sta bili 13. decembra 2013 sprejeti dve uredbi Sveta^{1,2}.

V poročilu so povzete ugotovitve vmesne ocene programov pomoči EU pri razgradnji jedrskih elektrarn (v nadaljnjem besedilu: programi) v Bolgariji, Litvi in na Slovaškem ter je obravnavan napredek v letu 2017 in prejšnjih letih. S tem poročilom so izpolnjene zahteve glede poročanja iz členov 6 in 9 uredb.

V večletnem finančnem okviru 2014–2020 je Komisija o tej temi poročala trikrat^{3,4,5}. V tem poročilu je v skladu s časovnim načrtom vmesne ocene⁶ analizirano in predstavljeno:

- v kolikšnem obsegu so bili v smislu rezultatov in učinkov doseženi cilji programov Kozloduj, Bohunice in Ignalina,
- učinkovitost uporabe virov in
- dodana vrednost EU.

Ocena v skladu s členom 9 obeh uredb obravnava tudi, ali obstaja potreba po spremembi specifičnih ciljev in izvedbenih postopkov⁷, kot je opisano v členu 2(2) oziroma členu 7.

¹ Uredba Sveta (Euratom) št. 1368/2013 z dne 13. decembra 2013 o podpori Unije za programa pomoči pri razgradnji jedrskih elektrarn v Bolgariji in na Slovaškem in razveljavitvi uredb (Euratom) št. 549/2007 in (Euratom) št. 647/2010, UL L 346, 20.12.2013, str. 1, ter popravek, UL L 8, 11.1.2014, str. 31.

² Uredba Sveta (EU) št. 1369/2013 z dne 13. decembra 2013 o podpori Unije za programe pomoči pri razgradnji jedrskih elektrarn v Litvi in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1990/2006, UL L 346, 20.12.2013, str. 7, ter popravek, UL L 8, 11.1.2014, str. 30 in UL L 121, 24.4.2014, str. 59.

³ Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o izvajanju dela v okviru programa pomoči pri razgradnji jedrskih elektrarn v Bolgariji, Litvi in na Slovaškem v letu 2016 in prejšnjih letih, COM(2017) 328 final.

⁴ Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o izvajanju dela v okviru programa pomoči pri razgradnji jedrskih elektrarn v Bolgariji, Litvi in na Slovaškem v letu 2015 in prejšnjih letih, COM(2016) 405 final.

⁵ Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o izvajanju del v okviru programa pomoči za razgradnjo jedrskih elektrarn v Bolgariji, Litvi in na Slovaškem v obdobju 2010–2014, COM(2015) 78 final.

⁶ http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/plan_2016_249_ndap_evaluation_en.pdf.

Pomembno je opozoriti, da veljavni uredbi omejujeta obseg programov samo na dejavnosti razgradnje, pri čemer so izključeni ukrepi za ublažitev v energetskem sektorju, katerim je bila podpora zagotovljena v prejšnjih obdobjih. Ta prehod s financiranja zapletene kombinacije energetskih projektov in projektov razgradnje na enotna in usmerjena prizadevanja za programe razgradnje, ki temeljijo na odobrenih podrobnih načrtih razgradnje, je bil ključen pogoj za večjo učinkovitost in uspešnost.

2 CILJI

Splošni cilj uredb je zadevnim državam članicam pomagati, da varno dosežejo končno stanje razgradnje, hkrati pa ohranijo najvišje varnostne standarde.

V vseh treh primerih so programi v smislu obsega, proračuna in načrtovanja ustrezno opredeljeni, končni datumi pa so predvideni v obdobju po sedanjem obdobju financiranja. Odstranjevanje izrabljenega goriva in radioaktivnih odpadkov v globoko geološko odlagališče ni vključeno v obseg programov, ampak ga mora vsaka država članica obravnavati v svojem nacionalnem programu za ravnanje z izrabljenim gorivom in radioaktivnimi odpadki, kot je določeno v ustrezni direktivi^{8,9}.

V uredbah so opredeljeni tudi specifični cilji:

vsi trije programi:

- izvedba demontaže v turbinskih dvoranah in pomožnih zgradbah;
- varno ravnanje z odpadki razgradnje v skladu s podrobnimi načrti za ravnanje z odpadki;

programa Kozloduj in Bohunice:

- demontaža velikih komponent in opreme v reaktorskih zgradbah;

program Ignalina:

- izpraznitev sredice reaktorja v enoti 2 ter bazenov reaktorja za gorivo v enotah 1 in 2 v suho skladišče izrabljenega goriva;
- varno vzdrževanje enot reaktorja.

Izvedbeni postopki⁷ določajo osnovni scenarij za vsak program razgradnje do ustreznega končnega stanja in zagotavljajo konkretne cilje za vsak specifičen cilj.

⁷ Izvedbeni sklep Komisije z dne 7. avgusta 2014 o pravilih uporabe za programe pomoči pri razgradnji jedrskih elektrarn v Bolgariji, Litvi in na Slovaškem za obdobje 2014–2020, C(2014) 5449 final.

⁸ Direktiva Sveta 2011/70/Euratom z dne 19. julija 2011 o vzpostavitvi okvira Skupnosti za odgovorno in varno ravnanje z izrabljenim gorivom in radioaktivnimi odpadki, UL L 199, 2.8.2011, str. 48–56.

⁹ Poročilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o napredku pri izvajanju Direktive Sveta 2011/70/Euratom, popis radioaktivnih odpadkov in izrabljenega goriva na ozemlju Skupnosti ter napovedi za prihodnost, COM(2017) 236 final.

3 ORODJA

Komisija je vmesno oceno pripravila predvsem na podlagi:

- (1) zunanje študije¹⁰, ki je bila izvedena leta 2017 in je zajela poglobljen pregled dokumentacije, razgovore s ciljnim deležniki, obiske na terenu, analizo javnega posvetovanja in dodatnega ciljno usmerjenega posvetovanja, primerjalno analizo s primerljivimi instrumenti ter posvetovanje strokovnjakov;
- (2) zunanje študije¹¹, ki je bila izvedena leta 2016 in je zajela oceno predvidenih splošnih stroškov programov, skupno oceno tveganja, analizo nacionalnega financiranja in drugih virov ter analizo zanesljivosti državnih proračunov;
- (3) tematskega preverjanja postopkov za oddajo javnih naročil, ki ga je izvedel zunanji izvajalec;
- (4) notranje ocene rezultatov ukrepa periodičnega spremljanja, ki ga je izvedla Komisija, in dokumentacije, ki so jo predložili deležniki;
- (5) posebnega poročila¹² Evropskega računskega sodišča.

4 OCENA USTREZNOSTI, USKLAJENOSTI, USPEŠNOSTI, UČINKOVITOSTI IN DODANE VREDNOSTI EU

To poročilo vključuje oceno, ali bodo programi dosegli zastavljene cilje v skladu z načrtom, in priporočila za izboljšanje njihovega izvajanja. Priložen mu je delovni dokument služb Komisije, v katerem so navedene stvarne informacije in analiza.

Vsi izvajalci razgradnje v celoti izvajajo dejavnosti razgradnje. Slovaška je najbolj napredovala ter trenutno izvaja demontažo in dekontaminacijo v reaktorski zgradbi na lokaciji Bohunice. Demontaža in dekontaminacija dobro napredujeta v pomožnih zgradbah na lokacijah Kozloduj in Ignalina. Poleg tega zdaj v Litvi dobro napreduje ključen, z varnostjo povezan projekt odstranitve izrabljenega jedrskega goriva iz reaktorja vrste RBMK (podobnega reaktorju v Černobilu). Izpraznitev sredice reaktorja v enoti 2 je bila dokončana 25. februarja 2018 (tj. 15 mesecev prej, kot je bilo predvideno).

Programi bodo na splošno dosegli specifične cilje uredb po načrtu in s sredstvi, zagotovljenimi v tem večletnem finančnem okviru. Kakor so potrdili neodvisni strokovnjaki, je bila v vseh dejavnostih spremljanja opažena jasna težnja k večji učinkovitosti. Na nekaterih področjih je treba nadalje zmanjšati tveganje zamud in to vprašanje pozorno spremljati.

¹⁰ Podpora vmesni oceni programov pomoči pri razgradnji jedrskih elektrarn (*Support to the mid-term evaluation of the Nuclear Decommissioning Assistance Programmes*), končno poročilo, EY, 2017.

¹¹ Program pomoči pri razgradnji jedrskih elektrarn (NDAP) – Ocena zanesljivosti načrtov financiranja glede na gospodarsko-finančno-proračunski položaj v vsaki zadevni državi članici ter ocena ustreznosti in izvedljivosti podrobnih načrtov razgradnje (*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*), Deloitte, NucAdvisor, VVA Europe, študija, pripravljena za Evropsko komisijo, GD za energetiko, 2016.

¹² Posebno poročilo Evropskega računskega sodišča št. 22/2016 z naslovom Programi pomoči EU pri razgradnji jedrskih elektrarn v Litvi, Bolgariji in na Slovaškem: *od leta 2011 je bilo doseženega nekaj napredka, vendar ključni izzivi še prihajajo*.

Ocena je bila izvedena na podlagi petih glavnih meril: ustreznosti, usklajenosti, uspešnosti, učinkovitosti in dodane vrednosti EU.

Ustreznost

- (1) Kar zadeva večletni finančni okvir 2014–2020, so splošni in specifični cilji programov še vedno izjemno pomembni za obravnavanje potreb, ki so bile opredeljene ob pripravi večletnega finančnega okvira (tj. napredek pri razgradnji do točke, ko ga ni mogoče več preprečiti, in vzpostavitev večje varnosti).

Usklajenost

- (2) Uredbi sta skladni s politikami EU, katerih cilj je zagotoviti najvišjo raven jedrske varnosti. Pravna podlaga programov je oblikovana tako, da je povsem skladna s pravnim redom Pogodbe Euratom, zlasti na področju jedrske varnosti^{13,14} ter ravnanja z izrabljenim gorivom in radioaktivnimi odpadki⁸. To ne posega v izjemen primer finančnih sredstev EU, ki so posledica posebnih zgodovinskih dogodkov, na katerih temeljijo programi. Podpora EU je zagotovila takojšnje izvajanje strategij demontaže, omogočila hitrejšo zmanjšanje ravni radiološke nevarnosti in preprečila nastanek prevelikega bremena za prihodnje generacije, hkrati pa je delno krila obveznosti držav članic.
- (3) Države članice so z izpolnitvijo predhodnih pogojenosti oblikovale obseg programov. Zato je bilo dolgoročno ravnanje z izrabljenim gorivom in visoko radioaktivnimi odpadki izrecno izključeno iz programov, zanj pa so v skladu z Direktivo Sveta 2011/70/Euratom še naprej finančno odgovorne države članice.
- (4) Programi so skladni tudi s politikami EU na področjih, kot sta varstvo okolja in socialna zaščita.

Učinkovitost

- (5) Doslej je bil napredek dosežen v vseh treh programih in končno so bile odpravljene dolgotrajne težave, ki so se prenesle iz prejšnjega finančnega okvira. Ključne infrastrukture za ravnanje z izrabljenim gorivom in radioaktivnimi odpadki so začele delovati ali pa so v zadnjih fazah demontaže, kar je dejavnostim razgradnje dalo nov zagon.
- (6) Demontaža in dekontaminacija v turbinskih dvoranah in pomožnih zgradbah dobro napredujeta na vseh treh lokacijah. Izvajalci razgradnje so uspešno opredelili in odstranili ozka grla v postopkih.
- (7) Dosežen je bil napredek v demontaži in dekontaminaciji v reaktorskih zgradbah (nadzorovano območje) na vseh treh lokacijah, kar je skladno z ustreznimi časovnimi načrti programov in končnimi datumi.

¹³ Direktiva Sveta 2009/71/Euratom z dne 25. junija 2009 o vzpostavitvi okvira Skupnosti za jedrsko varnost jedrskih objektov, UL L 172, 2.7.2009, str. 18–22.

¹⁴ Direktiva Sveta 2014/87/Euratom z dne 8. julija 2014 o spremembi Direktive 2009/71/Euratom o vzpostavitvi okvira Skupnosti za jedrsko varnost jedrskih objektov, UL L 219, 25.7.2014, str. 42–52.

- (8) Glavni rezultati programov razgradnje so materiali, ki jih je treba ponovno uporabiti ali reciklirati, in pripravljene radioaktivni odpadki, ki jih je treba začasno uskladiščiti (začasno skladišče odpadkov) ali odstraniti. Pri vseh treh programih so bili ti rezultati doslej manjši od pričakovanih zaradi več razlogov: (i) precenjenih ciljnih vrednosti, ki so posledica negotovosti, značilnih za opredelitev lastnosti elektrarn; (ii) manjšega vložka v obrate za ravnanje z odpadki, ki se zagotovi iz dejavnosti demontaže, in (iii) tehničnih izzivov, povezanih s specifičnimi zastarelimi tokovi odpadkov. Kljub temu se je izkazalo, da postopki ravnanja z odpadki na splošno lahko zagotovijo zahtevano zmogljivost produktivnosti ob upoštevanju najvišjih varnostnih standardov.

Učinkovitost

- (9) Na začetku sedanjega večletnega finančnega okvira so zadevne tri države članice oblikovale podrobne načrte razgradnje, da bi izpolnile predhodne pogojenosti. Zajete so bile torej ocene skupnih stroškov programov, ki so bile posodobljene z vidika predhodnih težav. Komisija je leta 2016 dokončala svojo oceno teh novih načrtov in ugotovila, da so popolni, ustrezni in celoviti ter da so ocene skupnih stroškov na splošno ustrezne – kar so podprli tudi rezultati neodvisnega pregleda¹⁵ – če se raven nepredvidenih stroškov poveča na 16 %. Omejitve obsega podpore EU in osnovni stroški so bili torej jasno opredeljeni za spremljanje stroškovne učinkovitosti.
- (10) Iz analize je razvidno, da so bili v tem finančnem okviru programi na splošno izvedeni stroškovno učinkovito in da je raven postopka načrtovanja programov veliko višja.
- (11) Finančne primerjalne analize dejavnosti razgradnje so po vsem svetu še vedno izziv. Ta omejitev se kaže v težavah pri primerjanju treh programov med seboj in z drugimi programi razgradnje kljub širši uporabi mednarodne strukture za oceno stroškov razgradnje¹⁵.
- (12) V analizi so bili opredeljeni tudi glavni dejavniki, ki vplivajo na stroškovno učinkovitost.
- Upravljanje, ki se izvaja od leta 2014, je programe usmerilo k večji učinkovitosti, organizacijske spremembe pa so pozitivno vplivale na stroškovno učinkovitost.
 - Vedno večje ravni nacionalnih prispevkov so domnevno spodbudile večjo odgovornost in lastne gospodarske interese v državah članicah. Ni pa bilo dokaza, da večji delež nacionalnih prispevkov na ravni posameznih projektov pomeni večjo uspešnost.
 - Pravočasna izvedba je ključna za stroškovno učinkovitost. K stroškovni učinkovitosti sta prispevali odprava ovir, prenesenih iz prejšnjega finančnega okvira, in nadomestitev večjega števila zamud, kadar je to bilo mogoče (npr. razrešitev dolgotrajnih pogodbenih sporov v zvezi z elektrarno Ignalina). Poleg tega so deležniki programa z metodologijo prislužene vrednosti¹⁶ in naborom ključnih kazalnikov uspešnosti dobili sklop orodij za

¹⁵ Mednarodna struktura za oceno stroškov razgradnje (*International Structure for Decommissioning Costing*) (ISDC) jedrskih objektov, OECD, 2012, Agencija za jedrsko energijo, št. 7088.

¹⁶ Merilo napredka, ki zagotavlja vrednost opravljenega dela, izraženega v smislu proračuna, dodeljenega temu delu.

predvidevanje učinka zamud, pri čemer imajo možnost ublažiti ali preprečiti negativni učinek na stroške (glej na primer okvir s podatki o programu Bohunice).

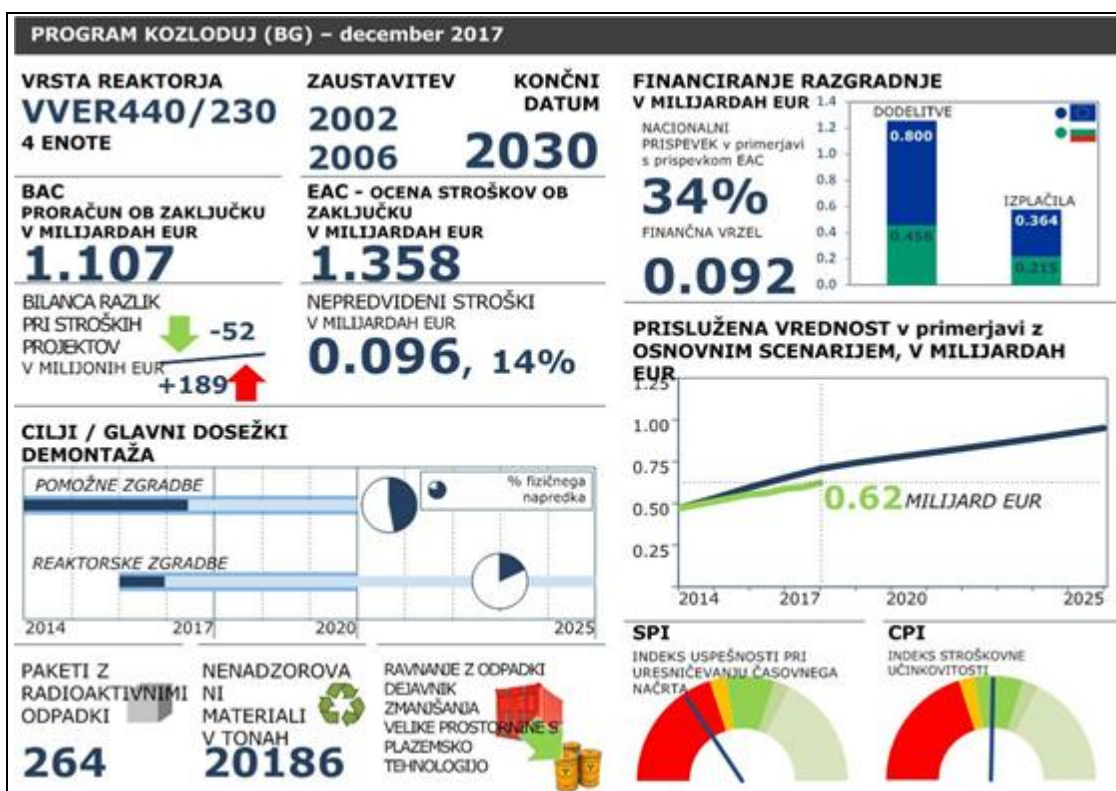
- Stroški dela so precejšnji in so sami po sebi del stroškov razgradnje, ki so odvisni od časa. Kadar delo večinoma izvajajo uslužbenci izvajalcev razgradnje, lahko nastale zamude vplivajo na stroške, zlasti kadar vplivajo na kritično pot programa, tj. njegov končni datum. Za ublažitev tega tveganja zagotavljajo strategije eksternalizacije ustrezno prožnost za prilagajanje potreb in prizadevanj. Izvajanje takih strategij dobro poteka v elektrarni Bohunice in napreduje v elektrarni Ignalina, za katero je bil leta 2017 pripravljen strukturiran načrt „naredi ali kupi“.
- Na drugi strani pa je prerazporeditev uslužbencev elektrarne (ki so bili zaposleni med obratovalno dobo reaktorjev) dobra praksa za upravljanje z znanjem, saj zagotavlja prenos ustreznih izkušenj za skrajšanje časa izvedbe. Vendar ta praksa vključuje tudi tveganje prevelikega števila uslužbencev in omejevanja prožnosti organizacij, zlasti kadar druge možnosti niso na voljo.
- S postopkom razgradnje so še vedno neločljivo povezani nekateri tehnični izzivi, trg razgradnje pa je še vedno v razvojni fazi. Zato so bili nekateri načrti izvajalcev ovirani.
- Zvišanje stroškov je bilo opaženo v zvezi s spremembami zakonodaje, med postopki regulativne odobritve pa so se v vseh treh državah povečale zamude. Odločitve o varnosti v jedrskem sektorju morajo biti sprejete neodvisno od posameznih gospodarskih dejavnikov, zato bi izvajalci razgradnje morali sodelovati z regulatorji, da lahko predvidijo tak razvoj dogodkov v regulativnem sektorju in ustrezno upoštevajo regulativne postopke pri načrtovanju projektov. V Litvi in na Slovaškem bile v zvezi s tem opredeljene nekatere dobre prakse, je pa ta težava vplivala na program Kozloduj.
- Ob upoštevanju, da so bili povsem razgrajeni samo trije izmed več kot 90 reaktorjev, ki so prenehali delovati v Evropi, so si na začetku programi morali prizadevati za večjo učinkovitost zlasti na podlagi učenja v praksi. V zvezi s tem je bila izmenjava znanja med tremi programi ključno orodje za doseganje učinkovitosti v tem večletnem finančnem okviru. Komisija je še naprej spodbujala deležnike k izmenjavi dobre prakse, zlasti med Slovaško in Bolgarijo zaradi podobnosti njunih elektrarn (reaktorji vrste VVER).

Dodana vrednost EU

- (13) Dodana vrednost programov, kakor se je razlagala v preteklosti, se z napredkom pri izvajanju seveda manjša. Od začetka programov je bila njihova dodana vrednost določena v smislu jedrske varnosti in finančne ublažitve.
- Predvidene finančne vrzeli v Bolgariji in na Slovaškem po letu 2020 ne ogrožajo dokončanja programov do načrtovanih končnih datumov.
 - V Litvi se je finančna vrzel po letu 2020 tudi zmanjšala zaradi nadaljnjih prizadevanj države. Vendar še vedno ostaja precejšnja (1,331 milijarde EUR).
 - Čeprav lahko gospodarstva vseh treh držav članic nedvomno krijejo finančne potrebe z nacionalnimi finančnimi sredstvi, bo to najpomembneje vplivalo na Litvo (0,3–0,5 % njenega letnega proračuna).

- Programi so prispevali k precejšnjemu zmanjšanju ravni radiološke nevarnosti in tveganja za širšo javnost. Najpomembnejša tveganja, povezana z jedrsko varnostjo, so bila odpravljena na Slovaškem in v Bolgariji. V Litvi poteka odstranjevanje izrabljenega goriva iz reaktorskih zgradb: ob koncu tega postopka (ki naj bi bil končan do leta 2022, vendar financiran v tem večletnem finančnem okviru) bo preostala radiološka nevarnost precej manjša, in sicer za več stopenj moči, povzročale pa jo bodo predvsem obsevane grafitne sredice.

(14) Jedrska industrija EU se odločno premika v novo fazo, za katero so značilne okrepljene dejavnosti ob koncu življenjskega cikla. Vendar so znatno napredovali samo nekateri programi razgradnje, vključno s programi Kozloduj, Igalina in Bohunice. Jasno je torej, da se industrija razgradnje še ni povsem razvila. V zvezi s tem je podpora EU za programe razgradnje v Bolgariji, Litvi in na Slovaškem zagotovila dodatno vrednost za celotno industrijo razgradnje v EU v smislu znanja in izkušenj. Izmenjava znanja in vidiki kapitalizacije programov so torej podlaga za zagotavljanje nadaljnje dodane vrednosti EU, s čimer se krepi jedrska varnost. Ta postopek se lahko nadalje izkoristi pri upravljanju obsevanega grafita, kar je po vsem svetu tehnični izziv¹⁷.



Za program Kozloduj se je leta 2017 izvedel triletni pregled v skladu z nacionalnimi pravnimi zahtevami in dobro prakso. Na podlagi informacij, ki so zdaj na voljo, je treba oceno stroškov

¹⁷ Demontiran ni bil še noben reaktor z grafitnimi sredicami, čeprav so bili pred več leti številni zaprti. Poleg Litve morajo tudi druge države članice začeti izvajati podobne projekte, saj imajo precejšnje zaloge obsevanega grafita: Združeno kraljestvo (86 000 t), Francija (23 000 t), Litva (3 800 t), Španija (3 700 t), Italija (3 000 t), Belgija (2 500 t) in Nemčija (2 000 t).

ob zaključku¹⁸ povečati za 23 %. Ker so države članice zagotovile večje nacionalne prispevke, se potrebe po financiranju po letu 2020 zdaj ocenjujejo na približno 92 milijonov EUR. V vsakem primeru pa dodeljena sredstva zagotavljajo uspešno in učinkovito uresničitev ciljev programa, ki so bili določeni v večletnem finančnem okviru 2014–2020.

Demontaža in dekontaminacija v turbinskih dvoranah in pomožnih zgradbah sta dobro napredovali in bosta končani do leta 2020.

Velik dosežek je postavitve najsodobnejšega objekta za zmanjšanje prostornine odpadkov, ki je v primerjavi s podobnimi objekti v EU izjemno zmogljiv.

V tem večletnem finančnem okviru zamude, nastale pri programu Kozloduj (glej prisluzeno vrednost v primerjavi z osnovnim scenarijem ali indeks uspešnosti pri uresničevanju časovnega načrta), za zdaj ne vplivajo na kritično pot (tj. končni datum). Vendar je projekt za demontažo sredic reaktorjev v pripravljalni fazi in še vedno ni jasno, v kolikšnem obsegu bo program Kozloduj napredoval pri uresničevanju tega cilja do leta 2020.



Program Bohunice je dosegel visoko stopnjo izvedbe: ocena stroškov ob zaključku za celoten program se je nekoliko manjšala, podpira pa jo najsodobnejši načrt za tveganja in nepredvidene stroške, ki utemljuje visoko raven zaupanja v ocene. Končne razlike v ocenah stroškov na ravni projekta tudi kažejo, da so bile splošne začetne ocene dobre kljub negotovostim, ki so neločljivo povezane s tako zahtevnimi programi.

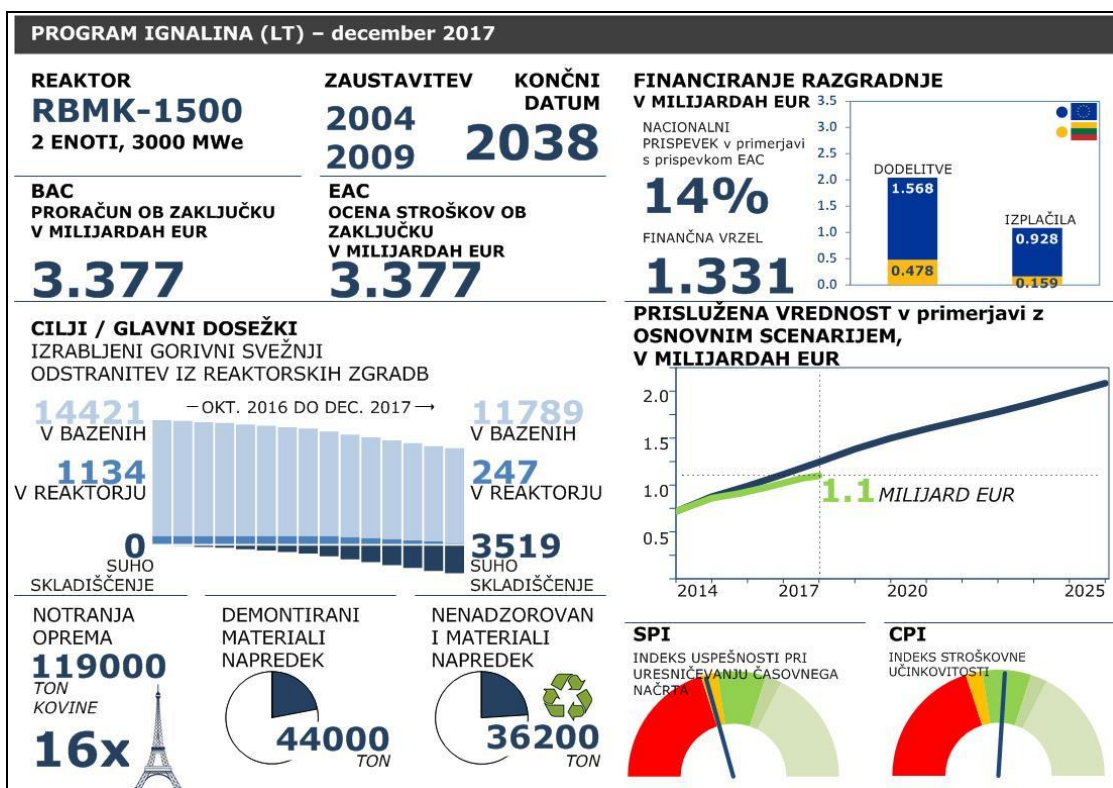
¹⁸ Ocena stroškov ob zaključku so pričakovani skupni stroški dokončanja del v zvezi s programom, ki so izračunani na podlagi doslej opravljenega dela. Proračun ob zaključku je skupna načrtovana vrednost programa (osnovni scenarij).

Demontaža in dekontaminacija v turbinskih dvoranah in pomožnih zgradbah se končujeta, zadnja naloga, tj. demontaža hladilnih stolpov (glej sliko iz novembra 2017) , pa dobro napreduje in bo končana leta 2018.

Pomembna dela v zvezi z demontažo in dekontaminacijo so bila izvedena tudi v reaktorski zgradbi kljub tehničnim izzivom v zgodnjih fazah. Kot je bilo navedeno v prejšnjih poročilih³, so nastale zamude pri dekontaminaciji primarnih hladilnih krogov v reaktorjih, ki bi lahko vplivale na končni datum razgradnje. Vendar se je izkazalo, da je struktura upravljanja ustrezna za zagotavljanje uspešnosti in učinkovitosti na podlagi zgodnjega odkrivanja težav (spremljanje, ključni kazalniki uspešnosti in metoda prislužene vrednosti) ter hitrega opredeljevanja ukrepov za ublažitev. Dejavnost je zato začela znova potekati v skladu z načrtom, izvajalec razgradnje pa je pregledal končne faze programa, s čimer je bil prepričan kakršen koli vpliv na trajanje projekta; za zdaj je še vedno potrjen prvotni končni datum (2025). To se kaže v parametrih prislužene vrednosti in indeksi (črtkana črta označuje novi osnovni scenarij in temelji na združitvi treh prihodnjih projektov končne razgradnje).



Doslej so bili povsem dekontaminirani hladilni krogi v reaktorjih. Zaradi izvedbe tega postopka je bilo za demontažo reaktorjev potrebnih manj uslužbencev, končni datum programa leta 2025 pa je še vedno poštevan.



Program Ignalina je zaradi vrste reaktorja prvi tovrsten izziv. Ocena proračuna ob zaključku programa se od leta 2014 ni spreminjala. Finančna vrzel po letu 2020 se je zmanjšala, saj se je litovska vlada nedavno politično zavezala, da bo najmanjšo raven nacionalnih prispevkov,

ki znaša 14 %, ohranila ves čas trajanja programa. Trenutno dodeljena sredstva zagotavljajo uspešno in učinkovito uresničitev ciljev programa, ki so bili določeni v večletnem finančnem okviru 2014–2020.

Glavni dosežek je odstranitev izrabljenega jedrskega goriva iz reaktorskih zgradb. Ta postopek se je začel v zadnjem četrtletju leta 2016 in je napredoval v skladu z načrti, zato bi lahko bil končan prej, kot je bilo predvideno, ne da bi bila ogrožena varnost obratovanja. Na sliki iz oktobra 2017 so prikazani uskladiščeni sodi z izrabljenim gorivom v novem objektu za začasno skladiščenje.



Demontaža in dekontaminacija v turbinskih dvoranah in pomožnih zgradbah sta dobro napredovali. Demontirane so bile velike količine opreme, pri čemer so bile v čim večji meri izkoriščene vse možnosti za ponovno uporabo in recikliranje.

V tem večletnem finančnem okviru zamude, nastale pri programu Ignalina (glej priloženo vrednost v primerjavi z osnovnim scenarijem ali indeks uspešnosti pri uresničevanju časovnega načrta), za zdaj ne vplivajo na kritično pot (tj. končni datum).

Vendar je projekt za demontažo sredic reaktorjev v pripravljalni fazi in pomeni tveganje za pravočasni razvoj programa po letu 2020.

5 OCENA UPRAVLJANJA

Struktura upravljanja je zagotovila uspešno in učinkovito izvajanje programov. Ključni dejavniki uspeha zajemajo jasne opredelitve vlog in odgovornosti ter okrepljen okvir za spremljanje.

Vloge in odgovornosti

Vsaka država članica je imenovala koordinatorja programa (namestnika ministra/državnega sekretarja), ki je odgovoren za načrtovanje, usklajevanje in spremljanje programa za razgradnjo. To je omogočilo celovit nadzor nad programom na nacionalni ravni in izboljšalo dostop Komisije do informacij v okviru njene nadzorne vloge.

V analizi so bila opredeljena tudi področja, na katerih so potrebne nadaljnje izboljšave:

- večja udeležba držav članic kot finančnih deležnic, da bi povečali njihovo odgovornost in odgovornost izvajalcev razgradnje;
- izboljšati je treba časovni načrt cikla letnega načrtovanja programov/poročanja z racionalizacijo postopkov.

Okvir za spremljanje

Za vsako državo članico so vzpostavljeni odbori z nalogami spremljanja in poročanja, ki jim soprodsedujejo predstavniki Komisije in koordinatorji programa. Odbori imajo na voljo pregled ključnih kazalnikov uspešnosti in podrobne cilje, zato da lahko usmerjajo programe na podlagi strokovne ocene in postopka sprejemanja odločitev. S podrobno opredeljenimi cilji in kazalniki (ki so jih predlagale zadevne tri države članice in jih je odobrila Komisija⁷) so bili zagotovljeni kvantitativni podatki za merjenje napredka pri uresničevanju specifičnih ciljev uredb. Poleg tega se je z metodologijo prislužene vrednosti okrepil nadzor Komisije nad uspešnostjo in učinkovitostjo, kar je imelo pozitiven učinek na nacionalni ravni.

Ta analiza ocene je zdaj priložnost za pregled kazalnikov uspešnosti, da bi:

- upoštevali dosežke in znova opredelili kazalnike, tako da bodo kazali dejanski napredek v prihajajočih obdobjih;
- olajšali primerjavo uspešnosti programov in
- zagotovili uspešno spremljanje do zaključka vseh večletnih projektov, financiranih v tem obdobju.

Sofinanciranje

Pravna podlaga za finančno podporo EU ne opredeljuje ustrezne ravni nacionalnih prispevkov. Zato se je praksa sofinanciranja nadaljevala v skladu s predpristopnimi dogovori. Čeprav je zaradi tega pristopa prišlo do negotovosti, so se v zdajšnjem finančnem okviru ravni nacionalnih prispevkov povečale na zneske, ki so navedeni v tabelah 1 in 2. V teh tabelah so prikazana izplačana in opredeljena sredstva, ki so bila akumulirana od začetka programa pomoči pri razgradnji.

Nacionalni prispevki so na splošno znotraj obsega, ki je bil opredeljen v okviru evropskih strukturnih in investicijskih skladov (skladov ESI). Poleg tega v analizi ni bil predstavljen noben dokaz, da naj bi večji delež nacionalnih prispevkov na ravni

posameznih projektov pomenil boljšo uspešnost. V zvezi s tem se zdi, da dejanska težava ni raven nacionalnih prispevkov, ampak splošno dojemanje, da programi sami na sebi niso časovno omejeni. Ker so bili obseg, čas in stroški programov oblikovani na podlagi osnovnega scenarija, je pri ugotavljanju ustrezne ravni odgovornosti ključno, da se dokonča prenos tveganj pri upravljanju (npr. povečanja v zvezi z ocenami stroškov projekta in zamudami) na države članice upravičenke.

Tabela 1 – Izplačana sredstva (izplačila končnim upravičenkam), 31. december 2017 (v milijonih EUR)

	Država članica	EU*
Kozloduj	215 (37 %)	364 (63 %)
Bohunice	185 (44 %)	240 (56 %)
Ignalina	159 (15 %)	928 (85 %)

* Vključuje prispevke drugih donatorjev.

Vir: poročila o spremljanju, EBRD, CPMA.

Tabela 2 – Opredeljena sredstva (izplačila in dodeljena sredstva), 31. december 2017 (v milijonih EUR)

	Država članica	EU*
Kozloduj	458	800
Bohunice	476	681
Ignalina	478	1 568

* Vključuje prispevke drugih donatorjev.

Vir: poročila o spremljanju, letni delovni programi, EBRD, CPMA.

Referenčna vrednost

V okviru primerjalne analize so bili izbrani trije instrumenti za primerjavo: Instrument za povezovanje Evrope, mehanizem zagotavljanja pomoči v okviru proračunske podpore in večji projekti skladov ESI. Izbrana referenčna vrednost v programih vključuje projekte, ki so zelo zapleteni, za katere so značilne tehnične inovacije ter ki imajo zelo različne sisteme vodenja in upravljanja. Primerjalna analiza je pokazala naslednje ugotovitve:

- Okvir za spremljanje uspešnosti programov je na splošno skladen z najboljšo prakso, zlasti s praksami, ki urejajo ukrepe proračunske podpore.
- Namen vseh instrumentov je zagotoviti visoko raven nacionalne odgovornosti za izvajanje projekta na podlagi zgodnjega nakupa in aktivne udeležbe držav članic.
- Dva izmed instrumentov za primerjavo sta imela jasno opredeljen okvir za sofinanciranje, ki je zajel stopnje sofinanciranja EU, jasno določene v pravni podlagi, in časovne omejitve za izplačila sredstev, da se preprečijo zamude.
- Vsi instrumenti z referenčno vrednostjo zagotavljajo okvir za načrtovanje programov, ki ne obsega le enega, temveč več let.

7 SKLEPI

V skladu s pričakovanji za ta večletni finančni okvir so Bolgarija, Slovaška in Litva uspešno in učinkovito napredovale pri razgradnji svojih reaktorjev. Zaradi zapletenosti programov je prišlo do izzivov in upočasnitev, vendar se je za sistem upravljanja vedno bolj izkazovalo, da jih lahko obvladuje. Ovire iz prejšnjih finančnih okvirov so bile odpravljene, prenesene zamude pa so se nadomestile, kolikor je bilo mogoče.

Priprava in potrditev zadevnih načrtov razgradnje leta 2014 sta bili pomemben mejnik in določene so bile omejitve programov pomoči, sčasoma pa so bile opredeljene tudi potrebe po financiranju za doseg končnega stanja razgradnje. V vmesni fazi so bile te potrebe potrjene za programa Bohunice in Ignalina; posledica pregleda načrta razgradnje, ki trenutno poteka za program Kozloduj, bo morda povečanje ocen stroškov po letu 2020.

Poleg tega so podrobno določeni cilji in kazalniki zagotovili dobro podlago za merjenje napredka pri doseganju specifičnih ciljev. Iz analize pa je tudi razvidno, da bi bilo te kazalnike primerno znova opredeliti, da bi zagotovili nadaljnje uspešno spremljanje in morebitno primerljivost med programi.

V večletnem finančnem okviru 2014–2020 dodatno financiranje ne bo potrebno. Zbiranje dolgoročno potrebnih dodatnih sredstev (po letu 2020) za program Ignalina pa zahteva skrbno spremljanje v Litvi.

Dosežene ravni nacionalnih prispevkov se zdijo primerne za vzdrževanje ustrezne učinkovitosti, niso pa navedene v pravni podlagi, zato prihaja do nepotrebnih negotovosti. S povečanjem nacionalnih prispevkov glede na prispevke EU ter opredelitvijo jasnega in formaliziranega okvira za „sofinanciranje“ (na ravni programa ali projekta) bi najverjetneje še naprej spodbujali večjo nacionalno odgovornost in lastne gospodarske interese upravičenk. Poleg tega bi izrecen prenos tveganj (prekoračitev stroškov, zamude) na zadevne države članice imel večji učinek v zdajšnjem okviru.

Analiza je tudi pokazala, da bodo zaradi finančnih sredstev EU v tem večletnem finančnem okviru na lokacijah dosežene veliko višje ravni varnosti. Glavni pričakovani dosežki na tem področju zajemajo:

- v Bolgariji: stalen napredek pri izgradnji nacionalnega odlagališča, ravnanje z zastarelimi odpadki ter začetek večjih del v zvezi z demontažo in dekontaminacijo v reaktorskih zgradbi;
- na Slovaškem: končna demontaža sredic reaktorjev;
- v Litvi: stalen napredek pri izpraznitvi in priprave za demontažo obsevane grafitne sredice, ki je prvi tovrsten in največji projekt doslej.
- Na podlagi rezultatov te ocene Komisija meni, da se v tem večletnem finančnem okviru teh ukrepov ne bi smelo spreminjati ali začasno ustavljati. Specifični cilji (člen 2(2) uredb) še naprej veljajo, izvedbene postopke pa bi bilo po možnosti treba pregledati, da bi se upoštevale pridobljene izkušnje. Cilj vsake take posodobitve bi morala biti okrepitev vloge odborov za spremljanje in koordinatorja programa ter nadaljnje izboljšanje sistema upravljanja, tako da se racionalizira cikel upravljanja programov, izpopolni vsebina dokumentov za

načrtovanje programov in spremljanje ter posodobijo in izboljšajo cilji in kazalniki za večletne ukrepe za obdobje po letu 2020.