



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 26.10.2004
KOM(2004) 719 končno

—

**SPOROČILO KOMISIJE
EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU**

Poročilo o uporabi finančnih sredstev, namenjenih za razgradnjo jedrskih elektrarn

1. OZADJE

V okviru razprav o Direktivi Evropskega parlamenta in Sveta 2003/54/ES¹ z dne 26. junija 2003 o skupnih pravilih za notranji trg z električno energijo, se je Evropski parlament spraševal o možnem izkrivljanju konkurence, ki bi ga povzročilo slabo upravljanje s finančnimi sredstvi, namenjenimi za razgradnjo in ravnanje z jedrskimi odpadki.

Ob tej priložnosti je Komisija poudarila, da je financiranje razgradnje v okviru notranjega trga za elektriko zelo pomembno. Vendar pa je opozorila, da bi se bilo treba tega vprašanja lotiti s pomočjo ustreznih instrumentov Skupnosti in ne z direktivo, ki zadeva skupna pravila za notranji trg z električno energijo. Komisija je menila, da ponuja Pogodba Euratom ustrezen okvir. Direktiva o skupnih pravilih za notranji trg z električno energijo je bila tako sprejeta z vključitvijo dveh izjav, ki izražata politično obvezo institucij Skupnosti glede spoštovanja zdrave konkurence na trgu z električno energijo.

Medinstitucionalna izjava

„Evropski parlament, Svet in Komisija poudarjajo, da morajo države članice zagotoviti, da so finančna sredstva za razgradnjo in ravnanje z odpadki, ki se nadzirajo znotraj držav članic, dejansko uporabljena za namene, za katere so bila ustvarjena, ter da se z njimi upravlja transparentno, da se tako prepreči morebiten nastanek ovir, ki bi onemogočale lojalno konkurenco na trgu z energijo.“

Izjava Komisije

„Komisija poudarja potrebo po zagotovitvi, da se s sredstvi, ustvarjenimi za razgradnjo in ravnanje z odpadki, ki se nanašajo na cilje Pogodbe Euratom, upravlja transparentno in da so uporabljena izključno v ta namen.“

V ta namen namerava Komisija v okviru pristojnosti, ki ji jih podeljuje Pogodba Euratom, objaviti letno poročilo o uporabi sredstev, namenjenih za razgradnjo in ravnanje z odpadki. Pazila bo predvsem na to, da se pomembne določbe zakonodaje Skupnosti uporabljajo v celoti.

Razgradnja je zapleten tehnični postopek, ki zahteva precejšnja finančna sredstva. Sredstva, potrebna za sanacijo območja jedrske elektrarne, so trenutno ocenjena na približno 10 do 15 % stroškov začetne investicije za razgradnjo posameznega reaktorja. Z upoštevanjem predvidenih zneskov in kljub njihovi kasnejši uporabi za razgradnjo, mora upravljavec že od začetka operativnega obdobja jedrske elektrarne upoštevati tako tehnološke, socialne in ekonomske vidike proizvodnih stroškov kot tudi finančno sposobnost celotnega projekta, vključno z razgradnjo opreme. Stopnja investicije bo pogojena z izbrano strategijo upravljanja.

Ne glede na način, ki ga bodo upravljavci jedrske elektrarne izbrali za zbiranje sredstev, ni vprašljivo samo komercialno upravljanje s temi sredstvi. Kljub temu ni lahko postaviti meje med postopki, ki izhajajo iz „normalnega“ upravljanja s sredstvi ter postopki, ki lahko vodijo

¹ UL L 16, 23.1.04, str. 74.

v izkrivljanje konkurence na notranjem trgu z električno energijo. Zato se legitimno zastavlja vprašanje, katere so možne vrste investicij. Ne zdi se normalno, da bi se takšna sredstva lahko uporabila za kapitalsko udeležbo med konkurenčnimi podjetji.

Zavedajoč se možnih izkrivljanj konkurence na notranjem trgu z električno energijo je Komisija že leta 2002 v svojem sporočilu z naslovom „Jedrska varnost v Evropski uniji“ poudarila, da bi se za oblikovanje, izračunavanje in upravljanje s finančnimi sredstvi, namenjenimi razgradnji, morala uporabiti posebna pravila, ki bi preprečevala uporabo teh sredstev v druge namene. Predlog direktive o določitvi osnovnih obveznosti in splošnih principov na področju varnosti jedrskih elektrarn, ki ga je Komisija sprejela 30. januarja 2003, je ta mehanizem prevedel v zakonsko obvezujoče določbe.

To poročilo izpolnjuje obvezo glede objave poročila o uporabi finančnih sredstev, namenjenih za razgradnjo jedrskih elektrarn, ki si jo je Komisija naložila s sprejemom direktive o notranjem trgu za električno energijo.

2. METODOLOGIJA

Komisija je za pripravo poročila 28. aprila 2004 14 državam z jedrskimi elektrarnami izmed držav članic in držav pristopnic poslala pismo, v katerem je zahtevala podrobnosti glede uporabe finančnih sredstev, namenjenih razgradnji. V stik je stopila z naslednjimi državami: Belgijo, Češko, Finsko, Italijo, Litvo, Madžarsko, Nemčijo, Nizozemsko, Slovaško, Slovenijo Španijo, Švedsko in Združenim kraljestvom.

Komisija je tem državam poslala informacije v njeni lasti o uporabi teh finančnih sredstev ter države zaprosila za potrditev njihove točnosti. Poleg tega jih je prosila, da ji posredujejo vse pomembne dodatne informacije. Države je predvsem prosila za informacije o izbranem načinu upravljanja; načinu, kako vlada nadzoruje ustreznost sredstev glede na potrebe in oceno stroškov razgradnje.

Z izjemo Italije so vse ostale zaprosene države članice odgovorile na zahteve Komisije. Treba je poudariti, da so države članice sicer lojalno sodelovale s Komisijo, a so se po večini omejile le na potrditev oziroma manjše popravke informacij, ki jim jih je posredovala Komisija. Komisija torej ni dobila dodatnih informacij, ki bi ji omogočile bolj jasno sliko glede uporabe finančnih sredstev, namenjenih razgradnji.

3. REZULTATI

Informacije, ki so jih poslale države članice, razkrivajo zelo različne razmere, tako v strategijah razgradnje kot v izbranih načinih upravljanja finančnih sredstev. Tabela v prilogi povzema informacije, ki so jih poslale zaprosene države.

3.1. Strategije razgradnje

a) Takojšna razgradnja

Šest držav je izbralo strategijo takojšne razgradnje po zaprtju jedrske elektrarne. In sicer Nemčija, Španija, Finska, Italija, Litva in Slovenija. Glede na to izbiro bodo precejšna finančna sredstva morala biti zagotovljena takoj po začetku postopkov razgradnje.

Treba je poudariti, da je primer Litve poseben, ker morajo dve enoti jedrske elektrarne Ignalina zapreti predčasno, kot je bilo dogovorjeno v pristopnih pogajanjih z Evropsko unijo. Litva se je dejansko obvezala, da bo enoto 1 jedrske elektrarne Ignalina zaprla do leta 2005 in enoto 2 najkasneje do 31. decembra 2009. Te obveze glede zaprtja so bile v okviru protokola št. 4 vključene v Akt o pristopu, ki je začel veljati 1. maja 2004. Upoštevajoč s preteklostjo pogojen položaj in bližino datuma zaprtja Litva ni mogla biti sama kos položaju. Leta 2001 je bil zato ustanovljen posebni mednarodni sklad za razgradnjo jedrske elektrarne Ignalina, ki ga upravlja Evropska banka za obnovo in razvoj (EBOR). Evropska unija prispeva največji delež v sklad. Da bi bil upoštevan izjemen značaj tega zaprtja, se je Evropska unija iz solidarnosti do Litve odločila, da v finančno perspektivo 2007–2013 vključi financiranje Skupnosti. Glede na to je treba poudariti, da je Komisija 29. septembra 2004 sprejela predlog uredbe za uvedbo tega financiranja.

b) Odložena razgradnja

Štiri države članice so se odločile za strategijo odložene razgradnje. In sicer Madžarska, Nizozemska, Češka in Slovaška. Za to strategijo ni potrebno zagotoviti tolikšnih zneskov takoj po zaprtju jedrske elektrarne kot pri takojšnji razgradnji. V bistvu bodo naprave izolirane več let, dokler se ne bo znižala stopnja radioaktivnosti. Zato pa je treba nujno zagotoviti, da bodo s pomočjo izbranega načina upravljanja finančna sredstva razpoložljiva in ustrezna, ko bo čas za to.

Jedrska elektrarna Bohunice V1 na Slovaškem mora biti prav tako zaprta predčasno, kot je bilo dogovorjeno v pristopnih pogajanjih. Enota 1 in 2 te jedrske elektrarne se morata zapreti najkasneje do 31. decembra 2006 oziroma 31. decembra 2008. Posledice predčasnega zaprtja so bile obravnavane v enakem duhu kot za Litvo. Ustanovljen je bil posebni sklad, ki ga upravlja EBOR, in Evropska unija se je prav tako odločila, da vključi financiranje Skupnosti v finančno perspektivo 2007–2013. Komisija je 29. septembra 2004 sprejela predlog Uredbe za uvedbo tega financiranja.

Štiri države se še niso odločile glede končne strategije razgradnje. In sicer Belgija, Francija, Švedska in Združeno kraljestvo.

3.2 Upravljanje s finančnimi sredstvi

a) Zunanje upravljanje

Deset držav članic se je odločilo za zunanji način upravljanja, torej ločeno od računovodskih izkazov upravljavca jedrske elektrarne. In sicer Češka, Finska, Italija, Litva, Madžarska, Nizozemska, Slovaška, Slovenija, Španija in Švedska.

Ta način upravljanja zagotavlja največjo transparentnost in verjetno najboljšo garancijo glede končne uporabe finančnih sredstev, zlasti v primeru stečaja upravljavca.

b) Notranje upravljanje

V Franciji in Nemčiji so sredstva, namenjena za razgradnjo, v obliki rezervacij zapisana v račune proizvajalcev električne energije. Ta način upravljanja omogoča zelo fleksibilno uporabo sredstev. To pomeni, da ista enota, v tem primeru upravljavec jedrske elektrarne, nosi finančno in tehnično odgovornost.

Vendar pa takšen način upravljanja ni tako transparenten kot zunanje upravljanje. Ne zagotavlja namreč, da bodo sredstva razpoložljiva, ko bo potrebno, oziroma da se jih lahko uporabi le za namene, za katere so bila ustvarjena. S tehničnega vidika so možnosti uporabe teh sredstev zelo široke in bi lahko privedle do nekonkurenčnega ravnanja na notranjem trgu z električno energijo.

c) Drugi načini upravljanja

Belgija se je odločila za izvirno rešitev. Do leta 2003 so bila finančna sredstva na računih upravljavca jedrske elektrarne. Od sprejetja zakona 11. aprila 2003² ta sredstva ostajajo na računih upravljavca jedrske elektrarne v obliki rezervacij, v katerih ima država „zlati delež“ in tako sme uporabiti veto, če oceni, da bi upravljanje lahko ogrozilo varnost sredstev.

V Združenem kraljestvu so se upravljalci jedrskih elektrarn odločili za različne načine. Pri jedrski elektrarni BNFL ostajajo finančna sredstva na internih računih, a so upravljana ločeno od splošne investicijske politike družbe. Britanska vlada napoveduje, da bodo sredstva v prihodnje prenešana na „Nuclear Decommissioning Authority“³ Položaj British Energy je zaradi prestrukturiranja podjetja bolj zapleten. Ustanoviti bi bilo treba nov sklad, v katerega bi prispevala država. Vendar morajo za to shemo dobiti še dovoljenje britanskih oblasti. Zanimivo pa je, da je že bila potrjena na ravni Skupnosti.

4. SKLEPI

Razgradnja jedrskih elektrarn bo v prihodnjih letih vse pomembnejše vprašanje. Predvidevamo lahko, da bo do leta 2025 razgrajenih med 50 in 60 reaktorjev od 155 trenutno delujočih v razširjeni Evropski uniji.

Financiranje razgradnje je zapleteno vprašanje, ki se ga lahko razume z različnih vidikov. Glavni namen finančnih sredstev za razgradnjo je zagotovitev, da se bo razgradnja lahko izvedla, ko bo čas za to, in sicer ob spoštovanju visoke ravni jedrske varnosti. Razgradnja jedrske elektrarne, ki bi zaradi pomanjkanja ustreznih finančnih sredstev potekala v slabih pogojih, bi lahko imela velike radiološke posledice. Komisija se je zato odločila, da v svojem predlogu direktive o določitvi temeljnih obveznosti in splošnih načel na področju jedrske varnosti to vprašanje obravnava v okviru poglavja 3 Pogodbe Euratom, ki se nanaša na varovanje zdravja. Ukrepe glede financiranja razgradnje je treba določiti v skladu s Pogodbo Euratom; če pa ti ukrepi niso nujni za oziroma presegajo cilje Pogodbe Euratom ali izkrivljajo oziroma ogrožajo konkurenco na skupnem trgu, jih je treba določiti z vidika Pogodbe EU.

Komisija meni, da bi bilo od držav članic treba dobiti več informacij, da bi se lahko oblikovalo bolj utemeljeno mnenje o dejanskem financiranju razgradnje v razširjeni Uniji. Ker so razmere med državami članicami zelo različne, bo treba ukrepati v smeri pridobivanja natančnejših informacij, ki bodo omogočale jasnejšo sliko o tako bistvenih elementih, kot so način izračuna stroškov razgradnje, ustreznost zbranih sredstev, garancija o razpoložljivosti sredstev, ko bodo potrebna, ali upravljanje z njimi.

² Zakon o rezervacijah, oblikovanih za razgradnjo jedrskih elektrarn in upravljanje obsevanih cepljivih snovi iz teh jedrskih elektrarn.

³ Javni organ, zadolžen za določitev strategije razgradnje v Združenem kraljestvu. Nuclear Decommissioning Authority bi morala začeti poslovati 1. aprila 2005

Razlike med državami članicami močno izhajajo iz zgodovinskih razlogov, iz ekonomskega okvira pred uveljavitvijo notranjega trga z električno energijo. Ta je namreč povečal potrebo po transparentnosti in usklajenosti pri upravljanju s temi finančnimi sredstvi. Zato je treba od držav članic dobiti podrobnejše in bolj strukturirane informacije. Stiki, ki so bili vzpostavljeni za oblikovanje prvega poročila, se bodo tako nadaljevali z namenom vzpostavitve metodologije, ki bo omogočala pomembne primerjave med različnimi državami članicami.

To neizogibno osnovno delo bo na koncu omogočilo uskladitev metod financiranja razgradnje v Evropski uniji. Unija je namreč obvezana zagotoviti, da se z zbranimi sredstvi upravlja v skladu z zakonodajo Skupnosti. Glede na trenutno zakonodajo lahko Komisija v posebnih primerih posreduje in preveri posamezne razmere. Njeno posredovanje je tako reaktivno, ni pa proaktivno.

Po mnenju Komisije je treba določiti najustreznejše ukrepe, da se zagotovi razpoložljivost finančnih sredstev, oblikovanih za potrebe razgradnje, ko bo to potrebno, da bodo postopki razgradnje izvedeni ob spoštovanju visoke ravni jedrske varnosti in da se bo s sredstvi upravljalo transparentno.

V ta namen in dokler Svet ne sprejme pravno obvezujočih instrumentov za področje jedrske varnosti in upravljanja z radioaktivnimi odpadki, namerava Komisija v letu 2005 na osnovi Pogodbe Euratom predstaviti priporočilo, v katerem bo od držav članic zahtevala, da sprejmejo potrebne ukrepe, da se zagotovi:

- zbiranje finančnih sredstev v obdobju obratovanja jedrske elektrarne, da se bo med postopki razgradnje ohranjala visoka raven jedrske varnosti;
- razpoložljivost in ustreznost tako zbranih sredstev, ko bo potrebno, za kritje stroškov postopkov razgradnje;
- uporaba sredstev za namene, za katere so bila ustvarjena, in transparentno upravljanje z njimi.

PRILOGA

SYNTHESE PAR ETAT MEMBRE

COUNTRY	MODE OF FUND MANAGEMENT	POSSIBLE USE OF FUNDS	ESTIMATED NEEDS (Future or total) (ie past and future)	AMOUNT PRESENTLY AVAILABLE IN THE FUND	SOURCES OF FUND CONTRIBUTION	REMARKS
LITHUANIA	Centralised (blocked) State Fund independent from plant operator	National fund: Decommissioning and radwaste management related including social consequences IIDSF: decommissioning + consequential measures of early closure.	1 Billion €	69 Million € (2004) in National Fund (11-14 Million € annual contributions) IIDSF: 285M € (1999 prices) for 2004-2006 period.	National Fund: 6 % of Ignalina NPP revenues. IIDSF: EC + other donors,	Also contributions from International Ignalina Decommissioning Support Fund (IIDSF). Late established National Fund and annual contributions to it are insufficient to meet liabilities.
SLOVAKIA	Centralised (blocked) State Fund independent from operator	Decommissioning, spent fuel and radwaste management and disposal related costs.	3.6 Billion €	State Fund (active since 1995) 317,94 M € as of 31.03.2004: IBDSF: 90 M € (2004-2006)	a) Contributions from nuclear operators b) Grants from State budget c) Penalties imposed by Nuclear Regulator d) Interest from Fund deposits.	Also contributions from International Bohunice Decommissioning Support Fund (IBDSF) due to the consequences of early closure of units 1 and 2.
SWEDEN	Nuclear Waste Fund (managed by the State) independent from operator	Decommissioning, spent fuel and radwaste management and disposal related costs.	63 Billion SEK (2003 price level, 13 billions already spent)	29 billion SEK (beginning of 2003)	Electricity price from nuclear origin	
FINLAND	State Nuclear Waste Management Fund holds and manage funds independent from operator	Decommissioning, spent fuel and radwaste management and disposal related costs. Contributors are entitled to borrow money from the fund against securities	1.3 Billion € (2004) (future liabilities)	1.3 Billion € (2004) (to cover all future liabilities)	Contributions from nuclear operators plus interest generated by the fund	
SPAIN	State company ENRESA holds and manage fund independent from operators	Decommissioning, spent fuel and radwaste management and disposal related costs	Total 11.5 Billion € (2004 value) Decommissioning of NPPs only: 2.3 Billions € (2004 value)	1.73 Billion € (31/12/2003)	Electricity price	

SLOVENIA	External. Managed by a specific agency	Decommissioning, spent fuel and radwaste management and disposal related costs	1.2 Billion €	Slovenian Fund 104 Million € (end 2003) Croatia shall form its own decommissioning fund	Levy on the produced electricity	Decommissioning and disposal of radwaste and spent fuel is a joint responsibility in equal shares of Slovenia and Croatia
ITALY	External. Managed by a State owned company: SOGIN also responsible for dismantling works		2.6 Billion € (2002) for power reactors plus 630 Million € (2002) for fuel cycle research plants.		Levy on the price of electricity added to the resources accumulated by ENEL and already transferred to the fund	All nuclear plants already permanently shut down and in the process of decommissioning
CZECH REPUBLIC	Dedicated Nuclear Account (NA) managed by the Ministry of Finance. Verification of cost estimates and withdrawal of funds from the NA monitored by State organisation: RAWRA independent from operators	Decommissioning, spent fuel and radwaste management and disposal related costs	860 Million € (1999) for decommissioning only 1550 Million € (1999) for disposal of spent fuel and high level waste		Electricity price	
HUNGARY	Central Nuclear Financial Fund in a dedicated Treasury account, managed by the Hungarian Atomic Energy Authority independent from operators. A Public Agency (PURAM) is responsible for the D & WM activities	Decommissioning, spent fuel and radwaste management and disposal related costs	1.4 Billion € (2003) for decommissioning + 1.7 Billion € (2003) for waste management including disposal	~60 Millions €	Electricity price, contributions from radwaste producers and State central budget	
NETHERLANDS	Funds for waste management transferred under 2002 agreement to the State together with ownership of responsible company COVRA. Operators have to make financial provisions for decommissioning requirements	Decommissioning, spent fuel and radwaste management and disposal related costs	180 Millions € (present value) for spent fuel management and decommissioning of Dodewaard. 145Million € for dismantling of Borssele 1270 Million € for COVRA fund	120 Million € (Dec. 2001) in Borssele fund Dodewaard fund under review	Contribution from nuclear operators and radwaste producers	Dodewaard out of operation since 1997. Borssele expected to be shut down in 2013

BELGIUM	Before the law of April 2003: Provisions within the books of the electricity producers (i.e. internal) After 11.04.2003: Funds in Nuclear Provision Company (in which the State has a golden share giving the right to veto)	Decommissioning costs. The nuclear provision company can lend up to 75% of the total amount to the nuclear operators at industrial interest rates.	Slightly higher than 12% of investment costs.	By the end of 2003 all past provisions have been transferred to the Nuclear Provision Company. Nuclear operators pay each year a contribution to cover at the end of industrial operation (i.e. at least 40 years) the discounted dismantling costs.	Electricity price.	Recent shifts towards a management of the fund more independent from operators.
UNITED KINGDOM	There are three main nuclear operators: BE (private) and BNFL and UKAEA (public sector). There is not a single common regime for funding. BNFL: Internal not segregated fund but a Nuclear Liabilities Investment Portfolio earmarked for that purpose. BE: Internal independent Nuclear Generation Decommissioning Fund (NGDF). Under a new scheme presently under discussion a Nuclear Decommissioning Authority(NDA) would be responsible for securing the discharge of all public sector liabilities on civil public sector sites (i.e. owned by BNFL and UKAEA). Under a BE's restructuring plan, pending EC approval, the NGDF would be subsumed within new Nuclear Liabilities Fund (NLF).		BE's estimated nuclear liabilities (as of 31.03.2003 discounted at 3% per annum): £ 3.3 Billion for contracted spent fuel liabilities and £ 1.0 Billion for uncontracted spent fuel liabilities. NDA's estimated total undiscounted future expenditure on discharging nuclear liabilities : ~£ 50 Billion (~80% BNFL and 20% UKAEA liability share)	BE contributes around £ 18 Million per annum to the NGDF, which as of 31.03.2003 amounts to £ 334 Million. Under proposed BE's restructuring plan , BE would contribute to the NLF: £ 20 Million a year for the 15 BE reactors(adjusted for inflation); £ 275 Million of new bonds; £ 150,000 per tonne/ U loaded into Sizewell B; and 65% of BE's free cash flow.	Nuclear operators and Government contributions (historic spent fuel liabilities)	Recent shifts towards a management of the funds more independent from operators.

GERMANY	Internal. Contingency reserves in operator's accounts and tax deductible.	No constraints on the allocation of reserves except the due care principle.	25 Billion € (decommissioning costs only) not including research reactors and those inherited from the former GDR.		In tax balance sheet funds for decommissioning accumulated in equal instalments over 25 years and discounted at 5.5%. Radioactive waste management funds constituted in proportion to the generated radwaste and discounted also at 5.5%	
FRANCE	Not separated Internal to the operator. EDF is fully responsible for its management. These provisions are tax deductible.	In addition to decommissioning the provisioned amounts have been used to reduce the company debt and to invest in new assets and to fund dedicated assets (bonds & equity)	Decommissioning cost estimated at 258.86 € (1998) per installed Kw. Decommissioning cost equal to 15% construction costs and discounted at 3%. Provision are calculated for 40 years operation and regularly re-evaluated.	Total provision at the end of 2003 for NPP's decommissioning : 9.4 Billion €. End of fuel cycle provision: 13.9 Billion € (i.e. 10.2 Billion € for reprocessing and 3.7 Billion € for disposal of waste fuel)	Provisions in the operator's (EDF) accounts.	