



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

POREVIZIJSKO POROČILO

Popravljalni ukrepi pri reviziji učinkovitosti strateškega načrtovanja dolgoročnega izkoriščanja jedrske energije za proizvodnjo električne energije in načrtovanja proizvodnje električne energije v jedrskih elektrarnah



2020

POSLANSTVO

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih razkritjih poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi uporabniki javnih sredstev izboljšajo svoje poslovanje.



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

POREVIZIJSKO POROČILO

Popravljalni ukrepi pri reviziji učinkovitosti strateškega načrtovanja dolgoročnega izkoriščanja jedrske energije za proizvodnjo električne energije in načrtovanja proizvodnje električne energije v jedrskih elektrarnah

Številka: 3262-3/2016/128

Ljubljana, 30. januarja 2020

1. UVOD

V revizijskem poročilu o učinkovitosti strateškega načrtovanja dolgoročnega izkoriščanja jedrske energije za proizvodnjo električne energije in načrtovanja proizvodnje električne energije v jedrskih elektrarnah v obdobju od leta 2006 do leta 2016¹ je Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) izreklo mnenje, da Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) pri tem *ni bila učinkovita*, Ministrstvo za infrastrukturo (v nadaljevanju: ministrstvo), upravljavec kapitalskih naložb države in GEN energija, d. o. o., Krško (v nadaljevanju: Gen energija) pa so bili pri tem *delno učinkoviti*.

Ker vse razkrite nesmotnosti niso bile odpravljene med revizijo, je računsko sodišče od vlade, ministrstva, Slovenskega državnega holdinga, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: SDH) in Gen energije zahtevalo predložitev odzivnih poročil.

Vlada, SDH in Gen energija so v predpisanih rokih računskemu sodišču predložili odzivna poročila. Ministrstvo je računskemu sodišču predložilo odzivno poročilo po pozivu za predložitev odzivnega poročila². V odzivnih poročilih, ki so jih s podpisom in pečatom potrdile odgovorne osebe:

- Stojan Tramte, generalni sekretar vlade,
 - mag. Bojan Kumer, državni sekretar ministrstva, po pooblastilu mag. Alenke Bratušek, ministrice,
 - Gabrijel Škof, predsednik uprave SDH, in
 - Martin Novšak, generalni direktor Gen energije, in Danijel Levičar, poslovni direktor Gen energije,
- so predstavljeni popravljalni ukrepi.

V porevizijskem postopku smo pregledali odzivna poročila ter preizkusili verodostojnost in zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov.

V tem poročilu:

- predstavljamo nesmotnosti, ki so bile razkrite v revizijskem poročilu in so zahtevale ukrepanje,
- povzemamo popravljalne ukrepe in
- izrekamo mnenje o zadovoljivosti popravljalnih ukrepov.

¹ [URL: http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2019/DrugiBlok_NEK/DrugiBlokNEK_SP06-16.pdf], 16. 12. 2019.

² Ker ministrstvo do predpisanega roka ni predložilo odzivnega poročila, mu je računsko sodišče posredovalo poziv za predložitev odzivnega poročila. Ministrstvo je 30. 12. 2019 računskemu sodišču predložilo odzivno poročilo.

2. NESMOTRNOSTI IN POPRAVLJALNI UKREPI

2.1 Vlada Republike Slovenije

2.1.1 Sprejem stališča o prihodnosti jedrske energije kot vira za proizvodnjo električne energije v Energetskem konceptu Slovenije

2.1.1.1 Opis nesmotrnosti

V točki 2.1.4 revizijskega poročila smo ugotovili, da vlada v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni v zadostni meri spodbujala in usmerjala aktivnosti ministrstva za pripravo novega nacionalnega energetskega programa, iz katerega bi bilo jasno razvidno, ali se bo nadaljevalo izkoriščanje jedrske energije za proizvodnjo električne energije v Republiki Sloveniji in ali bo s tem možnost izgradnje drugega bloka Nuklearne elektrarne Krško (v nadaljevanju: drugi blok NEK) sprejemljiva. S tem vlada ni zagotovila pogojev za strateško načrtovanje Gen energije, saj ta zaradi odsotnosti državne strategije na področju energetike, ki bi morala biti opredeljena v nacionalnem energetskem programu, ni mogla realno pripraviti svojih strateško-razvojnih načrtov, v katerih so načrtovane dolgoročne naložbe.

Vlada je morala v odzivnem poročilu izkazati, da je zagotovila proučitev poročila Gen energije o opravljenih ekonomskih in ostalih strokovnih analizah, pridobljenega od upravljavca kapitalskih naložb, in pripravila načrt aktivnosti z opredelitvijo aktivnosti, odgovornih oseb in rokov za sprejem stališča, ali bo v prihodnosti jedrska energija vir za proizvodnjo električne energije, in vključitev tega stališča v predlog Energetskega koncepta Slovenije (v nadaljevanju: EKS) ter posredovanje predloga EKS v sprejem Državnemu zboru Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor).

2.1.1.2 Izkazani popravljalni ukrep

Vlada je v odzivnem poročilu navedla, da se je seznanila s poročilom Gen energije o opravljenih ekonomskih in drugih strokovnih analizah v zvezi z drugim blokom NEK. Vlada je navedla, da predhodna ocena na podlagi pregleda navedenega poročila in priložene dokumentacije kaže, da Gen energija opravljene analize ocenjuje kot zadostno podlago za sprejem strateške odločitve glede nadaljnega dolgoročnega izkoriščanja jedrske energije.

Vlada je v odzivnem poročilu pojasnila, da je 1. 3. 2018 potrdila predlog Resolucije o Energetskem konceptu Slovenije (v nadaljevanju: predlog EKS) in ga poslala v sprejem državnemu zboru. Zaradi predčasne razpustitve državnega zbora predlog EKS ni bil obravnavan. Ker je prišlo v drugi polovici leta 2018 do sprejetja zakonodaje Evropske unije, ki vpliva na načrtovanje dolgoročnega razvoja na področju energetike, vlada meni, da je treba omenjeni predlog EKS celostno prenoviti.

V skladu z Uredbo (EU) 2018/1999 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o upravljanju energetske unije in podnebnih ukrepov, spremembi uredb (ES) št. 663/2009 in (ES) št. 715/2009 Evropskega parlamenta in Sveta, direktiv 94/22/ES, 98/70/ES, 2009/31/ES, 2009/73/ES, 2010/31/EU, 2012/27/EU in 2013/30/EU Evropskega parlamenta in Sveta, direktiv Sveta 2009/119/ES in (EU) 2015/652 ter razveljavitvi Uredbe (EU) št. 525/2013 Evropskega parlamenta in Sveta³ (v nadaljevanju: uredba EU 2018/1999), ki državam članicam predpisuje obveznost sprejetja celovitih nacionalnih podnebnih in energetskih načrtov (v nadaljevanju: NEPN) in obveznost sprejetja dolgoročnih strategij zmanjševanja emisij toplogrednih plinov do leta 2050 (v nadaljevanju: dolgoročna strategija zmanjševanja TGP do 2050), Ministrstvo za okolje in prostor pripravlja dolgoročno strategijo zmanjševanja TGP do 2050.

V skladu z določili uredbe EU 2018/1999 in njene priloge IV bo morala dolgoročna strategija zmanjševanja TGP do 2050 med drugim vsebovati tudi ocenjeni verjetni delež energije iz obnovljivih virov v porabi končne energije do leta 2050 in oceno verjetne porabe energije do leta 2050. Poleg tega bo morala dolgoročna strategija zmanjševanja TGP do 2050 za posamezni sektor⁴, tudi za sektor energetskega sistema, vsebovati oceno prihodnjega zniževanja emisij in rabe energije, kar vsebinsko zajema tudi rabo električne energije. Brez odločitve o predvidenih tehnologijah (na primer: 100 odstotkov obnovljivih virov energije oziroma kombinacije obnovljivih virov energije in drugega bloka NEK) ne bo mogoče oceniti potrebnih naložb in njihovega financiranja, kot je to predvideno v točki 3 priloge IV uredbe EU 2018/1999. Vlada je v odzivnem poročilu še navedla, da se pri pripravi dolgoročne strategije zmanjševanja TGP do 2050 ne bo mogoče izogniti opredelitvi, ali bo v prihodnosti jedrska energija vir za proizvodnjo električne energije ter da bo moral biti prenovljeni EKS pripravljen v skladu s sprejeto dolgoročno strategijo zmanjševanja TGP do 2050, saj vsebinsko pokriva del ukrepov za doseganje ciljev dolgoročne strategije.

Vlada je pripravila načrt aktivnosti, kar je predstavljeno v tabeli 1.

³ UL L, št. 328/1 z dne 21. 12. 2018.

⁴ Sektorji so: energetski sistem, industrija, promet ter kmetijstvo in raba zemljišč, sprememba rabe zemljišč in gozdarstvo.

Tabela 1: Načrt aktivnosti

Opredelitev aktivnosti	Odgovorna oseba	Rok
Sprejetje dolgoročne strategije zmanjševanja TGP do 2050 v skladu z uredbo EU 2018/1999	Ministrstvo za okolje in prostor generalni direktor, pristojen za podnebne spremembe	julij 2020
Priprava posodobljenega predloga EKS ¹⁾ v skladu s 23. členom Energetskega zakona ²⁾	ministrstvo generalni direktor, pristojen za energijo	oktober 2020
Javna obravnava posodobljenega predloga EKS	ministrstvo generalni direktor, pristojen za energijo	november 2020
Priprava posodobljenega predloga EKS za obravnavo na vladi	ministrstvo generalni direktor, pristojen za energijo	januar 2021
Medresorsko usklajevanje	ministrstvo generalni direktor, pristojen za energijo	februar 2021
Obravnava na vladi in predložitev v odločanje v državnem zboru	ministrstvo generalni direktor, pristojen za energijo	marec 2021

Opombi: ¹⁾ V načrtu aktivnosti je predvideno, da za posodobljeni predlog EKS ne bo treba posodobiti okoljskega poročila oziroma izvesti celovite presoje vplivov na okolje, ker bo usklajen z ukrepi dolgoročne strategije zmanjševanja TGP do 2050. Če bi bilo treba za posodobljeni predlog EKS izvesti nov postopek celovite presoje vplivov na okolje, je treba v časovnem načrtu dodati še od 6 do 12 mesecev za izvedbo postopka, kot je določen v Zakonu o varstvu okolja⁵.

²⁾ Uradni list RS, št. 17/14, 81/15, 43/19; v nadaljevanju: EZ-1.

2.1.1.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *delno zadovoljiv*.

Vlada je v odzivnem poročilu navedla, da se je seznanila s poročilom Gen energije o opravljenih ekonomskih in drugih strokovnih analizah v zvezi z drugim blokom NEK ter navedla le oceno Gen energije glede opravljenih analiz o drugem bloku NEK, ki jo je ta zapisala v svojem poročilu. Vlada v odzivnem poročilu ni izkazala, da je zagotovila proučitev vsebine poročila Gen energije in zagotovila njegovo neodvisno presojo, in ni izkazala zaključkov proučitve tega poročila. Poleg tega je vlada pripravila načrt aktivnosti za pripravo in sprejem posodobljenega EKS, ki ga je tako vsebinsko kot tudi časovno vezala na sprejem dolgoročne strategije zmanjševanja TGP do 2050, ki je v pristojnosti Ministrstva za okolje in prostor. Vlada je v odzivnem poročilu navedla, da bo v okviru sprejetja dolgoročne strategije zmanjševanja TGP do 2050 sprejeto stališče, ali bo v prihodnosti jedrska energija vir za proizvodnjo električne energije, vendar v predloženem načrtu aktivnosti sprejetja tega stališča ni dovolj jasno nakazala.

⁵ Uradni list RS, št. 39/06-UPB, 49/06 – ZMetD, 66/06 – odl. US, 33/07 – ZPNačrt, 57/08 – ZFO-1A, 70/08, 108/09, 108/09 – ZPNačrt-A, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15, 30/16, 61/17 – GZ, 21/18 – ZNOrg in 84/18 – ZIURKOE.

Tako ni podanega zagotovila, da bo odločitev o prihodnji rabi jedrske energije za proizvodnjo električne energije res sprejeta; in sicer najprej v okviru sprejema dolgoročne strategije zmanjševanja TGP do 2050 in nato še v predlogu EKS.

Ob tem opozarjamo, da je bila 9. 1. 2020 objavljena končna verzija osnutka NEPN⁶, v katerem je navedeno, da bo v zvezi s prihodnjim razvojem sektorja proizvodnje električne energije proučena možnost vpeljave novih jedrskih tehnologij in najkasneje do leta 2027 sprejeta odločitev o morebitni izgradnji nove jedrske elektrarne. Opozarjamo, da je rok za odločitev glede prihodnosti jedrske energije kot vira za proizvodnjo električne energije v dolgoročni strategiji zmanjševanja TGP do 2050 in predlogu EKS (julij 2020 oziroma marec 2021), kot ju predvideva vlada v predloženem načrtu aktivnosti, postavljen v drugo obdobje, kot je predviden v objavljenem osnutku NEPN (odločitev do leta 2027).

Po predloženi časovnici naj bi bil EKS sprejet v državnem zboru šele v prvi polovici leta 2021. Opozarjamo, da odsotnost EKS vpliva na poslovanje gospodarskih družb, predvsem s področja energetike, saj te ne morejo pripraviti realnih strateških razvojnih načrtov, v katerih so načrtovane dolgoročne naložbe, ki bi temeljile na energetske politiki, opredeljeni v EKS.

2.1.2 Medsebojna uskladitev vsebine ključnih strateških dokumentov države v delu, ki se nanaša na dolgoročno rabo jedrske energije za proizvodnjo elektrike

2.1.2.1 Opis nesmotnosti

V točkah 2.1.3.b in 2.1.4 revizijskega poročila smo ugotovili, da je vlada državnemu zboru v sprejem poslala predlog strategije upravljanja kapitalskih naložb države, v katerem je predvidena izgradnja drugega bloka NEK, Gen energija pa določena kot nosilka te investicije. Tak predlog ni bil usklajen z veljavno Resolucijo o Nacionalnem energetskega programu⁷, saj v njej ni predviden drugi blok NEK. Hkrati pa vlada, ki je predlagateljica nacionalnega energetskega programa, ni izvedla aktivnosti, ki bi pripomogle k čimprejšnjemu sprejemu Nacionalnega energetskega programa oziroma EKS, iz katerega bi bila jasno razvidna odločitev glede nadaljnjega izkoriščanja jedrske energije za proizvodnjo električne energije v Republiki Sloveniji in s tem možnost izgradnje drugega bloka NEK. Ocenili smo, da bi morala vlada, v skladu s svojimi pooblastili v Zakonu o Vladi Republike Slovenije⁸, vplivati na čimprejšnji sprejem Nacionalnega energetskega programa oziroma EKS, iz katerega bi bilo jasno razvidno, ali se bo nadaljevalo izkoriščanje jedrske energije za proizvodnjo električne energije v Republiki Sloveniji in ali bo s tem možnost izgradnje drugega bloka NEK sprejemljiva. Vlada je z medsebojno neusklajenim načrtovanjem in odločanjem o nadaljnjem izkoriščanju jedrske energije za proizvodnjo električne energije v Republiki Sloveniji in s tem o možnosti izgradnje drugega bloka NEK Gen energijo puščala v negotovosti glede tega, ali bo gradnja drugega bloka NEK mogoča.

⁶ Podlaga za pripravo NEPN je v določilih 24. člena EZ-1, ki določa, da NEPN pripravi ministrstvo in ga predloži v sprejem vladi. Ministrstvo je objavilo končni osnutek NEPN upoštevajoč prejeta mnenja, pripombe in predloge omilitvenih ukrepov in priporočil v postopku celovite presoje vplivov na okolje, [URL: https://www.energetika-portal.si/fileadmin/dokumenti/publikacije/nepn/dokumenti/nepn-v.4.1_jan_2020.pdf], 21. 1. 2020.

⁷ Uradni list RS, št. 57/04.

⁸ Uradni list RS, št. 24/05-UPB, 109/08, 8/12, 21/13, 65/14, 55/17.

Vlada je morala v odzivnem poročilu izkazati, da je pripravila načrt aktivnosti z opredelitvijo aktivnosti, odgovornih oseb in rokov za zagotovitev, da bodo predlagatelji strateških dokumentov države (ministrstva) medsebojno uskladili vsebine ključnih strateških dokumentov države (energetska politika, Odlok o strategiji upravljanja kapitalskih naložb države⁹ (v nadaljevanju: OdsUKND), strategija prostorskega razvoja Slovenije, strategija za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov) v delu, ki se nanaša na dolgoročno rabo jedrske energije za proizvodnjo električne energije.

2.1.2.2 Izkazani popravljalni ukrep

Vlada je v odzivnem poročilu navedla, da bo vsebina ključnih strateških dokumentov države medresorsko usklajena s sprejetjem dolgoročne strategije zmanjševanja TGP do 2050, s katero bo usklajen EKS, saj Poslovnik Vlade Republike Slovenije¹⁰ v 10. členu določa, da morajo biti gradiva pred predložitvijo vladi v obravnavo medresorsko usklajevana z ministrstvi in vladnimi službami, ki jih zadevajo.

Vlada je pojasnila, da bo morala biti dolgoročna strategija zmanjševanja TGP do 2050 usklajena s strateškimi dokumenti države, saj 4.e točka 15. člena uredbe EU 2018/1999 določa, da morajo biti dolgoročne strategije za zmanjšanje emisij TGP držav članic povezane z drugimi nacionalnimi dolgoročnimi cilji, politikami, ukrepi in naložbami.

Vlada je v odzivnem poročilu izdelala načrt aktivnosti z opredelitvijo aktivnosti, odgovornih oseb in rokov (več o tem v točki 2.1.1.2 tega poročila), v katerem je predvidena priprava dolgoročne strategije zmanjševanja TGP do 2050 in predvidena časovnica sprejema EKS, ki naj bi bil usklajen z dolgoročno strategijo zmanjševanja TGP do 2050.

2.1.2.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *delno zadovoljiv*.

Vlada je v odzivnem poročilu izkazala načrt aktivnosti za pripravo in sprejem posodobljenega predloga EKS, ki bo usklajen z dolgoročno strategijo zmanjševanja TGP do 2050, ni pa pripravila načrta aktivnosti z opredelitvijo aktivnosti, odgovornih oseb in rokov za zagotovitev, da bodo predlagatelji drugih strateških dokumentov medsebojno uskladili njihovo vsebino (energetska politika, OdsUKND, strategija prostorskega razvoja Slovenije, strategija za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov) v delu, ki se nanašajo na dolgoročno rabo jedrske energije za proizvodnjo električne energije.

⁹ Uradni list RS, št. 53/15.

¹⁰ Uradni list RS, št. 43/01 (23/02-popr.), 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10, 73/10, 95/11, 64/12, 10/14.

2.2 Ministrstvo za infrastrukturo

2.2.1 Priprava predloga EKS z vključitvijo navedbe, ali bo v prihodnosti jedrska energija vir za proizvodnjo električne energije

2.2.1.1 Opis nesmotnosti

V točki 2.1.4. revizijskega poročila smo ugotovili, da je bil sprejem EKS prvič uvrščen v Normativni delovni program vlade za leto 2014, vendar so na ministrstvu šele v januarju 2015 pričeli z aktivnostmi za pripravo EKS s predstavitvijo razvoja energetike in izhodišč za EKS v državnem zboru. Do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, ministrstvo ni pripravilo predloga EKS in ga predložilo v sprejem vladi.

V juniju 2017 je ministrstvo objavilo predlog EKS, ki določa glavne usmeritve razvoja slovenske energetike in njeno dolgoročno vizijo, v decembru 2017 pa je objavilo predlog EKS za javno obravnavo in pozvalo zainteresirano javnost k posredovanju pripomb. V februarju 2018 je ministrstvo izvedlo javno razgrnitev predloga EKS in okoljskega poročila za EKS. Vlada je 1. 3. 2018 določila besedilo predloga EKS. Opozorili smo, da predlog EKS ne vsebuje odločitve glede nadaljnje rabe jedrske energije, s čimer je ta predstavljena za nedoločen čas. Vlada in ministrstvo v predlogu EKS namreč nista določila niti rokov niti nosilcev aktivnosti za dokončen sprejem odločitve o dolgoročni rabi jedrske energije.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati, da je pripravilo načrt aktivnosti z opredelitvijo aktivnosti, odgovornih oseb in rokov za pripravo predloga EKS, ki bo vključeval navedbo, ali bo v prihodnosti jedrska energija vir za proizvodnjo električne energije, in posredovanje tega dokumenta v sprejem vladi.

2.2.1.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je v odzivnem poročilu izdelalo načrt aktivnosti z opredelitvijo aktivnosti, odgovornih oseb in rokov za pripravo predloga EKS, kar je predstavljeno v tabeli 2.

Tabela 2: Načrt aktivnosti za pripravo predloga EKS

Opredelitev aktivnosti	Odgovorna oseba	Rok
Priprava posodobljenega predloga EKS v skladu s 23. členom EZ-1	ministrstvo generalni direktor, pristojen za energijo	oktober 2020
Javna obravnava posodobljenega predloga EKS	ministrstvo generalni direktor, pristojen za energijo	november 2020
Priprava posodobljenega predloga EKS za obravnavo na vladi	ministrstvo generalni direktor, pristojen za energijo	januar 2021
Medresorsko usklajevanje	ministrstvo generalni direktor, pristojen za energijo	februar 2021
Obravnava na vladi in predložitev v odločanje državnemu zboru	ministrstvo generalni direktor, pristojen za energijo	marec 2021

Opomba: Načrt aktivnosti predvideva, da za posodobljeni predlog EKS ne bo treba posodobiti okoljskega poročila oziroma izvesti celovite presoje vplivov na okolje, ker bo usklajen z ukrepi dolgoročne strategije zmanjševanja TGP do 2050. Če bo treba za posodobljeni predlog EKS izvesti nov postopek celovite presoje vplivov na okolje, je treba v časovnem načrtu dodati še od 6 do 12 mesecev za izvedbo postopka, ki je določen v Zakonu o varstvu okolja.

Ministrstvo je v odzivnem poročilu navedlo, da je rok začetne aktivnosti pri pripravi EKS, to je "priprave posodobljenega predloga EKS v skladu s 23. členom EZ-1", pogojen s sprejemom dolgoročne strategije zmanjševanja TGP do 2050, ki je v pristojnosti Ministrstva za okolje in prostor. Vlada je v svojem sklepu z dne 12. 12. 2019 določila, da je rok za pripravo dolgoročne strategije zmanjševanja TGP do 2050 julij 2020. V načrtu aktivnosti ministrstva je predvideno, da bo javna obravnava posodobljenega predloga EKS izvedena v novembru 2020, predlog EKS pa naj bi bil v marcu 2021 obravnavan na vladi.

2.2.1.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *delno zadovoljiv*.

Ministrstvo je pripravilo načrt aktivnosti z opredelitvijo aktivnosti, odgovornih oseb in rokov za pripravo posodobljenega predloga EKS. Ministrstvo je v odzivnem poročilu navedlo, da je začetek priprave posodobljenega predloga EKS pogojen s sprejemom dolgoročne strategije zmanjševanja TGP do 2050, ki naj bi bila sprejeta julija 2020 in za katero je pristojno Ministrstvo za okolje in prostor. Ministrstvo pa z načrtom aktivnosti ni opredelilo aktivnosti na način, da bi bila iz njih razvidna namera, da bo v posodobljenem predlogu EKS, ki naj bi ga ministrstvo pripravilo do oktobra 2020, vključena navedba, ali bo v prihodnosti jedrska energija vir za proizvodnjo električne energije.

Opozarjamo, da ministrstvo v skladu z določili 24. člena EZ-1 pripravlja osnutek NEPN, ki je bil 9. 1. 2020 javno objavljen. V njem je navedeno, da bo najkasneje do leta 2027 sprejeta odločitev o morebitni izgradnji nove jedrske elektrarne. Ministrstvo v odzivnem poročilu ni opozorilo na to napoved iz osnutka NEPN, čeprav je mogoče predvidevati, da je bila v času priprave odzivnega poročila, ki je bilo računskemu sodišču oredloženo 30. 12. 2019, že znana.

2.3 Slovenski državni holding

2.3.1 Seznanitev vlade o uresničitvi cilja upravljanja naložbe v Gen energijo v delu, ki se nanaša na drugi blok NEK

2.3.1.1 Opis nesmotrnosti

V točki 3.1.4 revizijskega poročila je navedeno, da je upravljavec kapitalskih naložb države z letnimi poročili o upravljanju kapitalskih naložb za obdobje 2011–2016 vlado in državni zbor posredno pa tudi javnost (zaradi javne objave poročil) seznanil, da Gen energija izvaja aktivnosti v zvezi z razširitvijo proizvodnih zmogljivosti jedrske elektrarne oziroma da Gen energija izvaja aktivnosti v zvezi z drugim blokom NEK, hkrati pa tudi opozoril, da je treba glede projekta drugi blok NEK pridobiti jasno stališče Republike Slovenije. Upravljavec kapitalskih naložb države ni poročal vladi in državnemu zboru, v kolikšni meri je dosežen cilj iz OdsUKND oziroma kdaj bodo opravljene vse potrebne analize za sprejetje strateške odločitve glede investicije v drugi blok NEK.

SDH je moral v odzivnem poročilu izkazati, da je na podlagi poročila Gen energije o opravljenih ekonomskih in ostalih strokovnih analizah seznanil vlado, v kolikšni meri je bil uresničen cilj upravljanja naložbe v Gen energijo v zvezi z drugim blokom NEK, kot izhaja iz OdsUKND.

2.3.1.2 Izkazani popravljalni ukrep

SDH je v odzivnem poročilu izkazal, da je 29. 11. 2019 vladi posredoval poročilo o projektu drugi blok NEK (v nadaljevanju: poročilo vladi) s prilogami¹¹. V njem je SDH vlado seznanil s svojim stališčem do projekta drugi blok NEK oziroma v kolikšni meri je bil uresničen cilj upravljanja naložbe v Gen energijo v zvezi z drugim blokom NEK, kot izhaja iz OdSUKND.

V poročilu vladi je SDH ocenil, da je cilj upravljanja naložbe v Gen energijo v zvezi z drugim blokom NEK, kot izhaja iz OdSUKND, dosežen v zadostni meri za sprejem strateško-politične odločitve o nameri dolgoročne uporabe jedrske energije. Po oceni SDH so do novembra 2019 opravljene študije/analize projekta drugi blok NEK izvedene na nivoju, ki je potreben za 1. fazo projekta (priprava in strateško odločanje), in kažejo, da je projekt drugi blok NEK potreben in skladen z vsemi trajnostnimi razvojnimi cilji. V poročilu vladi je SDH tudi ocenil, da so dosedanje študije/analize zadostna podlaga za sprejem strateško-politične odločitve o nameri dolgoročne uporabe jedrske energije za izgradnjo drugega bloka NEK s ciljem brezogljicne oskrbe z električno energijo v okviru EKS.

V poročilu vladi je SDH opozoril, da je za pravočasen prehod na nizkoogljico proizvodnjo električne energije za Republiko Slovenijo ključno, da se tudi v NEPN omogoči nadaljevanje priprav za odločanje o dolgoročni rabi jedrske energije. Prav tako je SDH opozoril, da ne glede na to, da je skladno z OdSUKND nosilec načrtovane investicije Gen energija, projekt drugi blok NEK po svojem obsegu in pomembnosti predstavlja nacionalni energetsko-okoljski in razvojni projekt, pri katerem bo poleg Republike Slovenije (kot ustanoviteljice Gen energije) potrebno aktivno sodelovanje in udeležba celotne slovenske (elektro)energetike.

V poročilu vladi je SDH tudi opozoril, da je pravočasno sprejetje strateško-politične odločitve pred neposredno investicijsko odločitvijo nujno zaradi kompleksnosti vsebine, trajanja posameznih faz odločitve, licenciranja in izgradnje objekta ter načrtovanja kadrov in ostalih virov.

2.3.1.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

Čeprav od SDH nismo zahtevali, da se opredeli do nadaljnjega naročanja študij Gen energije v zvezi s projektom drugi blok NEK, opozarjamo, da se SDH v odzivnem poročilu in v poročilu vladi ni opredelil glede nadaljnjega naročanja študij o drugem bloku NEK (več o tem v točki 2.4.1 tega poročila), če strateška odločitev o nadaljnji uporabi jedrske energije za proizvodnjo električne energije (še) ne bo sprejeta. Poleg tega SDH ni predstavil aktivnosti, ki jih izvaja oziroma jih namerava izvesti za nadzor nad naročanjem študij o drugem bloku NEK.

¹¹ Priloge k poročilu vladi so bile: seznam študij in analiz Gen energije s kratkim opisom vsebine za obdobje od leta 2006 do leta 2016, ki so zajete tudi v prilogi 3 revizijskega poročila, seznam študij in analiz Gen energije s kratkim opisom vsebine za obdobje od sprejema OdSUKND do oktobra 2019, poročilo o projektu drugi blok NEK, ki ga je pripravila Gen energija v novembru 2019, in predinvesticijska zasnova za drugi blok NEK, ki jo je izdelala družba IBE, d. d. v novembru 2019.

2.4 Gen energija

2.4.1 Opravljene strokovne analize o drugem bloku NEK in analize, ki jih je še treba izvesti za sprejem strateške odločitve

2.4.1.1 Opis nesmotnosti

V točki 3.2.2.1 revizijskega poročila je navedeno, da se načrtovanje drugega bloka NEK nahaja v fazi premisleka pred odločitvijo o jedrskem programu¹². Gen energija to fazo poimenuje "priprava in strateško odločanje", kjer je treba v skladu z IAEA standardi¹³ izvesti naslednje aktivnosti: oceniti možnosti vključitve jedrskega objekta v elektroenergetski sistem v državi; preveriti možnosti sodelovanja na regionalnem in mednarodnem trgu in pripoznati obveznosti in zaveze, ki jih prinaša jedrski program, tako na nacionalni kot mednarodni ravni. Ugotovili smo, da Gen energija ni podrobneje opredelila in z upraviteljem kapitalnih naložb države uskladila, katere študije in aktivnosti sodijo v fazo pred odločitvijo glede projekta, zato ni mogoče preveriti, ali je študije naročala ob upoštevanju navedenih priporočil. Ocenili smo, da bi morala Gen energija področja in obseg študij oziroma aktivnosti, ki jih je treba izvesti v fazi premisleka pred odločitvijo o jedrskem programu oziroma priprave in strateškega odločanja – kar določajo mednarodni standardi in priporočila – bolj podrobno in bolj konkretno opredeliti ob upoštevanju okoliščin, ki se nanašajo na strateško načrtovanje energetske politike v Republiki Sloveniji, in posebnosti, ki se nanašajo na konkretno načrtovano investicijo – drugi blok NEK.

Gen energija je morala v odzivnem poročilu izkazati, da je pripravila poročilo o opravljenih ekonomskih in ostalih strokovnih analizah, ki jih je naročila na podlagi OdSUKND glede drugega bloka NEK, in v poročilu opredelila analize, ki bi jih bilo morebiti treba predhodno še izvesti za sprejem strateške odločitve o prihodnji rabi jedrske energije in o nameri za gradnjo novega jedrskega objekta, ter da je to poročilo posredovala upravitelju kapitalnih naložb države, SDH.

2.4.1.2 Izkazani popravljalni ukrep

Gen energija je v odzivnem poročilu navedla seznam študij, ki jih je v povezavi s projektom drugi blok NEK izvedla od začetka veljavnosti OdSUKND do izdaje odzivnega poročila, in seznam vseh študij v povezavi s projektom drugi blok NEK, ki je izvedla od leta 2006 do izdaje odzivnega poročila.

Po obdobju, na katero se nanaša revizija (od leta 2017 do izdaje odzivnega poročila), je Gen energija v povezavi s projektom drugi blok NEK izvedla 8 študij, 2 naročeni študiji pa ob oddaji odzivnega poročila še nista bili dokončani. Od pridobljenih študij so:

- 3 študije upravičenosti (od teh se 1 študija nanaša na oceno vpliva prilagajanja obremenitvi v elektroenergetskem sistemu na delovanje in ekonomiko drugega bloka NEK, 2 študiji pa se nanašata na sodelovanje na področju delovanja Izobraževalnega centra za jedrsko tehnologijo) in

¹² Uvajanje jedrskega programa opredeljujejo mednarodni standardi in priporočila (v nadaljevanju: IAEA standardi), ki jih je izdala Mednarodna agencija za atomsko energijo (angl.: International Atomic Energy Agency), [URL: http://www.ursjv.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/maae_standardi/], 10. 4. 2019. Obdobje med politično odločitvijo in začetkom obratovanja nove jedrske elektrarne sestavljajo 3 glavne faze: premislek pred odločitvijo o jedrskem programu, pripravljala dela za izgradnjo po odločitvi za projekt in aktivnosti za implementacijo jedrske elektrarne.

¹³ V skladu z določili mednarodnega standarda: Considerations to Launch a Nuclear Power Programme, GOV/INF/2007/2, IAEA, Dunaj, 2007.

- 5 študij izvedljivosti (od tega se 2 študiji nanašata na raziskavo lokacije v smislu potresne varnosti, 2 študiji se nanašata na podatke iz mreže potresnih opazovalnic v okolici NEK za leti 2017 in 2018, 1 študija pa se nanaša na opis varnostnih karakteristik potencialnih reaktorjev za drugi blok NEK).

Ob oddaji odzivnega poročila sta bila v procesu priprave revizija predinvesticijske zasnove projekta drugi blok NEK in projekt informiranje in ozaveščanje javnosti s področja energetike in jedrske energetike v osrednji Sloveniji v letu 2019.

Gen energija je v odzivnem poročilu navedla, da so študije, ki jih je izvedla, zadostna podlaga za sprejetje strateško-politične odločitve o nameri dolgoročne uporabe jedrske energije za izgradnjo drugega bloka NEK. Kljub temu pa je treba določene vsebine dodatno nadgraditi z aktualnimi podatki in posodobiti zaradi sprememb predpisov, usmeritev razvoja družbe v smeri boja proti podnebnim spremembam, spremenjenih ekonomskih razmer na trgu in pri porabnikih in na podlagi priporočil, ki so bila sestavni del že izdelanih študij. Poleg tega mora Gen energija izvajati nekatere stalne aktivnosti, vezane na projekt drugi blok NEK in na obstoječo NEK in njeno dolgoročno obratovanje ter nadgradnjo varnosti, sodelovanje v mednarodnih organizacijah, ki so povezane z jedrskimi elektrarnami, podporne aktivnosti v okviru javne obravnave NEPN ali pa EKS, informiranje javnosti in podobno.

Gen energija je v odzivnem poročilu navedla, da so v poslovnem načrtu Gen energije za leto 2019 s pogledom do leta 2021 načrtovane aktivnosti, ki niso neposredno vezane na sprejetje strateško-politične odločitve o drugem bloku NEK. Gre za naslednja področja:

- strokovne podlage kot podpora strateškemu odločanju o razvoju energetike, ki jo določata NEPN in EKS;
- pridobivanje dovoljenj (v skladu z domačo zakonodajo, IAEA standardi in prakso je treba pripravljati strokovne podlage za pridobitev energetskega dovoljenja kot začetnega dovoljenja pred nadaljevanjem umeščanja v prostor in investicijskega odločanja);
- raziskave lokacije (v skladu z IAEA standardi so za določitev potencialne lokacije potrebne analize s področja geologije, geotehnike, hidrologije, seizmologije in druge; nekatere študije so bile že izdelane, vendar je potrebna njihova novelacija);
- razvoj in analize projektnega modela (stalno spremljanje industrijskih, tehničnih in projektnih rešitev novih jedrskih elektrarn, kar omogoča celovito spremljanje in ocenjevanje projektov, ki bi bili primerni za drugi blok NEK);
- ekonomsko-finančne analize (poznavanje predinvesticijske vsebine je potrebno za celovito poznavanje potreb po električni energiji, stanja na trgu električne energije, možnosti prodaje in distribucijskih sistemskih kapacitet; načrtuje se celovitejša makroekonomska študija, ki bo glede na nova spoznanja makroekonomskih parametrov in metod dala natančno sliko koristi in tveganj, ki jih prinaša projekt drugi blok NEK);
- varnostno poročilo (je dokument, ki ga mora imeti vsak jedrski objekt v fazah razvoja, od ideje do končne oblike obratujočega jedrskega ali sevalnega objekta; vsebuje ključne informacije o objektu, o njegovih obratovalnih pogojih in omejitvah, o njegovem vplivu na okolje, opis projekta, analizo možnih nezgod in ukrepe, ki so nujni za odpravo oziroma zmanjšanje nevarnosti za okolje, prebivalstvo in osebje objekta ter druge povezane analize);
- okoljsko poročilo (je osnovni dokument v postopkih presoje vplivov objekta na okolje; za potrebe okoljskega poročila bo treba izvesti dodatne analize);
- mednarodno sodelovanje v organizacijah, ki so povezane z obratovanjem obstoječe NEK, ravnanjem z radioaktivnimi odpadki ali s pripravo in izgradnjo jedrske elektrarne;
- ostale aktivnosti, ki imajo oziroma lahko imajo neposreden ali posreden vpliv na pripravo oziroma izvajanje projekta drugi blok NEK z vidika vseh projektnih in finančnih tveganj.

Gen energija je v odzivnem poročilu navedla, da je projekt drugi blok NEK trenutno v fazi priprave in strateškega odločanja. Prehod v naslednjo fazo projekta – izbira in potrjevanje lokacije bi moral biti poleg OdSUKND opredeljen tudi v NEPN ali pa v EKS, na kar je Gen energija že večkrat opozorila različne deležnike.

Gen energija je poročilo o opravljenih ekonomskih in ostalih strokovnih analizah, ki jih je pridobila do izdaje odzivnega poročila, z navedbo analiz, ki jih bo še treba izvesti v povezavi z drugim blokom NEK, predložila SDH.

2.4.1.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

3. MNENJE O IZKAZANIH POPRAVLJALNIH UKREPIH

Pregledali smo odzivna poročila, ki so jih na podlagi zahteve iz revizijskega poročila o učinkovitosti strateškega načrtovanja dolgoročnega izkoriščanja jedrske energije za proizvodnjo električne energije in načrtovanja proizvodnje električne energije v jedrskih elektrarnah v obdobju od leta 2006 do leta 2016 izdelali Vlada Republike Slovenije, Ministrstvo za infrastrukturo, Slovenski državni holding, d. d., Ljubljana in GEN energija, d. o. o., Krško. Ocenili smo, da so odzivna poročila, ki so jih s podpisom in pečatom oziroma elektronskim podpisom potrdili Stojan Tramte, generalni sekretar Vlade Republike Slovenije, mag. Bojan Kumer, državni sekretar – po pooblastilu ministrice za infrastrukturo, Gabrijel Škof, predsednik uprave Slovenskega državnega holdinga, d. d., Ljubljana, Martin Novšak, generalni direktor GEN energije, d. o. o., Krško, in Danijel Levičar, poslovni direktor GEN energije, d. o. o., Krško, verodostojna.

Zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov smo ocenili na podlagi opisov ukrepov in dokumentacije. Menimo, da smo pridobili zadostne in ustrezne podlage in dokaze, da lahko podamo oceno o zadovoljivosti izkazanih ukrepov.

3.1 Mnenje o izkazanih popravljalnih ukrepih Vlade Republike Slovenije

Ocenjujemo, da sta izkazana popravljalna ukrepa, opisana v točkah 2.1.1 in 2.1.2, *delno zadovoljiva*.

3.2 Mnenje o izkazanem popravljalnem ukrepu Ministrstva za infrastrukturo

Ocenjujemo, da je izkazani popravljalni ukrep, opisan v točki 2.2.1, *delno zadovoljiv*.

3.3 Mnenje o izkazanem popravljalnem ukrepu Slovenskega državnega holdinga, d. d., Ljubljana

Ocenjujemo, da je izkazani popravljalni ukrep, opisan v točki 2.3.1, *zadovoljiv*.

3.4 Mnenje o izkazanem popravljalnem ukrepu GEN energije, d. o. o., Krško

Ocenjujemo, da je izkazani popravljalni ukrep, opisan v točki 2.4.1, *zadovoljiv*.

4. OVREDNOTENJE DELNO ZADOVOLJIVO ODPRAVLJENIH NESMOTRNOSTI

4.1 Ovrednotenje delno zadovoljivo odpravljenih nesmotrnosti Vlade Republike Slovenije

Nesmotrnosti, opisani v točkah 2.1.1 in 2.1.2, za kateri je vlada izkazala *delno zadovoljiva* popravljalna ukrepa, se nanašata na:

- pripravo načrta aktivnosti za sprejem stališča o prihodnosti jedrske energije kot vira za proizvodnjo električne energije v predlogu Resolucije o Energetskem konceptu Slovenije; vlada ni izkazala, da je zagotovila proučitev vsebine poročila Gen energije glede opravljenih analiz o drugem bloku Nuklearne elektrarne Krško in zagotovila njegovo neodvisno presojo, in ni izkazala zaključkov proučitve tega poročila; poleg tega je pripravila načrt aktivnosti za pripravo in sprejem posodobljenega Energetskega koncepta Slovenije, ki ga je tako vsebinsko kot tudi časovno vezala na sprejem dolgoročne strategije zmanjševanja emisij toplogrednih plinov do leta 2050; vlada je navedla, da bo v okviru sprejetja dolgoročne strategije zmanjševanja emisij toplogrednih plinov do leta 2050 sprejeto stališče, ali bo v prihodnosti jedrska energija vir za proizvodnjo električne energije, vendar v predloženem načrtu aktivnosti sprejetja tega stališča ni dovolj jasno nakazala, zato ni podanega zagotovila, da bo odločitev o prihodnji rabi jedrske energije za proizvodnjo električne energije res sprejeta;
- pripravo načrta aktivnosti za medsebojno uskladitev vsebine ključnih strateških dokumentov države v delu, ki se nanaša na dolgoročno rabo jedrske energije za proizvodnjo električne energije; vlada je v odzivnem poročilu izkazala načrt aktivnosti za pripravo in sprejem posodobljenega predloga Resolucije o Energetskem konceptu Slovenije, ki bo usklajen z dolgoročno strategijo zmanjševanja emisij toplogrednih plinov do leta 2050, ni pa pripravila načrta aktivnosti z opredelitvijo aktivnosti, odgovornih oseb in rokov za zagotovitev, da bodo predlagatelji drugih strateških dokumentov medsebojno uskladili njihovo vsebino (energetska politika, Odlok o strategiji upravljanja kapitalskih naložb države, strategija prostorskega razvoja Slovenije, strategija za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov) v delu, ki se nanašajo na dolgoročno rabo jedrske energije za proizvodnjo električne energije.

Nesmotrnosti, ki nista bili v celoti zadovoljivo odpravljeni, ne presegata pomembnosti, ki je bila upoštevana v reviziji.

4.2 Ovrednotenje delno zadovoljivo odpravljene nesmotnosti Ministrstva za infrastrukturo

Nesmotnost, opisana v točki 2.2.1, za katero je ministrstvo izkazalo *delno zadovoljiv* popravljalni ukrep, se nanaša na:

- pripravo načrta aktivnosti za pripravo predloga Resolucije o Energetskem konceptu Slovenije, ki bo vključeval navedbo, ali bo v prihodnosti jedrska energija vir za proizvodnjo električne energije, in posredovanje tega dokumenta v sprejem vladi; ministrstvo je pripravilo načrt aktivnosti z opredelitvijo aktivnosti, odgovornih oseb in rokov za pripravo posodobljenega predloga Resolucije o Energetskem konceptu Slovenije, ni pa z načrtom aktivnosti opredelilo aktivnosti na način, da bi bila iz njih razvidna namera, da bo v posodobljenem predlogu Resolucije o Energetskem konceptu Slovenije, ki naj bi ga ministrstvo pripravilo do oktobra 2020, vključena navedba, ali bo v prihodnosti jedrska energija vir za proizvodnjo električne energije.

Nesmotnost, ki ni bila v celoti zadovoljivo odpravljena, ne presega pomembnosti, ki je bila upoštevana v reviziji.

5. SKLEP O KRŠITVI OBVEZNOSTI DOBREGA POSLOVANJA

5.1 Sklep o kršitvi obveznosti dobrega poslovanja Vlade Republike Slovenije

Vlada Republike Slovenije je v odzivnem poročilu izkazala delno zadovoljiva popravljalna ukrepa za odpravo nesmotrnosti, opisana v točkah 2.1.1 in 2.1.2.

S tem je v skladu z določbami petega odstavka 29. člena Zakona o računskem sodišču¹⁴ in prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije¹⁵ Vlada Republike Slovenije kršila obveznost dobrega poslovanja.

5.2 Sklep o kršitvi obveznosti dobrega poslovanja Ministrstva za infrastrukturo

Ministrstvo za infrastrukturo je v odzivnem poročilu izkazalo delno zadovoljiv popravljalni ukrep za odpravo nesmotrnosti, opisan v točki 2.2.1.

S tem je v skladu z določbami petega odstavka 29. člena Zakona o računskem sodišču in prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije Ministrstvo za infrastrukturo kršilo obveznost dobrega poslovanja.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

¹⁴ Uradni list RS, 11/01, 109/12.

¹⁵ Uradni list RS, 91/01.

Poslano:

1. Vladi Republike Slovenije, priporočeno;
2. Ministrstvu za infrastrukturo, priporočeno;
3. Slovenskemu državnemu holdingu, d. d., priporočeno;
4. GEN energiji, d. o. o., Krško, priporočeno;
5. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
6. arhivu.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

Računsko sodišče Republike Slovenije
The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija
tel.: +386 (0) 1 478 58 00
fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si