



RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Revizijsko poročilo

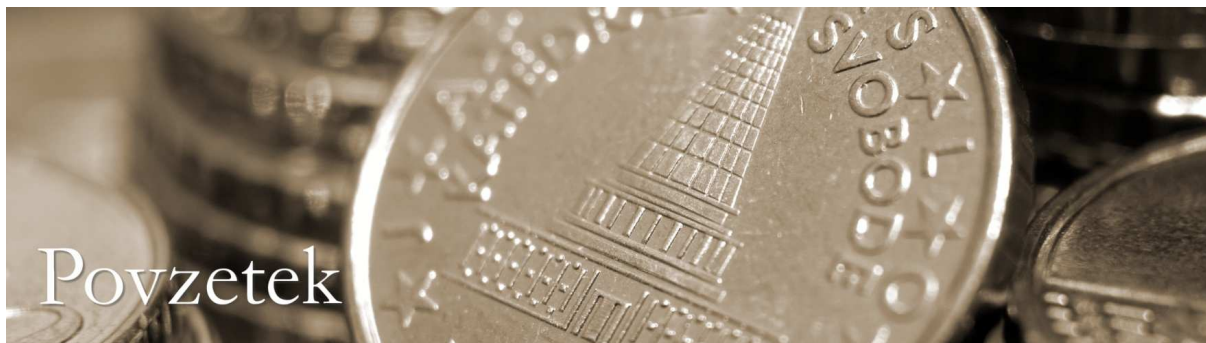
Izbira lokacije odlagališča nizko- in
srednjeradioaktivnih odpadkov

Poslanstvo

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

Revizijsko poročilo

Izbira lokacije odlagališča nizko- in
srednjeradioaktivnih odpadkov



Računsko sodišče je revidiralo smotrnost poslovanja pri izbiri lokacije odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov v obdobju od leta 2005 do 6. 1. 2011 pri ARAO, Agenciji za radioaktivne odpadke, Ministrstvu za okolje in prostor, Ministrstvu za gospodarstvo in Vladi Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada RS).

Cilj revizije je bil izrek mnenja o smotrnosti načrtovanja, pripravi in izvedbi postopkov izbire lokacije odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov ter o smotrnosti zagotavljanja družbene sprejemljivosti za umestitev tega odlagališča v lokalno skupnost. Računsko sodišče je ocenjevalo učinkovitost poslovanja Agencije za radioaktivne odpadke, Ministrstva za okolje in prostor, Ministrstva za gospodarstvo in Vlade RS tako, da je iskalo odgovore na vprašanja, *ali je bil postopek izbire lokacije odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov načrtovan in izveden učinkovito ter ali so bili pri izbiri lokacije odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov določeni ustrezni postopki zagotavljanja družbene sprejemljivosti odlagališča.*

Računsko sodišče je ocenilo, da *poslovanje Ministrstva za gospodarstvo in Vlade RS* pri izvajanju Pogodbe med Vlado RS in Vlado Republike Hrvaške o ureditvi statusnih in drugih pravnih razmerij, povezanih z vlaganjem v Nuklearno elektrarno Krško, njenim izkoriščanjem in razgradnjo, *ni bilo učinkovito*. Ob odločitvi za izbiro lokacije za slovenski del odpadkov iz nuklearne elektrarne Ministrstvo za gospodarstvo in Vlada RS nista pričela izvajati aktivnosti za sklenitev dogovora o skupnem odlaganju teh odpadkov z Republiko Hrvaško, s čimer bi prispevala k dokončni rešitvi in dogovoru o ravnanju z vsemi nizko- in srednjeradioaktivnimi odpadki iz nuklearne elektrarne ter k zmanjševanju stroškov izvedbe odlagališča in kasnejšega obratovanja odlagališča. *Ministrstvo za gospodarstvo tudi ni ustrezno spremljalo izvajanja te pogodbe in Vladi RS ni poročalo o njenem izvajanju.*

Ravnanje z radioaktivnimi odpadki v Sloveniji na operativni ravni ni urejeno na celovit in pregleden način. *Ministrstvo za okolje in prostor in Vlada RS nista zagotovila sprejetja vseh operativnih programov*, ki so predpisani z Resolucijo o nacionalnem programu ravnanja z radioaktivnimi odpadki in izrabljenim jedrskim gorivom.

Ravnanje z nizko- in srednjeradioaktivnimi odpadki iz nuklearne elektrarne ne poteka v skladu s sprejetim programom razgradnje in odlaganja, saj *Ministrstvo za gospodarstvo ni zagotovilo pravočasne izvedbe revizije programa*. Višina prispevka, ki se vplačuje v Sklad za financiranje razgradnje Nuklearne elektrarne Krško in za odlaganje nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov na podlagi sedanjega programa razgradnje in odlaganja zaradi povečanja vrednosti načrtovane investicije v odlagališče nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov, sprejema odločitve o izbiri lokacije in načrtovani gradnji odlagališča zgolj za slovenski del odpadkov iz nuklearne elektrarne ter povečanja sredstev za zagotavljanje družbene sprejemljivosti, ni več zadostna za pokritje načrtovanih stroškov investicije.

Postopek ocenjevanja in vrednotenja primernosti lokacij za izbiro odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov ni v vseh primerih omogočil ustrezne preglednosti in sledljivosti, saj Agencija za radioaktivne odpadke ni zagotovila doslednega ocenjevanja in vrednotenja lokacij po vseh parametrih in kriterijih, ki jih je določila v metodologiji vrednotenja lokacij. Prav tako ni zagotovila preglednih obrazložitev ekspertnih ocen s primerljivim prikazom načina ocenjevanja in vrednotenja posameznih parametrov za vse lokacije.

Agencija za radioaktivne odpadke in Ministrstvo za okolje in prostor v postopku potrjevanja lokacij nista prej nedvoumno opredelila, kako bo postopek izveden, kadar se v postopek uvrsti nova lokacija, potem ko je za primerne lokacije postopek umeščanja v prostor že začel potekati. Pred izvedbo postopka potrjevanja lokacij tudi nista opredelila, kdaj in na kakšen način bo izvedena primerjava med lokacijami, ki so bile ocenjene kot primerne, če te niso bile istočasno vključene v postopek potrjevanja.

Agencija za radioaktivne odpadke ni zagotovila učinkovitega nadzora smotrnosti porabe sredstev, ki jih je pridobila od Sklada za financiranje razgradnje Nuklearne elektrarne Krško in za odlaganje nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov, saj ni zagotavljala izvedbe predpisanih revizij namenskosti in smotrnosti porabe sredstev. Agencija za radioaktivne odpadke tudi ni zagotovila učinkovitega izvajanja pogodbe o svetovalnem inženiringu. V pogodbi ni jasno in natančno opredelila predmeta pogodbe in količine naročenih storitev, zaradi česar izvajanja pogodbe ni bilo mogoče nadzirati in ni bilo mogoče potrditi namenskosti izplačanih sredstev.

Med izvedbo postopka se je izkazalo, da načrtovane oblike in zneski za zagotavljanje družbene sprejemljivosti za umestitev odlagališča ne zadoščajo za izvedbo in dokončanje postopka. *Agencija za radioaktivne odpadke bi morala za bolj učinkovito zagotavljanje družbene sprejemljivosti prej predvideti možne zahteve lokalnih skupnosti in načine za obravnavo njihovih zahtev. Poudarek pri zagotavljanju družbene sprejemljivosti je namenila predvsem zadostitvi zahtev lokalne skupnosti in manj zagotavljanju družbene sprejemljivosti med lokalnim prebivalstvom.*

Ministrstvo za okolje in prostor ter Vlada RS nista zagotovila učinkovitega in preglednega načina določanja oblik zagotavljanja ter povečevanja družbene sprejemljivosti za umestitev odlagališča. Čeprav so bila načrtovana le nadomestila občinam zaradi umestitve odlagališča, določena z Uredbo o merilih za določitev višine nadomestila zaradi omejene rabe prostora na območju jedrskega objekta, je Ministrstvo za okolje in prostor predlagalo še dodatno nadomestilo za upravičence na širšem območju odlagališča, ki ga je Vlada RS potrdila. Način določitve omejene rabe prostora v navedeni uredbi, ki je podlaga za izplačevanje dodatnega nadomestila, ni v skladu z opredelitvami iz Zakona o varstvu pred ionizirajočimi sevanji in jedrsko varnostjo. Prav tako ni bila v skladu z zakonskimi opredelitvami omejene rabe prostora določitev nadomestila za izvajanje terenskih raziskav, ki je bilo izplačano lokalnim skupnostim, v katerih je potekal postopek umeščanja lokacije. Ministrstvo za okolje in prostor je predlagalo tudi potrditev protokolov za sofinanciranje investicij v Občini Krško iz državnega proračuna, ki jih je občina postavila kot pogoj za nadaljnje sodelovanje v postopku izbire lokacije odlagališča. Vlada RS je protokole potrdila in določila, da morajo pristojna ministrstva in Agencija za radioaktivne odpadke ob potrditvi lokacije odlagališča v Občini Krško v svojih proračunih zagotoviti sredstva za izvedbo investicij, ki so predmet protokolov. Ker take oblike zagotavljanja družbene sprejemljivosti niso bile načrtovane, viri za pokrivanje stroškov odlagališča ne bodo zadostni, saj na podlagi veljavnega prispevka za razgradnjo v Skladu za razgradnjo nuklearne elektrarne in za odlaganje nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov ne bodo zbrana zadostna sredstva.

Računsko sodišče je za odpravo ugotovljenih nepravilnosti in nesmotrnosti od Agencije za radioaktivne odpadke, Ministrstva za okolje in prostor, Ministrstva za gospodarstvo in Vlade RS v roku 90 dni zahtevalo izvedbo popravljalnih ukrepov, ki se nanašajo na izvedbo revizije namenskosti in smotrnosti porabe sredstev, namenjenih za gradnjo odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov, ureditev priprave razpisne dokumentacije in spremljanja izvajanja pogodb, povezanih z gradnjo odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov, ureditev spremljanja izvajanja in poročanja o izvajanju Pogodbe med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške o ureditvi statusnih in drugih pravnih razmerij, povezanih z vlaganjem v Nuklearno elektrarno Krško, njenim izkoriščanjem in razgradnjo, ureditev razmerij z Republiko Hrvaško pri gradnji odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov, redno letno spremljanje izvajanja Programa razgradnje in odlaganja, ureditev izplačevanja nadomestil zaradi omejene rabe prostora zaradi umestitve jedrskega objekta, ureditev priprave in posredovanja operativnih programov ravnanja z radioaktivnimi odpadki ter določitev načina financiranja investicij, za katere so različna ministrstva sklenila protokole z Občino Krško. Vsem revidirancem je podalo več priporočil za izboljšanje njihovega poslovanja pri nadaljnjih postopkih umeščanja odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov.

KAZALO

1. PREDSTAVITEV REVIZIJE	9
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE.....	9
1.2 UTEMELJITEV REVIZIJE.....	10
1.3 REVIZIJSKI PRISTOP	11
1.4 PREDSTAVITEV REVIDIRANCEV	12
1.4.1 Agencija za radioaktivne odpadke.....	12
1.32.1 Ministrstvo za okolje in prostor	15
1.32.2 Ministrstvo za gospodarstvo	15
1.32.3 Vlada Republike Slovenije	15
2. RAVNANJE Z RADIOAKTIVNIMI ODPADKI IN POMEMBNEJŠI DOGODKI PRI IZBIRI LOKACIJE ODLAGALIŠČA	17
2.1 OPREDELITEV, NASTANEK IN KOLIČINE RADIOAKTIVNIH ODPADKOV	17
2.2 RAVNANJE Z RADIOAKTIVNIMI ODPADKI	20
2.3 POMEMBNEJŠI DOGODKI PRI IZBIRI LOKACIJE ODLAGALIŠČA	21
3. NAČRTOVANJE IN IZVEDBA POSTOPKOV IZBIRE LOKACIJE	25
3.1 PRISTOP K IZBIRI LOKACIJE ODLAGALIŠČA	25
3.2 IZHODIŠČA ZA IZBIRO ODLAGALIŠČA	29
3.35 PRIPRAVA IN POTRJEVANJE STRATEŠKIH DOKUMENTOV O RAVNANJU Z NIZKO- IN SREDNJRADIOAKTIVNIMI ODPADKI.....	32
3.36 MEDDRŽAVNA POGODBA O NUKLEARNI ELEKTRARNI	33
3.36.1 Priprava in izvajanje programa razgradnje in odlaganja	34
3.36.2 Spremljanje izvajanja meddržavne pogodbe o nuklearni elektrarni.....	41
3.37 ZASNOVA IN IZVEDBA POSTOPKA IZBIRE LOKACIJE ODLAGALIŠČA	44
3.37.1 Ustreznost podlag za vodenje projekta	47
3.37.2 Določitev in uporaba metodologije za ocenjevanje in vrednotenje primernosti lokacij	47
3.37.3 Primerjava med lokacijami v fazi njihovega potrjevanja	53
3.38 NADZOR PORABE SREDSTEV ZA IZBIRO LOKACIJE ODLAGALIŠČA	58
3.38.1 Izvedba letne revizije o smotrnosti in namenskosti porabe sredstev sklada	58

3.38.2	Nadzor ravnanja s sredstvi sklada za izbiro lokacije odlagališča	59
3.38.2.1	Upravljanje s pogodbo za izvajanje storitev svetovalnega inženiringa.....	59
4.	PRIDOBIVANJE IN ZAGOTAVLJANJE DRUŽBENE SPREJEMLJIVOSTI PRI IZBIRI LOKACIJE ODLAGALIŠČA	64
4.1	NAČRTOVANJE ZAGOTAVLJANJA IN PRIDOBIVANJA DRUŽBENE SPREJEMLJIVOSTI	64
4.2	PRIDOBIVANJE IN ZAGOTAVLJANJE DRUŽBENE SPREJEMLJIVOSTI	66
4.2.1	Delovanje lokalnih partnerstev.....	66
4.2.2	Nadomestila zaradi omejene rabe prostora na območju odlagališča.....	67
4.2.3	Protokoli o izvajanju investicij v Občini Krško.....	72
4.2.4	Ocena učinkovitosti delovanja instrumentov za zagotavljanje in povečevanje družbene sprejemljivosti odlagališča	74
5.	MNENJE	77
5.1	MNENJE O UČINKOVITOSTI POSLOVANJA PRI NAČRTOVANJU IN IZVEDBI POSTOPKOV IZBIRE ODLAGALIŠČA	77
5.2	MNENJE O UČINKOVITOSTI POSLOVANJA PRI DOLOČITVI ZAGOTAVLJANJA DRUŽBENE SPREJEMLJIVOSTI.....	79
6.	ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	80
7.	PRIPOROČILA	83
8.	PRILOGE	87
	Priloga 1: Kronologija dogajanj na lokaciji Čagoš v Občini Sevnica.....	87
	Priloga 2: Kronologija pomembnejših dogajanj na lokaciji Vrbina v Občini Krško	88
	Priloga 3: Kronologija dogajanj na lokacijah v Občini Brežice.....	91

1. PREDSTAVITEV REVIZIJE

Revizijo smotrnosti poslovanja ARAO, Agencije za radioaktivne odpadke, Ljubljana (v nadaljevanju: Agencija za radioaktivne odpadke), Ministrstva za okolje in prostor, Ministrstva za gospodarstvo in Vlade RS pri izbiri lokacije odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča². Sklep o izvedbi revizije je bil izdan 7. 9. 2009³.

Pristojnost Računskega sodišča Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) je na podlagi opravljene revizije podati mnenje o smotrnosti poslovanja revidirancev pri izbiri lokacije odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov v obdobju od leta 2005 do 6. 1. 2011. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁴. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Opredelitev revizije

Revizija je obsegala preveritev izvajanja postopkov izbire, umestitve in določitve lokacije odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov v Sloveniji (v nadaljevanju: odlagališče) ter postopkov zagotavljanja družbene sprejemljivosti za umestitev odlagališča v obdobju od leta 2005 do 6. 1. 2011.

V reviziji smo obravnavali:

- načrtovanje, pripravo in izvedbo postopkov izbire lokacije odlagališča, ki obsegajo vrednotenje prijavljenih lokacij in izbiro primernih lokacij odlagališča, umeščanje primernih lokacij odlagališča v prostor ter nadzor izvedbe teh postopkov, da bi bila izbrana najbolj ustrezna lokacija odlagališča v skladu z opredeljenimi merili in kriteriji ter potrjena v načrtovanem roku;
- zagotavljanje družbene sprejemljivosti umeščanja odlagališča pri določitvi nadomestil za omejeno rabo prostora in pri izvajanju drugih oblik spodbujanja sprejemljivosti odlagališča v lokalnih skupnostih.

Splošni cilj revizije je izreči mnenje o smotrnosti poslovanja Agencije za radioaktivne odpadke, Ministrstva za okolje in prostor, Ministrstva za gospodarstvo in Vlade RS pri izbiri lokacije odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov v obdobju od leta 2005 do 6. 1. 2011.

¹ Uradni list RS, št. 11/01.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 1209-3/2009-7.

⁴ Uradni list RS, št. 41/01.

Da bi lahko izrekli mnenje o smotrnosti poslovanja revidirancev, smo si zastavili naslednje glavno vprašanje revizije: *ali je bil postopek izbire lokacije odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov voden učinkovito?*

Odgovore na zastavljeno glavno vprašanje smo pridobili s pomočjo odgovorov na podvprašanja:

- Ali je bil postopek izbire lokacije odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov načrtovan in izveden učinkovito?
- Ali so pri izbire lokacije odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov določeni ustrezni postopki zagotavljanja družbene sprejemljivosti odlagališča?

Učinkovitost poslovanja revidirancev smo presojali tako, da smo ocenjevali:

- preglednost in celovitost izbire, zasnove in načrtovanja postopkov v vseh fazah izbire lokacije odlagališča;
- ureditev odnosov z Republiko Hrvaško o skupnem odlaganju nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško (v nadaljevanju: nuklearna elektrarna), ki zagotavlja najustreznejšo obliko odlaganja teh odpadkov;
- izvedbo postopkov vrednotenja prijavljenih lokacij odlagališča v skladu z vnaprej določenimi merili, kriteriji in vidiki, da bi bila med lokacijami, ki so bile ocenjene kot primerne, izbrana lokacija, ki bi najbolje ustrezala vsem opredeljenim merilom;
- preglednost in celovitost načrtovanja in vodenja postopkov potrjevanja lokacij odlagališča in vseh postopkov umestitve odlagališča v prostor v skladu s predpisi in na način, da bi lahko bila potrjena najustreznejša lokacija odlagališča;
- ustreznost nadzora izvajanja vseh postopkov pri izbiri odlagališča in sredstev, namenjenih za izbiro odlagališča;
- preglednost in celovitost načrtovanja zagotavljanja vseh oblik spodbud za zagotavljanje družbene sprejemljivosti odlagališča, tako da so bila merila za dodelitev nadomestil vsem udeležencem v postopku znana vnaprej in so bili vsi lahko udeleženi v postopku njihovega oblikovanja;
- preglednost in celovitost odločanja o dodelitvi vseh oblik zagotavljanja družbene sprejemljivosti.

1.2 Utemeljitev revizije

Slovenija je ena redkih držav z jedrskim programom, ki še niso uredile trajnega odlaganja nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov. Po podatkih in ocenah nuklearne elektrarne in Uprave Republike Slovenije za jedrsko varnost (v nadaljevanju: uprava za jedrsko varnost) bo sedanje začasno skladišče nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov v nuklearni elektrarni do leta 2010 zasedeno več kot 95-odstotno⁵, kar je zgornja meja varnega shranjevanja. Lokacija odlagališča bi morala biti v skladu z določili 141. člena Zakona o varstvu pred ionizirajočimi sevanji in jedrski varnosti⁶ (v nadaljevanju: ZVISJV) izbrana najpozneje do leta 2008, trajno odlagališče pa bi moralo pridobiti dovoljenje za obratovanje najpozneje do leta 2013. Lokacija odlagališča je bila potrjena s sprejetjem Uredbe o državnem prostorskem načrtu za odlagališče nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov na lokaciji Vrbina v Občini

⁵ Resolucija o nacionalnem programu ravnanja z radioaktivnimi odpadki in izrabljenim jedrskim gorivom, Uradni list RS, št. 15/06. Problematika je podrobneje opisana v točki 2.1 tega poročila.

⁶ Uradni list RS, št. 102/04-UPB2.

Krško⁷ (v nadaljevanju: uredba o državnem prostorskem načrtu za odlagališče) 30. 12. 2009. Zaradi nastalih zamud pri potrditvi lokacije obstaja tveganje, da odlagališče ne bo pričelo obratovati v načrtovanem roku in zato glede na ocene zasedenosti po letu 2010 v sedanjem začasnem skladišču ne bo več mogoče varno skladiščiti odpadkov. S podpisom Pogodbe med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške o ureditvi statusnih in drugih pravnih razmerij, povezanih z vlaganjem v Nuklearno elektrarno Krško, njenim izkoriščanjem in razgradnjo⁸ (v nadaljevanju: meddržavna pogodba o nuklearni elektrarni) sta se pogodbenici na podlagi skupnega lastništva nuklearne elektrarne dogovorili, da si bosta prizadevali zagotoviti skupno odlaganje nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov iz nuklearne elektrarne. Kljub dogovoru v meddržavni pogodbi o nuklearni elektrarni ter kljub oceni iz Programa razgradnje Nuklearne elektrarne Krško in odlaganja nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov⁹ (v nadaljevanju: program razgradnje in odlaganja), da so stroški gradnje skupnega odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov iz nuklearne elektrarne za vsako pogodbenico za več kot polovico manjši od stroškov gradnje posameznih odlagališč, se pogodbenici o skupnem odlaganju še nista pričeli dogovarjati. Slovenija je s sprejetjem Programa priprave državnega lokacijskega načrta za odlagališče nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov¹⁰ (v nadaljevanju: program priprave državnega lokacijskega načrta) konec leta 2004 sama pričela s postopki izbire lokacije odlagališča za svoj del odpadkov. Za zagotovitev družbene sprejemljivosti odlagališča na izbrani lokaciji Vrbina v Občini Krško bo morala Slovenija nameniti več kot 200 milijonov evrov, kar je trikrat več, kot so znašali prvotno ocenjeni stroški nadomestil zaradi omejene rabe prostora kot edine oblike zagotavljanje družbene sprejemljivosti odlagališča in 1,7-krat več, kot naj bi po ocenah iz leta 2008 znašala vrednost odlagališča¹¹. Čeprav sta lokacijo odlagališča Vrbina v Občini Krško potrdila Občinski svet Občine Krško¹² in Vlada RS, so posamezne skupine občanov iz Občine Krško kljub potrditvi lokacije izkazovale svoje nestrinjanje z izbiro lokacije z zahtevami za drugačno razdelitev sredstev za zagotavljanje družbene sprejemljivosti izbrane lokacije.

1.3 Revizijski pristop

Revizijo smo opravili v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij, s posebnim poudarkom na standardu številka 41 "Revizija izvajanja nalog" Evropskih smernic za izvajanje mednarodnih revizijskih standardov INTOSAI¹³, ki opredeljuje potek revidiranja izvajanja nalog (revidiranje smotrnosti poslovanja).

⁷ Uradni list RS, št. 114/09.

⁸ Zakon o ratifikaciji pogodbe med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške o ureditvi statusnih in drugih pravnih razmerij, povezanih z vlaganjem v Nuklearno elektrarno Krško, njenim izkoriščanjem in razgradnjo in skupne izjave ob podpisu pogodbe med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške o ureditvi statusnih in drugih pravnih razmerij, povezanih z vlaganjem v Nuklearno elektrarno Krško, njenim izkoriščanjem in razgradnjo, Uradni list RS-MP, št. 5/03.

⁹ Junij 2004.

¹⁰ Uradni list RS, št. 128/04.

¹¹ Predinvesticijska zasnova, februar 2010. Ocena vrednosti gradnje odlagališča brez davka na dodano vrednost znaša 139 milijonov evrov.

¹² 30. 6. 2009.

¹³ Revizor, št. 7-8/99.

Pri izvedbi revizije smo uporabili naslednje metode dela:

- proučitev in analiza strateških dokumentov ter predpisov Evropske unije in Slovenije o ravnanju z radioaktivnimi odpadki in njihovim odlaganjem;
- proučitev in analiza podatkov o nastalih nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkih in načinih njihovega shranjevanja ter trajnega odlaganja;
- proučitev in analiza izvedbe postopkov vrednotenja prijavljenih lokacij, izbire primernih lokacij ter izvedbe postopkov umestitve lokacije v prostor;
- proučitev in analiza postopkov zagotavljanja družbene sprejemljivosti odlagališča ter
- intervjuji s predstavniki revidirancev.

1.4 Predstavitev revidirancev

Revidirance smo določili glede na njihovo vlogo, pristojnosti in odgovornosti pri načrtovanju, izvajanju in nadzoru izvajanja postopkov izbire lokacije odlagališča, njegovega umeščanja v prostor ter načrtovanja in odločanja v postopkih zagotavljanja družbene sprejemljivosti. Za revidirance smo določili Agencijo za radioaktivne odpadke, Ministrstvo za okolje in prostor, Ministrstvo za gospodarstvo in Vlado RS. Njihove naloge podrobneje določajo Zakon o državni upravi¹⁴ (v nadaljevanju: ZDU-1), Zakon o varstvu okolja¹⁵ (v nadaljevanju: ZVO-1), Zakon o Vladi Republike Slovenije¹⁶ (v nadaljevanju: ZVRS), ZVISJV ter Odlok o preoblikovanju javnega podjetja Agencija za radioaktivne odpadke p. o., Hajdrihova 2, Ljubljana, v javni gospodarski zavod¹⁷ (v nadaljevanju: odlok o agenciji).

1.4.1 Agencija za radioaktivne odpadke

Agencija za radioaktivne odpadke je bila ustanovljena leta 1991 z Odlokom Izvršnega sveta Skupščine Republike Slovenije¹⁸ kot javno podjetje. Leta 1996 je bila z odlokom o agenciji preoblikovana v javni gospodarski zavod. Ustanovitelj zavoda je Republika Slovenija, pravice in odgovornosti ustanovitelja javnega gospodarskega zavoda pa izvršuje Vlada RS. 3. člen odloka o agenciji določa, da je zavod pravna oseba v organizacijski obliki javnega gospodarskega zavoda.

Agencija za radioaktivne odpadke v skladu s 5. členom odloka o agenciji kot gospodarsko javno službo opravlja:

- obdelavo radioaktivnih odpadkov in izrabljenega jedrskega goriva pred odlaganjem ter odlaganje radioaktivnih odpadkov in izrabljenega jedrskega goriva iz jedrskih objektov za proizvodnjo energije;
- ravnanje z radioaktivnimi odpadki in izrabljenim gorivom, ki niso iz jedrskih objektov za proizvodnjo energije in njihovo odlaganje;
- dolgoročni nadzor in vzdrževanje odlagališč rudarske in hidrometalurške jalovine, ki nastane pri pridobivanju in izkoriščanju jedrskih mineralnih surovin.

¹⁴ Uradni list RS, št. 113/04-UPB4, 48/09.

¹⁵ Uradni list RS, št. 39/06-UPB1, 70/08, 28/09.

¹⁶ Uradni list RS, št. 24/05, 109/08.

¹⁷ Uradni list RS, št. 45/96, 32/99, 38/01, 113/09.

¹⁸ Uradni list RS, št. 5/91.

Ravnanje z radioaktivnimi odpadki in njihovo odlaganje v skladu s 148. členom ZVO-1 sodi med obvezne državne gospodarske javne službe varstva okolja. Po določilih 94. člena ZVISJV ravnanje z radioaktivnimi odpadki obsega prevzemanje, zbiranje, prevažanje, predhodno obdelavo in skladiščenje pred odlaganjem ter odlaganje radioaktivnih odpadkov in izrabljenega jedrskega goriva, ki ni več primerno za uporabo kot gorivo. 95. člen ZVISJV določa, da je obvezna državna gospodarska javna služba tudi obdelava radioaktivnih odpadkov in izrabljenega jedrskega goriva pred odlaganjem ter odlaganje radioaktivnih odpadkov in izrabljenega goriva, ki niso odpadki oziroma izrabljeno gorivo iz jedrskih objektov, za proizvodnjo energije.

Dejavnosti Agencije za radioaktivne odpadke obsegajo strokovno-tehnične, organizacijske in razvojne naloge na področju ravnanja z radioaktivnimi odpadki in izrabljenim gorivom, ki se nanašajo zlasti na:

- izvajanje gospodarske javne službe;
- razvoj in načrtovanje;
- izobraževanje in informiranje v zvezi z radioaktivnimi odpadki ter
- investicijsko načrtovanje in gospodarjenje z objekti ter napravami, potrebnimi za izvajanje gospodarske javne službe.

Kljub uporabi naziva "agencija", Agencija za radioaktivne odpadke nima statusno pravne oblike javne agencije, kot jo ureja Zakon o javnih agencijah¹⁹ (v nadaljevanju: ZJA), temveč je bila ustanovljena kot javni gospodarski zavod za izvajanje javnih gospodarskih služb. Tudi glede na opredelitev nalog, ki jih izvaja, Agencija za radioaktivne odpadke ni bila ustanovljena za opravljanje regulatornih, razvojnih ali strokovnih nalog v javnem interesu, kar je naloga agencij v skladu z 2. členom ZJA, temveč za izvajanje gospodarske javne službe ravnanja z radioaktivnimi odpadki. Opozarjamo, da je lahko uporaba naziva "agencija" zavajajoča, saj lahko vodi v napačno razumevanje nalog, zaradi katerih je bila ustanovljena in ki jih izvaja, ter povečuje tveganje uporabe napačnih pravnih podlag, ki urejajo njeno poslovanje.

Priporočilo

Vladi RS, Ministrstvu za gospodarstvo in Agenciji za radioaktivne odpadke priporočamo, naj proučijo ustreznost uporabe naziva "agencija" za radioaktivne odpadke glede na njeno statusno pravno obliko organiziranosti in naloge, za izvajanje katerih je bila ustanovljena, da v prihodnje ne bi prihajalo do nepravilnega razumevanja njenih nalog in bi vplivalo na zmanjšanje tveganja nepravilne uporabe pravnih podlag, ki urejajo njeno poslovanje.

Agencija za radioaktivne odpadke v skladu s 6. členom odloka o agenciji sredstva za izvajanje svoje dejavnosti pridobiva:

- iz Sklada za financiranje razgradnje Nuklearne elektrarne Krško in odlaganja radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško (v nadaljevanju: sklad) za umeščanje in gradnjo odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov, izdelavo programa razgradnje in iskanje rešitve za odlaganje izrabljenega goriva in visokoradioaktivnih odpadkov;
- iz proračuna Republike Slovenije za financiranje storitev prevzemanja, zbiranja, prevažanja, predhodne obdelave in skladiščenja pred odlaganjem ter odlaganje radioaktivnih odpadkov in izrabljenega goriva, ki niso odpadki oziroma izrabljeno gorivo iz jedrskih objektov za proizvodnjo energije, storitev obratovanja in dekontaminacije centralnega skladišča radioaktivnih odpadkov,

¹⁹ Uradni list RS, št. 52/02, 60/05.

dolgoročnega nadzora in vzdrževanja odlagališč rudarske in hidrometeorološke jalovine, ki nastanejo pri pridobivanju in izkoriščanju jedrskih mineralnih surovin;

- s plačili uporabnikov skladišča in odlagališča radioaktivnih odpadkov ter
- iz drugih virov.

Agencija za radioaktivne odpadke sklene s skladom vsako leto pogodbo o ureditvi medsebojnih razmerij in sofinanciranju programa dela ter z ustanoviteljem o financiranju dejavnosti proračuna. Agencija za radioaktivne odpadke mora vsako leto sprejeti letni program dela in finančni načrt, v katerem pregledno in natančno določi načrtovane naloge in projekte za prihodnje leto, dinamiko del in finančna sredstva, ki so potrebna za njihovo izvedbo. Vsak projekt je obrazložen glede na osnovni namen, pričakovane rezultate, način izvedbe, trajanje in oceno sredstev, potrebnih za njegovo izvedbo, ter vire financiranja.

V tabeli 1 so prikazana sredstva, ki jih je Agencija za radioaktivne odpadke v obdobju od leta 2005 do leta 2009 pridobila od sklada za izvajanje postopkov pridobitve lokacije odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov.

Tabela 1: Sredstva sklada, ki jih je Agencija za radioaktivne odpadke namenjala za pridobitev lokacije odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov v obdobju od leta 2005 do leta 2009
v tisoč evrih

Leto	Sredstva sklada za pridobitev lokacije odlagališča iz sklada	Sredstva sklada, namenjena za odnose z javnostmi v povezavi z odlagališčem	Skupaj
2005	1.038	434	1.472
2006	3.184	461	3.645
2007	1.988	534	2.522
2008	2.742	369	3.111
2009	943	103	1.046
Skupaj	9.895	1.901	11.796

Viri: končna poročila o izvedbi projektov po pogodbi s skladom za leta 2005, 2006, 2007 in 2008 ter Mesečno poročilo o izvedbi projektov po pogodbi iz leta 2009 – januar/december 2009.

V skladu s Statutom Agencije za radioaktivne odpadke²⁰ (v nadaljevanju: statut) sta organa agencije upravni odbor in direktor agencije. Upravni odbor ima pet članov, od katerih tri imenuje ustanovitelj, enega nuklearna elektrarna, enega pa izvolijo zaposleni Agencije za radioaktivne odpadke.

Osebe, odgovorne za poslovanje Agencije za radioaktivne odpadke v obdobju, za katero je bila izvedena revizija, in med izvajanjem revizije, so:

- dr. Miran Veselič, direktor od 1. 10. 2002 do 30. 9. 2006 in vršilec dolžnosti direktorja od 1. 10. 2006 do 30. 6. 2008;

²⁰ Št. IM-301/96, 11. 3. 2007.

- Martin Novšak, vršilec dolžnosti direktorja od 1. 7. do 31. 7. 2008,
- Vladislav Krošelj, direktor od 1. 8. 2008.

1.4.2 Ministrstvo za okolje in prostor

Ministrstvo za okolje in prostor v skladu s 36. členom ZDU-1 opravlja naloge na področju okolja in prostora. V skladu z 8. členom ZDU-1 za to področje pripravlja predloge zakonov, podzakonskih predpisov in drugih aktov ter druga gradiva in zagotavlja Vladi RS strokovno pomoč pri oblikovanju politik na tem področju. Ministrstvo za okolje in prostor je v skladu s programom priprave državnega lokacijskega načrta pripravljavec državnega prostorskega načrta za odlagališče ter izvajalec celovite presoje vplivov odlagališča na okolje. Ministrstvo za okolje in prostor pripravlja tudi predpise, ki se nanašajo na oblikovanje in določanje nadomestil zaradi omejene rabe prostora na območju jedrskih objektov, in jih posreduje Vladi RS v sprejem.

Osebe, odgovorne za poslovanje Ministrstva za okolje in prostor v obdobju, za katero je bila izvedena revizija, in med izvajanjem revizije, so:

- Janez Podobnik, minister od 3. 12. 2004 do 21. 11. 2008,
- Karel Erjavec, minister od 21. 11. 2008 do 12. 2. 2010 in
- dr. Roko Žarnić, minister od 12. 2. 2010.

1.4.3 Ministrstvo za gospodarstvo

Ministrstvo za gospodarstvo v skladu s 30. členom ZDU-1 opravlja naloge na področju energetike. V skladu z 8. členom ZDU-1 za to področje pripravlja predloge zakonov, podzakonskih predpisov in drugih aktov ter druga gradiva in zagotavlja Vladi RS strokovno pomoč pri oblikovanju politik na tem področju.

Minister za gospodarstvo je predsednik slovenskega dela meddržavne komisije, ki jo opredeljuje 18. člen meddržavne pogodbe o nuklearni elektrarni. Ministrstvo za gospodarstvo je podpisnik letnih pogodb o financiranju dejavnosti agencije in lahko v skladu s 7. členom pogodbe izvaja nadzor namenskosti porabe sredstev, ki so bila po pogodbi izplačana agenciji.

Osebe, odgovorne za poslovanje Ministrstva za gospodarstvo v obdobju, za katero je bila izvedena revizija, in med izvajanjem revizije, so:

- mag. Andrej Vizjak, minister od 3. 12. 2004 do 21. 11. 2008,
- dr. Matej Lahovnik, minister od 21. 11. 2008 do 16. 7. 2010 in
- mag. Darja Radić, ministrica od 16. 7. 2010.

1.4.4 Vlada Republike Slovenije

Vlada RS v skladu z ustavo, zakoni in drugimi splošnimi akti Državnega zbora Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor) določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države. V ta namen izdaja predpise in sprejema druge pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev razvoja države in za urejenost razmer na vseh področjih iz pristojnosti države.

Vlada RS pri podrobnejšem urejanju zakonskih določil izdaja uredbe in odloke o imenovanjih ter razrešitvah, o upravnih zadevah iz svoje pristojnosti pa izdaja odločbe. Kadar ne odloči z drugačnim aktom, Vlada RS sprejme sklep. Vlada RS je v povezavi z odlagališčem decembra 2007 potrdila šest protokolov o financiranju različnih infrastrukturnih investicij zaradi umestitve odlagališča v Občini Krško.

Vlado RS sta v obdobju, za katero je bila izvedena revizija, in med izvajanjem revizije, vodila:

- Janez Janša, predsednik Vlade RS, od 3. 12. 2004 do 21. 11. 2008 in
- Borut Pahor, predsednik Vlade RS od 21. 11. 2008.

2. RAVNANJE Z RADIOAKTIVNIMI ODPADKI IN POMEMBNEJŠI DOGODKI PRI IZBIRI LOKACIJE ODLAGALIŠČA

2.1 Opredelitev, nastanek in količine radioaktivnih odpadkov

Radioaktivni odpadki so v skladu z 48. točko prvega odstavka 3. člena ZVISJV snovi v plinasti, tekoči ali trdni obliki, predmeti ali oprema, ki so odpadek sevalnih dejavnosti ali intervencijskih ukrepov in zanje ni predvidena nadaljnja uporaba. Vsebujejo radioaktivne snovi ali pa so radioaktivno kontaminirani tako, da presegajo predpisane ravni opustitve²¹. Glede na stopnjo specifične aktivnosti vsebovanih radioaktivnih snovi so radioaktivni odpadki lahko visoko-²², nizko- in srednje- ter zelo nizkoradioaktivni.

Pri nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkih je poleg njihove specifične aktivnosti pomembna še življenjska doba vsebovanih radionuklidov, saj določa način ravnanja z njimi in pogoje za njihovo trajno shranjevanje. Glede na razpolovni čas²³ so ti odpadki lahko kratkoživi ali dolgoživi²⁴. Poglavitni delež nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov nastane pri delovanju nuklearne elektrarne, manjši delež pa pri malih proizvajalcih v medicini, industriji in v raziskovalnih ustanovah. Večina nastalih odpadkov je kratkoživih. Nizko- in srednjeradioaktivni odpadki, ki nastajajo v nuklearni elektrarni, se skladiščijo v začasnem skladišču v stavbi nuklearne elektrarne, odpadki malih proizvajalcev pa v centralnem skladišču na Brinju²⁵ ali pri njihovih povzročiteljih, če so ti pridobili ustrezna dovoljenja Ministrstva za okolje in prostor.

Začasno skladišče nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov v nuklearni elektrarni je protipotresno grajena armirano betonska stavba, razdeljena na šest prekatov, ki zadošča za začasno shranjevanje približno 2.600 kubičnih metrov odpadkov. Ob pričetku obratovanja nuklearne elektrarne je bilo načrtovano, da začasno skladišče deluje največ pet let, medtem pa naj bi bila določena lokacija in zgrajeno odlagališče za trajno odlaganje. V tem času odlagališče, namenjeno trajnemu odlaganju, ni bilo zgrajeno, zato so bile leta 1988 s spremembo lokacijskega dovoljenja sproščene tedanje administrativne omejitve zmogljivosti

²¹ Ravni opustitve so aktivnosti ali koncentracije aktivnosti, pri katerih ali pod katerimi radioaktivnih snovi ali materialov ni več treba obravnavati po ZVISJV.

²² Med visokoradioaktivne odpadke se uvrščajo izrabljeno jedrsko gorivo in ostanki predelave jedrskega goriva.

²³ Po preteku vsake dobe razpolovnega časa se aktivnost vzorca zmanjša za polovico.

²⁴ Razpolovni čas kratkoživih nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov ne presega 30 let, razpolovni čas dolgoživih pa presega 30 let. Po preteku 300 do 500 let od nastanka kratkoživi nizko- in srednjeradioaktivni odpadki niso več nevarni za okolje in zdravje živih bitij.

²⁵ Centralno skladišče upravlja Agencija za radioaktivne odpadke.

začasnega skladišča, tako da lahko nuklearna elektrarna v začasnem skladišču še naprej shranjuje nizko- in srednjeradioaktivne odpadke ob upoštevanju predpisanih omejitev²⁶.

Konec leta 2008 je bilo po podatkih Razširjenega poročila o varstvu pred ionizirajočimi sevanji in jedrski varnosti v Republiki Sloveniji²⁷ v začasnem skladišču nuklearne elektrarne shranjenih približno 2.200 kubičnih metrov nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov. Začasno skladišče je bilo, vključno z manipulativnima prostoroma, zasedeno skoraj 85-odstotno. Zaradi pomanjkanja prostora za shranjevanje si nuklearna elektrarna prizadeva čim bolj omejiti nastajanje novih odpadkov in z različnimi postopki zmanjšati prostornino obstoječih. Izvedenih je bilo pet kampanj stiskanja in superkompaktiranja nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov, opravljeni trije postopki sežiga ter dva postopka taljenja. Po oceni iz Resolucije o nacionalnem programu ravnanja z radioaktivnimi odpadki in izrabljenim jedrskim gorivom za obdobje 2006–2015²⁸ (v nadaljevanju: ReNPROJG) bo začasno skladišče polnozasedeno konec leta 2010, ko bo zapolnjenega 95 odstotkov vsega razpoložljivega prostora. V skladu z varnostnimi standardi nuklearne elektrarne je tolikšna zasedenost najvišja sprejemljiva raven, ki še zagotavlja varno ravnanje z radioaktivnimi odpadki, da je mogoče normalno delovanje skladišča in skladiščenje nenačrtovanih količin odpadkov. Glede na lastništvo nuklearne elektrarne polovica nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov iz nuklearne elektrarne pripada Republiki Sloveniji, polovica pa Republiki Hrvaški.

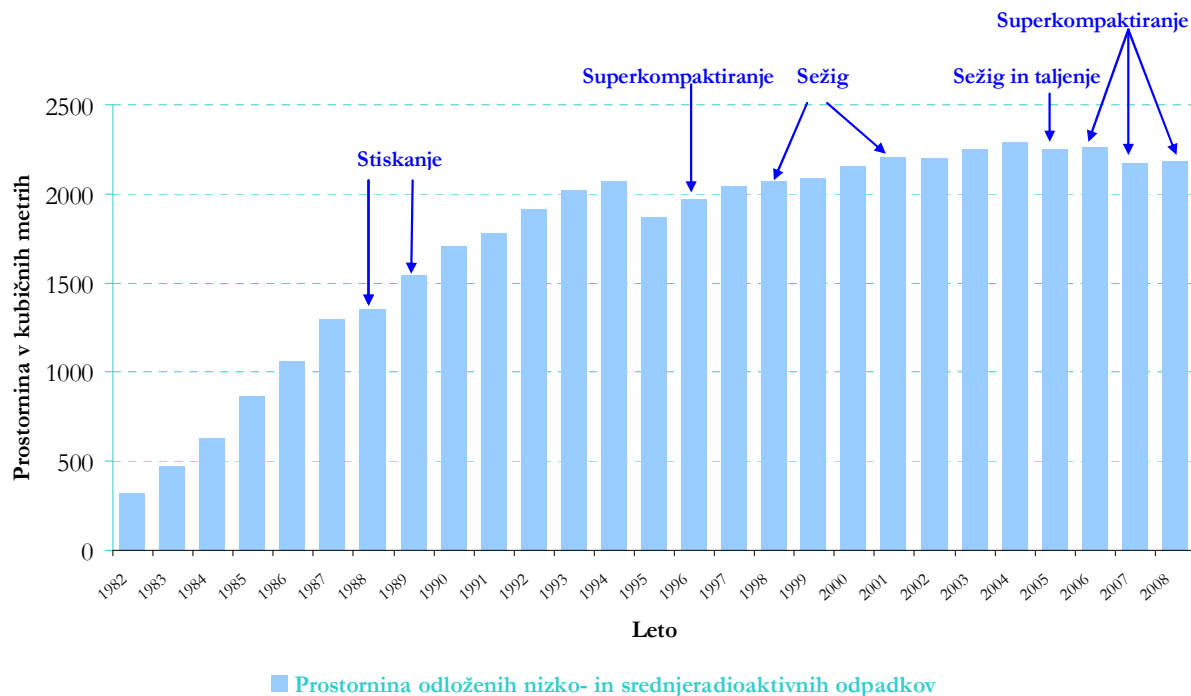
Prostornino, ki jo zasedajo nizko- in srednjeradioaktivni odpadki v začasnem skladišču od začetka obratovanja nuklearne elektrarne do konca leta 2008, ter akcije zmanjševanja prostornine skladiščenih odpadkov prikazuje slika 1.

²⁶ Omejitev je, da ne sme biti presežena ekvivalentna doza sevanja 0,2 mikrosilverta na leto na ograji nuklearne elektrarne.

²⁷ Uprava za jedrsko varnost, junij 2009.

²⁸ Uradni list RS, št. 15/06.

Slika 1: Zasedenost začasnega skladišča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov v nuklearni elektrarni do konca leta 2008 in način ravnanja z radioaktivnimi odpadki



Vir: Razširjeno poročilo o varstvu pred ionizirajočimi sevanji in jedrski varnosti v Republiki Sloveniji leta 2008.

Ocenjeno prostornino nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov, ki nastajajo v Sloveniji iz različnih virov in za katere bo treba zagotoviti trajno odlaganje, prikazuje tabela 2.

Tabela 2: Ocenjena prostornina nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov, ki nastajajo v Sloveniji

v kubičnih metrih

Vir nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov	Prostornina nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov
1. Odpadki iz obratovanja nuklearne elektrarne ²⁹	3.615
2. Odpadki zaradi razgradnje nuklearne elektrarne	13.130
3. Odpadki iz zamenjave uparjalnikov in drugih delov	855
4. Odpadki malih proizvajalcev	250
5. Odpadki zaradi delovanja reaktorja TRIGA v Rektorskem centru Instituta Jožef Stefan	150
Skupaj nizko- in srednjeradioaktivni odpadki iz nuklearne elektrarne (1+2+3)	17.600
Skupaj vsi nizko- in srednjeradioaktivni odpadki, ki nastanejo v Sloveniji (1+2+3+4+5)	18.000

Viri: ReNPROJG, Program razgradnje Nuklearne elektrarne Krško in odlaganje nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov in izrabljenega jedrskega goriva ter Predinvesticijska zasnova gradnje odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov, marec 2008.

V Sloveniji bo po ocenah iz programa razgradnje in odlaganja ter ReNPROJG do konca obratovanja nuklearne elektrarne nastalo približno 18 tisoč kubičnih metrov nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov, za katere je treba zagotoviti trajno odlaganje. Ti odpadki so glede na razpolovno dobo kratkoživi. Dolgoživi³⁰ nizko- in srednjeradioaktivni odpadki bodo odloženi skupaj z izrabljenim jedrskim gorivom, ko bo sprejeta odločitev o odlaganju visokoradioaktivnih odpadkov in izrabljenega jedrskega goriva.

2.2 Ravnanje z radioaktivnimi odpadki

Slovenija je podpisnica Skupne konvencije o varnosti ravnanja z izrabljenim jedrskim gorivom in varnosti ravnanja z radioaktivnimi odpadki³¹ (v nadaljevanju: MKVIGRO). MKVIGRO v 11. členu določa, da si morajo pogodbenice prizadevati, da bi se izognile vsakršnemu ravnanju, katerega vplive na prihodnje generacije je mogoče logično napovedati in so ti večji od vplivov, dovoljenih za sedanjo generacijo. Vsaka pogodbenica mora zato sprejeti vse potrebne ukrepe, da bi se izognila prelaganju pretiranih bremen ravnanja z radioaktivnimi odpadki na prihodnje generacije, kar pomeni, da odlaganje odločitve o trajnem odlaganju nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov na prihodnje generacije ni zaželeno. Pogodbenice so tudi soglašale, da se radioaktivne odpadke, če je to v skladu z varnostnimi načeli, predvsem odlaga

²⁹ Predvideno je, da bo nuklearna elektrarna prenehala obratovati leta 2023.

³⁰ Približno 1,5 odstotka vseh nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov je dolgoživih, vsi ostali so kratkoživi.

³¹ Zakon o ratifikaciji Skupne konvencije o varnosti ravnanja z izrabljenim gorivom in varnosti ravnanja z radioaktivnimi odpadki, Uradni list RS, št. 7/99.

v državi, v kateri so nastali, če pa so radioaktivni odpadki rezultat skupnih projektov več držav, se varno in učinkovito ravnanje z njimi lahko pospešuje s sporazumi med pogodbenicami za uporabo objektov v eni od držav v korist drugih pogodbenic.

2.3 Pomembnejši dogodki pri izbiri lokacije odlagališča

Zaradi omejene zmogljivosti začasnega skladišča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov v nuklearni elektrarni ter zaveze v skladu s MKVIGRO, da se morajo pogodbenice izogibati prelaganju pretiranih bremen ravnanja z radioaktivnimi odpadki na prihodnje generacije, in določitve roka v četrtem odstavku 141. člena ZVISJV, da je treba z nacionalnim programom ravnanja z radioaktivnimi odpadki in izrabljenim gorivom s prioritetskimi nalogami zagotoviti, da se lokacija odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov odobri najkasneje do 2008, dovoljenje za obratovanje odlagališča pa naj bi bilo pridobljeno najkasneje do 2013, so leta 1996 v Sloveniji drugič po začetku obratovanja nuklearne elektrarne začeli potekati postopki za določitev lokacije odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov. Prve aktivnosti, ki so se začele leta 1985, so bile leta 1993 neuspešno zaključene, saj lokacija ni bila izbrana. Analiza razlogov za neuspeh postopka, ki jo je opravila Agencija za radioaktivne odpadke, je pokazala, da pri izvedbi postopka ni bila dovolj upoštevana občutljivost javnosti za umeščanje takih objektov. Družbena sprejemljivost ni bila upoštevana kot relevanten dejavnik izbire lokacije odlagališča, saj je bila predpostavka izvedbe tedanjega postopka, da je umestitev odlagališča v splošnem družbenem interesu in naj zato ne bi povzročala konfliktov med občani ob njegovi umestitvi.

Agencija za radioaktivne odpadke je leta 1996 pričela ponovno izvajati postopke izbire lokacije odlagališča. Izbiro lokacije odlagališča je izvajala po kombiniranem postopku v štirih fazah. Kronološki pregled pomembnejših dogodkov pri izbiri lokacije odlagališča po fazah izvedbe postopka od leta 1996 je prikazan v tabeli 3.

Tabela 3: Kronološki pregled pomembnejših dogodkov pri izbiri lokacije odlagališča

Obdobje	Dejanje
1. Faza zasnova in načrtovanje postopka	
Od leta 1996 do leta 1999	Agencija za radioaktivne odpadke podrobno analizira predhodni postopek izbire lokacije. Na podlagi preteklih izkušenj, izkušenj drugih držav ter mednarodnih priporočil predlaga, da se določitev lokacije opravi po kombiniranem postopku.
2. Faza pregleda primernosti prostora	
Leto 2002	Agencija za radioaktivne odpadke pripravi in objavi zemljevid izhodiščnih območij, ki prikazuje najprimernejša potencialna območja za lokacijo odlagališča z geološkega vidika.
5. 7. 2004	Ministrstvo za okolje in prostor poda pobudo za izdelavo državnega lokacijskega načrta za odlagališče nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov.

Obdobje	Dejanje
11. 11. 2004	Izvedena je prva prostorska konferenca v skladu z Zakonom o urejanju prostora ³² (v nadaljevanju: ZUreP-1). S postopkom izbire lokacije so bile seznanjene vse občine, predstavljen jim je bil postopek izdelave državnega lokacijskega načrta ter predviden način vključevanja javnosti v postopek.
19. 11. 2004	Ministrstvo za okolje in prostor izda odločbo, da je treba za umestitev odlagališča izvesti postopek celovite presoje vplivov na okolje ³³ .
29. 11. 2004	Izdelan je Program priprave državnega lokacijskega načrta za odlagališče nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov (v nadaljevanju: program priprave državnega lokacijskega načrta). Program določa, da morajo aktivnosti potekati po kombiniranem postopku, ki vključuje strokovno-ekspertno presojo in pridobivanje ponudb za lokacijo odlagališča od lokalnih skupnosti, v postopku pa se v skladu z Aarhusko konvencijo o dostopu do informacij, udeležbi pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah ³⁴ (v nadaljevanju: aarhuska konvencija) zagotavlja visoka stopnja vključevanja javnosti v postopek. Odlagališče je treba zagotoviti za 17.600 kubičnih metrov nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov, ki nastajajo zaradi delovanja nuklearne elektrarne.
3. 12. 2004	Agencija za radioaktivne odpadke povabi vse lokalne skupnosti v Sloveniji, naj podajo ponudbe za lokacijo odlagališča; ponudijo lahko ozemlje celotne občine, na katerem lokacijo določi Agencija za radioaktivne odpadke na podlagi ekspertne presoje, lahko pa ponudijo tudi določene lokacije.

3. Faza ocenjevanja primernosti lokacij

Oktober 2005	Agencija za radioaktivne odpadke izdela pred-primerjalno študijo vrednotenja lokacij, v kateri obravnava in vrednoti 12 predlaganih lokacij. Ob upoštevanju družbene sprejemljivosti kot primarnega odločilnega kriterija ter varnosti, funkcionalno-tehnične primernosti in okoljske ter prostorske sprejemljivosti kot sekundarnih kriterijev, so bile predlagane tri najprimernejše potencialne lokacije, za katere je bila ocenjena največja verjetnost gradnje odlagališča. Kot primerne so bile ovrednotene lokacija Vrbina v Občini Krško (v nadaljevanju: Vrbina Krško), lokacija Čagoš v Občini Sevnica (v nadaljevanju: Čagoš Sevnica) in lokacija Globoko v Občini Brežice (v nadaljevanju: Globoko Brežice).
---------------------	--

4. Faza potrjevanja primernosti lokacij

17. 11. 2005	Vlada RS izda sklep, s katerim na podlagi rezultatov pred-primerjalne študije potrdi, da se za lokacije Vrbina Krško, Globoko Brežice in Čagoš Sevnica izvede podrobnejša obravnava v nadaljnjem postopku ter da se za predlagane potencialne lokacije izdela študija variant, v kateri se proučijo vse možne variante izvedbe odlagališča na predlaganih treh lokacijah.
---------------------	---

³² Uradni list RS, št. 110/02, 8/03-popr.

³³ Odločba št. 354-19-43/2004, 19. 11. 2004.

³⁴ Uradni list RS-MP, št. 17/04.

Obdobje	Dejanje
Maj 2006	Občina Sevnica poda izjavo, da umika lokacijo Čagoš iz nadaljnega postopka potrjevanja lokacije.
Julij 2006	Občinski svet Občine Brežice na podlagi zahtev Civilne iniciative iz postopka umakne lokacijo Globoko, hkrati pa sklene ostati v lokalnem partnerstvu in v sodelovanju z Agencijo za radioaktivne odpadke poiskati drugo rešitev za prostorsko umestitev odlagališča na območju Občine Brežice, ki bo primerno oddaljeno od naselij, dolgoročno sprejemljivo za občane in bo izpolnjevalo vse strokovne in varnostne zahteve v skladu z zakonodajo in mednarodnimi pogodbami.
Februar 2007	Občinski svet Občine Brežice sprejme sklep o ponovnem sodelovanju v postopku izbire lokacije ter predlaga lokacijo Vrbina, v vaški skupnosti Gornji Lenart.
Julij 2007	Agencija za radioaktivne odpadke izdela pred-primerjalno študijo, v kateri ugotovi, da je lokacija Vrbina v Občini Brežice (v nadaljevanju: Vrbina Brežice) v skladu s kriteriji družbene sprejemljivosti in v skladu z varnostno-tehničnimi kriteriji primerna za izvedbo nadaljnega postopka.
Avgust 2007	Vlada RS izda sklep, da se za lokacijo Vrbina Brežice postopek priprave državnega prostorskega načrta nadaljuje ter da se izdela študija variant, v kateri se prouči vse možne variante izvedbe odlagališča na tej lokaciji.
December 2007	Agencija Republike Slovenije za okolje poda smernice in negativno stališče ³⁵ o lokaciji Vrbina v Občini Brežice, saj je lokacija z vidika upravljanja z vodami neprimerna, ker leži na poplavnem območju reke Save. Gradnja na predvideni lokaciji je v nasprotju s 86. členom Zakona o vodah ³⁶ , ki prepoveduje gradnjo na poplavnih območjih ³⁷ . Lokacija je ob obširnem in srednje- do visokoizdatnem vodonosniku ter je del retencijskega področja za načrtovano hidroelektrarno Brežice. Ministrstvo za okolje in prostor je v dogovoru z Agencijo za radioaktivne odpadke sprejelo odločitev, da se kljub negativnemu stališču nadaljuje z dejavnostmi zagotavljanja lokacije v Občini Brežice, pri čemer je treba preveriti možnosti predlaganja alternativne lokacije ali spremembe meje obstoječe lokacije ter gradnje odlagališča v novih razmerah.
Februar 2008	Organizirana je izvedba javne razgrnitve predlagane gradnje odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov na lokaciji Vrbina Krško.
Marec do september 2008	Usklajevanje med Agencijo za radioaktivne odpadke in Občino Brežice glede možnih tehničnih rešitev gradnje odlagališča, oziroma ponudbe nadomestnih lokacij za odlagališče na območju Občine Brežice. Predlagani sta bili dve različici tehničnih rešitev gradnje odlagališča na lokaciji Vrbina Brežice.

³⁵ Smernice za upravljanje z vodami, št. 35001-515/2007, 13. 12. 2007.

³⁶ Uradni list RS, št. 67/02, 57/08.

³⁷ 86. člen Zakona o vodah določa, da so na poplavnem območju prepovedane vse dejavnosti in vsi posegi v prostor, ki imajo lahko ob poplavi škodljiv vpliv na vode, vodna ali priobalna zemljišča ali povečujejo poplavno ogroženost območja, razen posegov, ki so namenjeni varstvu pred škodljivim delovanjem voda.

Obdobje	Dejanje
Oktober 2008	Agencija Republike Slovenije za okolje (v nadaljevanju: Agencija za okolje) poda dopolnitve smernic in negativnega stališča ³⁸ , da je lokacija Vrbina Brežice z vidika upravljanja z vodami neprimerna, ker leži na poplavnem območju. Ministrstvo za okolje in prostor v sodelovanju z Agencijo za radioaktivne odpadke odloči, da se na lokaciji ustavijo vse dejavnosti, kljub temu pa se lokacije ne izloči iz postopka.
December 2009	Ministrstvo za okolje in prostor v postopku celovite presoje vplivov odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov na lokaciji Vrbina Krško na okolje izda odločbo, da se potrdi Državni prostorski načrt za odlagališče na lokaciji Vrbina Krško ob upoštevanju zahtevanih omilitvenih ukrepov in ob izvajanju predpisanega monitoringa.
	Vlada RS sprejme Državni prostorski načrt za lokacijo Vrbina v Občini Krško z zmogljivostjo odlaganja 9.400 kubičnih metrov nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov, ki nastajajo v Sloveniji.

³⁸ Dopolnitev smernic št. 35001-515/2007 z dne 13. 12. 2007, št. 35001-544/2008, 21. 10. 2008.

3. NAČRTOVANJE IN IZVEDBA POSTOPKOV IZBIRE LOKACIJE

3.1 Pristop k izbiri lokacije odlagališča

Agencija za radioaktivne odpadke je po proučitvi predhodnega neuspešnega postopka načrtovala zasnovano novega postopka izbire lokacije odlagališča ob upoštevanju treh temeljnih načel:

- postopek mora biti za javnost pregleden, saj je lahko uspešen le postopek, pri katerem je javnost vključena v postopke odločanja;
- postopek mora biti zasnovan fleksibilno že v izhodišču, da se bo lahko odzival in prilagajal spremenjenim situacijam, pri čemer mora imeti kakovost izvedbe postopka prednost pred doseganjem rokov;
- pridobivanje oziroma zagotavljanje družbene sprejemljivosti odlagališča mora imeti v postopku ustrezno težo in se mora začeti čim prej v postopku.

Agencija za radioaktivne odpadke je na podlagi priporočil Mednarodne agencije za atomsko energijo ter na podlagi izkušenj drugih držav, predvsem Belgije, kjer je bila lokacija odlagališča uspešno izbrana, za izbiro lokacije odlagališča izbrala kombinirani postopek, pri katerem je mogoče navedena načela kar najbolj upoštevati. Kombinirani postopek obsega štiri faze, in sicer:

- fazo zasnove in načrtovanja postopka: identificirajo se pomembni dejavniki za izvedbo postopka, določi se njihov pomen in oblikujejo se priporočila, kako naj se ti dejavniki uporabijo v postopku;
- fazo vrednotenja oziroma pregleda primernosti prostora: na podlagi kabinetnega vrednotenja³⁹ se z uporabo parametrov, ki vplivajo na zagotavljanje dolgoročne varnosti odlagališča, ugotovijo izhodiščna območja za nadaljnjo izbiro lokacije;
- fazo ocenjevanja primernosti lokacij: z dodatnimi kabinetnimi raziskavami⁴⁰ in terenskim preiskovanjem se med območji, za katera so lokalne skupnosti podale ponudbe za sodelovanje v postopku, izbere največ tri lokacije; za te lokacije se nadaljuje postopek potrjevanja primernosti;
- fazo potrjevanja lokacij: z izvedbo dodatnih površinskih, globinskih geoloških in laboratorijskih raziskav se potrdi ustreznost njihove izbire, zagotovijo se dodatne informacije o značilnostih lokacij za projektiranje objekta, izvedbo varnostne analize in izvedbo celovite presoje vplivov na okolje.

Kombinirani postopek združuje lastnosti tehničnega in prostovoljnega pristopa k izbiri lokacije. Tehnični pristop temelji na podlagi vnaprej določenih kriterijev, ki vključujejo tehnično, ekonomsko in družbeno

³⁹ Vrednotenje na podlagi razpoložljivih podatkov, ki ne zahteva obsežnejših terenskih raziskav.

⁴⁰ Raziskave, opravljene na podlagi razpoložljivih podatkov.

sprejemljivost lokacije⁴¹, prostovoljni pristop pa na pridobivanju lokacij z zbiranjem ponudb lokalnih skupnosti⁴². V kombiniranem postopku je zagotovljena visoka stopnja vključevanja javnosti v postopek in ker gre za zelo fleksibilen pristop, se ga lahko uporablja v različnih in specifičnih okoliščinah. Kombinirani postopek se lahko izvaja v mnogih različicah, za vse pa je značilno, da se v prvi fazi izvede vrednotenje območja kabinetno, z uporabo tehničnih kriterijev. Podrobnost kabinetnega vrednotenja je odvisna od države, ki izvaja postopek, cilj pa je, da se v postopku obdrži čim večje število lokacij. Kabinetnemu vrednotenju sledi faza pogajanj z lokalnimi skupnostmi, ki so bile identificirane v fazi kabinetnega vrednotenja lokacij. Lokacija je predmet nadaljnje obravnave, vrednotenja in raziskav na terenu le, če so bila pogajanja z lokalnimi skupnostmi v prejšnji fazi uspešna.

Agencija za radioaktivne odpadke je konec leta 2001 izdelala karto izhodiščnih območij, primernih za gradnjo odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov. Pri vrednotenju območij je upoštevala ustreznost prostornine, enostavnost strukture geološke zgradbe, geokemično lastnost tal in geoloških barier, ustreznost vrste in stabilnosti kamnin, dejstvo, da tam ni podzemnih voda, seizmičnih in tektonskih aktivnosti, lego izven poplavnega območja in območja, izpostavljenega erozijam, ter ustreznost klimatskih razmer in morfologije terena.

Karto izhodiščnih najprimernejših območij za gradnjo odlagališča prikazuje slika 2. Temnejše obarvana območja so bila v skladu z navedenimi kriteriji ocenjena kot najprimernejša za gradnjo odlagališča. Karto izhodiščnih možnosti je Agencija za radioaktivne odpadke v letih 2001 in 2002 predstavila zainteresiranim županom slovenskih občin.

Pojasnilo Agencije za radioaktivne odpadke

Po predstavitvi karte izhodiščnih možnosti je Agencija za radioaktivne odpadke prejela nekaj protestnih izjav glede uvrstitve posameznih občin med primerna območja. Te občine so pisno obvestile Agencijo za radioaktivne odpadke, da v postopku umeščanja ne bodo sodelovale. Opravljenih je bilo tudi več razgovorov s predstavniki občinskih vodstev, ki so za sodelovanje v postopku zahtevali ustrezen razpis s ponudbo razvojnih spodbud zaradi gradnje odlagališča.

⁴¹ Bolje ocenjena območja se glede na opredeljene kriterije obdelajo v naslednji fazi postopka. Tak pristop je bil uporabljen pri predhodni neuspešni izbiri lokacije odlagališča v Sloveniji. V zadnjem času je manj priljubljen zaradi javnosti manj prijaznega pristopa.

⁴² Nosilec izvedbe postopka z objavo javnega razpisa ali na drugačen primeren način povabi lokalne skupnosti ali ustrezno organizirane posameznike naj ponudijo lokacije. Odločitev za oddajo ponudb je prepuščena lokalnim skupnostim. Ponudbe so ocenjene s predpisanimi kriteriji, kasneje pa so izvedene še potrebne raziskave, ki potrdijo primernost potencialne lokacije. Pomembna je predvsem prostovoljnost v postopku, ki jo je treba spoštovati v vsem postopku in je neodvisna od začetnega pristanka lokalne skupnosti. Lokalne skupnosti je zato k sodelovanju v postopku smiselno spodbujati s finančnimi nadomestili, rentami ali drugimi ugodnostmi. Ta postopek se v čisti obliki večinoma ne uporablja, saj se je izkazalo, da se slabo odziva na konkretne okoliščine.

Slika 2: Karta izhodiščnih območij za gradnjo odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov



Vir: ReNPROJG.

Agencija za radioaktivne odpadke je od leta 2002 občinam predstavljala problematiko odlaganja radioaktivnih odpadkov in postopek izbire lokacije odlagališča ter njegovo gradnjo prek mediatorke, ki je vodila tudi pogovore s predstavniki občin.

Pojasnilo Agencije za radioaktivne odpadke

Zaradi odklonilnega stališča lokalnih skupnosti do problematike odlaganja nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov, posledica pa je bilo tudi odklonilno stališče do Agencije za radioaktivne odpadke kot institucije, ta z lokalnimi skupnostmi ni imela možnosti vzpostaviti direktnih stikov. Od leta 2002 je zato predstavljanje načrtovanih postopkov umeščanja odlagališča in vzpostavljanje stikov z lokalnimi skupnostmi izvajala mediatorka.

Iz dokumenta "Delo mediatorja – analiza izkušenj delovanja mediatorke"⁴³ izhaja, da je mediatorka v obdobju od februarja 2002 do avgusta 2004 vodila pogovore o umeščanju odlagališča s predstavniki 36 občin. Pregled odzivov lokalnih skupnosti na predstavitev odlagališča je prikazan v tabeli 4. Stiki niso bili vzpostavljeni z vsemi lokalnimi skupnostmi na območjih, ki so bila ocenjena kot najbolj primerna za umestitev odlagališča na karti izhodiščnih možnosti, predvsem ne z lokalnimi skupnostmi na severovzhodu in jugozahodu države. Kriteriji za izbiro lokalnih skupnosti, ki jim je bil predstavljen načrtovani postopek umestitve odlagališča iz analize izkušenj delovanja mediatorke, niso razvidni.

⁴³ ARAO-PR-2135, december 2005.

Tabela 4: Pregled odzivov lokalnih skupnosti na predstavitve mediatorke v obdobju od februarja 2002 do avgusta 2004

Predlagane lokacije	Pozitiven odziv	Vzpostavljeni stiki	Informacija na kolegiju župana	Ni posebnega odziva	Odklonilen odziv
1. Divača	Celje	Slovenj Gradec	Gorenja vas – Poljane	Črna na Koroškem	Dravograd
2. Muta	Dol pri Ljubljani	Slovenska Bistrica	Hrastnik	Mozirje	Nova Gorica
3. Ptuj	Gorišnica	Maribor	Kranj	/	Žetale
4. Zavrč	Ilirska Bistrica	Ljubljana	Postojna	/	Vrhnika
5. Zgornji Petrovci ⁴⁴	Murska Sobota	Sevnica	Škofja Loka	/	Miren - Kostanjevica
6.	Puconci	Brežice	Zagorje ob Savi	/	Novo mesto
7. /	Semič	Krško	/	/	/
8. /	Trbovlje	Lendava	/	/	/
9. /	Velenje	Lenart	/	/	/

Vir: delo mediatorja – analiza izkušenj delovanja mediatorke.

Delo mediatorke je obsegalo izvedbo predstavitev podatkov o že delujočih odlagališčih po svetu, strokovnih podlagah za umestitev odlagališča, načinu izvedbe kombiniranega postopka za izbiro lokacije odlagališča ter vzpostavitev in izvajanje komunikacije med Agencijo za radioaktivne odpadke in posameznimi lokalnimi skupnostmi. Mediatorka je izvajala tudi druge aktivnosti, kot so predstavljanje in podajanje informacij o načrtovanih postopkih gradnje odlagališča pomembnim deležnikom v procesu umeščanja odlagališča, kot so Svet za varstvo okolja, nadzorni in upravni odbor sklada, Klub županov stranke LDS in glavni odbor stranke SLS ter posamezne poslanske skupine v času izvedbe lokalnih volitev. Mediatorka je izvajala tudi delavnice za različne zainteresirane javnosti in podajala intervjuje o postopkih umeščanja odlagališča predvsem v lokalnih medijih.

Novembra 2004 je bila izvedena prva prostorska konferenca, kjer je bil vsem lokalnim skupnostim predstavljen način izvedbe postopka izbire lokacije odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov. V nadaljevanju postopka je Agencija za radioaktivne odpadke v skladu s programom priprave državnega lokacijskega načrta decembra 2004 povabila vse lokalne skupnosti v Sloveniji, naj predlagajo lokacije, ne glede na ugotovljena najbolj ustrezna območja na karti izhodiščnih območij.

Po izdelavi karte izhodiščnih območij je Agencija za radioaktivne odpadke prek mediatorke izvajala predstavitve načrtovanih aktivnosti pri izbiri lokacije odlagališča v izbranih občinah. Pogajanja o umestitvi lokacije odlagališča se po izdelavi karte izhodiščnih območij niso izvajala. Ocenjujemo, da je agencija z

⁴⁴ Aktivnosti se niso vodile prek mediatorke, temveč prek direktorja Agencije za radioaktivne odpadke.

vzpostavitvami stikov in izvajanjem predstavitev pozitivno vplivala na prepoznavnost odlagališča ter njegovih vplivov na okolje, ob tem pa menimo, da bi s sistematičnim delovanjem v vseh lokalnih skupnosti na območju, za katerega je bilo ugotovljeno kot najprimernejše za umestitev odlagališča, povečala možnost pridobitve več ponudb ustreznih lokacij. V nadaljevanju postopka se je izkazalo (povezava s točko 3.5.2), da so lokacije, ki so bile uvrščene v pred-primerjalno proučitev, ponudile predvsem tiste lokalne skupnosti, ki so v fazi pregleda primernosti prostora pridobile informacije od Agencije za radioaktivne odpadke in mediatorke⁴⁵ in sodelovale pri predstavitvah. Največ lokacij so ponudile lokalne skupnosti iz Posavske regije, kjer so tako lokalne skupnosti kot tudi prebivalstvo zaradi neposredne bližine nuklearne elektrarne bolj seznanjeni z delovanjem in vplivi jedrskih objektov. Občine Krško, Brežice in Sevnica so tudi že prejemale nadomestila zaradi omejene rabe prostora zaradi začasnega skladiščenja nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov v nuklearni elektrarni.

Ocenjujemo, da bi morala Agencija za radioaktivne odpadke za povečanje učinkovitosti postopka izbire lokacije odlagališča v fazi pred začetkom ocenjevanja in primerjanja predlaganih lokacij bolj podrobno ugotoviti pogoje, pod katerimi bi bile lokalne skupnosti pripravljene sodelovati v nadaljnjem postopku, ugotoviti s tem povezane stroške in koristi ter njihov vpliv na nadaljnji postopek, in na tej podlagi oblikovati načine pridobivanja družbene sprejemljivosti. Agencija za radioaktivne odpadke bi morala zato v skladu s sprejetim načelom upoštevanja družbene sprejemljivosti podrobno proučiti razloge lokalnih skupnosti za nasprotovanje pri umestitvi odlagališč, predvsem pa lokalnega prebivalstva na območjih vplivnega območja nuklearne elektrarne, in na tej podlagi načrtovati izvedbo postopka na območju celotne Slovenije. V tej fazi bi morala Agencija za radioaktivne odpadke poleg ugotavljanja in merjenja družbene sprejemljivosti svoje aktivnosti usmerjati predvsem v pridobivanje in povečevanje družbene sprejemljivosti predvsem med lokalnim prebivalstvom.

3.2 Izhodišča za izbiro odlagališča

Pred začetkom izvajanja postopkov izbire lokacije odlagališča so bila z različnimi predpisi in strateškimi dokumenti opredeljena izhodišča, ki so imela vpliv na načrtovanje in odločitve o izvedbi postopkov določitve lokacije odlagališča. Izhodišča se nanašajo predvsem na roke za izbiro lokacije in začetek obratovanja odlagališča ter na odločitev o zagotovitvi skupnega odlagališča z Republiko Hrvaško za vse nizko- in srednjeradioaktivne odpadke iz nuklearne elektrarne, oziroma odločitev za gradnjo posameznih odlagališč za nizko- in srednjeradioaktivne odpadke, ki pripadajo Sloveniji oziroma Hrvaški. Pregledali smo, kakšna izhodišča so bila določena, in skušali proučiti medsebojen vpliv izhodišč v posameznih dokumentih. Izhodišča za izvedbo postopka izbire lokacije prikazujemo v tabeli 5.

⁴⁵ Med občinami, ki so na povabilo Agencije za radioaktivne odpadke ponudile lokacije za odlagališče, razgovori predhodno niso bili opravljeni le v Občini Šmartno pri Litiji.

Tabela 5: Izhodišča za izbiro lokacije in gradnjo odlagališča v predpisih in strateških dokumentih

Datum	Predpis ali strateški dokument	Opredelitve glede odlaganja nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov
Februar 1999	MKVIKRO	Pogodbenice soglašajo, da se radioaktivne odpadke predvsem odlaga v državi, kjer so nastali. Če so radioaktivni odpadki rezultat skupnih projektov več držav, se varno in učinkovito ravnanje in odlaganje lahko pospešuje s sporazumi med pogodbenicami za uporabo objektov v eni od držav v korist drugih pogodbenic.
December 2001	Podpis meddržavne pogodbe o nuklearni elektrarni	Republika Slovenija in Republika Hrvaška soglašata, da bosta zagotovili učinkovito skupno rešitev za razgradnjo nuklearne elektrarne in za odlaganje radioaktivnih odpadkov tako z gospodarskega stališča kot s stališča varovanja okolja. Če se pogodbenici do konca redne življenjske dobe nuklearne elektrarne ne bi sporazumeli o skupni rešitvi odlaganja radioaktivnih odpadkov, se obvezujeta, da bosta prevzeli vsaka polovico odpadkov iz nuklearne elektrarne najkasneje v dveh letih po tem roku.
Marec 2003	Ratifikacija meddržavne pogodbe o nuklearni elektrarni	
Marec 2003	Sprejem ZVISJV-A	Vlada RS mora pripraviti nacionalni program varstva ravnanja z radioaktivnimi odpadki in izrabljenim jedrskim gorivom ter s prioritetskimi nalogami zagotoviti izbiro lokacije odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov najkasneje do leta 2008, pridobitev dovoljenja za obratovanje odlagališča pa najkasneje do leta 2013. Če drug zakon ali meddržavna pogodba o nuklearni elektrarni izključuje upoštevanje tega roka, ali se izvaja na način, da ti roki niso upoštevani, je Vlada RS dolžna predlagati spremembe takega zakona ali začeti postopek za odpoved take pogodbe.
Junij 2004	Program razgradnje in odlaganja	Pripravo programa razgradnje in odlaganja določa meddržavna pogodba o nuklearni elektrarni. Program razgradnje in odlaganja je bil izdelan ob predpostavki, da se zgradi eno skupno odlagališče za vse odpadke iz nuklearne elektrarne, v Sloveniji ali na Hrvaškem. V programu so ocenjeni stroški gradnje odlagališča za celotno količino odpadkov iz nuklearne elektrarne ter na tej podlagi določen znesek letnih vplačil v poseben sklad, kjer se zbirajo sredstva za gradnjo odlagališča in razgradnjo nuklearne elektrarne. Iz programa izhaja, da so stroški gradnje skupnega odlagališča za vse odpadke iz nuklearne elektrarne za četrtno nižji od stroškov gradnje posameznih odlagališč.

Datum	Predpis ali strateški dokument	Opredelitve glede odlaganja nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov
Julij 2004	Strategija prostorskega razvoja Slovenije ⁴⁶	Odlaganje nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov se zagotovi na območju države pred iztekom življenjske dobe nuklearne elektrarne, glede na zakonodajo ter podpisane mednarodne konvencije in pogodbe. Za izbiro lokacije se uporabi kombinirani postopek, s čimer se omogoči visoka stopnja vključitve javnosti v postopek.
November 2004	Program priprave državnega lokacijskega načrta	Zagotoviti je treba trajno rešitev za 17.650 kubičnih metrov nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov v skladu z določili meddržavne pogodbe o nuklearni elektrarni.
Februar 2006	ReNPROJG	V obdobju veljavnosti ReNPROJG se načrtuje gradnja odlagališča polovične zmogljivosti, za slovenski del odpadkov iz nuklearne elektrarne ter za odpadke drugih slovenskih povzročiteljev. Hkrati se omogoči tehnično zasnovano in gradnjo odlagališča z zmogljivostjo, primerno za odlaganje vseh nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov iz nuklearne elektrarne, če bi bil sprejet dogovor z Republiko Hrvaško.
December 2009	Uredba o državnem prostorskem načrtu za odlagališče nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov	Sprejet je državni prostorski načrt za odlagališče na lokaciji Vrbina v Občini Krško, z zmogljivostjo odlaganja 9.400 kubičnih metrov odpadkov, ki nastajajo v Republiki Sloveniji.

Viri: meddržavna pogodba o nuklearni elektrarni, ZVISJV-A, program razgradnje in odlaganja, Program priprave državnega lokacijskega načrta za odlagališče nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov, ReNPROJG in Uredba o državnem prostorskem načrtu za odlagališče nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov.

Z ReNPROJG je bila sprejeta rešitev, da se načrtuje gradnja odlagališča polovične zmogljivosti za slovenski del odpadkov, hkrati pa se omogoči tehnično zasnovano in gradnjo odlagališča z zmogljivostjo, primerno za odlaganje vseh nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov iz nuklearne elektrarne, če bi bil sprejet dogovor z Republiko Hrvaško. Ocenjujemo, da taka rešitev sicer omogoča realizacijo gradnje skupnega odlagališča v skladu z meddržavno pogodbo o nuklearni elektrarni, vendar pa kasnejša vključitev Republike Hrvaške v proces gradnje oziroma financiranja odlagališča pomeni tveganje, da ne bodo ustrezno obravnavani stroški, povezani z zahtevno umestitvijo podzemnega odlagališča na izbrani lokaciji, in stroški nadomestil, ki se nanašajo na višino sredstev za družbeno sprejemljivost in zakonsko določene okvire dopustnih nadomestil zaradi omejene rabe prostora (povezava s točkama 4.2.2.c in 4.2.3). To bi za

⁴⁶ Odlok o Strategiji prostorskega razvoja Slovenije, Uradni list RS, št. 76/04.

Slovenijo pomenilo precej višje stroške odlaganja odpadkov, kar je podrobneje pojasnjeno v točkah 3.4.1.d, 3.4.1.f in 3.4.1.g ter 4.2.2.c in 4.2.3.

3.3 Priprava in potrjevanje strateških dokumentov o ravnanju z nizko- in srednjeradioaktivnimi odpadki

Prvi odstavek 98. člena ZVISJV določa, da mora državni zbor kot del nacionalnega programa varstva okolja sprejeti nacionalni program ravnanja z radioaktivnimi odpadki in izrabljenim jedrskim gorivom. Z nacionalnim programom je treba s prioritetskimi nalogami zagotoviti, da se lokacija odlagališča odobri najkasneje do leta 2008, odlagališče pa bo pridobilo dovoljenje za obratovanje najkasneje do leta 2013. K nacionalnemu programu je treba sprejeti še operativne programe, ki jih pripravi Agencija za radioaktivne odpadke, sprejme pa jih Vlada RS. Operativni programi se sprejmejo za obdobje največ štirih let. 141. člen ZVISJV določa, da mora Vlada RS najkasneje do konca leta 2004 pripraviti nacionalni program in ga predložiti v sprejem državnemu zboru.

Vlada RS ni pripravila nacionalnega programa ravnanja z radioaktivnimi odpadki in izrabljenim jedrskim gorivom v predpisanem roku in ga ni predložila državnemu zboru v potrditev do konca leta 2004. Ministrstvo za okolje in prostor, ki je ta program pripravljalo, ga je v obravnavo Vladi RS predložilo šele septembra 2005. Vlada RS je sprejela predlog besedila ReNPROJG oktobra 2005, v državnem zboru pa je bila ReNPROJG sprejeta februarja 2006.

V ReNPROJG je bolj podrobno določen način priprave in vsebina operativnih programov ravnanja z radioaktivnimi odpadki in izrabljenim jedrskim gorivom. V operativne programe morajo biti vključeni vsi pomembni vidiki ravnanja z radioaktivni odpadki⁴⁷, tudi ravnanje z nizko- in srednjeradioaktivnimi odpadki v nuklearni elektrarni in zgraditev odlagališča za te odpadke. Operativni programi morajo biti pripravljene za obdobje štirih let, po preteku tega obdobja pa je treba opraviti revizijo njihove ustreznosti. Nosilec priprave in revizij operativnih programov je Agencija za radioaktivne odpadke.

Agencija za radioaktivne odpadke je decembra 2006 pripravila vse zahtevane operativne programe za obdobje od leta 2006 do leta 2009 in jih januarja 2007 predložila v potrditev Ministrstvu za okolje in prostor, ki pa jih ni obravnavalo, potrdilo in posredovalo Vladi RS v sprejem. Čeprav operativni programi niso bili sprejeti, je Agencija za radioaktivne odpadke pripravila pregled njihovega izvajanja in uresničevanja ciljev ter junija 2008 izdelala revizijo operativnih programov iz decembra 2006. Ob upoštevanju dejanskega stanja je ponovno presodila ustreznost njihovih ciljev, določila ukrepe za doseganje opredeljenih ciljev in določila roke ter nosilce za njihovo izvedbo. Pri njihovi izdelavi so sodelovali nosilci, ki jih določa ReNPROJG za izdelavo posameznih delov. Leta 2009 je na pobudo Uprave za jedrsko varnost začela pripravljati novo revizijo operativnih programov, ki pa še ni zaključena. Operativni programi so bili prvič posredovani v potrditev Ministrstvu za okolje in prostor januarja 2007,

⁴⁷ Operativni programi obsegajo devet različnih programov, ki obravnavajo ravnanje z radioaktivnimi odpadki malih proizvajalcev, ravnanje s temi odpadki v medicini, ravnanje z njimi v nuklearni elektrarni, izbor lokacije za odlagališče nizko- in srednjeradioaktivne odpadke, zapiranje Rudnika Žirovski vrh, ravnanje z izrabljenim jedrskim gorivom in visokoradioaktivnimi odpadki, novelacijo programa razgradnje in odlaganja radioaktivnih odpadkov iz nuklearne elektrarne, razgradnjo raziskovalnega reaktorja ter pripravo za nove programe.

julija 2008 pa še revizija operativnih programov. Ministrstvo za okolje in prostor do maja 2010 operativnih programov in njihovih revizij še ni obravnavalo, potrdilo in posredovalo Vladi RS v sprejem.

Ministrstvo za okolje in prostor in Vlada RS nista zagotovila, da bi bili sprejeti vsi potrebni strateški dokumenti za ravnanje z radioaktivnimi odpadki, ki jih določa ReNPROJG. Ministrstvo za okolje in prostor in Vlada RS nista določila ustreznih izhodišč, zato nista zagotovila, da bi se lahko izvajali potrebni ukrepi za določitev lokacije odlagališča in za začetek njegovega obratovanja v predpisanih rokih. Ocenjujemo, da zaradi nesprejetja operativnih programov ravnanje z radioaktivnimi odpadki v Sloveniji na strateški ravni ni celovito urejeno, kot je bilo načrtovano v ReNPROJG.

Pojasnilo Ministrstva za okolje in prostor

Agencija za radioaktivne odpadke sodi v pristojnost Ministrstva za gospodarstvo, zato bi bilo smiselno, da Vladi RS operativne programe posreduje to ministrstvo in ne Ministrstvo za okolje in prostor.

3.4 Meddržavna pogodba o nuklearni elektrarni

Odnose med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško, ki izhajajo iz skupnega lastništva nuklearne elektrarne, ureja meddržavna pogodba o nuklearni elektrarni. Vladi obeh držav sta jo podpisali 19. 12. 2001, državni zbor pa jo je ratificiral 25. 2. 2003. Kot smo prikazali v tabeli 5, 10. člen meddržavne pogodbe o nuklearni elektrarni določa, da sta razgradnja nuklearne elektrarne in odlaganje radioaktivnih odpadkov ter izrabljenega jedrskega goriva skupna obveznost Slovenije in Hrvaške. Pogodbenici sta se zavezali, da bosta zagotovili učinkovito skupno rešitev za razgradnjo in odlaganje radioaktivnih odpadkov ter izrabljenega jedrskega goriva z gospodarskega stališča in s stališča varovanja okolja. 10. člen meddržavne pogodbe o nuklearni elektrarni še določa, da se lahko radioaktivni odpadki in izrabljeno jedrsko gorivo do konca življenjske dobe nuklearne elektrarne skladiščijo v začasnem skladišču v nuklearni elektrarni. Če se državi ne bi mogli dogovoriti o skupni rešitvi odlaganja radioaktivnih odpadkov in izrabljenega jedrskega goriva do konca redne življenjske dobe nuklearne elektrarne, se obvezeta, da bosta najpozneje dve leti po tem roku iz nuklearne elektrarne prevzeli in odpeljali vsaka polovico radioaktivnih odpadkov in izrabljenega jedrskega goriva. V skladu z 18. členom meddržavne pogodbe o nuklearni elektrarni sta bili pogodbenici dolžni ustanoviti meddržavno komisijo, ki jo sestavljata delegaciji obeh pogodbenic. Delo meddržavne komisije določa Poslovnik o delu meddržavne komisije⁴⁸, v skladu s katerim ta komisija spremlja izvajanje meddržavne pogodbe o nuklearni elektrarni, potrjuje program razgradnje nuklearne elektrarne in program odlaganja radioaktivnih odpadkov iz nuklearne elektrarne ter izvaja druge dejavnosti v tej zvezi in obravnava odprta vprašanja, ki se nanašajo na medsebojna razmerja v zvezi z meddržavno pogodbo o nuklearni elektrarni.

V meddržavni pogodbi o nuklearni elektrarni so določena izhodišča za ureditev razmerij med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško pri odlaganju radioaktivnih odpadkov glede na skupno lastništvo nuklearne elektrarne, niso pa urejeni postopki ravnanja, če se vladi obeh držav ne bi dogovorili o skupnem odlaganju radioaktivnih odpadkov in če pogodbenici ne bi pravočasno prevzeli svoje polovice radioaktivnih odpadkov iz nuklearne elektrarne. Taka ureditev pomeni tveganje predvsem za Republiko Slovenijo, saj mora za odlaganje radioaktivnih odpadkov v skladu z MKVIGRO predvsem poskrbeti država, na ozemlju katere so radioaktivni odpadki nastali.

⁴⁸ Poslovnik dela meddržavne komisije določa priloga 4 meddržavne pogodbe o nuklearni elektrarni.

10. člen meddržavne pogodbe o nuklearni elektrarni omogoča skladiščenje nastalih odpadkov v začasnem skladišču v nuklearni elektrarni do konca njene življenjske dobe, čeprav začasno skladišče ne omogoča shranjevanja vseh nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov, ki bodo do tega roka nastali v nuklearni elektrarni. Taka opredelitev v meddržavni pogodbi o nuklearni elektrarni ne spodbuja Republike Hrvaške, da bi si prizadevala iskati rešitev za odlaganje nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov iz nuklearne elektrarne pred iztekom njene predvidene življenjske dobe. Ocenjujemo, da takšno tveganje povečuje tudi predvidena gradnja odlagališča zgolj za slovenski del odpadkov, zaradi česar bo v začasnem skladišču na voljo prostor za skladiščenje hrvaškega dela odpadkov tudi po letu 2023. Zato opozarjamo tudi na možnost različne interpretacije podaljšanja redne življenjske dobe nuklearne elektrarne predvidoma do leta 2043⁴⁹, zaradi česar bi se lahko rok za prevzem odpadkov iz začasnega skladišča premaknil še dlje v prihodnost.

Pojasnilo Ministrstva za gospodarstvo

Ministrstvo za gospodarstvo je pridobilo pravno mnenje⁵⁰ o tolmačenju izraza "redna življenjska doba nuklearne elektrarne" v meddržavni pogodbi o nuklearni elektrarni. V skladu s pridobljenim mnenjem je mogoče izraz "redna življenjska doba", kot je uporabljen v 10. členu meddržavne pogodbe o nuklearni elektrarni, razumeti kot določen čas, ki je opredeljen z letom 2023. Podaljšanje življenjske dobe nuklearne elektrarne je okoliščina, ki dopolnjuje redno življenjsko dobo, kar izhaja iz 5. člena meddržavne pogodbe o nuklearni elektrarni.

3.4.1 Priprava in izvajanje programa razgradnje in odlaganja

V skladu s tretjim odstavkom 10. člena meddržavne pogodbe o nuklearni elektrarni se mora odlaganje radioaktivnih odpadkov in izrabljenega jedrskega goriva izvajati po programu odlaganja, ki ga izdelata strokovni instituciji v obeh državah. Program odlaganja mora vsebovati predlog možne delitve in prevzema radioaktivnih odpadkov in izrabljenega jedrskega goriva, kriterije sprejemljivosti za odlaganje in oceno potrebnih finančnih sredstev ter rokov izvedbe. Program odlaganja mora potrditi meddržavna komisija, revidirati pa ga je treba najmanj vsakih pet let. Tudi razgradnja nuklearne elektrarne se mora izvajati v skladu s programom razgradnje, ki ga tako kot program odlaganja izdelata strokovni instituciji iz obeh držav, revidirati pa ga je treba najmanj vsakih pet let. Oba programa bi morala biti izdelana v 12 mesecih po uveljavitvi meddržavne pogodbe o nuklearni elektrarni.

V skladu z meddržavno pogodbo o nuklearni elektrarni mora program razgradnje in odlaganja obravnavati vse pomembne vidike razgradnje nuklearne elektrarne in ravnanja z radioaktivnimi odpadki iz nuklearne elektrarne. Ocenjujemo, da je program razgradnje in odlaganja zato ključni dokument za vse nadaljnje odločitve o ravnanju z radioaktivnimi odpadki.

Preverili smo, ali program razgradnje in odlaganja vsebuje vse potrebne sestavine, ali je bila pravočasno izvedena revizija programa, ali program predstavlja ustrezno podlago za izvajanje postopka izbire lokacije odlagališča za nizko- in srednjeradioaktivne odpadke ter ali je dosedanji postopek izbire lokacije potekal v skladu s potrjenim programom razgradnje in odlaganja.

⁴⁹ Nuklearna elektrarna je decembra 2009 na Upravo za jedrsko varnost vložila vlogo za podaljšanje obratovanja nuklearne elektrarne za 20 let, to je do leta 2043.

⁵⁰ Pravno mnenje: Odgovornosti in obveznosti v Meddržavni pogodbi o NEK za ravnanje z radioaktivnimi odpadki in izrabljenim jedrskim gorivom, Lex Mercatoria – inštitut za poslovno pravo, 4. 10. 2010.

3.4.1.a Prvi program razgradnje in odlaganja⁵¹ v skladu z meddržavno pogodbo o nuklearni elektrarni je bil pripravljen junija 2004, meddržavna komisija pa ga je potrdila 4. 3. 2005. Program sta pripravili slovenska strokovna institucija, Agencija za radioaktivne odpadke, in hrvaška strokovna institucija, Agencija za posebni odpad, usluge zaštite okoliša, d. o. o., Zagreb. Prvi program razgradnje in odlaganja ni bil pripravljen v 12 mesecih po uveljavitvi meddržavne pogodbe o nuklearni elektrarni, temveč dve leti po potrditvi meddržavne pogodbe o nuklearni elektrarni v državnem zboru. Tudi revizija programa razgradnje in odlaganja ni bila opravljena v predpisanem roku. V skladu s projektno nalogo, ki jo je septembra 2008 potrdila meddržavna komisija, bi morala biti revizija programa in razgradnje izdelana do konca leta 2009 in bi morala obsegati ponovno izdelavo modulov o ravnanju z nizko- in srednjeradioaktivnimi odpadki in izrabljenim jedrskim gorivom ter izdelavo in preračun novega inventarja radionuklidov iz razgradnje nuklearne elektrarne. Revizija programa naj bi vsebovala nova spoznanja in podatke o razgradnji nuklearne elektrarne ter o ravnanju z radioaktivnimi odpadki in izrabljenim jedrskim gorivom, izboljšati pa bi bilo treba tudi raven podrobnosti podatkov, tako v tehničnem kot v finančnem smislu, ter predlagati izboljšano in bolj točno oceno stroškov ter iz njih izhajajočih prispevkov v oba sklada. Ugotovljamo, da revizija programa odlaganja in razgradnje do 6. 1. 2011 še ni zaključena.

Pojasnilo Agencije za radioaktivne odpadke

Prvi osnutek revizije programa razgradnje in odlaganja je bil pripravljen junija 2010. Predan je bil članom strokovnega sveta, ki so nanj podali pripombe. Osnutek je bil predložen v pregled tudi ministrstvom, ki sta v Sloveniji in na Hrvaškem pristojni za gospodarstvo. Po odločitvi meddržavne komisije mora program pregledati tudi ekspertna skupina Mednarodne agencije za atomsko energijo.

3.4.1.b Odlaganje nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov je bilo v programu razgradnje in odlaganja obravnavano ob upoštevanju naslednjih robnih pogojev:

- zgrajeno bo eno pri-površinsko odlagališče v Sloveniji ali na Hrvaškem za vse kratkožive nizko- in srednjeradioaktivne odpadke, ki so že ali pa še bodo nastali pri obratovanju in razgradnji nuklearne elektrarne;
- upoštevana je gradnja podzemnega oziroma tunnelskega⁵² tipa odlagališča ter
- odlagališče mora pričeti obratovati najkasneje do leta 2013.

Pri pregledu programa razgradnje in odlaganja smo ugotovili, da robni pogoji, na podlagi katerih je bil program pripravljen, sicer opredeljujejo, da bo zgrajeno eno pri-površinsko odlagališče za vse nizko- in srednjeradioaktivne odpadke, nastale v nuklearni elektrarni, na lokaciji v Sloveniji ali na Hrvaškem, vendar pa iz programa ni razviden predlog delitve oziroma prevzema odpadkov iz nuklearne elektrarne ob razgradnji, če med državama ne bi bil dosežen sporazum o skupnem odlaganju odpadkov, kot določa 10. člen meddržavne pogodbe.

Pojasnilo Agencije za radioaktivne odpadke

Predlog delitve odpadkov v programu razgradnje in odlaganja ni bil preverjen, saj je bilo v vseh obravnavanih scenarijih predvideno skupno odlaganje nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov kot najbolj učinkovita rešitev v skladu z določili

⁵¹ Program razgradnje in odlaganja je bil pripravljen na podlagi načrta razgradnje nuklearne elektrarne, ki je bil izdelan leta 1996.

⁵² V okviru analize občutljivosti je bila obravnavana varianta izvedbe površinskega odlagališča.

drugega odstavka 10. člena meddržavne pogodbe. V novi reviziji programa razgradnje in odlaganja, ki je v postopku izdelave, je obravnavan tudi scenarij, ki predvideva delitev odpadkov iz nuklearne elektrarne med državami.

3.4.1.c Glede na to, da mora v skladu z meddržavno pogodbo o nuklearni elektrarni program razgradnje in odlaganja obravnavati vse pomembne vidike razgradnje nuklearne elektrarne in ravnanja z radioaktivnimi odpadki iz nuklearne elektrarne, bi moral biti program ključni dokument za nadaljnje odločitve o ravnanju z radioaktivnimi odpadki. Ocene stroškov razgradnje in odlaganja radioaktivnih odpadkov, ki izhajajo iz programa, so podlaga za izračun prispevka, ki ga morata vplačevati državi v posebna sklada, iz katerih bosta financirani gradnja odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov in razgradnja nuklearne elektrarne. Potrebna kapaciteta odlagališča je podlaga za oceno stroškov njegove gradnje, iz katerih se izračuna letne anuitete, ki jih pogodbenici vplačujeta v posebna sklada. Ocena količin je v programu razgradnje in odlaganja temeljila na ugotovljenih količinah nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov, nastalih v nuklearni elektrarni do leta 2002, ocenjenih količinah nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov, nastalih zaradi obratovanja nuklearne elektrarne, ter količinah, nastalih ob njeni razgradnji. Ocenjene prostornine odpadkov iz nuklearne elektrarne so prikazane v tabeli 2.

Ocene količine odpadkov, ki bodo nastali zaradi delovanja nuklearne elektrarne, so bile izdelane ob upoštevanju osnovnega scenarija, ki temelji na uporabi že uveljavljenih tehnologij obdelave in priprave odpadkov in ne upošteva uvajanja novih tehnologij, ki so bile med pripravo programa razgradnje in odlaganja že znane. Količina nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov, ki bodo nastali v nuklearni elektrarni od leta 2002 do leta 2023, je bila izračunana ob predpostavki, da bo letno v povprečju nastalo 67 kubičnih metrov odpadkov, medtem ko je nuklearna elektrarna ocenila, da naj bi ji v prihodnje v povprečju na leto nastalo 45 kubičnih metrov, s slike 1 pa je razvidno, da je bilo leta 2003 zaradi izvedenih akcij kompaktiranja in sežiga odloženih odpadkov le 3 kubične metre odpadkov več kot leta 2001. Zaradi novih tehnologij ravnanja z nizko- in srednjeradioaktivnimi odpadki je bilo teh leta 2008 v začasnem skladišču toliko kot leta 2000. Tudi količina nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov, ki bodo nastali ob razgradnji, je bila ocenjena ob upoštevanju osnovnega scenarija, pri čemer ni bilo upoštevano, da bodo ti odpadki lahko obdelani z enakimi postopki kot odpadki, ki nastajajo zaradi delovanja nuklearne elektrarne.

V programu odlaganja in razgradnje so bile, glede na kasnejšo realizacijo, količine radioaktivnih odpadkov zaradi delovanja in razgradnje nuklearne elektrarne previsoko ocenjene. Ocenjujemo, da program razgradnje in odlaganja ni dovolj upošteval že razpoložljive tehnologije obdelave odpadkov pred odlaganjem in tudi ne že znanih tehnologij obdelave odpadkov pred odlaganjem. Prikaz primerjave stroškov in koristi izvedbe različnih variant odlaganja nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov bi bila ustrezna podlaga za sprejem odločitve o načinu odlaganja in kot posledica tega o kapaciteti odlagališča, ki pogojuje stroške gradnje.

Pojasnilo Agencije za radioaktivne odpadke

Ocena količine nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov iz nuklearne elektrarne je bila v programu razgradnje in odlaganja povzeta iz dokumenta "NPP Krško Decommissioning Plan", ki je bil izdelan leta 1996. Pri oceni so bile upoštevane vse tehnologije obdelave odpadkov, znane leta 1996, pri čemer pa niso bili upoštevani ustrezni kriteriji opustitve nadzora⁵³ za ravnanje z radioaktivnimi odpadki. Ocena količine odpadkov v novem programu razgradnje upošteva nove tehnologije priprave odpadkov ter aktualne kriterije za opustitev nadzora.

⁵³ Kriteriji, po katerih posameznih vrst radioaktivnih odpadkov ni treba obravnavati v skladu z ZVISJV, zaradi česar se ti ne uvrščajo več med nizkoradioaktivne odpadke.

3.4.1.d V programu razgradnje in odlaganja so bili ocenjeni stroški pridobitve lokacije odlagališča ter stroški gradnje odlagališča, ob predpostavki, da bodo v odlagališču odloženi vsi nizko- in srednjeradioaktivni odpadki, ki bodo nastali zaradi delovanja in razgradnje nuklearne elektrarne. Stroški gradnje skupnega odlagališča so bili ocenjeni na 82.663 tisoč evrov, kar znaša 4.698 evrov na kubični meter odloženih odpadkov. V programu razgradnje in odlaganja je bila izdelana tudi analiza občutljivosti spremembe različnih predpostavk, ki vplivajo na gradnjo odlagališča, med drugim tudi predpostavke o gradnji skupnega odlagališča. Če se državi ne bi odločili za gradnjo skupnega odlagališča, bi ocenjeni stroški zagotovitve posameznega odlagališča znašali 51.960 tisoč evrov, izvedba obeh odlagališč skupaj pa 103.920 tisoč evrov, kar bi povečalo strošek gradnje, preračunan na kubični meter odloženih odpadkov⁵⁴, na 5.905 evrov. Iz opravljene analize občutljivosti izhaja, da so stroški gradnje posameznega odlagališča za 26 odstotkov večji kot stroški gradnje skupnega odlagališča. Za zagotovitev posameznega odlagališča bi morala zato vsaka država prispevati 10.628 tisoč evrov več, kot če bi se državi dogovorili za skupno odlagališče. Kot izhaja iz ReNPROJG, so prihranki mogoči tudi pri skupnem ravnanju z nizko- in srednjeradioaktivnimi odpadki, saj so stroški ločenega ravnanja približno za en odstotek manjši kot stroški ravnanja z vsemi odpadki. Morebitna odločitev pogodbenic za skupno odlaganje nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov je po ocenah iz programa razgradnje in odlaganja ter ReNPROJG bolj učinkovita kot odločitev za samostojno odlaganje. Če bo zgrajeno skupno odlagališče in na podlagi ocene stroškov gradnje skupnega odlagališča, so bila v programu razgradnje in odlaganja izračunana sredstva, ki jih morata zbrati pogodbenici v posebnih skladih, da bi zagotovili financiranje gradnje odlagališča in razgradnje nuklearne elektrarne.

3.4.1.e V programu razgradnje ni bila obdelana možnost izvoza nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov v drugo državo, zato ni bila opravljena primerjava ekonomičnosti variant gradnje odlagališča in izvoza odpadkov. Možnost izvoza nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov ni bila proučena niti v strateških dokumentih, kot sta ReNPROJG in strategija prostorskega razvoja Slovenije. Ocenjujemo, da je program odlaganja in razgradnje v tem delu pomanjkljiv, saj ne omogoča učinkovite odločitve o stroškovno najugodnejši varianti, oziroma bi moral možnost izvoza nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov, če bi se ugotovilo, da ta ni mogoč, izključiti.

Pojasnilo Agencije za radioaktivne odpadke

Agencija za radioaktivne odpadke je leta 2005 sodelovala v projektu ARIUS, kjer je bilo ugotovljeno, da realna možnost izvoza nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov ne obstaja. V večini držav, kamor bi Slovenija te odpadke lahko izvažala, ustrežna pravna podlaga za uvoz ni obstajala. Države, ki niso prepovedovale uvoza nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov, niso imele ustrežnih kapacitet za odlaganje.

3.4.1.f Marca 2008 je bila pripravljena predinvesticijska zasnova za gradnjo odlagališča za slovenski del nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov na potencialni lokaciji odlagališča Vrbina v Krškem. Po ocenah iz predinvesticijske zasnove bodo stroški gradnje odlagališča⁵⁵ za slovenski del odpadkov znašali

⁵⁴ Pri obeh izračunih je upoštevana skupna količina odloženih odpadkov, 17.600 kubičnih metrov, kakršna je bila upoštevana v programu razgradnje in odlaganja.

⁵⁵ Predvidena je izvedba odlagališča v vkopanih silosih, kakršna je tudi sprejeta varianta izvedbe odlagališča v skladu s študijo variant gradnje odlagališča na lokaciji Vrbina v Občini Krško.

125.582 tisoč evrov⁵⁶, stroški širitve odlagališča, da bi to lahko sprejelo vse nizko- in srednjeradioaktivne odpadke iz nuklearne elektrarne, pa bi znašali 38.781 tisoč evrov⁵⁷. Skupaj bi tako stroški gradnje odlagališča za celotno količino nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov iz nuklearne elektrarne po oceni iz predinvesticijske študije znašali 164.364 tisoč evrov⁵⁸. Iz navedenih ocen stroškov gradnje odlagališča izhaja, da znašajo stroški na kubični meter odloženih odpadkov za slovenski del odpadkov⁵⁹ 13.360 evrov, za skupno količino odpadkov pa 8.766 evrov⁶⁰. Primerjava ocenjenih stroškov v predinvesticijski študiji s podatki iz programa razgradnje in odlaganja pokaže, da so načrtovani stroški zagotovitve odlagališča na lokaciji Vrbina v Krškem na kubični meter odloženih odpadkov za slovenski del nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov iz nuklearne elektrarne za 52 odstotkov večji, kot so bili načrtovani stroški izvedbe skupnega odlagališča, stroški gradnje posameznih odlagališč pa so višji za 63 odstotkov, kot so bili ocenjeni v programu razgradnje in odlaganja. S primerjavo posameznih postavk stroškov gradnje odlagališča ugotavljamo, da je k povečanju stroškov⁶¹ prispevalo predvsem povečanje načrtovanih stroškov priprave projektne dokumentacije za 430 odstotkov, načrtovanih stroškov nadomestil lokalnim skupnostim za 270 odstotkov, stroškov lokacije za 146 odstotkov, stroškov delovanja lokalnih partnerstev za 36 odstotkov in stroškov gradnje odlagališča za 28 odstotkov.

Ocenjujemo, da stroški v programu razgradnje in odlaganja niso bili ocenjeni realno, saj so stroški gradnje skupnega odlagališča po predinvesticijski zasnovi iz marca 2008 večji za 44 odstotkov, stroški gradnje posameznih odlagališč pa za 76 odstotkov. V programu razgradnje in odlaganja niso bila ustrezno ocenjena tudi razmerja med stroški gradnje posameznih odlagališč in stroški gradnje skupnega odlagališča, preračunano na kubični meter odloženih odpadkov; po oceni iz predinvesticijske zasnove iz marca 2008 so stroški gradnje posameznih odlagališč v primerjavi s stroški gradnje skupnega odlagališča, preračunano na kubični meter odloženih odpadkov, večji za 52 odstotkov in ne za 26 odstotkov, kot izhaja iz programa razgradnje in odlaganja. Ob tem je treba upoštevati, da je projektiranje odlagališča dolgotrajen in dinamičen proces, zaradi česar je treba z internimi in eksternimi revizijami ves čas preverjati projektne rešitve in možnosti za njihovo nadaljnje izboljšanje. Ocenjujemo, da je glede na podatkovne negotovosti, v okviru katerih je delovala Agencija za radioaktivne odpadke, pri načrtovanju gradnje odlagališča ravnala učinkovito, saj je gradnjo zasnovala modularno. Na takšen način bo mogoče prilagajati število silosov glede na nastalo količino nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov, da bi se bilo mogoče čim bolj izogniti morebitnim tveganjem, povezanih s količino odpadkov, ki jih bo treba odložiti, in s tem povezanih stroškov.

Pojasnilo Agencije za radioaktivne odpadke

Stroški v programu razgradnje in odlaganja so bili ocenjeni na podlagi tedaj znanih dejstev ter večinoma povzeti po generičnih predpostavkah iz študij in dokumentov. Novi dokumenti, kot so idejna zasnova, idejni projekt, okoljsko poročilo, študija

⁵⁶ Prikazano v tekočih cenah, ki so za 19,8 odstotka višje od stalnih cen za april 2007. Strošek po stalnih cenah za april 2007 znaša 104.826 tisoč evrov; davek na dodano vrednost v tem znesku ni upoštevan.

⁵⁷ Prikazano v tekočih cenah, ki so za 19,8 odstotka višje od stalnih cen za april 2007. Strošek po stalnih cenah za april 2007 znaša 32.372 tisoč evrov; davek na dodano vrednost v tem znesku ni upoštevan.

⁵⁸ Prikazano v tekočih cenah, ki so za 19,8 odstotka višje od stalnih cen za april 2007. Strošek po stalnih cenah za april 2007 znaša 137.198 tisoč evrov; davek na dodano vrednost v tem znesku ni upoštevan.

⁵⁹ Pri izračunu je upoštevana prostornina 9.400 kubičnih metrov nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov.

⁶⁰ Pri izračunu je upoštevana prostornina 18.200 kubičnih metrov nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov, kakršna je bila predpostavka v predinvesticijski zasnovi iz marca 2008.

⁶¹ Primerjava ocen stroškov je bila otežena, saj stroški v obeh dokumentih niso bili ocenjeni po enakih kategorijah, zato smo primerjali le širše skupine stroškov. Primerjava stroškov je prikazani na sliki 3.

variant, državni prostorski dokument, posebna varnostna analiza in predinvesticijska zasnova so bili pripravljene predvsem za lokacijo Vrbin v Občini Krško. Pri novih ocenah stroškov so bili upoštevani podatki iz teh dokumentov. Agencija za radioaktivne odpadke je pripravila projektno nalogo za spremembo programa razgradnje in odlaganja ter načrtovala izvedbo revizije programa razgradnje in odlaganja v programih dela za leta 2006, 2007 in 2008. Meddržavna komisija je projektno nalogo potrdila šele septembra 2008.

Slika 3: Primerjava stroškov izvedbe odlagališča po programu razgradnje in odlaganja ter po predinvesticijski zasnovi iz marca 2008

Strošek izvedbe odlagališča (1)	Program razgradnje in odlaganja (stalne cene 2002, v tisoč evrih) (2)	Predinvesticijska zasnova (stalne cene 2007, v tisoč evrih) (3)	Predinvesticijska zasnova (stalne cene 2002, v tisoč evrih) (4)	Povečanje stroškov gradnje v predinvesticijski zasnovi glede na program odlaganja (stalne cene 2002, v odstotkih) (5)=(4):(2)
Skupno odlagališče s Hrvaško; stroški izvedbe odlagališča za slovenski del odpadkov	41.332	68.784	59.502	44
Posamezno odlagališče; stroški izvedbe odlagališča za slovenski del odpadkov	51.664	104.826	90.680	76
<ul style="list-style-type: none"> • pridobitev lokacije • lokalno partnerstvo • projektna in investicijska dokumentacija • gradnja odlagališča • nadomestila • poskusno obratovanje • razgradnja 	<ul style="list-style-type: none"> • 3.905 • 3.019 • 2.011 • 41.640 • 1.089 • / • / 	<ul style="list-style-type: none"> • 11.100 • 4.758 • 12.328 • 61.641 • 4.662 • 6.164 • 4.173 	<ul style="list-style-type: none"> • 9.602 • 4.116 • 10.664 • 53.323 • 4.033 • 5.332 • 3.610 	<ul style="list-style-type: none"> • 146 • 36 • 430 • 28 • 270 • / • /
Strošek izvedbe skupnega odlagališča s Hrvaško na kubični meter odloženih slovenskih odpadkov	4.697	7.317	6.330	35
Strošek izvedbe posameznega odlagališča na kubični meter odloženih slovenskih odpadkov	5.905	11.152	9.647	63
Razmerje med stroški gradnje posameznih odlagališč v primerjavi s skupnim odlagališčem, prikazano za slovenski del odpadkov (v odstotkih)	26	52	52	

Vir: izračun računskega sodišča na podlagi podatkov iz programa razgradnje in odlaganja ter predinvesticijske zasnove iz marca 2008.

3.4.1.g Poleg stroškov investicije za izvedbo odlagališča zaradi obratovanja nastajajo tudi stroški obratovanja odlagališča. V programu razgradnje in odlaganja je bilo ocenjeno, da bi stroški obratovanja skupnega odlagališča znašali približno 3,7 milijona evrov⁶² na leto, oziroma skupaj 74 milijonov evrov do leta 2037⁶³, ko naj bi odlagališče prenehalo obratovati. Stroški zapiranja skupnega odlagališča so bili ocenjeni na približno 24,9 milijona evrov in so bili razporejeni na pet let⁶⁴, kolikor znaša obdobje zapiranja odlagališča. V predinvesticijski zasnovi iz leta 2008 je bilo ocenjeno, da naj bi stroški obratovanja odlagališča za slovenski del odpadkov znašali približno 5,7 milijona letno, oziroma skupaj 114 milijonov do leta 2037 za obratovanje odlagališča, kjer bo odložen le slovenski del odpadkov. Kot smo ugotovili v točkah 3.4.1.d in 3.4.1.f, je gradnja skupnega odlagališča bolj učinkovita rešitev, saj so stroški gradnje nižji od stroškov gradnje posameznih odlagališč; takšna ugotovitev velja tudi za stroške obratovanja odlagališča, zato je pri odločitvi o gradnji skupnega oziroma posameznih odlagališč treba upoštevati tudi stroške obratovanja posameznega odlagališča v primerjavi s stroški skupnega odlagališča. V programu razgradnje in odlaganja primerjava stroškov izvedbe skupnega odlagališča in gradnje posameznih odlagališč niso bili upoštevani stroški obratovanja in stroški zapiranja odlagališča.

V točki 3.4.1.a smo ugotovili, da program razgradnje in odlaganja ter revizija tega programa nista bila pripravljena pravočasno. Na podlagi ugotovitev v točkah 3.4.1.b, 3.4.1.c, 3.4.1.d, 3.4.1.e, 3.4.1.f in 3.4.1.g ocenjujemo, da program razgradnje in odlaganja ni bil ustrezna podlaga za sprejemanje odločitev o ravnanju z radioaktivnimi odpadki: v programu namreč niso bile ustrezno ocenjene količine nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov, ki bodo nastale ob delovanju in razgradnji nuklearne elektrarne, in tudi odločitev o kapaciteti odlagališča ni temeljila na primerjavi stroškov in koristi uvedbe sodobnejših tehnologij obdelave odpadkov pred odlaganjem, s katerimi bi bilo mogoče bistveno zmanjšati količino odloženih odpadkov. Zaradi neustrezno sprejete odločitve o kapaciteti odlagališča stroški gradnje odlagališča niso ustrezno določeni. Kot kaže primerjava z oceno iz predinvesticijske zasnove iz marca 2008, je bila ocena stroškov gradnje v programu razgradnje in odlaganja zelo podcenjena, podcenjeno pa je bilo tudi razmerje med stroški gradnje posameznih odlagališč, oziroma skupnega odlagališča na enoto odloženih nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov.

Postopek izbire lokacije odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov v Sloveniji ni potekal v skladu s predpostavkami iz programa razgradnje in odlaganja o ocenjenih stroških investicije ter o gradnji skupnega odlagališča za obe državi. Posledica odločitve o gradnji odlagališča polovične zmogljivosti z možnostjo poznejše širitve je sprememba ocenjenih stroškov gradnje odlagališča in je bistvena sprememba, zaradi katere bi bilo treba že ob odločitvi za gradnjo odlagališča za polovično količino odpadkov izvesti revizijo programa, da bi bilo mogoče ustrezno spremljati njegovo izvajanje. Taka odločitev je povzročila tudi več tveganj, in sicer, da se Republika Hrvaška kasneje zaradi visokih stroškov gradnje odlagališča⁶⁵ ne bo odločila za skupno odlaganje, kar ob nespremenjenih predpostavkah iz programa razgradnje in odlaganja pomeni, da v skladu ne bodo pravočasno zbrana zadostna sredstva za razgradnjo nuklearne elektrarne in za odlaganje nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov, oziroma bo

⁶² Fiksni stroški obratovanja odlagališča so bili ocenjeni na 1,1 milijona evrov na leto, variabilni stroški na 0,3 milijona evrov na leto in stroški nadomestil na 2,3 milijona evrov na leto.

⁶³ Načrtovano je bilo, da bo odlagališče obratovalo do leta 2037.

⁶⁴ Od leta 2038 do leta 2042; fiksni stroški zapiranja skupaj znašajo 5,4 milijona evrov, variabilni stroški zapiranja skupaj znašajo 7,8 milijona evrov, nadomestila pa 11,7 milijona evrov.

⁶⁵ Stroški zahtevne gradnje podzemnega odlagališča na izbrani lokaciji in stroški za zagotovitev družbene sprejemljivosti.

treba kasneje zelo povečati prispevek za razgradnjo, ki se vplačuje v sklad, kar bo vplivalo na povišanje cene električne energije iz nuklearne elektrarne. Ocenjujemo, da Ministrstvo za gospodarstvo ni ravnalo učinkovito, ker meddržavni komisiji ni predlagalo izvedbe revizije programa, ko so se spremenile predpostavke o neposredni gradnji skupnega odlagališča, in ker ni zagotovilo pravočasne revizije programa v skladu z meddržavno pogodbo o nuklearni elektrarni.

Priporočilo

Agenciji za radioaktivne odpadke priporočamo, naj:

- v programu razgradnje in odlaganja in drugih dokumentih natančno in na enak način opredeli posamezne kategorije stroškov izvedbe odlagališča, da bodo mogoče primerjave med načrtovanimi in nastalimi stroški in med načrtovanimi stroški v različnih dokumentih;
- vzpostavi redno spremljanje nastalih stroškov glede na načrtovane v programu razgradnje in odlaganja ter redno ugotavlja odmike, ki so nastali po načrtovanju sredstev, pripravi utemeljitve nastalih odmikov in sprejme ukrepe, da se to v prihodnje ne bo dogajalo;
- za preprečitev nenadnih večjih nihanj višine prispevka za razgradnjo ob ugotovitvi večjih in pomembnih odstopanj od programa razgradnje in odlaganja, ki imajo pomemben vpliv na obseg sredstev za zagotavljanje financiranja razgradnje nuklearne elektrarne in odlaganje nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov, predlaga Ministrstvu za gospodarstvo izvedbo revizije programa razgradnje in odlaganja že pred pretekom predpisanega obdobja petih let.

3.4.2 Spremljanje izvajanja meddržavne pogodbe o nuklearni elektrarni

V skladu z 11. členom meddržavne pogodbe o nuklearni elektrarni sta se Slovenija in Hrvaška zavezali, da bosta zagotovili financiranje stroškov izdelave programa razgradnje, financiranje stroškov njegovega izvajanja in financiranje stroškov izdelave programa odlaganja radioaktivnih odpadkov in izrabljenega jedrskega goriva v enakih deležih. Če se pogodbenici sporazumeta o skupni rešitvi odlaganja radioaktivnih odpadkov in izrabljenega jedrskega goriva, se ti stroški financirajo v enakih delih, če pa se tak dogovor ne doseže, morata pogodbenici samostojno pokrivati dejavnosti pri izvajanju programa odlaganja radioaktivnih odpadkov in izrabljenega jedrskega goriva, ki niso skupne narave.

Meddržavna pogodba o nuklearni elektrarni v 11. členu še določa, da morata pogodbenici v dvanajstih mesecih po njeni uveljavitvi sprejeti ustrezne predpise za zagotovitev sredstev za financiranje stroškov, določenih s pogodbo, tako da bo vsaka pogodbenica zagotovila redno vplačevanje sredstev v svoj posebni sklad, ki je predviden v programih ravnanja z radioaktivnimi odpadki in izrabljenim jedrskim gorivom. Pogodbenici morata financirati vsaka polovico vseh dejavnosti v zvezi z razgradnjo in odlaganjem vseh radioaktivnih odpadkov in izrabljenega jedrskega goriva, nastalih med obratovanjem in razgradnjo nuklearne elektrarne, ki jih odobri meddržavna komisija. Vsaka pogodbenica mora solidarno jamčiti za obveznosti svojega posebnega sklada.

Meddržavna komisija se mora sestajati izmenično na ozemlju ene in druge države pogodbenice. Meddržavna komisija spremlja izvajanje meddržavne pogodbe o nuklearni elektrarni in opravlja še druge

naloge, ki jih določa pogodba. V skladu s 4. členom Zakona o ratifikaciji meddržavne pogodbe o nuklearni elektrarni za izvajanje meddržavne pogodbe in ZDU-1 skrbi Ministrstvo za gospodarstvo⁶⁶.

Preverili smo, ali se je meddržavna komisija sestajala v skladu z določbami iz meddržavne pogodbe o nuklearni elektrarni, ali je bil predmet obravnave na srečanjih dogovor o možnem skupnem odlaganju odpadkov iz nuklearne elektrarne ter ali sta državi tak dogovor uspeli skleniti.

3.4.2.a Po uveljavitvi meddržavne pogodbe o nuklearni elektrarni se je meddržavna komisija sestala osemkrat, in sicer trikrat leta 2003, dvakrat leta 2004, enkrat leta 2005, septembra 2008 in maja 2010. Iz zapisnikov sestankov meddržavne komisije smo ugotovili, da dogovarjanje o aktivnostih iskanja lokacije in gradnje odlagališča za nizko- in srednjeradioaktivne odpadke ni bilo predmet pogovorov med slovensko in hrvaško stranjo.

Pojasnilo Ministrstva za gospodarstvo

Od leta 2005 z Republiko Hrvaško ni bilo nikakršnih razgovorov o morebitnem odlagališču, saj ni bila izbrana lokacija odlagališča, sprejeta pa tudi ni bila Uredba o prostorskem načrtu za konkretno lokacijo. Marca 2009 so se sestali predstavniki Direktorata za energijo obeh držav, kjer je predstavnik Republike Hrvaške sicer izrazil interes za morebitno skupno odlaganje radioaktivnih odpadkov iz nuklearne elektrarne, hkrati pa tudi zadržek zaradi previsoke predvidene cene odlagališča na lokaciji Vrbina v Krškem⁶⁷. Pojasnil je še, da namerava Republika Hrvaška pričeti z iskanjem rešitve za odlaganje radioaktivnih odpadkov iz nuklearne elektrarne leta 2013.

3.4.2.b Iz Strategije Republike Hrvaške o ravnanju z radioaktivnimi odpadki in izrabljenim jedrskim gorivom v okviru predpristopnih pogajanj o vstopu v Evropsko unijo izhaja, da si bo Republika Hrvaška najkasneje do leta 2013 z Republiko Slovenijo prizadevala doseči dogovor o skupnem odlaganju nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov. Če tak sporazum ne bo mogoč, bo Hrvaška pričela s pospešenim iskanjem rešitve za trajno odložitev hrvaškega dela nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov tako, da bo skušala najti lokacijo na Hrvaškem, ali pa se bo skušala dogovoriti o izvozu teh odpadkov v tretjo državo.

Pojasnilo Ministrstva za gospodarstvo

Ministrstvo za gospodarstvo namerava Republiko Hrvaško predlagati sodelovanje pri skupnem reševanju odlaganja nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov na lokaciji v Krškem. V začetku bo Hrvaški predlagalo načelno sodelovanje pri gradnji odlagališča, o konkretnem načinu sodelovanja ter finančni konstrukciji pa bi se dogovorili po njenem pristanku. Odlagališče bi v celoti gradila in upravljala Slovenija, hrvaškim partnerjem pa bi bil v celoti pregledno dostopen projekt izgradnje z elementi cene in časovnim načrtom izvedbe.

3.4.2.c Dosedanji stroški pridobitve lokacije za odlagališče za slovenski del nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov so prikazani v tabeli 1; konec leta 2009 so ti stroški znašali 11.796 evrov in so bili v celoti izplačani iz sklada. Pred izplačilom teh stroškov ni potrdila meddržavna komisija, ki bi jih v skladu

⁶⁶ Zakon o meddržavni pogodbi v 4. členu sicer določa, da izvajanje meddržavne pogodbe spremlja Ministrstvo za okolje, prostor in energijo, vendar je bilo na podlagi Zakona o dopolnitvah in spremembah Zakona o državni upravi (Uradni list RS, št. 123/04) področje energetike preneseno na Ministrstvo za gospodarstvo.

⁶⁷ Lokacija Vrbina Krško med razgovori predstavnikov slovenskega in hrvaškega Direktorata za energijo še ni bila potrjena.

z 11. členom meddržavne pogodbe o nuklearni elektrarni morala, če bi bila sprejeta odločitev za gradnjo skupnega odlagališča.

3.4.2.d Šesti odstavek 11. člena meddržavne pogodbe o nuklearni elektrarni določa, da se morata pogodbenici redno obveščati o znesku zbranih sredstev v svojem posebnem skladu. Na srečanju meddržavne komisije septembra 2008 je bilo prvič predloženo poročilo o poslovanju hrvaškega posebnega sklada; do septembra 2008 je bilo v hrvaški sklad vplačanih 30,5 milijona evrov, medtem ko je bilo v slovenski sklad do konca leta 2008 vplačanih petkrat več, in sicer 136,2 milijona evrov. Na zadnjem sestanku meddržavne komisije maja 2010 sta pogodbenici pregledali vplačila v sklad in ugotovili, da je stanje v slovenskem skladu na dan 31. 12. 2009 znašalo 145 milijonov evrov, stanje v hrvaškem skladu pa 83,7 milijona evrov. Glede na primanjkljaj zbranih sredstev v hrvaškem skladu obstaja tveganje, da do razgradnje ne bo zbrana zadostna količina sredstev za pokritje polovice potrebnih stroškov razgradnje. Ocenjujemo, da bi bilo smiselno, da bi se pogodbenici na ravni ministrstev, pristojnih za izvajanje meddržavne pogodbe o nuklearni elektrarni, dogovorili o načinu rednega sporočanja podatkov o vplačilih v oba sklada, kot je določeno v šestem odstavku 11. člena meddržavne pogodbe, saj meddržavna komisija v obdobju od leta 2005 do septembra 2008 ter v letu 2009 ni ustrezno delovala in ni zagotavljala sprotnih podatkov o vplačanih sredstvih v oba sklada. Podatki o znesku zbranih sredstev v obeh skladih so ključni za spremljanje izvajanja programa razgradnje in odlaganja v delu, ki se nanaša na zagotavljanje načrtovanih sredstev za financiranje razgradnje in gradnje odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov iz sklada.

Na podlagi ugotovitev v točkah 3.4, 3.4.2.a, 3.4.2.b, 3.4.2.c in 3.4.2.d ocenjujemo, da ravnanje Ministrstva za gospodarstvo in Vlade RS pri spremljanju in izvajanju meddržavne pogodbe o nuklearni elektrarni ni bilo učinkovito, ker:

- v fazi izbire lokacije ni bila upoštevana možnost proučitve vrednotenja potencialnih lokacij za skupno odlagališče tudi na hrvaški strani, ki bi lahko ob izpolnjevanju vseh zahtevanih strokovnih in varnostnih kriterijev pomenile stroškovno bolj ugodno varianto, kot je izbrana lokacija za gradnjo odlagališča na lokaciji Vrbina Krško;
- kljub morebitnemu prihodnjemu predlogu slovenske strani za skupno odlaganje na izbrani lokaciji Vrbina Krško obstaja tveganje, da se hrvaška stran s predvidenimi stroški gradnje odlagališča ne bo strinjala, saj ni sodelovala v dosedanjih postopkih izbire lokacije in pri odločitvah o gradnji odlagališča, in tudi ker stroški niso bili prej usklajeni med pogodbenicama; odlaganje na posamezna odlagališča bo po oceni iz ReNPROJG pogodbenicama povzročilo še enkrat večje stroške ravnanja z odpadki, prav tako pa za 50 odstotkov višje stroške obratovanja odlagališča;
- kljub morebitnemu sporazumu med pogodbenicama o skupnem odlaganju obstaja tveganje, da slovenska stran ne bo mogla uveljaviti povračila že nastalih stroškov za pridobitev lokacije, saj se pogodbenici o teh stroških nista dogovorili, pred izplačilom iz sklada pa stroškov ni potrdila meddržavna komisija;
- pogodbenici nista ugotavljali tveganj pri izvajanju meddržavne pogodbe glede odlaganja nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov.

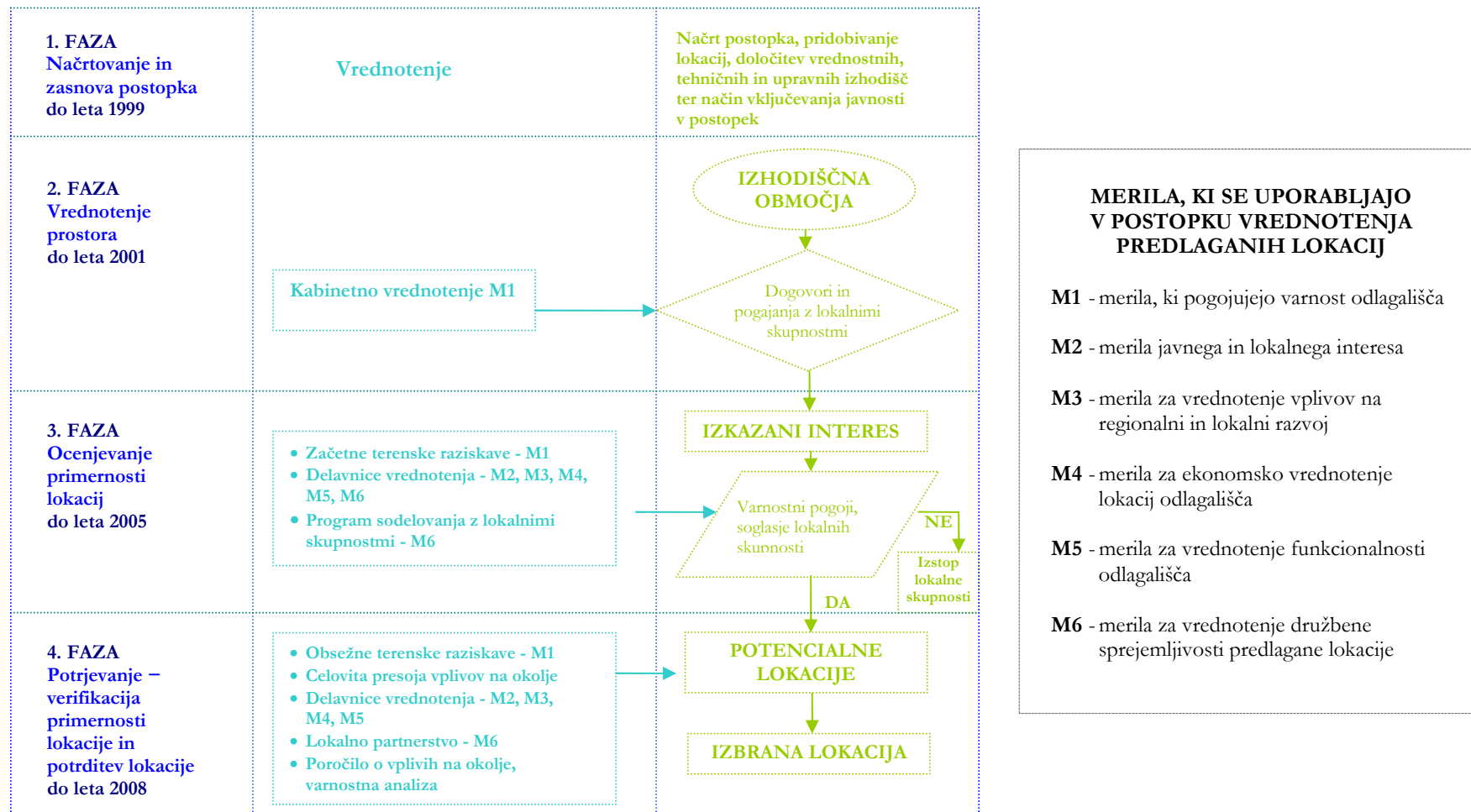
3.5 Zasnova in izvedba postopka izbire lokacije odlagališča

Kot smo opisali v točki 2.3 in 3.1, je Agencija za radioaktivne odpadke načrtovala, da se izbira lokacije odlagališča opravi ob uporabi kombiniranega postopka, v katerem ima velik pomen vključitev javnosti. Uporabo tega postopka pri izbiri lokacije odlagališča je priporočila tudi Mednarodna agencija za atomsko energijo. Ena od pomembnih posebnosti kombiniranega postopka je, da lahko lokalne skupnosti, ki so predlagale lokacije, te v kateri koli fazi postopka umaknejo, hkrati pa lahko posredujejo predloge novih lokacij ves čas izvajanja postopka, dokler lokacije odlagališča ne potrdi Vlada RS in ni sprejet državni prostorski načrt za umestitev lokacije.

Izvedbo kombiniranega postopka s prikazom načina obravnave ponujenih lokacij v posamezni fazi postopka izbire prikazuje slika 4, izvedbo kombiniranega postopka v povezavi z izvedbo postopka umeščanja v prostor pa slika 5.

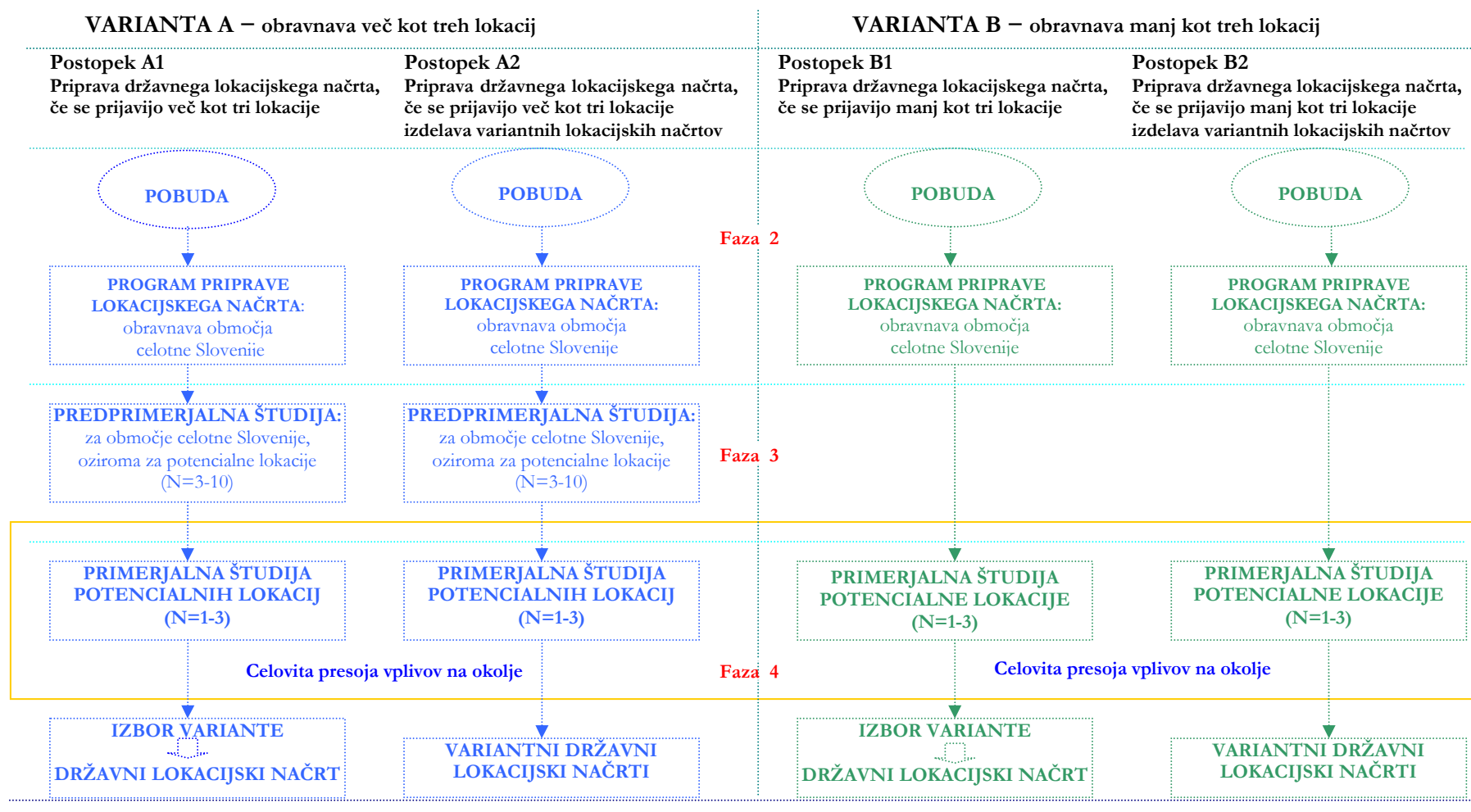
Preverili smo, ali je Agencija za radioaktivne odpadke postopek izbire lokacije odlagališča načrtovala tako, da je vzpostavila ustrezne strokovne podlage za izvajanje postopka in načrtovala izbiro lokacije ob določitvi meril ter načina njihove uporabe pri ocenjevanju in vrednotenju ponudb tako, da je bilo med predlaganimi lokacijami mogoče izbrati tiste, za katere bi bilo najbolj verjetno, da bo tam mogoče zgraditi odlagališče, med najbolj primernimi pa izbrati tisto, ki bi ustrezala vsem zahtevanim pogojem, hkrati pa bi bila tudi stroškovno najbolj učinkovita, ob upoštevanju vseh stroškov, ki nastanejo zaradi gradnje odlagališča. Preverili smo tudi, ali je bil postopek izveden v skladu z načrtovanimi predpostavkami in merili ter ali je izbrana lokacija, kjer bo zgrajeno odlagališče, tudi stroškovno najbolj učinkovita.

Slika 4: Kombinirani postopek izbire lokacije odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov



Vir: program priprave državnega lokacijskega načrta.

Slika 5: Prikaz izvedbe kombiniranega postopka v povezavi z umeščanjem lokacije odlagališča v prostor



Vir: program priprave državnega prostorskega načrta.

3.5.1 Ustreznost podlag za vodenje projekta

Za ureditev nalog, pristojnosti in odgovornosti pri vodenju postopka je Agencija za radioaktivne odpadke leta 2006 v sodelovanju z DDC svetovanje inženiring, Družba za svetovanje in inženiring, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: družba DDC) pripravila Poslovnik vodenja projekta za umestitev odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov (v nadaljevanju: poslovnik). Opravljeni sta bili dve reviziji poslovnika, zadnja maja 2009. V poslovniku so opredeljeni:

- način organiziranosti projekta z opredelitvijo organizacijske strukture projekta in določitvijo projektne skupine, projektne tima in projektne sveta ter določitvijo strokovno usmerjevalne skupine, geo- in hidrotehničnega sveta, skupine za ocenjevanje kakovosti, skupine za nadzor izvajanja sistema vodenja kakovosti na projektu, skupino za kontrolo kakovosti izdelkov ter strokovnega sveta za sodelovanje v postopku priprave državnega prostorskega načrta za ureditev odlagališča;
- načrtovanje projekta z opredelitvijo terminskih načrtov, načrta kakovosti, načrta komuniciranja in načrta zagotavljanja finančnih sredstev;
- izvedba in nadzor projekta z določitvijo postopkov izvedbe in nadzora izvedbe projekta, z opredelitvijo obvladovanja neskladnosti in sistema poročanja;
- izdelki projekta;
- način priprave in vodenja dokumentacije projekta;
- tveganja in ukrepi za obvladovanje tveganj;
- način notranjega in zunanjega komuniciranja pri vodenju projekta.

Poslovnik vsebuje vse pomembne sestavine, ki jih opredeljuje Priročnik o metodologiji vodenja projektov v državni upravi⁶⁸. Ocenjujemo, da je poslovnik ustrezna podlaga za načrtovanje, vodenje in spremljanje izvajanja postopka umeščanja odlagališča.

3.5.2 Določitev in uporaba metodologije za ocenjevanje in vrednotenje primernosti lokacij

V skladu s Programom priprave državnega lokacijskega načrta je Agencija za radioaktivne odpadke decembra 2004 povabila vse občine in druge relevantne pravne subjekte lokalne samouprave v Republiki Sloveniji, naj predlagajo lokacije za odlagališče nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov. Ponudbe so podale občine Šmartno pri Litiji, Zavrč, Lenart, Krško, Trnovska vas, Sevnica, Velika Polana in Brežice. Občine Zavrč, Velika Polana in Trnovska vas so kasneje svoje ponudbe umaknile, zato je bilo v pred-primerjalno proučitev vključenih 12 lokacij, ki so bile prej usklajene z občinami. Cilj te faze je bil izdelava pred-primerjalne študije, v kateri se oceni in primerjalno ovrednoti z občinami usklajene potencialne lokacije in med njimi izbere tri najbolj primerne, za katere je verjetnost, da bi lahko tam ob izpolnjevanju vseh zahtevanih meril zgradili odlagališče, največja. Dopolnilni cilj izdelave pred-primerjalne študije je bil evidentirati dodatne potencialne lokacije, ki jih iz katerega koli razloga ne bi bilo mogoče uvrstiti med tri izbrane primerne lokacije, vendar bi jih bilo zaradi ustrezne družbene sprejemljivosti lokalnega okolja smiselno uvrstiti med prioritete za nadaljnje usklajevanje in morebitne raziskave.

⁶⁸ Vlada RS je priročnik potrdila s sklepom št. 690-02/97-1, 15. 5. 1997, prva revizija pa je bila opravljena maja 1999.

Preverili smo, ali je Agencija za radioaktivne odpadke pred začetkom postopka vrednotenja in ocenjevanja predlaganih lokacij jasno opredelila pogoje, merila, kriterije in vidike ocenjevanja lokacij, jasno določila način njihove uporabe pri ocenjevanju in ustrezno predstavila lokalnim skupnostim, na kakšen način bo ocenjevala predlagane lokacije.

3.5.2.a Novembra 2004 je bila izvedena prva prostorska konferenca, kjer je bil zainteresiranim lokalnim skupnostim predstavljen osnutek programa priprave državnega lokacijskega načrta. Na podlagi predlogov in usmeritev prostorske konference je bil izdelan Program priprave državnega lokacijskega načrta, v katerem je predviden načrt poteka postopka, opredeljene so posamezne faze postopka in prikazana merila, na podlagi katerih bo izvedeno vrednotenje in primerjava lokacij. Načrtovano izvedbo postopka prikazujeta sliki 4 in 5. Način uporabe meril ter pomen posameznega merila, kriterija oziroma vidika pri vrednotenju ponudb pred izdelavo pred-primerjalne študije ni bil določen in ni bil predstavljen ter znan lokalnim skupnostim, ko so predložile lokacije. Metodologijo ocenjevanja in vrednotenja potencialnih lokacij (v nadaljevanju: metodologija vrednotenja lokacij) ter način uporabe meril, kriterijev in vidikov za ocenjevanje je Agencija za radioaktivne odpadke določila ob pripravi pred-primerjalne študije.

Ocenjujemo, da bi Agencija za radioaktivne odpadke s predhodno opredelitvijo načina uporabe meril, kriterijev in vidikov za ocenjevanje ter vrednotenje ponujenih lokacij zagotovila bolj pregleden postopek izbire lokacije, hkrati pa bi tudi lokalnim skupnostim zagotovila več informacij, da bi te lažje pripravile ustrezne ponudbe.

Pojasnilo Agencije za radioaktivne odpadke

Metodologije ocenjevanja so bile pripravljene v fazi priprav na pred-primerjalno študijo. Tehnični kriteriji za ocenjevanje so bili izdelani vnaprej in dostopni širši javnosti prek spleta. V praksi se je pokazalo, da lokalnih skupnosti ob prijavi v postopek niso zanimale lastnosti lokacij, saj je bila odločitev glede lokacij večinoma zaupana Agenciji za radioaktivne odpadke.

3.5.2.b Agencija za radioaktivne odpadke je predlagane lokacije v pred-primerjalni študiji vrednotila tako, da jih je najprej razvrstila dvostopenjsko:

- na prvi stopnji po kriteriju družbene sprejemljivosti⁶⁹,
- na drugi stopnji pa po varnostnih, funkcionalno-tehničnih, ekonomskih, prostorskih in okoljskih vidikih.

Kot del pred-primerjalne študije je Agencija za radioaktivne odpadke izdelala metodologijo vrednotenja potencialnih lokacij, v kateri je okvirno opredelila način vrednotenja posameznega vidika glede na

⁶⁹ Družbena sprejemljivost je bila v postopku vrednotenja lokacij pojmovana z vidika, da ima gradnja odlagališča pozitiven ali vsaj nevtralen vpliv na socialno življenje prebivalcev lokalne skupnosti in pozitiven ali vsaj nevtralen odnos do odlagališča v njihovem okolju. Predvsem odnos do odlagališča se lahko v času spreminja. Za začetek postopka izbire je pomembno, da lokalna skupnost in prebivalci izrazito ne nasprotujejo umeščanju odlagališča in imajo vsaj pretežno nevtralen odnos do njegove umestitve, za izvedbo končne faze pa morajo lokalni prebivalci soglašati z gradnjo odlagališča. Pri presoji družbene sprejemljivosti je treba zagotoviti upoštevanje in analizo vseh dejavnikov, ki lahko kakor koli vplivajo na socialno življenje prebivalcev in njihova stališča do nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov, ter oceniti časovno stabilnost in prihodnji razvoj ugotovljene družbene sprejemljivosti.

posamezne kriterije in okvirno določila način oblikovanja končne ocene. Agencija za radioaktivne odpadke v pred-primerjalni študiji navaja, da so bila pri ocenjevanju in vrednotenju kar najbolj uporabljena optimizacijska in ne izločilna merila, na podlagi katerih se izbira sprejemljive, ne pa najboljše lokacije. Namesto ostrih kvantitativnih kriterijev so bila uporabljena optimizacijska merila oziroma priporočila, geološka merila pa so bila prilagojena namenu odlagališča. Bistveno je, da značilnosti lokacije že vnaprej ne omejujejo odločitev in omogočajo fleksibilnost v postopku izbire. Ta je nujna za nadaljevanje postopka, kjer so ključna za uspešno umestitev odlagališča v prostor merila javnega in lokalnega interesa.

Za presojo družbene sprejemljivosti na prvi stopnji postopka je Agencija za radioaktivne odpadke uporabila naslednja merila:

- odlagališče ne bo negativno vplivalo na kakovost življenja prebivalcev lokalne skupnosti;
- prebivalci soglašajo z umestitvijo odlagališča, oziroma ji ne nasprotujejo;
- svet lokalne skupnosti formalno soglašaja s sodelovanjem za umestitev odlagališča.

Merila družbene sprejemljivosti so bila ocenjena glede na jakost in vrsto vpliva, ki je bil izmerjen z raziskavami javnega mnenja. Za oceno jakosti vpliva so lahko bile uporabljene štiri ocene, in sicer: vpliva ni, vpliv je zmeren, vpliv je močan, oziroma vpliv je kritičen. Vrsta vpliva je bila ocenjena po šestih kriterijih, in sicer: vpliv je pozitiven ali negativen, neposreden ali posreden, enkratno ali kumulativno, začasen ali stalen, popravljiv ali nepopravljiv in lokaliziran ali širok. Cilj je bil na podlagi ocenjene jakosti in vrste vpliva oblikovati končno opisno oceno, in sicer, da je družbena sprejemljivost lahko zelo sprejemljiva, sprejemljiva, malo sprejemljiva ali nesprejemljiva, lahko pa se uporabita tudi vmesni oceni sprejemljivo do zelo sprejemljivo ter sprejemljivo do manj sprejemljivo. Presoja družbene sprejemljivosti je potekala pred javno objavo in po njej, nato pa je občina podala prijavo za sodelovanje v postopku iskanja lokacije odlagališča. Družbena sprejemljivost je bila ocenjena na ravni občine, ki je predlagala lokacijo, na splošno, ne pa za posamezno predlagano lokacijo. Iz podane ocene družbene sprejemljivosti zato ni mogoče ugotoviti, kakšna je ta za konkretno lokacijo, temveč zgolj, ali se občani načeloma strinjajo z umestitvijo odlagališča v njihovi občini ali ne. Kot se je pokazalo v nadaljevanju postopka, načelno strinjanje občine z odlagališčem še ne pomeni tudi strinjanja občanov s predlagano lokacijo odlagališča. Tako je bila na podlagi zahtev lokalne iniciative lokacija Globoko v Občini Brežice potem, ko je bila ocenjena za primerno in je bila uvrščena v fazo potrjevanja in umeščanja v prostor, maja 2006 iz postopka umaknjena. Tudi pri lokaciji Vrbina v Krškem je prišlo do večkratnih protestov lokalne iniciative za umestitev odlagališča na tej lokaciji, čeprav je bila družbena sprejemljivost odlagališča v Občini Krško ocenjena kot zelo sprejemljiva, kar je najboljše v primerjavi z drugimi lokacijami. Ocenjujemo, da vrednotenje družbene sprejemljivosti zgolj na ravni občine ni ustrezno, saj ne omogoča ustreznega rangiranja lokacij glede na družbeno sprejemljivost lokacij. Prejete ocene vrednotenja družbene sprejemljivosti potencialnih lokacij so prikazane v tabeli 6.

Tabela 6: Rezultati vrednotenja lokacij na prvi in drugi stopnji rangiranja v pred-primerjani študiji

Občina	I. stopnja rangiranja – družbena sprejemljivost	Lokacija	Tip odlagališča	II. stopnja rangiranja ⁷⁰ – zbirna ocena
Krško	Zelo sprejemljivo	Vrbina	Površinsko	Pogojno primerno
			Podzemno	Manj zahtevno
Šmartno pri Litiji	Sprejemljivo do zelo sprejemljivo	Rakovnik	Površinsko (dodatna varianta)	Neprimerno
			Podzemno	Neprimerno
			Površinsko	Neprimerno
			Podzemno	Zelo zahtevno
Sevnica	Sprejemljivo	Čagoš	Površinsko	Neprimerno
			Podzemno	Zelo zahtevno
		Kompolje/ Šmarčna	Podzemno	Pogojno primerno
			Površinsko	Neprimerno
		Fortuna	Podzemno	Pogojno primerno
			Površinsko	Neprimerno
Podgorje	Podzemno	Neprimerno		
	Površinsko	Neprimerno		
Hruševaj		Hruševaj	Podzemno	Neprimerno
			Površinsko	Neprimerno
		Globoko	Površinsko	Zelo zahtevno
			Podzemno	Neprimerno
Brežice	Malo sprejemljivo do sprejemljivo	Agrarija	Površinsko	Neprimerno
			Podzemno	Neprimerno
Brežice⁷¹	Sprejemljivo do zelo sprejemljivo	Vrbina, Gornji	Površinsko	Zelo zahtevno
		Lenart	Podzemno	Zelo zahtevno
Lenart	Malo sprejemljivo	Osek	Površinsko	Zelo zahtevno
			Podzemno	Zelo zahtevno
		Črmljenšak	Površinsko	Zelo zahtevno
			Podzemno	Zelo zahtevno
		Gašteraj	Površinsko	Neprimerno
			Podzemno	Neprimerno

Vir: pred-primerjalna študija.

⁷⁰ Vrednoteni so bili vidiki pasivne varnosti, funkcionalno-tehnične ustreznosti, ekonomske ustreznosti, prostorski vidik ter okoljski vidik.

⁷¹ Lokacijo Vrbina, Gornji Lenart, je ponudila Občina Brežice po umiku lokacije Globoko. Za to lokacijo je bila avgusta 2007 izdelana dopolnitev pred-primerjalne študije, v kateri je Agencija za radioaktivne odpadke ocenila, da je lokacija glede na merila vrednotenja primerna in se lahko uvrsti v nadaljnji postopek umeščanja v prostor.

3.5.2.c Pregledali smo obrazložitve ocen družbene sprejemljivosti za posamezne lokacije v pred-primerjalni študiji. Iz opisnih obrazložitev ocen je razvidno, da so bili pri vrednotenju posameznih lokacij poudarjeni drugi vidiki vrednotenja. Iz opisnih ocen družbene sprejemljivosti lokacij v pred-primerjalni študiji ni mogoče pregledno ugotoviti, ali je vrednotenje pri vseh zagotovilo primerljive rezultate. Ocenjujemo, da tak načina ocenjevanja vrednotenja družbene sprejemljivosti ne zagotavlja zanesljivih primerljivih podatkov o dejanskem stanju družbene sprejemljivosti za gradnjo odlagališča v posamezni občini, še manj pa v povezavi z ugotovitvami iz točke 3.5.2.b za posamezno predlagano lokacijo odlagališča.

3.5.2.d Na drugi stopnji vrednotenja primernosti potencialnih lokacij je za presojo varnostnih in funkcionalno-tehničnih kriterijev Agencija za radioaktivne odpadke uporabila naslednja merila:

- varnostni vidik oziroma vidik pasivne varnosti, ki vključuje oceno prostornine geoloških formacij, enostavnosti strukture geološke formacije in litološke sestave kamnin, oceno hidrogeološke zgradbe, oceno tektonskih značilnosti, oceno antropogenih vzrokov poškodovanosti hribine in nestabilnosti kamninskih in preperinskih mas na površju ter oceno degradacijskih učinkov površinskih vod, kot so erozije in poplave;
- funkcionalno-tehnični vidik oziroma vidik aktivne varnosti, ki vključuje oceno velikosti lokacije, morfologije terena, primernosti lokacije za različne načine odlaganja, oceno varnostno-tehnične izvedljivosti transporta ter trajanja in obsega raziskav;
- ekonomski vidik, ki vključuje oceno vlaganja v raziskave, vlaganja v lokacijo, oceno ekonomske zahtevnosti gradnje ter oceno stroškov transporta; ocena ni vključevala stroškov za nadomestila lokalnim skupnostim in drugih oblik zagotavljanja družbene sprejemljivosti za posamezno lokacijo;
- okoljski in naravovarstveni vidik, ki vključuje oceno varstva naravnih vrednot in dediščine, varstva vodnih virov ter varstvo kulturnih vrednot in dediščine;
- prostorske vidike, ki vključujejo oceno konfliktnosti s planskimi prostorskimi izhodišči in akti ter poseljenosti na vplivnem območju.

Za vsako lokacijo je bila ocenjena izvedba površinskega in podzemnega odlagališča po varnostnih, funkcionalno-tehničnih, ekonomskih, okoljskih in prostorskih vidikih po posameznih parametrih, ki so bili določeni v metodologiji vrednotenja lokacij ob upoštevanju Priporočil za presojo primernosti lokacij za odlagališče nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov⁷² ter smernic Mednarodne agencije za atomsko energijo. V metodologiji vrednotenja lokacij je okvirno opisno navedeno, kateri vidiki se ocenjujejo pri posameznem kriteriju. Parametri se ovrednotijo z neodvisnimi ekspertnimi ocenami, na podlagi teh ocen pa se določijo stopnje primernosti z ocenami manj zahtevno, bolj primerno in neprimerno, skupna ocena vrednosti posameznega vidika in skupna ocena vseh vidikov pa se ovrednotita z ocenami malo zahtevno, manj zahtevno, bolj zahtevno, zelo zahtevno in neprimerno. Ocene, ki so jih lokacije prejele v drugi stopnji rangiranja, so razvidne iz tabele 6.

Pregledali smo obrazložitve ocen drugostopenjskega vrednotenja lokacij v pred-primerjalni študiji. Ugotovili smo, da iz obrazložitev za vse lokacije niso jasno razvidni vsi kriteriji, po katerih so bili ovrednoteni posamezni parametri, in da pri posameznih lokacijah ni razvidno, ali so bili parametri ocenjeni v skladu z vsemi opredeljenimi kriteriji, ki so navedeni v metodologiji vrednotenja lokacij in bi morali biti uporabljeni za ocenjevanje posameznega parametra. Tako pri ocenjevanju pasivne varnosti za

⁷² Uprava za jedrsko varnost in zaščito, 1995.

vse lokacije ni bila dovolj natančno opredeljena pogostost pojava poplav, kar pri ocenjevanju vpliva tisočletnih voda ni dovolj natančno, saj ni razvidno, na kakšnem poplavnem območju leži lokacija. Poplavna varnost je eden od bistvenih vidikov pasivne varnosti za oceno primernosti lokacije. Kljub ovrednotenju lokacije Vrbina v Brežicah za primerno glede na ekspertne ocene je Agencija Republike Slovenije za okolje to lokacijo ocenila kot neprimerno zaradi lege v poplavnem območju reke Save in ker je del retencijskega območja načrtovane hidroelektrarne Brežice, zaradi česar je poplavno ogrožena. Tudi vrednotenje okoljskega vidika med lokacijami ni bilo primerljivo, saj so bile nekatere lokacije ovrednotene samo glede vpliva na naravne vrednote, druge pa glede na možnost ogrožanja posameznih ogroženih vrst in bližine vrednot državnega pomena. Ocenjujemo, da bi morala Agencija za radioaktivne odpadke za ustrezno preglednost vrednotenja primernosti lokacij v pred-primerjalni študiji zagotoviti enoten način ocenjevanja in prikaza ocen posameznih parametrov, tako da bi bilo iz ocen vseh parametrov za vse lokacije natančno razvidno, ali so bili parametri ocenjeni v skladu z opredelitvami iz metodologije vrednotenja lokacij in ali so bili pri vsakem parametru primerljivo ocenjeni vsi kriteriji. Agencija za radioaktivne odpadke bi tako bolj zagotovila, da bodo vse lokacije ocenjene na način, ki bi kar najbolj zagotavljal, da bodo lokacije v postopku potrjevanja pridobile pozitivna mnenja vseh nosilcev urejanja prostora.

Pojasnilo Agencije za radioaktivne odpadke

Specialist hidrolog je ocenjeval poplavno ogroženost lokacije, ki je bila v tej fazi glede na razpoložljive podatke kvalitativni kriterij. V tej fazi ni mogel podati bolj kvantificirane ocene pogostosti pojava poplav, saj je za določitev le-te potrebnih veliko dolgoročnih opazovanj in modeliranj.

3.5.2.e Varnostni, funkcionalno-tehnični, ekonomski in prostorski vidik so bili ovrednoteni na podlagi več ekspertnih ocen, skupna ocena posameznega parametra pa je bila izračunana kot mediana vseh razpoložljivih ekspertnih ocen. Skupna ocena navedenih vidikov je temeljila na ocenah več ekspertov, medtem ko je skupna ocena okoljskega vidika za vse lokacije rezultat ocenjevanja enega eksperta. Pri pregledu ocen ustreznosti lege lokacij izven poplavnih območjih v okviru vrednotenja vidika pasivne varnosti, predvsem pri lokaciji Rakovnik, smo ugotovili, da so se ocene ekspertov med seboj zelo razlikovale; isto lokacijo je eden od ekspertov ocenil kot neprimerno, drugi pa kot manj zahtevno. Ocenjujemo, da bi bilo smiselno v takih primerih zahtevati ponovno presojo posameznega parametra in zagotoviti, da vsi eksperti ocenijo posamezni parameter po enakih kriterijih, ki so bili opredeljeni v metodologiji vrednotenja lokacij, oceno po vseh zahtevanih kriterijih pa pregledno prikažejo v obrazložitvi dodeljene ocene. Za zagotovitev primerljivosti vrednotenja lokacij bi morala Agencija za radioaktivne odpadke zagotoviti, da vse parametre, tudi okoljskega, presoja več ekspertov in tako izloči subjektivnost individualnega ocenjevanja, še posebej, ker smo v točki 3.5.2.d ugotovili, da tudi okoljski vidik pri vseh lokacijah ni bil ocenjen na podlagi upoštevanja enakih kriterijev.

Na podlagi ugotovitev v točkah 3.5.2.a, 3.5.2.b, 3.5.2.c in 3.5.2.d ocenjujemo, da bi Agencija za radioaktivne odpadke postopek izbire potencialnih lokacij lahko zasnovala bolj pregledno in omogočila večjo primerljivost med ocenami lokacij ter pridobila večje zagotovilo, da so lokacije, ki so se uvrstile v fazo potrjevanja, najbolj primerne, če bi:

- izvedla vrednotenje lokacij na podlagi vnaprej opredeljenega načina ocenjevanja vseh posameznih vidikov, parametrov in kriterijev, ki bi jih predstavila lokalnim skupnostim že ob povabilu za oddajo ponudb za lokacijo odlagališča;

- zagotovila dosledno ocenjevanje vseh parametrov po kriterijih, ki jih je določila v metodologiji vrednotenja lokacij, in pripravila pregledne obrazložitve ekspertnih ocen po lokacijah glede na opredeljene kriterije ocenjevanja ter prikaz obrazložitve ocenjevanja posameznih kriterijev za vse lokacije na enak način z navedbo, kako so bili uporabljeni posamezni kriteriji pri ocenjevanju posameznih lokacij, in opozorilom, kadar so bili ti uporabljeni drugače, kot je bilo načrtovano;
- že pri določanju metodologije vrednotenja posameznih parametrov in kriterijev ocenjevanja bolj vključila kriterije, ki se upoštevajo pri potrjevanju lokacij;
- izvedla ponovno preveritev zelo nasprotujočih si ocen, kadar je parametre ocenjevalo več ekspertov, ter zagotovila, da skupne ocene za vse parametre temeljijo na ocenah več ekspertov.

Priporočilo

Agenciji za radioaktivne odpadke priporočamo, naj ob morebitnem iskanju lokacije odlagališča za visokoradioaktivne odpadke in izrabljeno gorivo:

- opredeli vse vidike, parametre in kriterije ocenjevanja že pred začetkom izvedbe postopka, da bodo znani lokalnim skupnostim, ki se bodo odločile, da bodo ponudile potencialne lokacije; tako bi ponudile lokacije, ki bi kar najbolj ustrezale zahtevanim kriterijem, pri vrednotenju lokacij pa bi bila zagotovljena boljša primerljivost ocenjevanja lokacij in podano večje zagotovilo, da so izbrane lokacije ustrenejše od drugih;
- k oblikovanju metodologije vrednotenja parametrov in ocenjevanja posameznih parametrov bolj vključi nosilce urejanja prostora, ki v fazi potrjevanja lokacije izdajajo mnenja, odločilna za presojo ustreznosti posamezne lokacije, da bi pridobila večje zagotovilo, da bodo lokacije, ki so bile ocenjene kot primerne, v nadaljnji fazi postopka tudi potrjene.

3.5.3 Primerjava med lokacijami v fazi njihovega potrjevanja

Vlada RS je novembra 2005 na podlagi rezultatov pred-primerjalne študije izdala sklep, s katerim je potrdila tri najprimernejše potencialne lokacije za podrobnejšo obravnavo v postopku umeščanja lokacije odlagališča in določila, da je treba za primerjavo med lokacijami izdelati primerjalno študijo variant. V fazo potrjevanja so se uvrstile lokacije:

- Vrbina v Občini Krško,
- Globoko v Občini Brežice in
- Čagoš v Občini Sevnica.

Preverili smo, ali sta Agencija za radioaktivne odpadke in Ministrstvo za okolje in prostor ustrezno opredelila postopek potrjevanja primernih lokacij ter ali sta opredelila način izvedbe primerjave in izbire med primernimi lokacijami.

3.5.3.a Predvideni potek postopka priprave državnega lokacijskega načrta prikazuje slika 5. Ne glede na število lokacij, ki se uvrstijo v postopek, je treba v fazi potrjevanja lokacij pri izvedbi postopka celovite presoje vplivov na okolje pripraviti primerjalno študijo potencialnih lokacij, na podlagi izvedene študije pa izbrati najbolj ustrezno varianto in zanjo izdelati državni lokacijski načrt, oziroma na podlagi primerjalne študije lokacij izdelati variantne državne lokacijske načrte. Iz programa priprave državnega lokacijskega načrta ni razvidno, v katerih primerih je treba pripraviti državni lokacijski načrt za izbrano varianto in v katerih primerih je treba izdelati variantne državne lokacijske načrte. Program priprave državnega

lokacijskega načrta sicer določa, da je treba izdelati variantne rešitve oziroma primerjalno študijo variant, ne določa pa načina izbire najustreznejše variante med lokacijami, ki so bile ocenjene kot najbolj primerne. Ocenjujemo, da Agencija za radioaktivne odpadke ni ustrezno opredelila postopka izbire najbolj ustrezne lokacije med primernimi lokacijami v fazi njihovega potrjevanja, Ministrstvo za okolje in prostor pa v sprejetem programu priprave državnega lokacijskega načrta ni ustrezno opredelilo, kdaj se izvede primerjalna študija variant in kdaj se pripravijo variantni prostorski načrti.

Pojasnilo Ministrstva za okolje in prostor

Kombinirani postopek je bil kot nestandarden postopek določen v programu priprave državnega lokacijskega načrta. Predhodno v programu priprave ni bil natančneje obravnavan, saj pred tem še ni bil nikdar uporabljen in zato ni bilo znano, kakšne situacije bi se lahko pojavile ob izvedbi tega postopka. Strategija prostorskega razvoja Slovenije je kombinirani postopek predvidela izključno za izbor lokacije odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov.

3.5.3.b V skladu s programom priprave državnega lokacijskega načrta so lahko občine kadar koli iz postopka umaknile lokacije, ki so jih predlagale. Maja 2006 je Občina Sevnica sklenila izstopiti iz nadaljnjega postopka in je umaknila lokacijo Čagoš. Avgusta 2006 je Občinski svet Občine Brežice na podlagi zahtev Civilne iniciative iz postopka umaknil lokacijo Globoko, hkrati pa se je zavezal, da bo skušal z Agencijo za radioaktivne odpadke poiskati novo lokacijo na območju Občine Brežice, ki bo primerno oddaljena od naselij in bo dolgoročno sprejemljiva za občino ter njene občane in bo izpolnjevala vse zahtevane strokovne in varnostne kriterije. V postopku potrjevanja je do avgusta 2007 ostala le lokacija Vrbina Krško, ko se je v postopek potrjevanja uvrstila še lokacija Vrbina v Občini Brežice (v nadaljevanju: lokacija Vrbina Brežice). Dogajanja na posameznih lokacijah so podrobneje prikazana v prilogah 1, 2 in 3.

Februarja 2007 je Občinski svet Občine Brežice sprejel sklep o ponovnem sodelovanju v postopku izbire lokacije odlagališča in predlagal lokacijo Vrbina Brežice. Po prejemu nove lokacije je morala Agencija za radioaktivne odpadke najprej preveriti njeno primernost, zato je avgusta 2007 izdelala dopolnitev k pred-primerjalni študiji. Ugotovila je, da lokacija ustreza tako kriterijem glede družbene sprejemljivosti kakor tudi varnostno-tehničnim kriterijem, nato pa je bila lokacija Vrbina Brežice predlagana za izvedbo nadaljnjega postopka umeščanja v prostor. Lokacija Vrbina Brežice je bila v pred-primerjalni študiji iz leta 2007 ocenjena po enakih merilih in kriterijih, ki so bili uporabljeni za vrednotenje lokacij pri izdelavi pred-primerjalne študije leta 2005. Pri izdelavi dodatka pred-primerjalne študije je bila uporaba nekaterih meril nekoliko omiljena, saj so bila na podlagi izkušenj v postopku umeščanja lokacije Vrbina Krško po mnenju Agencije za radioaktivne odpadke pri vrednotenju v pred-primerjalni študiji uporabljena preveč restriktivno. Odpravljena je bila omejitev, da potencialna lokacija ne sme biti na ekološko varovanem območju⁷³, in omejitev, da lokacija ne sme biti na poplavnem območju, če poplavno območje ni podvrženo rečni eroziji. Zaradi omilitve navedenih kriterijev je Agencija za radioaktivne odpadke ponovno ovrednotila vse lokacije, ki so bile v pred-primerjalni študiji iz leta 2005 izločene iz nadaljnje obravnave zaradi neizpolnjevanja navedenih meril, vendar je ugotovila, da kljub omilitvi nobena od lokacij ne bi bila ocenjena kot primerna. Agencija za radioaktivne odpadke je ob izdelavi dodatka k pred-primerjalni študiji tudi preverila, kakšno je stališče občin do uvrstitve v postopek tistih lokacij, ki so bile leta 2005 sicer ovrednotene kot primerne⁷⁴, vendar so imele status nadomestnih lokacij, ker niso prejele najvišjih ocen.

⁷³ Ohranjena je bila zahteva, da potencialna lokacija ne sme biti v območju Natura 2000 in na območju nacionalnih ali krajinskih parkov.

⁷⁴ Lokaciji Osek in Črmljenšak v Občini Lenart.

Agencija za radioaktivne odpadke je tudi preverila, kakšno je stališče občin glede nadaljnje obravnave za vse pogojno primerne lokacije⁷⁵. Vse občine so podale negativna stališča do nadaljnje uvrstitve v postopek, zato se za te lokacije postopek ni nadaljeval, Agencija za radioaktivne odpadke pa je zato v pred-primerjalni študiji obravnavala le lokacijo Vrbina Brežice. Lokacija je bila ovrednotena kot primerna in je bila avgusta 2007 na podlagi sklepa Vlade RS uvrščena v nadaljnji postopek umeščanja v prostor. V sklepu Vlade RS je določeno, da je treba za različne variante odlagališča na lokaciji Vrbina Brežice izdelati primerjalno študijo variant.

3.5.3.c Določba v programu priprave državnega lokacijskega načrta, da lahko občine v postopek, kadar koli predlagajo nove potencialne lokacije, je povzročila, da vodenje postopkov za posamezne lokacije ni več potekalo hkrati in časovno usklajeno. Načina vodenja kombiniranega postopka ter možnosti naknadnega predlaganja novih lokacij v postopek ZUreP in Zakon o prostorskem načrtovanju⁷⁶ (v nadaljevanju: ZPNačrt) ne urejata posebej. Medtem ko je za lokacijo Vrbina Krško že potekal postopek umeščanja v prostor in so bile pridobljene smernice nosilcev umeščanja v prostor⁷⁷ ter izdelana primerjalna študija treh variantnih rešitev na tej lokaciji, je za lokacijo Vrbina Brežice potekal postopek ocenjevanja in vrednotenja njene primernosti za gradnjo odlagališča. Postopek je za vsako lokacijo potekal samostojno, glede na fazo, v kateri je bila posamezna lokacija. Menimo, da Agencija za radioaktivne odpadke za fazo potrjevanja lokacij ni določila ustreznih ciljev, kako namerava lokacijo izbrati, če bo v postopku več lokacij na različnih fazah. Ocenjujemo, da Agencija za radioaktivne odpadke v fazi zasnove postopka ni ustrezno načrtovala, kako bo obravnavala lokacije, če bodo po ovrednotenju njihove primernosti občine predlagale nove lokacije, saj s tem zaradi časovne neusklajenosti postopkov za posamezne lokacije ni več zagotovljena primerljivost med njimi. Iz izvedbe potrjevanja lokacij izhaja, da bo potrjena tista lokacija, za katero se postopek prej zaključi, kar pa ne pomeni, da je potrjena lokacija tudi najbolj ustrezna z varnostno-tehničnih vidikov, povsem pa je zanemaren tudi ekonomski vidik primerjave, ki bi obsegal vse stroške, ki jih gradnja odlagališča vključuje⁷⁸. Ocenjujemo, da Agencija za radioaktivne odpadke ni ustrezno proučila, do katere stopnje bi bilo še smiselno dopustiti predlaganje novih lokacij, da bi bilo kljub različnim fazam postopka, na katerih so posamezne lokacije, med njimi še mogoče izvesti ustrezne primerjave, ter da predlaganje novih lokacij ne bi pomenilo zgolj stroškov priprave različne dokumentacije in študij kljub nerealnim možnostim, da bi uspešno zaključile postopek umeščanja glede na časovno prednost lokacij, za katere se je postopek pred vstopom novih lokacij že izvajal.

Pojasnilo Agencije za radioaktivne odpadke

Med postopkom je bila krajši čas v obravnavi le ena lokacija. Po dveh letih, ko se je v postopek vključila še druga lokacija, je uporaba postopka s primerjavo lokacij postala neizvedljiva. V fazi načrtovanja ni bilo mogoče izključiti situacije, ko bi postopek umeščanja na lokaciji, ki je bila vključena prej, potekal počasneje kot na lokaciji, ki je bila v postopek vključena kasneje. Prijavljanje novih lokacij je bil omogočen ves čas umeščanja, da bi se zmanjšalo tveganje neuspešne izvedbe postopka ter da bi investitor imel možnost pridobiti rezultate druge lokacije, če bi bilo to ocenjeno kot smotrno z vidika tehnične kakovosti lokacije, družbene sprejemljivosti ali cene. Nakanadne prijave pomenijo, da je v enakem časovnem preseku več obravnavanih lokacij, ki so lahko na različnih stopnjah umeščanja, vendar primerjava med njimi ni mogoča brez dodatne porabe časa.

⁷⁵ Lokacija južno od Kompolja in Šmarce in lokacija Fortuna v Občini Sevnica.

⁷⁶ Uradni list RS, št. 33/07, 108/09.

⁷⁷ Nosilci umeščanja v prostor so bili določeni v programu priprave državnega lokacijskega načrta.

⁷⁸ Vključeni so stroški gradnje, obratovanja, razgradnje ter povezani stroški (na primer stroški za zagotovitev ustrezne infrastrukture zaradi gradnje odlagališča).

Glede na izhodiščne opredelitve kombiniranega postopka je bila pomembna predvsem pridobitev najbolj ustrezne lokacije tako z vidika tehnične kot tudi družbene sprejemljivosti. Za zagotovitev učinkovitosti bi zato morala biti med postopkom omogočena primerjava med lokacijami za zagotovitev najnižjih stroškov izvedbe odlagališča na izbrani lokaciji.

3.5.3.d Kot izhaja iz sklepa Vlade RS o potrditvi lokacije Vrbina Brežice, bi bilo treba v študiji variant za to lokacijo proučiti, izvedba katere variante na tej lokaciji bi bila najbolj ustrezna. Primerjava med lokacijama Vrbina Krško in Vrbina Brežice v postopku potrditve ni bila načrtovana, predvideno je bilo, da se potrdi tista lokacija, za katero se prej zaključi postopek umeščanja. Postopek umeščanja je potekal za vsako lokacijo posebej, ne da bi med postopkoma obstajale stične točke. Po uvrstitvi lokacije Vrbina Brežice v postopek potrditve in umeščanja v prostor se je na lokaciji Vrbina Krško postopek umeščanja v prostor nadaljeval. Februarja 2008 je bila opravljena javna razgrnitev lokacije v Občini Krško, junija 2009 je bilo pridobljeno pozitivno mnenje Občinskega sveta Občine Krško glede umestitve odlagališča, do konca leta 2009 so bila pridobljena pozitivna mnenja vseh nosilcev umeščanja v prostor, decembra pa je lokacijo potrdila še Vlada RS in sprejeta je bila Uredba o državnem prostorskem načrtu za odlagališče nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov. Na lokaciji Vrbina Brežice je medtem postopek miroval. Januarja 2008 je Agencija za okolje za lokacijo Vrbina izdala negativne smernice, saj je lokacija z vidika upravljanja z vodami neprimerna, ker leži na poplavnem območju reke Save, na obširnem in srednje- do visokoizdatnem vodonosniku, in je del predvidenega retencijskega področja hidroelektrarne Brežice. Proučene so bile še druge variante lokacije Vrbina Brežice, vendar je Agencija za okolje za vse podala negativne smernice. Oktobra 2008 so bile izdelane dopolnitve smernic, iz katerih izhaja, da je gradnja na predvideni lokaciji v nasprotju s 86. členom Zakona o vodah, ki se nanaša na poplavno območje⁷⁹. S stališča ureditve akumulacijskega bazena za hidroelektrarno Brežice leži predvidena lokacija na delu predvidenega retencijskega področja in je s tem poplavno ogrožena. Možnost zmanjšanja retencijskih površin z gradnjo predvidene lokalne ceste Brežice–Krško in s tem lociranja nadzemnih objektov odlagališča za cesto tako, da jih visoka voda reke Save ne preplavi, naj bi bila podana po rezultatih hibridno-hidravličnih modelov za območje spodnje vode hidroelektrarne Krško, območja načrtovane hidroelektrarne Brežice in območja načrtovane hidroelektrarne Mokrice konec leta 2009. Zaradi možnosti spremembe stanja na lokaciji Vrbina Brežice postopek umeščanja za to lokacijo ni bil zaključen, bil pa je ustavljen do pridobitve rezultatov opravljenih hibridno-hidravličnih modelov. Ocenjujemo, da je kasnejša uvrstitev lokacije pomenila predvsem stroške, verjetnost, da bi se za lokacijo izvedel celoten postopek in bi bila potrjena, pa je bila zelo majhna. Stroški Agencije za radioaktivne odpadke za pripravo različne dokumentacije zaradi uvrstitve lokacije Vrbina Brežice v postopek izbire so znašali 853 tisoč evrov, stroški nadomestil, ki jih je Občina Brežice dobivala zaradi sodelovanja v postopku, pa 643 tisoč evrov. Ocenjujemo, da obstaja tveganje, da družbena sprejemljivost lokacije v občini ob morebitnem zaključku postopka ne bi bila ustrezna in lokacija ne bi dobila podpore občinskega sveta, saj je tveganje, da je Občina Brežice pristala na naknadno sodelovanje v postopku predvsem zaradi pridobitve nadomestila za čas sodelovanja v postopku, veliko.

Pojasnilo Agencije za radioaktivne odpadke

Vključitev nove lokacije Vrbina Brežice je bila s stališča postopka umeščanja pozitivna, saj je bilo tedaj, ko je bila v postopku le ena lokacija, precej več aktivnosti v lokalnem okolju usmerjenih k zavlačevanju postopka umeščanja, da se

⁷⁹ 86. člen Zakona o vodah določa, da so na poplavnem območju prepovedane vse dejavnosti in vsi posegi v prostor, ki imajo lahko ob poplavi škodljiv vpliv na vode, vodna ali priobalna zemljišča ali povečujejo poplavno ogroženost območja, razen posegov, ki so namenjeni varstvu pred škodljivim delovanjem voda.

iztržji večje ugodnosti za lokalno skupnost. Konkurenca dodatne lokacije je te pritiske razbremenila. Stroški vključitve lokacije Vrbina Brežice so nastali pretežno zaradi terenskih raziskav. Zaradi bližine lokacije Vrbina Krško bo večina rezultatov izvedenih raziskav uporabna za širše poznavanje prostora, s čimer bodo pomagale pri karakterizaciji lokacije Vrbina Krško.

Med ugotavljanjem, ali je lokacija Vrbina Brežice primerna, so bili za zagotavljanje družbene sprejemljivosti v Občini Krško, kjer naj bi bilo umeščeno odlagališče, podpisani protokoli (točka 4.2.3) in določena višja nadomestila zaradi omejene rabe prostora zaradi umestitve odlagališča (točka 4.2.2), če bi bilo odlagališče umeščeno v Občini Krško. Ocenjujemo, da uvrstitev lokacije Vrbina Brežice v postopek ni vzpostavila večje konkurenčnosti med lokacijama v postopku in ni vplivala na zmanjšanje stroškov za izvedbo odlagališča na izbrani lokaciji.

Na podlagi ugotovitev v točkah 3.5.3.a, 3.5.3.b, 3.5.3.c in 3.5.3.d ocenjujemo, da Agencija za radioaktivne odpadke in Ministrstvo za okolje in prostor nista učinkovito načrtovala postopka potrditve lokacij, saj:

- nista nedvoumno opredelila, kdaj je treba izvesti primerjalno študijo primernih lokacij in na tej podlagi izbrati variantno rešitev, za katero se izdela državni lokacijski načrt ter kdaj na podlagi primerjalne študije variant pripraviti variantne lokacijske načrte;
- nista opredelila, kako se izvede postopek, kadar se v postopek uvrsti lokacijo potem, ko so že bile določene primerne lokacije in za te lokacije že poteka postopek umeščanja v prostor, ter do katere faze je še mogoče vlagati nove lokacije, da stroški zaradi tega ne bi bili večji od koristi, ki bi jih lahko imela uvrstitev take lokacije;
- nista opredelila, kdaj in na kakšen način se izvede primerjava med primernimi lokacijami, kadar primerne lokacije niso bile istočasno vključene v postopek potrjevanja.

Zaradi navedenih pomanjkljivih opredelitev postopka je imela prednost tista lokacija, za katero se je postopek pričel prej in zato tudi prej zaključil. Ocenjujemo, da tak način potrjevanja lokacije ne pomeni nujno tudi najbolj ustrezne varnostno-tehnično rešitve, povsem pa ni ustrezno upoštevan ekonomski vidik primerjave posameznih lokacij, ki bi obsegal vse stroške gradnje odlagališča.

Priporočili

Agenciji za radioaktivne odpadke in Ministrstvu za okolje in prostor priporočamo, naj:

- pri izvedbi postopka izbire lokacije odlagališča visokoradioaktivnih odpadkov in izrabljenega jedrskega goriva na podlagi analize stroškov in koristi opredeli, do kdaj je mogoče v postopek, potem ko ta za primerne lokacije že poteka, vlagati ponudbe za nove lokacije, in podrobneje opredeliti postopek primerjave med lokacijami v postopku potrjevanja lokacij.

Ministrstvu za okolje in prostor priporočamo, naj:

- v programih priprave prostorskih načrtov, kadar bo uporabljen kombinirani postopek, natančno opredeli obravnavo naknadne vključitve lokacij v postopek ter natančno opredeli, kdaj se pripravijo primerjalne študije variant in kdaj se pripravi variantne prostorske načrte.

3.6 Nadzor porabe sredstev za izbiro lokacije odlagališča

3.6.1 Izvedba letne revizije o smotrnosti in namenskosti porabe sredstev sklada

Kot smo prikazali v tabeli 1, so znašala sredstva za gradnjo odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov v obdobju od leta 2005 do konca leta 2009, ki so bila izplačana iz sklada, 11.796 tisoč evrov. Sredstva so bila izplačana na podlagi zahtevkov Agencije za radioaktivne odpadke, v skladu z letno pogodbo o izvajanju dejavnosti, ki jo ta agencija vsako leto sklene s skladom. Na podlagi 6.c člena Zakona o skladu za financiranje razgradnje Nuklearne elektrarne Krško in odlaganja radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško⁸⁰ (v nadaljevanju: ZSFR) mora Agencija za radioaktivne odpadke vsako leto zagotoviti revizijo smotrnosti in namenskosti uporabe sredstev⁸¹, prejetih iz sklada, za:

- financiranje storitev, kot jih določa 95. člen ZVISJV;
- financiranje priprave in izvedbe projektov za varno in končno odlaganje izrabljenega goriva in radioaktivnih odpadkov iz nuklearne elektrarne;
- financiranje priprave in izvedbe projekta za varno razgradnjo nuklearne elektrarne;
- plačilo nadomestila za omejeno rabo prostora lokalnim skupnostim v skladu z Uredbo o merilih za določitev višine nadomestila zaradi omejene rabe prostora na območju jedrskega objekta⁸² (v nadaljevanju: uredba o nadomestilu).

Revizijo morajo opraviti osebe, pooblaščenice za revidiranje v Republiki Sloveniji, in o tem izdelati pisno poročilo do 31. 3. v letu, ki sledi poslovnemu letu, za katero je treba zagotoviti revidiranje porabe sredstev. Agencija za radioaktivne odpadke mora poročilo najpozneje v petnajstih dneh po prejemu predložiti skladu.

Agencija za radioaktivne odpadke za leto 2008 ni zagotovila revizije namenskosti porabe sredstev v skladu s 6.c členom ZSFR. Za leto 2009 je Agencija za radioaktivne odpadke poleg redne revizije računovodskih izkazov naročila tudi izvedbo revizije pravilnosti in gospodarnosti poslovanja, ki naj bi obsegala pregled postopkov javnega naročanja ter pregled namenske in gospodarne rabe javnih sredstev⁸³. O opravljeni reviziji je bilo pripravljeno poročilo⁸⁴, iz katerega je razvidno, da je bila opravljena revizija računovodskih izkazov Agencije za radioaktivne odpadke, vendar pa ni razvidno, da je bila opravljena tudi revizija namenske in gospodarne rabe javnih sredstev, ki bi vključevala oceno smotrnosti in namenskosti porabe sredstev sklada.

Ocenjujemo, da bi morali biti v skladu z določbami 6.c člena ZSFR pripravljene revizijske poročila o smotrnosti in namenskosti porabe sredstev, izplačanih iz sklada za leti 2008 in 2009, iz katerih bi bilo jasno razvidno, kako je bila opravljena revizija, kakšen je bil obseg revizije, kakšne so ugotovitve in kakšno je mnenje revizorja o smotrnosti in namenskosti porabe teh sredstev.

⁸⁰ Uradni list RS, št. 47/03-UPB1, 68/08.

⁸¹ Obveznost je uvedla novela tega zakona ZSFR-B, Uradni list RS, št. 68/08.

⁸² Uradni list RS, št. 134/03, 100/08.

⁸³ Pogodba o revidiranju računovodskih izkazov ter pravilnosti in gospodarnosti poslovanja za leti 2009 in 2010, št. R-P-112/09, 28. 9. 2009.

⁸⁴ 26. 2. 2010.

Pojasnilo Agencije za radioaktivne odpadke

Agencija za radioaktivne odpadke ni izvedla revizije, saj vsebina revizije ni bila predpisana. Agencija za radioaktivne odpadke je skušala izvesti revizijo v povezavi z rednimi letnimi revizijami.

Kljub temu, da 6.c členu ZSFR ne predpisuje natančno načina in obsega revizije smotrnosti in namenskosti porabe sredstev sklada, ki jih prejema Agencija za radioaktivne odpadke, ter kriterijev za presojo smotrnosti in namenskosti porabe sredstev sklada, bi Agencija za radioaktivne odpadke morala takšno revizijo izvesti. Na podlagi ocene, da je opredelitev zahtevane revizije nejasna, bi morala Agencija za radioaktivne odpadke od Ministrstva za gospodarstvo, ki je pripravljavec ZSFR, zahtevati pojasnila in navodila za izvedbo predpisane revizije.

Priporočilo

Ministrstvu za gospodarstvo priporočamo, naj kot pripravljavec ZSFR s spremembami v ustreznih predpisih podrobneje opredeli način in obseg izvedbe revizije smotrnosti in namenskosti porabe sredstev ter kriterije za presojo smotrnosti in namenskosti porabe sredstev sklada, da bi sklad na podlagi opravljene revizije lahko pridobil ustrezno informacijo o smotrnosti in namenskosti izplačanih sredstev. Ministrstvo za gospodarstvo naj zagotovi, da bo obveznost izvedbe revizije z opredelitvijo načina in obsega revizije ter kriterijev za presojo smotrnosti poslovanja določena tudi v predpisu, ki ureja položaj in poslovanje Agencije za radioaktivne odpadke.

3.6.2 Nadzor ravnanja s sredstvi sklada za izbiro lokacije odlagališča

Preverili smo, ali je Agencija za radioaktivne odpadke sredstva, ki jih je izplačeval sklad na podlagi zahtevkov po sklenjenih letnih pogodbah in sprejetem programu dela, namenjala za pokrivanje stroškov določitve lokacije odlagališča ter ali je ob tem vzpostavila in izvajala ustrezno upravljanje s sklenjenimi pogodbami, da bi zagotovila učinkovito porabo sredstev sklada. Ocenjevali smo, ali je Agencija za radioaktivne odpadke:

- načrtovala in določila predmet pogodb in obseg pogodbenih del tako, da je bilo ob njihovem izvajanju mogoče ugotoviti in preveriti, ali so se dela izvajala v skladu s pogodbeno dogovorjenimi deli in v dogovorjenem obsegu;
- določila skrbnike pogodb in njihove naloge tako, da so skrbniki ustrezno nadzorovali izvajanje pogodb ter redno pripravljali poročila o izvajanju pogodb in utemeljevali odmike pri pogodbeno dogovorjenih delih.

Podrobneje smo proučili izvajanje sklenjenih pogodb o svetovalnem inženiringu, pogodb za pripravo projektne dokumentacije, pogodb za merjenje in zagotavljanje družbene sprejemljivosti ter projektov za izvedbo geomehanskih raziskav in izvedbo kontrolnih meritev.

3.6.2.1 Upravljanje s pogodbo za izvajanje storitev svetovalnega inženiringa

Agencija za radioaktivne odpadke je 16. 12. 2005 z družbo DDC sklenila pogodbo o izvajanju storitev svetovalnega inženiringa v postopkih do sprejetja Uredbe o državnem lokacijskem načrtu odlagališča na podlagi izvedenega javnega razpisa po odprtem postopku. Predmet pogodbe je izvajanje storitev svetovalnega inženiringa pri izvedbi primerjalne študije variant, okoljskega poročila in predloga državnega

lokacijskega načrta v predvidenem obsegu 4.700 ur, v skupnem znesku 216.525⁸⁵ evrov, ter v nadaljevanju postopka do pridobitve gradbenega dovoljenja za odlagališče v predvidenem obsegu 1.320 ur, v skupnem znesku 60.811 evrov⁸⁶. 6. člen pogodbe določa, da je predvideni obseg del v postopkih do sprejetja državnega lokacijskega načrta določen za eno lokacijo, saj ob sklenitvi pogodbe ni bilo znano število lokacij, za katere naj bi se svetovalni inženiring izvajal, zato se obseg del določa z aneksi k osnovni pogodbi. V tabeli 7 prikazujemo podatke iz osnovne pogodbe in aneksov, sklenjenih k tej pogodbi.

Tabela 7: Podatki o izvajanju storitev svetovalnega inženiringa po pogodbi in aneksih

Pogodba /aneks	Datum pogodbe/ aneksa	Predmet po pogodbi/ aneksu	Maksimalen obseg ur po pogodbi/ aneksu	Pogodbeni znesek in realizacija (v evrih)
Pogodba	16. 12. 2005	Izvedba svetovalnega inženiringa za eno lokacijo do dokončanja postopka	4.700	216.525
Aneks 1	16. 12. 2005	Določitev obsega del svetovalnega inženiringa za leto 2006	5.076	233.847
Aneks 2	16. 10. 2006	Izvedba posebne varnostne analize	634	30.202
Aneks 3	29. 12. 2006	Določitev obsega del svetovalnega inženiringa za leto 2007	4.747	226.125
Aneks 4	27. 9. 2007	Revalorizacija cene delovne ure	/	/
Aneks 5	23. 10. 2007	Revalorizacije cene delovne ure	/	/
Aneks 6	21. 12. 2007	Povečan obseg del za leto 2007	346	16.471
Aneks 7	21. 12. 2007	Določitev obsega del za leto 2008	5.814	276.770
Aneks 8	29. 12. 2008	Določitev obsega del do 1. 4. 2009	1.600	76.166
Aneks 9	22. 4. 2009	Podaljšanje Aneksa 8 do 31. 5. 2009	/	/
Skupaj obseg del za svetovalni inženiring			17.583	829.379⁸⁷

Viri: pogodbe in aneksi o izvedbi svetovalnega inženiringa, sklenjeni v obdobju od leta 2005 do 22. 4. 2009.

Glede na to, da se postopek priprave državnega lokacijskega postopka do konca maja 2009 še ni zaključil, je Agencija za radioaktivne odpadke na podlagi postopka zbiranja ponudb z družbo DDC sklenila še dve pogodbi, k tema pogodbama pa še dva aneksa za izvedbo del svetovalnega inženiringa. Sklenjene pogodbe in aneksi so prikazani v tabeli 8.

⁸⁵ Z davkom na dodano vrednost, preračunano v evre po tečaju 239,64 tolarja za en evro.

⁸⁶ Z davkom na dodano vrednost, preračunano v evre po tečaju 239,64 tolarja za en evro.

⁸⁷ V seštevku nista upoštevana osnovna pogodbeni vrednost, ki je okvirno opredeljevala vrednost izvedbe del za eno lokacijo in vrednost aneksa 2 za izvedbo posebne varnostne analize, ki ni bila izvedena v sklopu osnovne pogodbe.

Tabela 8: Pogodbi in aneksa za izvedbo del svetovalnega inženiringa v letih 2009 in 2010

Pogodba /aneks	Datum pogodbe/aneksa	Predmet po pogodbi/aneksu	Maksimalen obseg ur po pogodbi/aneksu	Pogodbeni znesek (v evrih)
Pogodba	2. 6. 2009	Svetovalni inženiring do 31. 8. 2009	1.068	42.368
Aneks 1	6. 9. 2009	Svetovalni inženiring do 31. 9. 2009	260	12.377
Pogodba	16. 10. 2009	Svetovalni inženiring do 31. 1. 2010	840	39.987
Aneks 1	13. 1. 2010	Povečan obseg storitev do 31. 3. 2010	168	7.997
Skupaj			2.336	102.729

Viri: pogodbi in aneksa k pogodbam za izvajanje del svetovalnega inženiringa.

Načela dobre prakse upravljanja opozarjajo na sedem stopenj naročanja storitve, sklepanja pogodbe in upravljanja pogodbe⁸⁸, ki so bistvene za učinkovito naročanje, izvajanje in nadzor izvajanja naročenih storitev:

- opredelitev predmeta naročila,
- izbira nabavne strategije,
- izdelava in objava dokumentacije za oddajo naročila,
- ocenjevanje prejetih ponudb,
- odločitev in sklenitev pogodbe,
- sprotno upravljanje pogodbe – skrbnik naročila in
- ocena izvedbe pogodbenega predmeta.

3.6.2.1.a Agencija za radioaktivne odpadke je v razpisni dokumentaciji opredelila, da je predmet javnega naročila oddaja del za izvedbo svetovalnega inženiringa v postopku pridobivanja državnega lokacijskega načrta za odlagališče, in sicer pri pripravi pred-primerjalne študije, okoljskega poročila ter predloga državnega lokacijskega načrta. Opredelila je načrtovani skupni obseg ur za izvedbo del na eni lokaciji ter določila predvideni obseg ur za izvedbo naslednjih skupin del: zagotovitev prostorske dokumentacije, zagotovitev strokovnih podlag, sodelovanje z upravnimi organi in koordinacija aktivnosti, splošno, finančno in pravno svetovanje ter za zastopanje po pooblastilu naročnika. Vrste del znotraj navedenih skupin ter obsega posamezne vrste del ni bolj natančno opredelila. Podlaga za pripravo razpisne dokumentacije je bila projektna naloga, iz katere je razviden okvirni opis del, ki so predmet oddaje, ni pa razvidna vrsta del, ki jih je treba opraviti, ter ocena obsega predvidenih del. Na tak način kot v razpisni dokumentaciji je bil opredeljen tudi predmet in obseg del svetovalnega inženiringa v pogodbi. Pogodba je bila sklenjena z edinim ponudnikom teh del v postopku, z družbo DDC.

⁸⁸ Primer povzet po Contract Management, Better Practice Guide, Australian National Audit Office, February 2001, Table 1 – Contract Management Lifecycle, str. 8.

3.6.2.1.b Pri pregledu prejetih računov za izplačilo opravljenega dela, poročil o opravljenem delu za leta 2006, 2007, 2008 in 2009 ter del, ki so bila opredeljena v pogodbi, smo ugotovili:

- iz poročil o opravljenem delu za leti 2006 in 2007, ki jih je družba DDC mesečno predlagala v potrditev Agenciji za radioaktivne odpadke, ni bila razvidna količina opravljenega dela za posamezno vrsto dela, temveč le skupno število opravljenih ur, tako da ni bilo mogoče preveriti, ali so bila pogodbeno določena dela opravljena; Agencija za radioaktivne odpadke je vse prejete račune potrdila, čeprav ni mogla preveriti, kakšen obseg dela je bil dejansko opravljen za posamezno dejanje;
- iz poročil o delu od leta 2008 je razvidna poraba ur za posamezno vrsto dela, vendar dejansko opravljenega dela ni mogoče primerjati s pogodbeno dogovorjenim, ker je iz pogodbe razviden le skupen obseg dela, ki naj bi bil opravljen za posamezno skupino del, družba DDC pa opravljenega dela ni prikazovala po skupinah del, ki so bile opredeljene v pogodbi;
- iz predloženih poročil o opravljenem delu je razvidno, da je bila približno polovica vsega opravljenega dela administrativne narave, kot je na primer organizacija izvedbe sestankov z naročnikom, poročanje o opravljenih sestankih ter vodenje arhiva; glede na to, da v pogodbi ni opredeljen obseg dela za posamezno vrsto dela, ni bilo mogoče preveriti, ali je bila tolikšna količina administrativnega dela dejansko naročena in opravljena; cena urne postavke je bila za vse vrste del dogovorjena v enakem znesku;
- v osnovni pogodbi ni bil jasno opredeljen način določitve obsega del, če je v postopku priprave državnega lokacijskega načrta vključenih več lokacij; čeprav je v pogodbi opredeljeno, da je predvideni obseg del določen za eno lokacijo in se količina za vključeno večje število lokacij poveča proporcionalno, je družba DDC pri izračunu načrtovanega obsega del za posamezno lokacijo v letnih aneksih izhajala iz izračunanega možnega obsega del za tri potencialne lokacije, na tej podlagi pa je retrogradno določila obseg del za posamezno lokacijo ob upoštevanju fiksnega in variabilnega dela obsega dela za lokacijo na podlagi preteklih izkušenj v podobnih postopkih; količina tako opredeljenega dela za eno lokacijo je zelo preseгла količino del za eno lokacijo, določeno v osnovni pogodbi; čeprav takšen način določanja obsega del s pogodbo ni bil opredeljen, je Agencija za radioaktivne odpadke predlagani obseg del potrdila in podpisala letne anekse; ugotovili smo, da je zaradi takega načina potrjevanja obsega del in potrjevanja dodatno zaračunanih del, za katera Agencija za radioaktivne odpadke ni mogla preveriti, ali so bila opravljena, dejansko realizirano delo po aneksih presešlo načrtovano v osnovni pogodbi vsaj za 154 odstotkov⁸⁹.

3.6.2.1.c Agencija za radioaktivne odpadke je marca 2007 sprejela Navodilo o postopkih javnega naročanja⁹⁰ (v nadaljevanju: navodilo). Z navodilom je uredila izvedbo postopkov oddaje javnih naročil z naročilnico, z zbiranjem ponudb in s postopkom s pogajanjem. V navodilu je opredelila obveznost izvajanja nadzora nad potekom javnega naročila in določila, da je za izvajanje nadzora zadolžena oseba, ki jo pooblasti naročnik, v pogodbi pa se ta oseba določi kot skrbnik. Skrbnik mora izvajati nadzor porabe sredstev po dinamiki, namenu in višini, predlagati spremembe in dodatke k pogodbi na podlagi obrazložitev, zagotoviti ustrezno hranjenje certifikatov, atestov in garancij ter skrbeti, da se javno naročilo izvede v skladu s pogodbo, zakonodajo in v predpisanih rokih. Navodilo ne opredeljuje obveznosti priprave poročil o izvajanju pogodbe in ugotavljanja odmikov glede opredeljenega predmeta pogodbe in

⁸⁹ Pri oceni obsega del po osnovni pogodbi smo upoštevali, da je postopek za eno lokacijo potekal ves čas trajanja postopka, ena lokacija je bila v postopek vključena eno leto, dve lokaciji pa vsaka polovico leta. Skupni ocenjeni obseg pogodbenih del je tako 7.834 ur.

⁹⁰ Navodilo o postopkih javnega naročanja, marec 2007.

obsega pogodbeno dogovorjenih del ter ne določa sankcij, če skrbnik pogodbe svojih nalog ne izvaja v skladu z navodilom.

3.6.2.1.d Pogodba o izvajanju svetovalnega inženiringa Agencija za radioaktivne odpadke je določila skrbnika za nadzor izvajanja pogodbe, vendar iz pregledane dokumentacije ni razvidno, da bi skrbnik spremljal izvajana pogodbe, saj ni pripravljal obrazložitev oziroma utemeljitev za sklepanje aneksov k osnovni pogodbi ter ni pripravljal poročil o izvajanju pogodbe, v katerih bi ugotavljal in utemeljeval odmike pri pogodbeno določenih delih ter pri pogodbeno dogovorjenem obsegu teh del.

Ocenjujemo, da Agencija za radioaktivne odpadke v pogodbi o svetovalnem inženiringu ni dovolj natančno opredelila predmeta in obsega pogodbeno dogovorjenih del, da bi bilo mogoče ustrezno spremljati izvajanje pogodbe o svetovalnem inženiringu. Zaradi neustrezne opredelitve predmeta pogodbe in obsega dogovorjenih del ni mogoče ugotoviti, ali je vrednost dejansko opravljenih del 154 odstotkov več, kot je bilo dogovorjeno s pogodbo, res posledica neustrezne ocene potrebnega obsega del, plačevanja storitev, ki niso bile dogovorjene s pogodbo, ali plačevanja storitev, ki bi jih Agencija za radioaktivne odpadke lahko glede na naravo zaračunanih del opravila sama. Ocenjujemo, da je to predvsem posledica neustreznega spremljanja in nadzora izvajanja pogodbe. Agencija za radioaktivne odpadke je v pogodbi sicer določila skrbnika, v navodilih opredelila naloge skrbnika pogodbe, za bolj učinkovito spremljanje pogodb pa bi morala določiti tudi obveznost rednega poročanja o izvajanju pogodbe in ugotavljanja odklona pri pogodbeno dogovorjenih delih ter določiti odgovornost skrbnika pogodbe, kadar ta predpisanih nalog ne izvaja ustrezno.

Priporočila

Agenciji za radioaktivne odpadke priporočamo, naj:

- ob pripravi razpisne dokumentacije za izvedbo javnih naročil za svetovalne storitve, ki jih namerava oddati zunanjim izvajalcem, v okviru izdelave projektne naloge podrobno, do ravni posameznih aktivnosti, razčleni dela, ki bodo predmet oddaje javnega naročila, in na tej podlagi oceni zahtevani obseg del; dela, ki so predmet javnega naročila in so navedena v razpisni dokumentaciji, morajo temeljiti na oceni del v projektni nalogi;
- ob pripravi utemeljitev za oddajo izvajanja svetovalnih storitev zunanjim izvajalcem prikaže analizo kadrovske razpoložljivosti glede na vrsto del, ki jih oddaja, in na tej podlagi utemelji potrebo po oddaji del;
- pred oddajo del storitev svetovalnega inženiringa za izvedbo projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja za odlagališče natančno analizira izvajanje pogodbe o svetovalnem inženiringu v postopku pridobivanja državnega prostorskega načrta ter na tej podlagi določi vrsto in obseg del, ki jih bo izvajal zunanji izvajalec, in vrsto del, ki jih lahko izvaja Agencija za radioaktivne odpadke;
- pri oblikovanju predmeta javnega naročila za oddajo del storitvenega inženiringa v postopku pridobivanja državnega prostorskega načrta predvidena dela oblikuje v zaokrožene celote, ki jih je treba opraviti in je mogoče preveriti njihovo izvedbo, ter jih tudi odda na takšen način, da izvajalec ne bo imel možnosti zaračunavati opravljenega dela po urah, saj drugače Agencija za radioaktivne odpadke obseg opravljenega dela ne bo mogla natančno preverjati.

Ministrstvu za gospodarstvo priporočamo, naj ob pripravi in potrjevanju letnega programa dela dosledno preverja, ali so dela, ki se nanašajo na predmet poslovanja Agencije za radioaktivne odpadke in jih ta namerava oddati zunanjim izvajalcem, v skladu z njeno kadrovsko razpoložljivostjo, od Agencije za radioaktivne odpadke pa zahteva natančne utemeljitve potreb za oddajo teh del zunanjim izvajalcem.

4. PRIDOBIVANJE IN ZAGOTAVLJANJE DRUŽBENE SPREJEMLJIVOSTI PRI IZBIRI LOKACIJE ODLAGALIŠČA

Preverjali smo, ali je Agencija za radioaktivne odpadke pri zasnovi postopka izbire lokacije odlagališča načrtovala, kako bo zagotavljala in kako bo skušala povečevati družbeno sprejemljivost umestitve odlagališča v lokalno okolje, ali so bili načini spodbujanja družbene sprejemljivosti znani vsem lokalnim skupnostim, ki so se odločile sodelovati v postopku izbire lokacije, ter ali sta Agencija za radioaktivne odpadke in Ministrstvo za okolje in prostor pregledno in celovito odločala o dodeljevanju različnih spodbud za zagotavljanje in povečevanje družbene sprejemljivosti.

4.1 Načrtovanje zagotavljanja in pridobivanja družbene sprejemljivosti

Pojem "družbena sprejemljivost" se največkrat uporablja, kadar ni soglasja oziroma prihaja do nasprotujočih si pogledov javnosti. Družbene sprejemljivosti ni mogoče razumeti kot izključujočo kategorijo (družbena sprejemljivost je, ali pa je ni), temveč kot kontinuum, saj se raven sprejemljivosti spreminja v času. Družbena sprejemljivost je predvsem družbeni proces, v katerem posamezniki vplivajo drug na drugega. Odvisna je od informacij in stališč, ki jih posredujejo posamezne vpletene strani z lastnimi interesi in željo po njihovi polni uveljavitvi⁹¹. Pojma "družbena sprejemljivost" predpisi Republike Slovenije ne opredeljujejo. V poročilu "zagotavljanje in pridobivanje družbene sprejemljivosti" uporabljamo kot skupen izraz za različne oblike vplivanja na javno mnenje prebivalcev v lokalnih skupnostih, kjer so potencialne lokacije za umestitev odlagališča, in spodbud, s katerimi bi lahko povečali sprejemljivost odlagališča med prebivalci v teh okoljih. Izkušnje iz tujine in izkušnje neuspelega postopka umeščanja odlagališča v preteklosti v Sloveniji so pokazale, da je umestitev odlagališča težavna zaradi odklonilnega stališča lokalnega prebivalstva, ker takšnega objekta ne želijo v svoji bližini⁹². Pridobivanje in zagotavljanje družbene sprejemljivosti ima zato ključni pomen za uspešno umestitev odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov.

Agencija za radioaktivne odpadke je med načrtovanjem postopka zbrala podatke o načinih zagotavljanja družbene sprejemljivosti v državah, ki so že uspešno umestile odlagališče. Ti načini so med seboj zelo

⁹¹ Povzeto po dr. Klemen Podnar, Razumevanje družbene sprejemljivosti, Krški obzornik, leto XIII, št. 9, 30. 4. 2009.

⁹² Značilna sta efekta NIMBY ("ne na mojem dvorišču") in NIMET ("ne v času mojega mandata").

različni in težko primerljivi zaradi uporabe različnih vrst postopkov ter načinov izbire lokacije odlagališča v posamezni državi.

Na podlagi izkušenj prve prostorske konference in na podlagi programa priprave državnega lokacijskega načrta je Agencija za radioaktivne odpadke ob povabilu lokalnim skupnostim za predložitev predlogov lokacij za odlagališče načrtovala vključevanje javnosti v postopek izbire odlagališča v treh fazah:

- v prvi fazi so lokalne skupnosti povabljene k sodelovanju pri umeščanju odlagališča v prostor;
- v drugi fazi se v lokalnih skupnostih, ki so se odzvale na povabilo za predložitev predlogov, pripravi ocene družbenih vidikov uresničljivosti prijave; v lokalnih skupnostih, kjer je uresničljivost ocenjena pozitivno, se z metodo moderacije in s serijo sodelovalnih delavnic z lokalnim prebivalstvom ugotavlja in vrednoti njihova stališča ter pogoje, pod katerimi so pripravljene nadaljevati s sodelovanjem;
- v lokalnih skupnostih, ki so vključene v postopek potrjevanja lokacij se vzpostavi lokalna partnerstva; med izvajanjem lokalnega partnerstva ima lokalna skupnost pravico enakopravnega sodelovanja v vseh postopkih, povezanih z gradnjo in obratovanjem odlagališča.

Agencija za radioaktivne odpadke je načrtovala vključevanje lokalnih skupnosti v odločitvene procese ob upoštevanju naslednjih usmeritev:

- lokalne skupnosti imajo pravico predlagati svoje lokacije v postopek vse do trenutka, ko se prva lokalna skupnost strinja s predlogom državnega prostorskega načrta za svojo lokacijo;
- lokalne skupnosti imajo pravico kadar koli v postopku umakniti svoje lokacije vse do trenutka, ko se strinjajo s predlogom državnega prostorskega načrta za svojo lokacijo;
- ko je na podlagi soglasja k predlogu državnega prostorskega načrta prve lokalne skupnosti za njeno lokacijo sprejeta uredba o državnem prostorskem načrtu, se postopki na ostalih lokacijah ustavijo.

Na prvi prostorski konferenci, v programu priprave državnega lokacijskega načrta ter ob povabilu k predložitvi lokacij odlagališča je Agencija za radioaktivne odpadke lokalnim skupnostim predstavila naslednje možnosti prejema finančnih spodbud zaradi sodelovanja v postopku:

- lokalne skupnosti imajo pravico do nadomestila za financiranje neodvisnih raziskav in svetovanj med ocenjevanjem in potrjevanjem potencialnih lokacij na njihovih območjih;
- na stopnji potrjevanja primernosti lokacije imajo lokalne skupnosti v skladu z uredbo o nadomestilu pravico do finančnega nadomestila, če na njihovem območju potekajo zahtevne površinske operativne raziskave; višina nadomestila znaša deset odstotkov nadomestila za omejeno rabo prostora zaradi umestitve odlagališča;
- lokalni skupnosti, na območju katere bo potrjena lokacija odlagališča, pripada nadomestilo zaradi omejene rabe prostora zaradi umestitve odlagališča v skupnem znesku 2,3 milijona evrov na leto.

Ocenjujemo, da je Agencija za radioaktivne odpadke načrtovala oblike in načine vključevanja javnosti v postopek ter finančne spodbude, na podlagi katerih je lahko pričakovala uspešno izvedbo postopka. Načrtovane oblike in načine sodelovanja javnosti ter finančne spodbude je ustrezno predstavila lokalnim skupnostim na prvi prostorski konferenci, v programu priprave državnega lokacijskega načrta in ob povabilu lokalnim skupnostim, tako da so bile znane ob odločitvi za prijavo lokacije. Ob tem opozarjamo na ugotovitve iz točke 3.1, da bi bilo v skladu z odločitvijo, da se v prvi fazi skuša najti lokacijo odlagališča predvsem na najprimernejših območjih v skladu s karto izhodiščnih možnosti, smiselno usmeriti aktivnosti predstavitev problematike odlaganja nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov in pogajanj na vse

občine iz identificiranega območja, da bi bilo mogoče pričakovati večje število primernih prijav. Ob načrtovanih oblikah vključevanja javnosti v odločitvene procese pa glede na ugotovitve v sklopu podtočke 3.5.3 opozarjamo, da Agencija za radioaktivne odpadke ni dovolj podrobno načrtovala obravnave lokacij, ki se v postopek vključijo kasneje, v primerjavi z lokacijami, ki so že vključene v postopek, zaradi česar niso primerljive glede na stopnjo obravnave.

4.2 Pridobivanje in zagotavljanje družbene sprejemljivosti

4.2.1 Delovanje lokalnih partnerstev

Lokalno partnerstvo je oblika sodelovanja med državo, občino in lokalnimi deležniki⁹³. Primerna je za reševanje vprašanj nacionalnega pomena, v zvezi s katerimi imajo partnerji različne, običajno tudi nasprotujoče poglede in interese, rešitev pa mora biti sprejeta s soglasjem. Ta oblika se je izkazala kot uspešna ob umeščanju jedrskih objektov v prostor v tujini, zato je Agencija za radioaktivne odpadke v postopku izbire lokacije odlagališča načrtovala ustanovitev lokalnih partnerstev kot obliko pridobivanja in spodbujanja družbene sprejemljivosti odlagališča. Glavni namen lokalnega partnerstva je najti rešitev za prostorsko umestitev odlagališča, ki bo dolgoročno sprejemljiva za občino in njene občane ter bo izpolnjevala strokovne in varnostne zahteve Agencije za radioaktivne odpadke ter institucij, pristojnih za jedrsko in sevalno varnost. Lokalno partnerstvo omogoča izvajanje določil aarhuške konvencije o dostopu javnosti do informacij, udeležbi pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah. Lokalna skupnost ima pravico do dogovorjenih finančnih sredstev za izvedbo neodvisnih študij, svetovanj in preverjanj.

V skladu s programom priprave državnega lokacijskega načrta je Agencija za radioaktivne odpadke lokalna partnerstva ustanovila leta 2006 na stopnji ocenjevanja primernosti lokacij na območjih, kjer so lokalne skupnosti prijavile lokacije, v občinah Krško in Brežice⁹⁴. Lokalna partnerstva delujejo, ko je lokacija vključena v postopek umeščanja v prostor, oziroma dokler ni potrjen državni prostorski načrt za prvo lokacijo. Lokalni partnerstvi sta delovali prek tematskih odborov, koordinacijskega odbora, zbora članov tematskih odborov in nacionalnega posvetovalnega odbora članov tematskih odborov. Sredstva za delo posameznega lokalnega partnerstva so letno znašala 85 tisoč evrov. Med delovanjem obeh partnerstev je bilo lokalnemu prebivalstvu omogočeno aktivno sodelovanje v postopkih umeščanja odlagališča, pripravljenih je bilo več neodvisnih študij o vplivih odlagališča, izvedeni so bili ogledi delujočih odlagališč, organizirano informiranje in izobraževanje lokalnega prebivalstva o poteku postopka umeščanja odlagališča ter omogočena udeležba v mednarodnih projektih CIP⁹⁵.

⁹³ Na primer društvi in drugimi organizacijami, podjetji in civilnimi pobudami ter posamezniki.

⁹⁴ Lokalno partnerstvo je bilo februarja 2006 ustanovljeno tudi v Občini Sevnica, vendar je prenehalo delovati marca 2006, ko je Občina Sevnica izstopila iz postopka.

⁹⁵ Cowam in Practice; projekt je bil namenjen izboljšanju upravljanja lokalnih partnerstev v procesu ravnanja z nizko- in srednjeradioaktivnimi odpadki. Vpetost v mednarodni projekt CIP naj bi omogočila v lokalnih partnerstvih oceniti obstoječe prakse vključevanja javnosti, ugotoviti problemska področja, ovire in izzive, določiti, kje so potrebne raziskave in izmenjati dobre prakse z ostalimi evropskimi državami ter na taki podlagi pripraviti priporočila za izboljšanje vključujočega upravljanja na področju ravnanja z nizko- in srednjeradioaktivnimi odpadki.

V okviru projekta CIP je bilo ocenjeno delovanje lokalnih partnerstev v Občini Krško in Občini Brežice. Vključeni v partnerstva menijo, da je lokalno partnerstvo ustrezna oblika za pretok informacij in novih znanj med deležniki, da prispeva k boljši informiranosti občanov, da omogoča razpravo o problemih in iskanje sprejemljivih rešitev in da bi ga kazalo ohraniti tudi v prihodnje. Pokazale so se tudi slabosti v delovanju lokalnih partnerstev: sodeluje malo lokalnih prebivalcev, obstaja razkorak med političnimi in javnimi interesi, predstavniki v Lokalnem partnerstvu Krško so menili, da niso obravnavani kot enakopraven partner, ker jim ni bila dana možnost, da bi neposredno izrazili svojo voljo glede umestitve odlagališča. V Občini Krško so se med delovanjem partnerstva pojavile zahteve po drugačni razdelitvi nadomestil v individualni obliki v korist prebivalcem v neposredni bližini odlagališča.

Priporočilo

Agencija za radioaktivne odpadke naj v nadaljnjih postopkih umeščanja in gradnje odlagališča skrbi za zagotavljanje dolgoročne sprejemljivosti odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov v lokalnem okolju. Prouči naj možnost oblikovanja sodelovanja lokalnega prebivalstva ob upoštevanju kriterijev umestitve odlagališča v lokalno skupnost in oddaljenosti od odlagališča ter prouči možnost vključitve zainteresirane širše javnosti, ki želi biti ustrezno obveščena in želi komunicirati z upravljavcem jedrskega objekta.

4.2.2 Nadomestila zaradi omejene rabe prostora na območju odlagališča

Izplačevanje nadomestila za omejeno rabo prostora zaradi umestitve jedrskih objektov⁹⁶ ureja ZVISJV v 135., 136., in 137. členu. Območja omejene rabe prostora zaradi umestitve jedrskega objekta so območja, kjer je zaradi ukrepov sevalne in jedrske varnosti posameznega jedrskega objekta raba prostora omejena. Ukrepi sevalne in jedrske varnosti, ki omejujejo rabo prostora v bližini jedrskega objekta, so omejitve pri posegih v prostor, s katerimi se zmanjša možnost nastanka industrijske ali druge nesreče izven jedrskega objekta, ki bi lahko imela vpliv na jedrsko varnost, in omejitve v zvezi z gostoto poselitve ter zahteve v zvezi z objekti lokalne infrastrukture zaradi zmanjšanja možnosti nastanka škode za zdravje ljudi, če bi v jedrskem objektu nastal izredni dogodek. Upravičenec do nadomestila zaradi omejene rabe prostora je lokalna skupnost, kjer je območje omejene rabe prostora. Nadomestilo zaradi omejene rabe prostora se upravičencu izplača kot nadomestilo zaradi zmanjšanja finančnih virov lokalne skupnosti in kot nadomestilo zaradi zmanjšanja uporabne vrednosti objektov lokalne infrastrukture. Zavezanec za plačilo nadomestila zaradi omejene rabe prostora je upravljavec jedrskega objekta.

4.2.2.a Vlada RS je decembra 2003 določila podrobnejša merila za določanje nadomestil zaradi umestitve jedrskih objektov tako, da je sprejela uredbo o nadomestilu. Z uredbo je uredila izplačevanje nadomestil lokalnim skupnostim, kjer so umeščeni jedrski objekti. Uredba o nadomestilu je v povezavi z umestitvijo odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov določila naslednja nadomestila:

⁹⁶ Kot jedrski objekti so opredeljeni jedrska elektrarna, vključno s skladiščem za izrabljeno jedrsko gorivo, jedrska elektrarna, ki ne obratuje ali je v razgradnji, na njenem območju pa se skladišči izrabljeno jedrsko gorivo, odlagališče za izrabljeno jedrsko gorivo ali visokoradioaktivne odpadke, odlagališče za nizko- ali srednjeradioaktivne odpadke ter skladišče za nizko- ali srednjeradioaktivne odpadke iz sevalnih in manj pomembnih sevalnih objektov.

- v skladu s 3. členom se lokalni skupnosti, kjer je umeščeno odlagališče, plačuje nadomestilo v skladu z izračunom, ki ga določa uredba o nadomestilu, kar znaša letno 2.538 tisoč evrov; nadomestilo se prične plačevati po sprejemu državnega prostorskega načrta za umestitev odlagališča;
- v skladu s 5. členom se za umestitev novega odlagališča lokalnim skupnostim, kjer se v skladu s programom priprave državnega lokacijskega načrta izvajajo terenske raziskave, plačuje nadomestilo v višini desetih odstotkov nadomestila za umestitev odlagališča, ki ga določa 3. člen uredbe o nadomestilih, pri čemer vsaka lokalna skupnost letno prejme 253,8 tisoč evrov; to nadomestilo se začne izplačevati v prvem letu po sprejemu programa priprave državnega lokacijskega načrta in se plačuje do konca leta 2008, oziroma do sprejema državnega prostorskega načrta za odlagališče;
- v skladu z 11. členom prehodnih določb uredbe o nadomestilu so do sprejema lokacijskega načrta za odlagališče nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov, oziroma do vključno leta 2008 občine Brežice, Krško in Sevnica upravičene do nadomestila za omejeno rabo prostora zaradi skladiščenja nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov na območju obstoječe nuklearne elektrarne; znesek tega nadomestila za vse lokalne skupnosti znaša letno skupaj 2.538 tisoč evrov.

Letni zneski nadomestil lokalnim skupnostim za umestitev različnih jedrskih objektov, ki jih je določila uredba o nadomestilu in so se izplačevali upravičenim lokalnim skupnostim, so prikazani v tabeli 9.

Tabela 9: Letni zneski nadomestila zaradi omejene rabe prostora po uredbi o nadomestilu upravičenim lokalnim skupnostim

Občina	Jedrski objekt				Skupaj
	Nuklearna elektrarna (3. in 4. člen)	Odlagališče nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov			
		Terenske raziskave (prvi odstavek 5. člena ⁹⁷)	Začasno skladiščenje (11. člen prehodnih določb ⁹⁸)	Skupaj	
Krško	4.700.000	253.800	966.414	1.220.214	5.920.214
Brežice	-	253.800	916.799	1.170.599	1.170.599
Sevnica	-	-	654.787	654.787	654.787
Skupaj	4.700.000	507.600	2.538.000	3.045.600	7.745.600

Vir: uredba o nadomestilu.

Lokalne skupnosti so bile s povabilom k oddaji ponudb za lokacije odlagališča ustrezno seznanjene z višino nadomestil, ki jih lahko v skladu z uredbo o nadomestilu pridobijo, če bo predlagana lokacija na njihovem ozemlju opredeljena kot primerna in se bodo na njihovem ozemlju zato začele podrobnejše

⁹⁷ Nadomestilo zaradi izvajanja terenskih raziskav med pripravo državnega lokacijskega načrta.

⁹⁸ Do nadomestila so upravičene občine Brežice, Krško in Sevnica zaradi skladiščenja nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov na območju obstoječe nuklearne elektrarne najdlje do konca leta 2008, glede na oddaljenost od začasnega skladišča.

terenske raziskave. Iz uredbe o nadomestilu je bila razvidna tudi višina nadomestila, ki bi jo lokalna skupnost prejela, če bi bilo na njihovem ozemlju umeščeno odlagališče nizko- in srednJeradioaktivnih odpadkov.

4.2.2.b Ministrstvo za okolje in prostor je kot pripravljavec državnega prostorskega načrta Občini Krško 5. 1. 2007 posredovalo študijo variant, okoljsko poročilo in posebno varnostno analizo za umestitev odlagališča nizko- in srednJeradioaktivnih odpadkov na lokaciji Vrbina Krško, da bi občina na podlagi posredovanih gradiv oblikovala svoje stališče do predlagane najustreznejše variante za ureditev odlagališča in lokacijo potrdila. Občina Krško predloženih gradiv ni potrdila, temveč je od Ministrstva za okolje in prostor zahtevala ponovno presojo:

- ustreznosti opredelitve odlagališča nizko- in srednJeradioaktivnih odpadkov kot jedrskega objekta,
- načina določitve nadomestila zaradi omejene rabe prostora na območju jedrskega objekta,
- možnosti izplačevanja individualnih rent občanom,
- možnosti sofinanciranja ministrstev pri investicijah Občine Krško,
- razporeditve državnih ustanov na območju Občine Krško.

Ministrstvo za okolje in prostor je ob razgrnitvi lokacije Vrbina Krško februarja 2008 pripravilo predlog novega načina izplačevanja nadomestil zaradi omejene rabe prostora, Vlada RS pa je te spremembe potrdila oktobra 2008 s sprejemom Uredbe o spremembah in dopolnitvah Uredbe o merilih za določitev višine nadomestila zaradi omejene rabe prostora na območju jedrskega objekta⁹⁹ (v nadaljevanju: sprememba uredbe o nadomestilu), ki velja od 1. 1. 2009. S spremembo uredbe o nadomestilu je bil spremenjen način izplačevanja nadomestil zaradi umestitve odlagališča, saj je bil razširjen krog lokalnih skupnosti, ki so upravičene do prejemanja nadomestil. V skladu s spremembo uredbe o nadomestilu so od potrditve državnega prostorskega načrta za lokacijo odlagališča lokalne skupnosti upravičene do naslednjih nadomestil, ki se nanašajo na umestitev odlagališča:

- v skladu s 1. členom se lokalni skupnosti, kjer je odlagališče umeščeno, plačuje nadomestilo za omejeno rabo prostora; do nadomestila so upravičene lokalne skupnosti, ki ležijo v krožnem območju z radijem 500 metrov od centra v središču odlagališča, v skladu z izračunom, ki ga določa sprememba uredbe o nadomestilu, kar letno znaša 2.538 tisoč evrov;
- v skladu s 5. členom nadomestilo za omejeno rabo prostora izplačuje tudi sklad vsem lokalnim skupnostim, ki ležijo na krožnem območju z radijem deset kilometrov od centra v središču odlagališča, v znesku 100 odstotkov nadomestila za omejeno rabo prostora, ki se izplačuje v skladu s 3. členom spremembe uredbe o nadomestilu; letni znesek nadomestila v skladu s 5. členom spremembe uredbe o nadomestilu vsem upravičnim lokalnim skupnostim znaša skupaj 2.538 tisoč evrov.

Nadomestili se plačujeta lokalnim skupnostim do prenehanja obratovanja, oziroma do zaprtja odlagališča, kar bo po oceni iz pred-investicijske zasnove iz marca 2008 do leta 2042¹⁰⁰. Letni zneski nadomestil lokalnim skupnostim za umestitev različnih jedrskih objektov, ki so določeni v spremembi uredbe o nadomestilu in se izplačujejo upravičnim lokalnim skupnostim, so prikazani v tabeli 10.

⁹⁹ Uradni list RS, št. 100/08.

¹⁰⁰ Do zaprtja odlagališča.

Tabela 10: Letni zneski nadomestil zaradi omejene rabe prostora od 1. 1. 2009 v skladu s spremembo uredbe o nadomestilu

Občina	Jedrski objekt			v evrih	
	Nuklearna elektrarna (3. člen)	Odlagališče nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov		Skupaj	Skupaj
		v radiju 500 metrov (3. člen)	v radiju deset kilometrov (10.a člen)		
Krško	3.866.516	2.538.000	890.088	3.428.088	7.294.604
Brežice	812.543	-	844.390	844.390	1.656.933
Sevnica	370	-	603.073	603.073	603.443
Kostanjevica	10.341	-	85.015	85.015	95.356
Kozje	10.230	-	115.434	115.434	125.664
Skupaj	4.700.000	2.538.000	2.538.000	5.076.000	9.776.000

Vira: sprememba uredbe o nadomestilu in izračun Agencije za radioaktivne odpadke.

Možnost pridobitve nadomestil v skladu s spremembo uredbe o nadomestilu ni bila znana vsem lokalnim skupnostim ob oddaji ponudb za sodelovanje v postopku izbire odlagališča. Ocenjujemo, da lokalne skupnosti ob oddaji ponudb zato niso bile v enakopravnem položaju.

4.2.2.c Merila za določitev višine nadomestila zaradi omejene rabe prostora v skladu s 136. členom ZVISJV podrobneje predpiše Vlada RS. Na podlagi 135. člena ZVISJV se obseg območja omejene rabe prostora in omejitve rabe na tem območju določi v lokalnem oziroma državnem načrtu zaščite in reševanja. Merila za določitev območij omejene rabe prostora zaradi jedrskega objekta določa Uredba o območjih omejene rabe prostora zaradi jedrskega objekta in pogojih gradnje objektov na teh območjih¹⁰¹ (v nadaljevanju: uredba o območjih omejene rabe prostora). V skladu z uredbo o območjih omejene rabe prostora je območje omejene rabe prostora razdeljeno na izključitveno območje, ožje območje nadzorovane rabe ter širše območje nadzorovane rabe. Območje omejene rabe prostora zaradi odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov je določeno kot širše območje nadzorovane rabe v območju kroga s centrom v središču odlagališča in polmerom 500 metrov. Ocenjujemo, da izplačila nadomestil zaradi umestitve odlagališča niso v skladu z določili ZVISJV, saj območje omejene rabe odlagališča ni določeno v skladu z merili iz uredbe o območjih omejene rabe prostora z lokalnim ali državnim načrtom zaščite in reševanja, kot določa 135. člen ZVISJV. Do nadomestila po 10.a členu uredbe so upravičene občine Krško, Brežice, Sevnica, Kostanjevica in Kozje. Skupni znesek tega nadomestila, ki bo izplačan lokalnim skupnostim do konca obratovanja odlagališča¹⁰², bo zato večji za 86.292 tisoč evrov.

¹⁰¹ Uradni list RS, št. 36/04, 103/06.

¹⁰² Pri izračunu skupnega zneska nadomestila je upoštevano obdobje do leta 2037, ki ga za zaključek obratovanja odlagališča predvideva pred-investicijska zasnova iz marca 2008.

4.2.2.d Glede na opredelitev omejene rabe prostora v 135. členu ZVISJV in meril za določitev omejene rabe prostora v uredbi o omejeni rabi prostora ocenjujemo, da tudi nadomestila za izvajanje terenskih raziskav v lokalnih skupnostih med pripravo državnega prostorskega načrta v skladu s prvim odstavkom 5. člena uredbe o nadomestilu nimajo ustrezne podlage v ZVISJV. ZVISJV ne opredeljuje možnosti določitve omejene rabe prostora zaradi izvajanja raziskav ob umeščanju jedrskega objekta. Ocenjujemo, da zato nadomestilo za izvajanje terenskih raziskav v znesku 1.490 tisoč evrov, ki je bilo izplačano lokalnim skupnostim v postopku umeščanja lokacije, ni bilo izplačano v skladu z določili ZVISJV.

4.2.2.e Nadomestilo zaradi omejene rabe prostora zaradi umestitve odlagališča se prične izplačevati po sprejemu državnega prostorskega načrta za umestitev jedrskega objekta v prostor. Ocenjujemo, da to ni v skladu z opredelitvami iz 135. člena ZVISJV, ki določajo, da je podlaga za izplačilo nadomestila določitev omejene rabe prostora zaradi umestitve jedrskega objekta v načrtu zaščite in reševanja. Plačevanje nadomestila zaradi omejene rabe prostora se lahko zato začne šele ob izpolnitvi predpisanih pogojev iz ZVISJV, ki določajo omejeno rabo prostora za konkreten objekt v predpisanih dokumentih. Opozorjamo tudi, da v uredbi o nadomestilu način izplačila nadomestila, kadar je na istem območju umeščenih več jedrskih objektov in se območja omejene rabe prostora prekrivajo, ni določen nedvoumno. Uredba o nadomestilu ne določa, za koliko se glede na opredelitev omejene rabe prostora, ki predstavlja zmanjšanje finančnih virov lokalne skupnosti in zmanjšanje uporabne vrednosti objektov lokalne infrastrukture, možnost rabe prostora še zmanjša, če se na območje, kjer je že umeščen jedrski objekt, dodatno umesti nov jedrski objekt. Glede na opredelitve uredbe o nadomestilu se zato nadomestila za umestitev različnih jedrskih objektov, ki so umeščena v isti lokalni skupnosti, seštevajo, čeprav dejansko povečanje omejene rabe prostora zaradi umestitve novega objekta ni bilo ugotovljeno.

4.2.2.f Kot vir za izplačilo nadomestila po 10.a členu uredbe o nadomestilu je bil določen sklad, čeprav ob izračunu sredstev, ki jih je treba vplačevati v sklad za pokritje stroškov izvedbe odlagališča, izplačilo takega nadomestila ni bilo upoštevano. V izračunu prispevka, ki se vplačuje v sklad, je bilo upoštevano le izplačevanje nadomestila v skladu z uredbo o nadomestilu. Sredstva, zbrana v skladu, zato ne bodo zadoščala za pokritje nadomestil v skladu s spremembo uredbe o nadomestilu.

Pojasnilo Ministrstva za okolje in prostor

Sprememba uredbe o nadomestilu je bila predstavljena ob izvedbi javne obravnave za lokacijo Vrbina Krško februarja 2008. Proučitev pripomb na spremembo uredbe o nadomestilu ni potekala ob posredovanju informacij širši javnosti, temveč so bile spremembe dogovorjene v pogajanjih z lokalnimi skupnostmi.

Ocenjujemo, da uvedba novega nadomestila, ki se v skladu z 10.a členom spremembe uredbe o nadomestilu izplačuje lokalnim skupnostim z ozemljem v radiju desetih kilometrov od središča odlagališča iz sredstev sklada, ni bila izvedena pregledno iz naslednjih razlogov:

- možnost uvedbe dodatnega nadomestila ni bila znana vsem lokalnim skupnostim ob oddaji ponudb za sodelovanje v postopku umestitve odlagališča;
- določitev omejene rabe prostora, zaradi katere se izplačuje nadomestilo, ni v skladu z določili ZVISJV;
- za začetek izplačevanja nadomestila niso izpolnjeni pogoji glede določitve omejene rabe prostora, določeni v ZVISJV, prav tako pa ni nedvoumno določen način izplačevanja nadomestil, kadar je na območju ene lokalne skupnosti umeščenih več jedrskih objektov;

- sprememba uredbe o nadomestilu je bila sprejeta oktobra 2008, ko lokacija odlagališča še ni bila potrjena, predstavitev učinkov uredbe o nadomestilu pa je bila izvedena, dogovorjena in prilagojena lokalnim skupnostim, ki nadomestilo prejemajo;
- povečuje stroške izvedbe odlagališča, ki niso bili upoštevani pri ocenah stroškov gradnje odlagališča na tej lokaciji, zaradi česar ekonomska primerljivost te lokacije ni več ustrezna;
- uredba novega nadomestila bo bremenila sklad, ker ni bila predvidena ob izračunu prispevka, ki se vplačuje v sklad za zagotovitev potrebnih sredstev za gradnjo odlagališča; sredstva, ki bodo vplačana v sklad na podlagi obstoječega prispevka, zato ne bodo zadoščala za pokritje vseh stroškov izvedbe odlagališča.

4.2.3 Protokoli o izvajanju investicij v Občini Krško

Kot pogoj za nadaljnje sodelovanje v postopku umeščanja odlagališča in potrditev lokacije Vrbina Krško je Občina Krško pred potrditvijo študije variant, okoljskega poročila in posebne varnostne analize predlagala sklenitev naslednjih protokolov za sofinanciranje investicij na območju občine iz državnega proračuna:

- protokol o informiranju javnosti in zagotavljanju sredstev za izgradnjo širokopasovnih omrežij v Občini Krško, ki se sklene med Občino Krško in Agencijo za radioaktivne odpadke; ocenjena vrednost investicije znaša pet milijonov evrov;
- protokol o ureditvi medsebojnih odnosov pri nameravani gradnji nove cestne povezave Krško–Brežice, ki se sklene med Ministrstvom za promet, Občino Krško in Občino Brežice; ocenjena vrednost investicije iz državnega proračuna je 11,3 milijona evrov;
- protokol o medsebojnem sodelovanju pri umestitvi odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov v prostor in o zagotavljanju sredstev državnega proračuna za sofinanciranje projektov ureditve komunalne infrastrukture na območju Občine Krško, ki se sklene med Ministrstvom za okolje in prostor in Občino Krško; ocenjena vrednost investicije je 8,4 milijona evrov;
- protokol o sofinanciranju izgradnje obvoznice Krško, ki se sklene med Agencijo za radioaktivne odpadke in Občino Krško; odškodnino v znesku milijon evrov naj bi plačala Agencija za radioaktivne odpadke zaradi povečane obrabe cestišča pri gradnji odlagališča;
- protokol o financiranju obnove gradu Leskovec, ki se sklene med Ministrstvom za kulturo, Ministrstvom za gospodarstvo, Agencijo za radioaktivne odpadke in Občino Krško; vrednost investicije je ocenjena na pet do šest milijonov evrov;
- protokol o zagotavljanju sredstev državnega proračuna v skupnem znesku 29,8 milijona evrov, ki se sklene med Ministrstvom za gospodarstvo in Občino Krško, za izvedbo naslednjih projektov v Občini Krško zaradi umestitve odlagališča:
 - gradnjo komunalne opreme poslovne cone Velika vas, v znesku sofinanciranja 13,8 milijona evrov;
 - gradnjo komunalne opreme poslovne cone Drnovo-vzhod, v znesku sofinanciranja 5,5 milijona evrov in
 - gradnjo infrastrukture za regionalni podjetniški inkubator na območju poslovne cone Vrbina, v znesku sofinanciranja 10,5 milijona evrov.

Vse navedene investicije, ki so predmet protokolov, so bile vključene v načrt razvojnih programov Občine Krško za obdobje od leta 2010 do leta 2012.

Občinski svet Občine Krško je 6. 3. 2007 sprejel sklep, v katerem navaja, da predloženi študiji variant, okoljskemu poročilu in posebni varnostni analizi strokovno ne nasprotuje, vendar stališča do predlagane variantne rešitve ne more zavzeti, dokler od Ministrstva za okolje ne pridobi ustreznih odgovorov na vprašanja in zahteve glede sklenitve protokolov.

Zaradi velike odvisnosti prostorske umestitve odlagališča od sprejemljivosti v lokalnem okolju, ki je bila precej odvisna tudi od upoštevanja zahtev Občine Krško, je Ministrstvo za okolje in prostor predlagalo ustanovitev medresorske skupine, ki bi v sodelovanju z Občino Krško in Agencijo za radioaktivne odpadke pripravila usklajene predloge odgovorov na vprašanja in zahteve Občine Krško, da bi ta na taki podlagi potrdila eno od variantnih rešitev odlagališča na lokaciji Vrbina. Na sestanku medresorske skupine¹⁰³, Agencije za radioaktivne odpadke in Občine Krško novembra 2007 je bilo dogovorjeno, da se z vsebino protokolov seznanijo Vlada RS in se ji predlaga njihovo potrditev. Medresorska skupina je v obrazložitvi sklepa navedla, da je realizacija protokolov potrebna zaradi zagotavljanja družbene sprejemljivosti prostorske umestitve odlagališča na lokaciji Vrbina v Občini Krško, potrditev protokolov na Vladi RS pa je pogoj, da bi Občina Krško predvidoma do konca decembra 2007 podala pisno potrditev predlagane variante odlagališča na lokaciji Vrbina.

Vlada RS se je decembra 2007 seznanila z vsebino protokolov o financiranju različnih infrastrukturnih investicij v Občini Krško in jih s sklepom potrdila. Pristojnim ministrstvom in Agenciji za radioaktivne odpadke je naložila, naj zagotovijo njihov podpis januarja 2008, ob potrditvi lokacije Vrbina Krško pa naj zagotovijo ustrezen delež sredstev v svojih proračunih, kot je to mogoče ugotoviti iz vsebine posameznega protokola. Glede na to, da lokacija ni bila potrjena do konca leta 2009, financiranje investicij po sklenjenih protokolih ni bilo uvrščeno v državna proračuna, oziroma v programa dela Agencije za radioaktivne odpadke za leti 2008 in 2009. Tudi v letu 2010 nobena od investicij ni bila financirana iz državnega proračuna.

4.2.3.a Agencija za radioaktivne odpadke sklepanja protokolov za financiranje različnih investicij v lokalno infrastrukturo ni predvidela kot sredstvo za zagotavljanje družbene sprejemljivosti. Možnost sklepanja protokolov ni bila znana lokalnim skupnostim, ko so ponudile lokacije za umestitev odlagališča, saj ta možnost ni bila predstavljena v okviru prve prostorske konference, v programu priprave državnega lokacijskega načrta in ob povabilu lokalnim skupnostim, da prijavijo lokacije. Občina Krško je sklenitev protokolov zahtevala kot pogoj, da ostane v postopku umeščanja odlagališča, saj bi se drugače postopek zaključil in lokacije ne bi bilo mogoče izbrati, ker je bila lokacija Vrbina edina lokacija v postopku.

4.2.3.b Skupna vrednost investicij, za katere so bili zaradi zagotavljanja družbene sprejemljivosti podpisani protokoli z Občino Krško, je 63,3 milijona evrov. Delež sofinanciranja iz državnega proračuna v posamezni investiciji ob podpisu protokolov ni bil določen in še vedno ni znan, saj za vse projekte še ni izdelana ustrezna projektna dokumentacija. Iz vseh protokolov zato ne izhaja jasna povezanost z investicijo v odlagališče in zato ni mogoče natančno opredeliti, kolikšen delež vrednosti protokolov pomeni povečanje vrednosti investicije in kolikšen delež je namenjen za zagotavljanje družbene sprejemljivosti v Občini Krško. Ocenjujemo, da bi morala Vlada RS za zagotovitev namenske rabe

¹⁰³ Sestavljali so jo predstavniki Ministrstva za okolje in prostor, Ministrstva za gospodarstvo, Ministrstva za promet, Ministrstva za kulturo, Ministrstva za šolstvo in šport, Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, Ministrstva za javno upravo in Službe Vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko.

sredstev pred realizacijo projektov po sklenjenih protokolih ugotoviti natančen namen in predmet investicij, za katere so bili podpisani protokoli, in kadar so projekti povezani z investicijo, ustrezno povečati vrednost investicije ter opredeliti ustrezne vire financiranja.

Pojasnilo Agencije za radioaktivne odpadke

Agencija za radioaktivne odpadke za izvedbo treh podpisanih protokolov ne bo potrebovala dodatnih sredstev. V okviru protokola za obnovo gradu Šrajbarski turn bo ob realizaciji projekta zagotovila izvedbo svojih dejavnosti v teh prostorih. V sofinanciranje obvoznice Krško bo Agencija za radioaktivne odpadke vložila le odškodnino zaradi obrabe cestišča pri gradnji odlagališča, glede sofinanciranja protokola o informiranju javnosti in zagotavljanju sredstev za izgradnjo širokopasovnih omrežij v Občini Krško pa Agencija za radioaktivne odpadke meni, da je dolžna zagotoviti ustrezno obveščanje javnosti, pri čemer je Občina Krško postavila pogoj, da je treba z njenim vložkom razviti širokopasovno omrežje v lokalnih skupnostih v neposredni okolici odlagališča.

Ocenjujemo, da potrditev protokolov za sofinanciranje investicij v Občini Krško ni pregleden in enakopraven način zagotavljanja družbene sprejemljivosti, iz naslednjih razlogov:

- možnost sklepanja protokolov ni bila znana lokalnim skupnostim ob predložitvi ponudb za lokacijo odlagališča, saj Agencija za radioaktivne odpadke ob pripravi postopkov izbire lokacije ni načrtovala možnosti zagotavljanja družbene sprejemljivosti s sklepanjem protokolov;
- za sklepanje protokolov za povečevanje družbene sprejemljivosti med Občino Krško in ministrstvi ne obstoja ustrezna pravna podlaga, saj taka oblika zagotavljanja družbene sprejemljivosti ni bila načrtovana med postopki zagotavljanja družbene sprejemljivosti pri izbiri lokacije odlagališča;
- Agencija za radioaktivne odpadke za financiranje investicij, za katere je podpisala protokole z Občino Krško in za katere naj bi se sredstva zagotavljala iz sklada, nima ustrezne pravne podlage, ker 3. člen ZSFR izplačevanja teh sredstev ne določa;
- potrditev protokolov je posledica zahtev Občine Krško, da bo izstopila iz postopka, če protokoli ne bodo podpisani, to pa je posledica nepreglednega načina vodenja postopka umeščanja v prostor (povezava s točkami 3.5.3.a, 3.5.3.b, 3.5.3.c in 3.5.3.d), ki je omogočal vodenje ločenih postopkov umestitve odlagališča za posamezne lokacije in ni predvidel primerjave med lokacijami na nobeni od faz postopka;
- zaradi sprejetja protokolov je bila vrednost odlagališča verjetno povečana; s protokoli sprejete obveznosti niso bili upoštevane pri ocenah stroškov gradnje odlagališča, lahko pa bodo bistveno vplivale na obseg obveznosti države, ki naj bi sredstva zagotovila v proračunu;
- obstaja tveganje, da ob morebitni odločitvi za gradnjo skupnega odlagališča z Republiko Hrvaško dogovor za financiranje ustreznega deleža teh sredstev ne bo mogoč, saj sredstva niso bila načrtovana ob začetku postopka in bodo posebej izplačana iz državnega proračuna in ne iz sklada.

4.2.4 Ocena učinkovitosti delovanja instrumentov za zagotavljanje in povečevanje družbene sprejemljivosti odlagališča

V točki 3.1 smo opisali, da je Agencija za radioaktivne odpadke načrtovala izvedbo postopka izbire odlagališča ob upoštevanju naslednjih temeljnih načel:

- zagotoviti čim večjo preglednost izvedbe postopka za javnost,
- izbrati postopek, ki ima sposobnost prilagajanja različnim okoliščinam, pri čemer mora imeti kakovost prednost pred doseganjem rokov;

- dati poseben pomen zagotavljanju in pridobivanju družbene sprejemljivosti, pri čemer se mora ta začeti zagotavljati čim prej v postopku.

Na podlagi ugotovitev v točkah 4.1, 4.2 in 4.2.3 ocenjujemo, da Agencija za radioaktivne odpadke, Ministrstvo za okolje in prostor in Vlada RS pri določitvi in uporabi oblik zagotavljanja in povečevanja družbene sprejemljivosti niso bili učinkoviti, saj postopka niso izvedli ob upoštevanju navedenih temeljnih načel:

- zagotovili niso ustrezne preglednosti določitve vseh oblik zagotavljanja in povečevanja družbene sprejemljivosti, saj možnih oblik, s katerimi so zagotavljali družbeno sprejemljivost v postopku, niso predstavili vsem lokalnim skupnostim, ki so se odločile sodelovati v postopku izbire lokacije; nadomestila zaradi omejene rabe prostora, ki pripadajo občinam v radiju desetih kilometrov od središča odlagališča, in protokoli o izvajanju infrastrukturnih investicij so bili določeni kasneje v postopku kot pogoj Občine Krško za njeno nadaljnje sodelovanje v postopku;
- izbrani postopek se je izkazal kot neprilagodljiv, saj je njegova zasnova – ta v fazi potrjevanja lokacij na nobeni od stopenj postopka ni zahtevala izvedbe primerjave med lokacijami –, omogočila, da je edina ustrežna občina v postopku lahko pogojevala svoje nadaljnje sodelovanje v postopku, saj lokacija drugače ne bi bila izbrana.

Oblike in načini določitve izplačil za zagotavljanje družbene sprejemljivosti, tako nadomestila po spremembi uredbe o nadomestilu kakor tudi protokoli za financiranje izvedbe investicij v Občini Krško (povezava s točkami 4.1, 4.2 in 4.2.3), se v izvedbi postopka izbire lokacije odlagališča niso uporabili kot instrument povečevanja konkurenčnosti postopka in obvladovanja stroškov v postopku. Ocenjujemo, da so bili predvsem posledica zahtev občin za izplačilo, pogojeni pa so bili z umikom lokacije iz postopka, kar je bilo mogoče predvsem zaradi odmikov od prvotno načrtovanega kombiniranega postopka ter neprilagodljivosti postopka zaradi odmika od načrtovane izvedbe postopka v fazi potrjevanja lokacij, ko postopek ni predvidel možnosti primerjave med lokacijami.

Posledica odobravanja sredstev za zagotavljanje družbene sprejemljivosti, ki so drugačna od načrtovanih, je, da sredstva, ki se zbirajo v skladu in bodo namenjena za gradnjo odlagališča, ne bodo zadostna. Ob določitvi prispevka, ki se vplačuje v sklad za zagotovitev potrebnih sredstev za razgradnjo nuklearne elektrarne in za gradnjo odlagališča na podlagi programa razgradnje in odlaganja, te oblike zagotavljanja družbene sprejemljivosti niso bile upoštevane.

Izkazalo se je, da se družbena sprejemljivost umestitve odlagališča med občani Občine Krško kljub povečanju zneska nadomestila zaradi omejene rabe prostora in kljub potrditvi protokolov na Vladi RS ni povečala. Kot ugotavlja Agencija za radioaktivne odpadke z letnimi meritvami se je leta 2007 za odlagališče opredelilo 38 odstotkov prebivalcev Občine Krško, leta 2008 pa 35 odstotkov. Gradnji odlagališča nasprotuje predvsem skupina občanov, ki bivajo v neposredni bližini odlagališča. Aprila 2009 je ta skupina v Občini Krško vložila referendumsko pobudo proti potrditvi odlagališča na lokaciji Vrbina, saj meni, da niso bile uporabljene ustrezne oblike zagotavljanja družbene sprejemljivosti in bi želela izplačilo individualnih rent za prebivalce v neposredni bližini predvidene lokacije odlagališča. Ocenjujemo, da je bila v postopku bolj upoštevana in zagotovljena družbena sprejemljivosti na ravni lokalne skupnosti, manj pa na individualni ravni med lokalnim prebivalstvom.

Pojasnilo Agencije za radioaktivne odpadke

Agencija za radioaktivne odpadke je v postopku umeščanja odlagališča v prostor v skladu s predpisi z javnimi naznanili povabila vse zainteresirane javnosti k sodelovanju na javnih razgrnitvah in javnih obravnavah. Organizirala in financirala je tudi lokalna partnerstva, za vsako od potrjenih potencialnih lokacij. Vsi zainteresirani so imeli možnost vključevanja v različne oblike dela in uveljavljanja svojih interesov na individualni ravni.

Priporočilo

Agencija za radioaktivne odpadke naj pred morebitno izvedbo postopka izbire odlagališča visokoradioaktivnih odpadkov podrobno prouči ustreznost načina zagotavljanja družbene sprejemljivosti pri izbiri lokacije odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov z nadomestili in pri oblikovanju predloga o uvedbi nadomestil upošteva mnenja vseh deležnikov, ki imajo lahko vpliv na uspešnost izvedbe postopka, oziroma naj pri določitvi nadomestil izhaja iz ocene vpliva odlagališča na zmanjšane prihodke posameznih deležnikov, tako na ravni lokalne skupnosti kot na ravni lokalnega prebivalstva.

5. MNENJE

Izvedli smo revizijo izbire lokacije odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov. Revizijo smo izvedli pri *Agenciji za radioaktivne odpadke, Ministrstvu za okolje in prostor, Ministrstvu za gospodarstvo in Vladi Republike Slovenije*. Da bi izrekli mnenje o smotrnosti poslovanja revidirancev, smo iskali odgovor na vprašanje, *ali je bil postopek izbire lokacije odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov voden učinkovito*.

5.1 Mnenje o učinkovitosti poslovanja pri načrtovanju in izvedbi postopkov izbire odlagališča

Ocenjujemo, da Agencija za radioaktivne odpadke, Ministrstvo za gospodarstvo, Ministrstvo za okolje in prostor ter Vlada Republike Slovenije pri načrtovanju in izvedbi postopka izbire lokacije odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov niso poslovali učinkovito, saj postopka niso vodili tako, da bi izločili, oziroma zmanjšali tveganja, ki preprečujejo umestitev varnega in družbeno sprejemljivega odlagališča z najnižjimi stroški v načrtovanem času.

S podpisom Pogodbe med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške o ureditvi statusnih in drugih pravnih razmerij, povezanih z vlaganjem v Nuklearno elektrarno Krško, njenim izkoriščanjem in razgradnjo sta se Republika Slovenija in Republika Hrvaška dogovorili, da zagotovita učinkovito rešitev odlaganja radioaktivnih odpadkov iz nuklearne elektrarne, da si prizadevata za sklenitev dogovora o skupnem odlaganju nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov do konca redne življenjske dobe nuklearne elektrarne ter da bosta odstranili odpadke iz nuklearne elektrarne, če tak dogovor ne bi bil sklenjen najkasneje dve leti po prenehanju obratovanja nuklearne elektrarne. V skladu s Skupno konvencijo o ravnanju z radioaktivnimi odpadki je dolžna za radioaktivne odpadke poskrbeti predvsem država, na ozemlju katere so odpadki nastali. V Programu razgradnje Nuklearne elektrarne Krško in odlaganja radioaktivnih odpadkov je bilo ugotovljeno, da so stroški gradnje in obratovanja skupnega odlagališča za vsako od pogodbenic vsaj za tretjino nižji od stroškov gradnje posameznih odlagališč. Z Resolucijo o nacionalnem programu ravnanja z radioaktivnimi odpadki in izrabljenim jedrskim gorivom je bila sprejeta odločitev, da Slovenija v obdobju od leta 2006 do leta 2015 sama zagotovi lokacijo in prične z gradnjo odlagališča, pri čemer bo odlagališče načrtovala tako, da bo možna dograditev še za hrvaški del odpadkov iz nuklearne elektrarne. Med Slovenijo in Hrvaško po podpisu meddržavne pogodbe 6. 1. 2011 ni bil sklenjen sporazum o skupnem odlaganju nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov. *Ocenjujemo, da poslovanje Vlade Republike Slovenije pri izvajanju meddržavne pogodbe ni bilo učinkovito, saj ob odločitvi za izbiro lokacije za slovenski del odpadkov ni pričela izvajati aktivnosti za sklenitev dogovora o skupnem odlaganju z Republiko Hrvaško, s čimer bi lahko zelo zmanjšala stroške izvedbe odlagališča.* Menimo, da zato obstaja tveganje, da hrvaška stran zaradi visokih stroškov, povezanih z gradnjo podzemnega odlagališča na izbrani lokaciji, ter sredstev za zagotavljanje družbene sprejemljivosti na izbrani lokaciji ne bo pristopila k dogovoru o skupnem odlaganju na izbrani lokaciji v Sloveniji, da ob morebitnem dogovoru o skupnem odlaganju ne bo

odobrila doslej nastalih stroškov zaradi izbire lokacije in da ne bo pravočasno prevzela odpadkov iz nuklearne elektrarne.

Ministrstvo za gospodarstvo ni ustrezno spremljalo izvajanja Pogodbe med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške o ureditvi statusnih in drugih pravnih razmerij, povezanih z vlaganjem v Nuklearno elektrarno Krško, njenim izkoriščanjem in razgradnjo ter Vladi Republike Slovenije ni poročalo o njenem izvajanju. Z doslednim spremljanjem njenega izvajanja bi Ministrstvo za gospodarstvo lahko ugotovilo tveganja in Vlado Republike Slovenije na tveganja pri ravnanju obeh pogodbenic glede odločitve za gradnjo odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov tudi opozorilo.

Ministrstvo za okolje in prostor in Vlada Republike Slovenije nista zagotovila sprejetja vseh operativnih programov, ki so predpisani z Resolucijo o nacionalnem programu ravnanja z radioaktivnimi odpadki in izrabljenim jedrskim gorivom. Ravnanje z radioaktivnimi odpadki v Sloveniji na operativni ravni zato ni urejeno na celovit in pregleden način.

Ministrstvo za gospodarstvo ni zagotovilo pravočasne izvedbe revizije Programa razgradnje Nuklearne elektrarne Krško in odlaganja radioaktivnih odpadkov glede na predpisane roke in odmike glede predpostavk, saj meddržavni komisiji ni pravočasno predlagalo njegove revizije. Zaradi povečanja vrednosti investicije, odločitve o izbiri lokacije in načrtovani gradnji odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov zgolj za slovenski del odpadkov ter povečanju sredstev za zagotavljanje družbene sprejemljivosti višina prispevka, ki se vplačuje v Sklad za razgradnjo nuklearne elektrarne in za odlaganje nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov, ni več zadostna za pokritje načrtovanih stroškov investicije.

Agencija za radioaktivne odpadke ni v vseh primerih omogočila ustrezne preglednosti in sledljivosti v postopku ocenjevanja in vrednotenja primernosti lokacij, saj ni zagotovila doslednega ocenjevanja in vrednotenja lokacij po vseh parametrih in kriterijih, ki jih je določila v metodologiji vrednotenja lokacij. Prav tako ni zagotovila preglednih obrazložitev ekspertnih ocen s primerljivim prikazom načina ocenjevanja in vrednotenja posameznih parametrov za vse lokacije.

Agencija za radioaktivne odpadke in Ministrstvo za okolje in prostor v postopku potrjevanja lokacij nista prej nedvoumno opredelila, kako bo postopek izveden, kadar se v postopek uvrsti nova lokacija potem, ko so že bile določene primerne lokacije in za te lokacije že poteka postopek umeščanja v prostor. Pred izvedbo postopka potrjevanja lokacij tudi nista opredelila, kdaj in na kakšen način bo izvedena primerjava med lokacijami, ki so bile ocenjene kot primerne, če te niso bile istočasno vključene v postopek potrjevanja.

Pri preveritvi namenskosti izplačil sredstev za izvajanje storitev v povezavi z gradnjo odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov, ki se financirajo prek Sklada za razgradnjo nuklearne elektrarne in za odlaganje nizko- in srednjeradioaktivnih sredstev, smo ugotovili, da *Agencija za radioaktivne odpadke ni zagotovila učinkovitega nadzora smotrnosti porabe teh sredstev*, ker ni zagotavljala izvedbe predpisanih revizij namenskosti in smotrnosti porabe sredstev. Ocenjujemo, da *Agencija za radioaktivne odpadke ni zagotovila učinkovitega izvajanja pogodbe o svetovalnem inženiringu*, saj v pogodbi ni jasno in natančno opredelila predmeta pogodbe in količine naročenih storitev, zaradi česar izvajanja pogodbe ni mogoče nadzirati in ni mogoče potrditi namenskosti izplačanih sredstev.

5.2 Mnenje o učinkovitosti poslovanja pri določitvi zagotavljanja družbene sprejemljivosti

Agencija za radioaktivne odpadke je načrtovala več oblik zagotavljanja družbene sprejemljivosti, s katerimi je nameravala zagotoviti umestitev odlagališča v lokalno okolje. Ocenjujemo, da so bile načrtovane oblike zagotavljanja družbene sprejemljivosti sicer ustrezne, da pa bi bila izvedba postopka umeščanja odlagališča bolj učinkovita, če bi med načrtovanjem posameznih faz postopka bolj proučila vpliv načina izvedbe postopka in obravnave lokacij v fazi ocenjevanja primernosti na stroške za zagotavljanje družbene sprejemljivosti odlagališča. Med izvedbo postopka se je izkazalo, da načrtovane oblike in zneski za zagotavljanje družbene sprejemljivosti ne zadoščajo za izvedbo in dokončanje postopka umestitve odlagališča, zato menimo, da bi morala za bolj učinkovito izvedbo zagotavljanja družbene sprejemljivosti prej predvideti možne zahteve lokalnih skupnosti in načine za obravnavo njihovih zahtev. Ocenjujemo, da je bil poudarek pri zagotavljanju družbene sprejemljivosti predvsem na zadostitvi zahtev lokalne skupnosti in manj na zagotavljanju družbene sprejemljivosti med lokalnim prebivalstvom.

Ministrstvo za okolje in prostor in Vlada Republike Slovenije nista zagotovila učinkovitega in preglednega načina določanja oblik zagotavljanja in povečevanja družbene sprejemljivosti za umestitev odlagališča. Čeprav so bila načrtovana le nadomestila občinam zaradi umestitve odlagališča, določena z Uredbo o merilih za določitev višine nadomestila zaradi omejene rabe prostora na območju jedrskega objekta, je Ministrstvo za okolje in prostor na podlagi zahtev Občine Krško predlagalo še uvedbo dodatnega nadomestila za upravičence na širšem območju okrog odlagališča, ki ga je Vlada Republike Slovenije potrdila. Način določitve omejene rabe prostora v navedeni uredbi, ki je podlaga za izplačevanje dodatnega nadomestila, ni v skladu z opredelitvami iz Zakona o varstvu pred ionizirajočimi sevanji in jedrsko varnostjo, zaradi česar bodo nastale dodatne obveznosti v znesku 86.292 tisoč evrov. Prav tako ni bila v skladu z zakonskimi opredelitvami omejene rabe prostora določitev nadomestila za izvajanje terenskih raziskav, ki je bilo izplačano lokalnim skupnostim, v katerih je potekal postopek umeščanja lokacije, v znesku 1.490 tisoč evrov. Ministrstvo za okolje in prostor je predlagalo tudi potrditev protokolov za sofinanciranje investicij v Občini Krško iz državnega proračuna, ki jih je ta postavila kot pogoj za nadaljnje sodelovanje v postopku izbire lokacije odlagališča pred potrditvijo primerjalne študije variant, posebne varnostne analize in okoljskega poročila. Vlada Republike Slovenije je protokole potrdila in določila, da morajo pristojna ministrstva in Agencija za radioaktivne odpadke ob potrditvi lokacije odlagališča v Občini Krško v svojih proračunih zagotoviti sredstva za izvedbo investicij, ki so predmet protokolov. Odobritev dodatnih nadomestil zaradi omejene rabe prostora in sklenitev protokolov med Občino Krško in ministrstvi oziroma Agencijo za radioaktivne odpadke pomeni povečanje vrednosti investicije. Glede na to, da take oblike zagotavljanja družbene sprejemljivosti niso bile načrtovane, viri za pokrivanje stroškov odlagališča ne bodo zadostni, saj na podlagi veljavnega prispevka za razgradnjo v Skladu za razgradnjo nuklearne elektrarne in za odlaganje nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov ne bodo zbrala zadostnih sredstev.

6. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

ARAO, Agencija za radioaktivne odpadke, Ministrstvo za okolje in prostor, Ministrstvo za gospodarstvo in Vlada Republike Slovenije morajo v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila računskemu sodišču predložiti odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

1. navedbo revizije, na katero se nanaša,
2. kratek opis nepravilnosti in nesmotnosti v poslovanju, ki so bile razkrite z revizijo, in
3. izkaz popravljalnih ukrepov.

Izkaz popravljalnih ukrepov mora obsegati navedbo popravljalnih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljalnih ukrepih za odpravo ugotovljenih nepravilnosti in nesmotnosti.

Popravljalni ukrepi ARAO, Agencije za radioaktivne odpadke se morajo nanašati na:

- začetek aktivnosti za izvedbo revizije namenskosti in smotnosti porabe sredstev Sklada za financiranje razgradnje Nuklearne elektrarne, pri čemer naj se ustrezno opredelijo predmet in obseg izvedbe revizije ter merila za presojo smotnosti in namenskosti porabe sredstev sklada – točka 3.6.1;
- izdelavo Navodila za pripravo razpisne dokumentacije v vseh postopkih javnega naročanja, da bo pri oddaji del za izvedbo storitev zagotovljena ustrezna opredelitev predmeta pogodbe in določitev potrebnega obsega izvedbe del – točki 3.6.2.1.a in 3.6.2.1.b;
- izdelavo Navodila za spremljanje izvajanja pogodb v postopkih javnega naročanja glede na predmet pogodbe, ki morajo vsebovati opredelitev nalog skrbnika pogodbe, poročanje o izvajanju nalog skrbnika ter nadzor nad ustreznostjo dela skrbnika – točki 3.6.2.1.c in 3.6.2.1.d.

Popravljalni ukrepi Ministrstva za gospodarstvo se morajo nanašati na:

- pripravo načrta aktivnosti za pripravo poročila o izvajanju Pogodbe med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške o ureditvi statusnih in drugih pravnih razmerij, povezanih z vlaganjem v Nuklearno elektrarno Krško, njenim izkoriščanjem in razgradnjo, ki mora vsebovati oceno določil mednarodne pogodbe, ki niso učinkovita za skupno ravnanje z radioaktivnimi odpadki iz Nuklearne elektrarne Krško, in oceno odmikov pri izvajanju pogodbenih določil mednarodne pogodbe, ter določitev potrebnih aktivnosti, odgovornih oseb in rokov za izvedbo posameznih aktivnosti – točka 3.4;
- pripravo načrta aktivnosti za dogovor z Republiko Hrvaško glede nadaljnjih skupnih aktivnosti pri gradnji odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov z opredelitvijo načrtovanih aktivnosti,

oseb, odgovornih za izvedbo načrtovanih aktivnosti, ter rokov za njihovo izvedbo – točki 3.4.1.d in 3.4.2.b;

- pripravo predloga meddržavni komisiji za redno letno spremljanje in obravnavo Programa razgradnje Nuklearne elektrarne Krško in odlaganja nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov ter izrabljenega jedrskega goriva, da bi zagotovili dosledno izvajanje programa v obeh državah in njegovo revizijo ob vseh bistvenih odmikih pri pomembnih predpostavkah programa, oziroma obvezno revizijo v skladu z meddržavno pogodbo o nuklearni elektrarni z roki, ki jih opredeljuje mednarodna pogodba – točke 3.4.1.a, 3.4.1.b, 3.4.1.c, 3.4.1.d, 3.4.1.e, 3.4.1.f in 3.4.2.a.

Popravljalni ukrep Ministrstva za okolje in prostor se mora nanašati na:

- pripravo analize obstoječe ureditve določanja nadomestil za omejeno rabo prostora zaradi umestitve odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov glede na opredelitve območij omejene rabe prostora in začetka izplačevanja nadomestil, kakor jih določajo Zakon o varstvu pred ionizirajočimi sevanji in podzakonski predpisi, sprejeti na njegovi podlagi – točke 4.2.2.c, 4.2.2.d, 4.2.2.e in 4.2.2.f; analiza obstoječe ureditve mora vsebovati predvsem:
 - ugotovitev odmikov glede sedanje določitve nadomestil zaradi umestitve odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov zaradi drugačne opredelitve območij omejene rabe prostora in začetka izplačevanja nadomestil, kot so določeni v predpisih;
 - določitev aktivnosti z opredelitvijo odgovornih oseb, rokov ter aktivnosti za pripravo predloga predpisa za določitev nadomestil zaradi omejene rabe prostora zaradi umestitve odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov, ki mora temeljiti na podlagah, ki jih glede opredelitve območij omejene rabe prostora določa Zakon o varstvu pred ionizirajočimi sevanji in podzakonski predpisi o omejeni rabi prostora.

Popravljalni ukrepi Vlade Republike Slovenije se morajo nanašati na:

- določitev rokov za posredovanje operativnih programov ravnanja z radioaktivnimi odpadki, ki jih je treba pripraviti na podlagi Resolucije o nacionalnem programu ravnanja z radioaktivnimi odpadki in izrabljenim jedrskim gorivom ter opredelitev načina spremljanja izvajanja teh programov in načina izvedbe njihovih revizij – točka 3.3;
- opredelitev načina poročanja Ministrstva za gospodarstvo o izvajanju mednarodne pogodbe o nuklearni elektrarni, pri čemer mora opredeliti vsebino poročil in določiti obdobje, za katero mora Ministrstvo za gospodarstvo poročati o izvajanju mednarodne pogodbe – točke 3.4.2, 3.4.2.a, 3.4.2.b, 3.4.2.c in 3.4.2.d;
- proučitev in analizo predmeta investicij, na katere se nanašajo sklenjeni protokoli, rezultat te analize pa mora biti ugotovitev in utemeljitev, ali je predmet posameznega sklenjenega protokola povezan z investicijo v odlagališče nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov; na podlagi izvedene analize je treba pripraviti predlog aktivnosti z opredelitvijo nosilcev aktivnosti, rokov ter aktivnosti za zagotovitev ustreznega povečanja vrednosti investicije na podlagi sklenjenih protokolov v dokumentih, ki so podlaga za načrtovanje in izvedbo investicije, ter pripraviti predlog določitve virov za financiranje investicij z opredelitvijo nosilcev aktivnosti, rokov za izvedbo aktivnosti ter aktivnosti za ureditev financiranja na podlagi določenih virov – točke 4.2.3, 4.2.3.a in 4.2.3.b.

Po drugem odstavku 29. člena ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrdi odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev s svojim podpisom in pečatom.

Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih, in po potrebi opravilo revizijo odzivnega poročila na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljalnih ukrepov.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja¹⁰⁴. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da ARAO, Agencija za radioaktivne odpadke, Ministrstvo za gospodarstvo, Ministrstvo za okolje in prostor in Vlada Republike Slovenije kršijo obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

¹⁰⁴ 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 91/01.

7. PRIPOROČILA

Agenciji za radioaktivne odpadke priporočamo, naj:

- v programu razgradnje in odlaganja ter drugih dokumentih natančno in na enak način opredeli posamezne kategorije stroškov izvedbe odlagališča, da bodo mogoče primerjave med načrtovanimi in nastalimi stroški ter med načrtovanimi stroški v različnih dokumentih;
- vzpostavi redno spremljanje nastalih stroškov glede na načrtovane v programu razgradnje in odlaganja in redno ugotavlja odmike, ki so nastali po načrtovanju stroškov, pripravi utemeljitve nastalih odmikov ter sprejme ukrepe, da se to v prihodnje ne bo dogajalo;
- za preprečitev nenadnih večjih nihanj višine prispevka za razgradnjo ob ugotovitvi večjih in pomembnih odstopanj od programa razgradnje in odlaganja, ki imajo pomemben vpliv na obseg sredstev za zagotavljanje financiranja razgradnje nuklearne elektrarne in odlaganje nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov, predlaga Ministrstvu za gospodarstvo izvedbo revizije programa razgradnje in odlaganja, že pred pretekom predpisanega obdobja petih let;
- ob morebitnem iskanju lokacije odlagališča za visokoradioaktivne odpadke in izrabljeno gorivo:
 - opredeli vse vidike, parametre in kriterije ocenjevanja že pred začetkom izvedbe postopka, da bodo znani lokalnim skupnostim, ki se bodo odločile, da bodo ponudile potencialne lokacije; tako bi ponudile lokacije, ki bi bolj ustrezale zahtevanim kriterijem, pri vrednotenju lokacij pa bi bila zagotovljena boljša primerljivost ocenjevanja lokacij in podano večje zagotovilo, da so izbrane lokacije ustrežnejše od drugih;
 - pri oblikovanju metodologije vrednotenja parametrov in ocenjevanja posameznih parametrov bolj vključi nosilce urejanja prostora, ki v fazi potrjevanja lokacije izdajajo mnenja, odločilna za presojo ustreznosti posamezne lokacije, da bi pridobila večje zagotovilo, da bodo lokacije, ki so bile ocenjene kot primerne, v nadaljnji fazi postopka tudi potrjene;
 - podrobno prouči ustreznost načina zagotavljanja družbene sprejemljivosti pri izbiri lokacije odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov z nadomestili in pri oblikovanju predloga o uvedbi nadomestil upošteva mnenja vseh deležnikov, ki imajo lahko vpliv na uspešnost izvedbe postopka, oziroma naj pri določitvi nadomestil izhaja iz ocene vpliva odlagališča na zmanjšane prihodke posameznih deležnikov, tako na ravni lokalne skupnosti kot na ravni lokalnega prebivalstva;
- ob pripravi razpisne dokumentacije za izvedbo javnih naročil za svetovalne storitve, ki jih namerava oddati zunanjim izvajalcem, v okviru izdelave projektne naloge podrobno, do ravni posameznih aktivnosti, razčleni dela, ki bodo predmet oddaje javnega naročila, na tej podlagi pa oceni zahtevani obseg del; dela, ki so predmet javnega naročila in so navedena v razpisni dokumentaciji, morajo temeljiti na oceni del v projektni nalogi;

- ob pripravi utemeljitev za oddajo izvajanja svetovalnih storitev zunanjim izvajalcem prikaže analizo kadrovske razpoložljivosti znotraj Agencije za radioaktivne odpadke glede na vrsto del, ki jih oddaja, in na tej podlagi utemelji potrebo po oddaji del;
- pred oddajo del storitev svetovalnega inženiringa za izvedbo projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja za odlagališče natančno analizira izvajanje pogodbe o svetovalnem inženiringu v postopku pridobivanja državnega prostorskega načrta ter na tej podlagi določi vrsto in obseg del, ki jih bo izvajal zunanji izvajalec, in vrsto del, ki jih lahko izvaja Agencija za radioaktivne odpadke;
- pri oblikovanju predmeta javnega naročila za oddajo del storitvenega inženiringa v postopku pridobivanja državnega prostorskega načrta predvidena dela oblikuje v zaokrožene celote, ki jih je treba opraviti in je mogoče preveriti njihovo izvedbo, ter jih tudi odda na takšen način, da izvajalec ne bo imel možnosti zaračunavati opravljenega dela po urah, saj drugače Agencija za radioaktivne odpadke ne bo mogla natančno preverjati prejetih računov;
- v nadaljnjih postopkih umeščanja in gradnje odlagališča skrbi za zagotavljanje dolgoročne sprejemljivosti odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov v lokalnem okolju; prouči naj možnost oblikovanja sodelovanja lokalnega prebivalstva ob upoštevanju kriterijev umestitve odlagališča v lokalno skupnost in oddaljenosti od odlagališča ter prouči možnost vključitve zainteresirane širše javnosti, ki želi biti ustrezno obveščena in želi komunicirati z upravljavcem jedrskega objekta.

Ministrstvu za okolje in prostor priporočamo, naj:

- v programih priprave prostorskih načrtov, kadar bo uporabljen kombinirani postopek, natančno opredeli obravnavo naknadne vključitve lokacij v postopek ter natančno opredeli, kdaj se pripravijo primerjalne študije variant in kdaj se pripravi variantne prostorske načrte;
- kot pripravljavec prostorske zakonodaje ob pripravi sprememb te zakonodaje prouči možnost vključitve opredelitve načina izvajanja kombiniranega postopka, možnost naknadnega vlaganja ponudb za lokacije v postopku umeščanja in načina primerjave lokacij v fazi njihovega potrjevanja.

Ministrstvu za gospodarstvo priporočamo, naj:

- kot pripravljavec Zakona o skladu za financiranje razgradnje Nuklearne elektrarne Krško in odlaganja radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško ZSFR s spremembami v ustreznih predpisih podrobneje opredeli način in obseg izvedbe revizije smotrnosti in namenskosti porabe sredstev ter kriterije za presojo smotrnosti in namenskosti porabe sredstev sklada, da bi sklad na podlagi opravljene revizije lahko pridobil ustrezno informacijo o smotrnosti in namenskosti izplačanih sredstev; zagotovi naj, da bo obveznost izvedbe revizije z opredelitvijo načina in obsega revizije ter kriterijev za presojo smotrnosti poslovanja določena tudi v predpisu, ki ureja položaj in poslovanje Agencije za radioaktivne odpadke;
- ob pripravi in potrjevanju letnega programa dela dosledno preverja, ali so dela, ki se nanašajo na predmet poslovanja Agencije za radioaktivne odpadke in jih ta namerava oddati zunanjim izvajalcem, v skladu z njeno kadrovsko razpoložljivostjo, od Agencije za radioaktivne odpadke pa zahteva natančne utemeljitve potreb za oddajo teh del zunanjim izvajalcem.

Vladi Republike Slovenije, Ministrstvu za gospodarstvo in Agenciji za radioaktivne odpadke priporočamo, naj:

- proučijo ustreznost uporabe naziva "agencija" za radioaktivne odpadke glede na njeno statusno pravno obliko organiziranosti in naloge, za izvajanje katerih je bila ustanovljena, da v prihodnje ne bi prihajalo do nepravilnega razumevanja njenih nalog in bi vplivalo na zmanjšanje tveganja nepravilne uporabe pravnih podlag, ki urejajo njeno poslovanje.

Agenciji za radioaktivne odpadke in Ministrstvu za okolje in prostor priporočamo, naj:

- pri izvedbi postopka izbire lokacije odlagališča visokoradioaktivnih odpadkov in izrabljenega jedrskega goriva na podlagi analize stroškov in koristi opredelita, do kdaj je mogoče v postopek, potem ko ta za primerne lokacije že poteka, vlagati ponudbe za nove lokacije in podrobneje opredelita postopek primerjave med lokacijami v postopku potrjevanja lokacij.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči ali drugimi državnimi organi.

Številka: 1209-3/2009/89
Ljubljana, 28. junija 2011

Dr. Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Priloge: 3

Poslano:

1. Agenciji za radioaktivne odpadke, priporočeno s povratnico;
2. Ministrstvu za gospodarstvo, priporočeno s povratnico;
3. Ministrstvu za okolje in prostor, priporočeno s povratnico;
4. Vladi Republike Slovenije, priporočeno s povratnico;

5. Martinu Novšaku, priporočeno;
6. dr. Miranu Veseliču, priporočeno;
7. mag. Andreju Vizjaku, priporočeno;
8. dr. Mateju Lahovniku, priporočeno;
9. Janezu Podobniku, priporočeno;
10. Karlu Viktorju Erjavcu, priporočeno;
11. Janezu Janši, priporočeno;
12. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
13. arhivu, tu.

8. PRILOGE

Priloga 1

Priloga 1: Kronologija dogajanj na lokaciji Čagoš v Občini Sevnica

Datum	Dejanje
4. 4. 2005	Občina Sevnica poda izjavo, da sama ne bo predlagala lokacije na svojem območju in naj lokacijo predlaga Agencija za radioaktivne odpadke. Agencija za radioaktivne odpadke je zato pričela z iskanjem območja za potencialne lokacije znotraj območja Občine Sevnica.
18. 5. 2005	Agencija za radioaktivne odpadke posreduje predlog treh potencialnih lokacij, in sicer lokacijo južno od Šmarčne, lokacijo severno od Šmarčne in lokacijo severno od Kopolja. Agencija za radioaktivne odpadke Občino Sevnica pozove, da poda mnenje o predlaganih lokacijah.
7. 6. 2005	Občina Sevnica iz nadaljnega postopka izbora lokacije izloči območje krajevne skupnosti Blanca.
10. 6. 2005	Občina Sevnica iz nadaljnega postopka izbora izloči lokaciji severno od Šmarčne in severno od Kopolja, doda pa lokacije Podgorje, Hruševaj, Čagoš in Fortuna.
Maj 2006	Občina Sevnica izstopi iz nadaljnega postopka.

Priloga 2: Kronologija pomembnejših dogajanj na lokaciji Vrbina v Občini Krško

Datum	Dejanje
29. 3. 2005	Občina Krško poda izjavo, da sama ne bo predlagala nobene lokacije na območju svoje občine. Agencija za radioaktivne odpadke je zato sama pričela z iskanjem območja za potencialne lokacije znotraj območja Občine Krško.
13. 5. 2005	Agencija za radioaktivne odpadke posreduje Občini Krško predlog treh potencialnih lokacij, in sicer za lokacijo Vrbina, lokacijo Mraševski Gaj in lokacijo Libna, in jo pozove, naj poda mnenje o ustreznosti predlaganih lokacij.
7. 6. 2005	Občina Krško poda odgovor, da je sprejemljiva le lokacija Vrbina, lokaciji Mraševski Gaj in Libna pa iz nadaljnega postopka izloči. Novih dodatnih lokacij ne predlaga.
30. 1. 2006	Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano poda Smernice za pripravo državnega lokacijskega načrta za ureditev odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov z mnenjem, da je lokacija Vrbina Krško z vidika varovanja kmetijskih zemljišč nesprejemljiva, saj posega na 18 hektarov najboljših kmetijskih zemljišč. Lokaciji Globoko v Občini Brežice in Čagoš v Občini Sevnica sta z vidika varovanja kmetijskih zemljišč in z vidika prizadetosti kmetijske proizvodnje sprejemljivi.
23. 2. 2006	Agencija Republike Slovenije za okolje je podala Smernice s področja upravljanja z vodami za pripravo državnega lokacijskega načrta za odlagališče nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov, v katerih je navedeno, da je predvidena lokacija Vrbina Krško poplavno ogrožena, zaradi česar je bila zahtevana dopolnitev projektne dokumentacije s pripravo hidrološko hidravlične presoje vodnega režima pred izgradnjo odlagališča in po njej. V projektni dokumentaciji morajo biti obdelani in ustrezno prikazani vsi ukrepi, s katerimi bodo preprečeni škodljivi vplivi na vode in vodni režim, na poplavno varnost območja, na predvidene objekte in okolje nasploh. Razvidna mora biti tudi zagotovljena stopnja poplavne varnosti vseh predvidenih objektov. Zahtevano je tudi, da mora biti kota pritličja posameznih objektov dvignjena vsaj za 0,5 metra nad maksimalno poplavno koto, s predvideno gradnjo pa se ne sme povečati poplavna ogroženost sosednjih objektov.
Od novembra 2006 do marca 2007	Opravljen so vrednotenja in primerjave variantnih rešitev, ter izdelani študije treh variantnih rešitev na lokaciji Vrbina Krško, okoljsko poročilo in posebna varnostna analiza z recenzijskima poročiloma za tri variantne rešitve na lokaciji Vrbina Krško.

Datum	Dejanje
13. 6. 2007	Ministrstvo za okolje in prostor sporoči Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, da kljub nesprejemljivosti lokacije Vrbina v Občini Krško z vidika varovanja kmetijskih zemljišč in z vidika prizadetosti kmetijske proizvodnje nadaljuje s postopkom priprave državnega prostorskega načrta, saj naj bi bil postopek priprave državnega prostorskega načrta za odlagališče nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov specifičen, ker poteka po kombiniranem postopku, ki daje večjo težo komunikaciji z lokalno skupnostjo in bistveno večjo vlogo lokalni skupnosti glede soglasja k lokaciji in izvedbi odlagališča.
Februar, marec 2008	Javna razgrnitev dopoljenega osnutka državnega prostorskega načrta; podpisanih je šest protokolov z Občino Krško.
24. 4. 2009	Ministrstvo za okolje in prostor poda vlogo na Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano in na Agencijo Republike Slovenije za okolje za pridobitev mnenja k predlogu državnega prostorskega načrta za odlagališče nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov.
22. 5. 2009	Agencija Republike Slovenije za okolje izda mnenje s področja upravljanja z vodami, v katerem ugotovi, da v predlogu državnega prostorskega načrta za odlagališče niso bile upoštevane smernice z dne 23. 2. 2006, saj iz predloga ni razvidna poplavna varnost območja pred gradnjo predvidenega kompleksa in po njej, niso upoštevane predpisane spremembe kot gradnje, niso obdelani in prikazani ukrepi za preprečevanje škodljivih vplivov na vode in vodni režim, na poplavno varnost območja in na predvidene objekte ter okolje in ni razviden način odvajanja in čiščenja tehnoloških odpadnih voda iz odlagališča. Agencija Republike Slovenije za okolje je zahtevala tudi uskladitev projektne rešitve lokacije Vrbina Krško s prostorskimi ureditvami ob gradnji Hidroelektrarne Brežice in rešitvami usmeritve cestne povezave Krško–Brežice. Agencija Republike Slovenije za okolje je izdajo pozitivnega mnenja k predlogu državnega prostorskega načrta pogojila z izvedbo navedenih ukrepov in uskladitev.
4. 6. 2009	Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano izda negativno mnenje k predlogu državnega prostorskega načrta za odlagališče nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov na lokaciji Vrbina Krško, ker pri pripravi predloga prostorskega načrta niso bile upoštevane zahteve iz smernice z dne 30. 1. 2006, saj ni bilo ustrezno proučeno, ali bi bilo mogoče nadomestiti izgubljena kmetijska zemljišča in kako.
6. 7. 2009	Občinski svet Občine Krško poda pozitivno mnenje k predlogu državnega prostorskega načrta za odlagališče nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov na lokaciji Vrbina v Občini Krško.
16. 7. 2009	Ministrstvo za okolje in prostor na Agencijo Republike Slovenije za okolje poda dopolnitev vloge za pridobitev mnenja s področja upravljanja z vodami k predlogu državnega prostorskega načrta.

Datum	Dejanje
27. 8. 2009	Ministrstvo za okolje in prostor ponovno predloži Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano v presojo izdelano Pedološko analizo in analizo onesnaženja tal na potencialni lokaciji Vrbina in Analizo posega izgradnje odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov Vrbina na kmetijsko zemljišča, ki sta bili podlaga za izdelavo okoljskega poročila in sta bili Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano posredovani že 24. 4. 2009, ter navede, da gre pri izdelavi državnega prostorskega načrta za odlagališče nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov za specifičen projekt, pri katerem je najpomembnejša družbena sprejemljivost tega objekta. Ministrstvo za okolje in prostor še poudari, da zahteve v izdanem mnenju Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano niso konkretizirane z navedbo določb predpisov, zato jih Ministrstvo za okolje in prostor kot pripravljavec državnega prostorskega načrta ni dolžno upoštevati.
11. 11. 2009	Ministrstvo za okolje in prostor ponovno pozove Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano k predložitvi mnenja k državnemu prostorskemu načrtu za odlagališče nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov, saj ga to na podlagi dopisa z 27. 8. 2009 ni podalo.
13. 12. 2009	Ministrstvo za okolje in prostor izda pozitivno mnenje v postopku celovite presoje načrtovane gradnje odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov na lokaciji Vrbina v Krškem
22. 12. 2009	Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano izda pozitivno mnenje k predlogu državnega prostorskega načrta za odlagališče nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov na lokaciji Vrbina Krško glede nadomestitve izglabljenih kmetijskih zemljišč zaradi gradnje odlagališča.
23. 12. 2009	Agencija za okolje in prostor izda pozitivno mnenje s področja upravljanja z vodami k predlogu državnega prostorskega načrta za odlagališče nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov na lokaciji Vrbina Krško.
30. 12. 2009	Vlada RS s sklepom sprejme Uredbo o državnem prostorskem načrtu za odlagališče nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov na lokaciji Vrbina v Občini Krško.

Priloga 3: Kronologija dogajanj na lokacijah v Občini Brežice

Datum	Dejanje
5. 4. 2005	Občina Brežice poda izjavo, da ne predlaga nobene lokacije na območju občine, zato je Agencija za radioaktivne odpadke sama začela iskati območja za potencialne lokacije znotraj Občine Brežice.
17. 5. 2005	Agencija za radioaktivne odpadke poda predlog za dve potencialni lokaciji v Občini Brežice, in sicer za lokacijo Globoko in za lokacijo vzhodno od kmetijskega posestva Agrarija Mali Vrh.
26. 5. 2005	Odgovor Občine Brežice, da se strinja s predlaganimi lokacijami.
17. 11. 2005	Vlada RS sprejme sklep, da se nadaljuje z deli tudi na lokaciji Globoko v Občini Brežice, ki jo je predlagala Agencija za radioaktivne odpadke.
27. 2. 2006	Podpis pogodbe o izvrševanju lokalnega partnerstva in pogodbe o nadomestilu lokalni skupnosti v skladu s programom državnega lokacijskega načrta za odlagališče nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov.
17. 8. 2006	Občinski svet Občine Brežice na podlagi zahtev Civilne iniciative umakne lokacijo Globoko iz postopka nadaljnjega umeščanja, hkrati pa sklene ostati v lokalnem partnerstvu in v sodelovanju z Agencijo za radioaktivne odpadke poiskati rešitev za prostorsko umestitev odlagališča na območju Občine Brežice, ki bo primerno oddaljeno od naselij in ki bo dolgoročno sprejemljivo za Občino Brežice in njene občane ter bo izpolnjevalo vse strokovne in varnostne zahteve, ki jih določajo predpisi in meddržavne pogodbe o nuklearni elektrarni.
od 17. 8. 2006 do 1. 2. 2007	Agencija za radioaktivne odpadke kot nadomestne lokacije za lokacijo Globoko predlaga lokaciji v Cerkljah ob Krki na levi in desni strani ceste ter lokacijo konjska farma Vita v Cundrovcu in lokacijo ob konjski farmi v Cundrovcu. Prvi dve lokaciji sta bili izločeni ob predstavitvi krajevni skupnosti, drugi dve pa ob poskusu predstavitve občinskemu vodstvu. Ob predstavitvi lokacij je prišlo tudi do protesta lokalnega prebivalstva proti umestitvi odlagališča.
1. 2. 2007	Občinski svet Občine Brežice sprejme sklep o ponovnem sodelovanju v postopku izbora lokacije za odlagališče – predlaga lokacijo Vrbina v Vaški skupnosti Gornji Lenart.
9. 7. 2007	Agencija za radioaktivne odpadke pripravi pred-primerjalno študijo za izbor dopolnilne izmed do treh potencialnih lokacij za odlagališče nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov.
23. 8. 2007	Vlada RS sprejme sklep o postopku priprave državnega prostorskega načrta za naslednjo najprimernejšo potencialno lokacijo, lokacijo Vrbino, Gornji Lenart v Občini Brežice, za katero bi se morala izdelati študija variant, v kateri se prouči vse možne variante izvedbe odlagališča na predlagani lokaciji.

Datum	Dejanje
25. 9. 2007	Pričetek izdelave predloga državnega prostorskega načrta za lokacijo s spremenjenim potekom meje glede na sprva ponujeno lokacijo ¹⁰⁵ .
13. 12. 2007	Agencija Republike Slovenije za okolje podaja smernice ¹⁰⁶ , iz katerih izhaja, da je lokacija z vidika upravljanja z vodami neprimerna, saj leži na poplavnem območju reke Save, na obširnem in srednje- do visokoizdatnem vodonosniku, in je del predvidenega retencijskega področja za hidroelektrarno Brežice.
17. 1. 2008	Sestanek nosilcev umeščanja v prostor na Ministrstvu za okolje in prostor o pridobljenih smernicah s področja upravljanja z vodami Agencije Republike Slovenije za okolje. Investitor gradnje odlagališča poda stališče, da bi ob izvedbi drugačnih tehničnih rešitev lokacija lahko pridobila oceno, da je s stališča upravljanja z vodami primerna, župan Občine Brežice meni, da je mogoče poiskati novo rešitev, koncesionar hidroelektrarn na spodnji Savo pa poda izjavo, da bodo z izgradnjo hidroelektrarne Brežice zagotovljene retencijske površine za stoletne vode. Do konca leta 2009 naj bi bil ugotovljen vpliv načrtovanih ureditev na vodni režim na mejnem profilu, vmesni rezultati pa bodo uporabljeni za načrtovanje ureditev na tem območju. Dogovorjeno je bilo, da se ne glede na vsebino pridobljenih smernic s področja upravljanja z vodami postopka priprave državnega prostorskega načrta ne ustavi, temveč se s postopkom nadaljuje. Občina Brežice in Agencija za radioaktivne odpadke preverita možnosti premika lokacije na manj neugodno mesto izven poplavnega območja ter skupaj s projektantom preverita nove tehnične rešitve na obstoječi lokaciji, ki bi bile sprejemljive z vidika poplavne varnosti in upravljanja z vodami.
od 10. 3. 2008 do 16. 9. 2008	Potek usklajevanj o možnih rešitvah; investitor gradnje odlagališča je podal predlog treh možnih podzemnih in dveh nadzemnih variant odlagališča na lokaciji Vrbina Brežice.

¹⁰⁵ Zahodna meja lokacije je bila od meje Občine Krško odmaknjena za 500 metrov, jugozahodna meja pa je bila modificirana v skladu s previdno predpostavljenim največjim možnim obsegom akumulacijskega bazena načrtovane hidroelektrarne Brežice, za katerega teče postopek izdelave državnega prostorskega načrta.

¹⁰⁶ Smernice za upravljanje z vodami, št. 35001-515/2007, 13. 12. 2007.

Datum	Dejanje
21. 10. 2008	<p>Agencija Republike Slovenije za okolje poda dopolnitve smernic in stališče, da je lokacija glede na obstoječe stanje z vidika upravljanja z vodami neprimerna, saj leži na poplavnem območju. V smernicah je ugotovljeno, da je gradnja na predvideni lokaciji v nasprotju s 86. členom Zakona o vodah¹⁰⁷, ki se nanaša na poplavno območje. S stališča ureditve akumulacijskega bazena za hidroelektrarno Brežice leži predvidena lokacija na delu predvidenega retencijskega področja in je s tem poplavno ogrožena. Možnost zmanjšanja retencijskih površin z gradnjo predvidene lokalne ceste Brežice–Krško in s tem lociranja nadzemnih objektov odlagališča za cesto tako, da jih visoka voda reke Save ne preplavi, bo podana po rezultatih hibridno-hidravličnih modelov za območje spodnje vode hidroelektrarne Krško, območja načrtovane hidroelektrarne Brežice in območja načrtovane hidroelektrarne Mokrice.</p>
12. 2. 2009	<p>Na 34. koordinacijskem sestanku v zvezi z izdelavo državnega prostorskega načrta za odlagališče so nosilci urejanja prostora sklenili, da je treba čim hitreje sklicati sestanek med predstavniki Agencije Republike Slovenije za okolje in projektanti rešitev v državnih prostorskih načrtih za hidroelektrarno Brežice in cesto Krško–Brežice ter izdelovalcem hibridno-hidravličnega modela, da bi se čim prej uskladila izhodišča glede vode za načrtovanje vseh teh ureditev. Nosilci urejanja prostora so sklenili, da do uskladitve projektnih rešitev na širšem območju hidroelektrarne Brežice in pridobitve ustreznih podatkov glede vode, koordinacijski sestanki za državni prostorski projekt za odlagališče na lokaciji Vrbina Brežice niso potrebni.</p>

¹⁰⁷ Uradni list RS, št. 67/02.



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

Enota Maribor / Maribor Office
Ulica heroja Bračiča 6, 2000 Maribor, Slovenija • tel.: +386 (0) 2 250 58 80 • fax: +386 (0) 2 250 58 96