



Брюксел, 13.6.2018г.
COM(2018) 468 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

**за оценката и изпълнението на програмите на ЕС за подпомагане на извеждането
от експлоатация на ядрени съоръжения в България, Словакия и Литва**

{SWD(2018) 344 final}

1 ВЪВЕДЕНИЕ

При присъединяването си към ЕС България, Словакия и Литва поеха ангажимент да спрат осем ядрени реактора преди края на предвидения им срок на експлоатация:

- АЕЦ „Козлодуй“ в България (блокове 1—4);
- АЕЦ „Бохунице“ в Словакия (2 блока); както и
- АЕЦ „Игналина“ в Литва (2 блока).

На свой ред ЕС се ангажира с предоставяне на финансова помощ за безопасното извеждане от експлоатация на тези реактори.

На 13 декември 2013 г. бяха приети два регламента на Съвета^{1, 2} за предоставяне на подкрепа за тези програми за извеждане от експлоатация в рамките на Многогодишната финансова рамка (МФР) 2014—2020 г., като продължение на помощта, оказвана през предишни периоди.

В настоящия доклад се представят в обобщен вид заключенията от междинните оценки по изпълнението на програмите на ЕС за подпомагане на извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения (по-нататък в текста: програмите) в България, Словакия и Литва; в него се прави и преглед на напредъка, постигнат през 2017 г. и през предходните години. Докладът е изготвен в изпълнение на задълженията за докладване по член 6 и член 9 от съответните регламенти.

По МФР 2014—2020 г. Комисията е докладвала на три пъти по този въпрос^{3,4,5}. В настоящия доклад, в изпълнение на изискванията на пътната карта⁶ за междинни оценки, се анализира и представя:

- до каква степен програмите „Козлодуй“, „Бохунице“ и „Игналина“ са постигнали зададените цели по отношение на резултати и въздействия;
- ефективността на оползотворяване на ресурсите; както и

¹ Регламент (Евратом) № 1368/2013 на Съвета от 13 декември 2013 г. за подкрепата на Съюза за програмите за подпомагане на извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения в България и Словакия и за отмяна на регламенти (Евратом) № 549/2007 и (Евратом) № 647/2010 (ОВ L 346, 20.12.2013 г., стр. 1) и поправка (ОВ L 8, 11.1.2014 г., стр. 31).

² Регламент (ЕС) № 1369/2013 на Съвета от 13 декември 2013 г. за подкрепата на Съюза за програмите за подпомагане на извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения в Литва и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1990/2006 (ОВ L 346, 20.12.2013 г., стр. 7) и поправка (ОВ L 8, 11.1.2014 г., стр. 30 и ОВ L 121, 24.4.2014 г., стр. 59).

³ Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно извършените дейности по програмата за подпомагане на извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения в България, Литва и Словакия през 2016 и предходни години — COM(2017) 328 final.

⁴ Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно извършените дейности по програмата за подпомагане на извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения в България, Литва и Словакия през 2015 и предходни години — COM(2016) 405 final.

⁵ Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно извършените дейности по програмата за подпомагане на извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения в България, Литва и Словакия през периода 2010 — 2014 г. — COM(2015) 78 final.

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

- добавената стойност за ЕС.

В съответствие с член 9 от двата регламента, в оценката се разглежда въпросът дали е необходимо изменение на конкретните цели и процедурите за изпълнение⁷, описани съответно в член 2, параграф 2 и член 7.

Важно е да се отбележи, че в настоящите регламенти обхватът на програмите се ограничава единствено до дейности по извеждане от експлоатация, като се изключват подкрепяните в предишни периоди коригиращи мерки в енергийния сектор. Този преход от финансиране на комплексен микс от енергийни проекти и проекти за извеждане от експлоатация към единно и целенасочено усилие по изпълнение на програми за извеждане от експлоатация, основаващи се на одобрени подробни планове за извеждане от експлоатация, стана основна предпоставка за по-голяма ефективност и ефикасност.

2 ЦЕЛИ

С двата регламента се преследва общата цел за подпомагане на съответните държави членки в успешното постигане на окончателното извеждане от експлоатация при спазване на най-високи стандарти на безопасност.

И в трите случая програмите са надлежно дефинирани по отношение на обхват, бюджет и планиране, със заложи дати за приключване след настоящия период на финансиране. Погребването на отработеното гориво и радиоактивните отпадъци в дълбоки геоложки хранилища не се разглежда в програмите, а всяка държава членка разработва този въпрос в своята национална програма за управление на отработено гориво и радиоактивни отпадъци, както се изисква от съответната директива^{8,9}.

Регламентите задават също така и конкретните цели:

Всичките три програми

- осъществяване на демонтаж в турбинните зали и спомагателните сгради;
- безопасно управление на отпадъците в резултат на извеждането от експлоатация в съответствие с подробни планове за управление на отпадъците.

Програми „Козлодуй“ и „Бохунице“

- демонтиране на големи компоненти и оборудване в реакторните сгради.

⁷ Решение за изпълнение на Комисията от 7.8.2014 г. относно правилата за прилагане на програмите за подпомагане на извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения в България, Литва и Словакия за периода 2014—2020 г. — С(2014) 5449 final.

⁸ Директива 2011/70/Евратом на Съвета от 19 юли 2011 г. за създаване на рамка на Общността за отговорно и безопасно управление на отработено гориво и радиоактивни отпадъци, ОВ L 199, 2.8.2011 г., стр. 48–56.

⁹ Доклад на Комисията до Съвета и Европейския парламент относно напредъка в прилагането на Директива 2011/70/Евратом на Съвета, инвентар на радиоактивните отпадъци и отработеното гориво на територията на Общността и прогнози за бъдещето — С(2017) 236 final.

Програма „Игналина“

- изваждане на горивото от активната зона на реактора на блок 2 и басейните за отработено гориво на блокове 1 и 2 към сухото хранилище за отработено гориво;
- безопасна поддръжка на реакторните блокове.

С процедурите за изпълнение⁷ се установяват базови линии за всяка програма за изваждане от експлоатация до постигане на съответната крайна цел, като се задават конкретни целеви стойности за всяка специфична цел.

3 ИНСТРУМЕНТИ

Междинната оценка на Комисията се основава главно на:

- (1) Външно изследване¹⁰, осъществено през 2017 г., включващо задълбочено проучване по документи, събеседвания с целеви групи от заинтересовани лица, посещения на място, анализ на обществената консултация и допълнителна целева консултация, сравнителен анализ със сравними инструменти и експертна комисия.
- (2) Външно проучване¹¹, извършено през 2016 г., включващо оценка на съвкупните прогнозни разходи по програмите, цялостна оценка на риска, анализ на националните средства и други източници и анализ на надеждността на националните бюджети.
- (3) Тематична проверка на процедурите за възлагане на обществени поръчки, извършена от външен изпълнител.
- (4) Вътрешната оценка на резултатите от периодичното наблюдение, извършвано от Комисията, и на предоставената от заинтересованите страни документация.
- (5) Специалният доклад¹² на Европейската сметна палата.

¹⁰ „Support to the mid-term evaluation of the Nuclear Decommissioning Assistance Programmes“ Final report („Подкрепа за междинната оценка на изпълнението на програмите за подпомагане на изваждането от експлоатация на ядрени съоръжения“, Окончателен доклад), ЕУ, 2017 г.

¹¹ „Програма за подпомагане на изваждането от експлоатация на ядрени съоръжения (ППИЕЯС) — оценка на устойчивостта на финансовите планове предвид икономическото, финансовото и бюджетното състояние на всяка отделна държава членка и на целесъобразността и осъществимостта на подробните планове за изваждане от експлоатация“ (Nuclear Decommissioning Assistance Programme (NDAP) — Assessment of the robustness of the financing plans considering the economic-financial-budgetary situation in each concerned Member State and of the relevance and feasibility of the detailed decommissioning plans), Deloitte, NucAdvisor, VVA Europe. Проучване, изготвено за ГД „Енергетика“ на Европейската комисия, 2016 г.

¹² Специален доклад № 22/2016 на Европейската сметна палата, озаглавен „Програми на ЕС за подпомагане на изваждането от експлоатация на ядрени съоръжения в Литва, България и Словакия: постигнат е известен напредък след 2011 г., но предстоят сериозни предизвикателства.“

4 ОЦЕНКА НА УМЕСТНОСТТА, СЪГЛАСУВАНОСТТА, ЕФЕКТИВНОСТТА, ЕФИКАСНОСТТА И ДОБАВЕНАТА СТОЙНОСТ ЗА ЕС

С настоящия доклад се оценява дали програмите постигат поставените цели, като се съдържат и препоръки за подобряване на тяхното изпълнение. Докладът се придружава от работен документ на службите на Комисията, предоставящ фактическа информация и анализ.

Операторите по извеждане от експлоатация са изцяло ангажирани в дейностите по извеждане от експлоатация. Най-напреднала е Словакия, която в момента извършва дейности по демонтиране и деконтаминиране в реакторната сграда на обект „Бохунице“. Дейностите по демонтиране и деконтаминиране са в напреднала фаза и на обектите „Козлодуй“ и „Игналина“. Освен това сериозен напредък бележи и основният свързан с безопасността проект в Литва — изваждането на отработеното ядрено гориво от реактора RBMK (подобен на използвания в Чернобил). Изваждането на горивото от активната зона на реактора на блок 2 приключи на 25 февруари 2018 г. (т.е. 15 месеца предсрочно).

С предоставеното по настоящата МФР финансиране програмите бележат напредък към постигането на конкретните цели на регламентите. По време на дейностите по наблюдение се констатира ясна тенденция към подобряване на ефективността, което се потвърждава и от независими експерти. В някои области рискът от забавяне изисква допълнителни мерки за смекчаване и контрол.

Оценката е извършена по пет основни критерия: значение, съгласуваност, ефективност, ефикасност и добавена стойност за ЕС.

Значение

- (1) По отношение на МФР за периода 2014—2020 г. общите и конкретните цели на програмите запазват в голяма степен значението си в отговор на нуждите, посочени при изготвяне на МФР (т.е. напредък в необратимото извеждане от експлоатация и постигане на по-висока степен на безопасност).

Съгласуваност

- (2) Регламентите са съгласувани с политиките на ЕС, насочени към постигане на най-високото равнище на ядрена безопасност. Правното основание на програмите е разработено да съответства изцяло на правните стандарти на Договора за Евратом, по-конкретно в областта на ядрената безопасност^{13,14} и управлението на отработеното гориво и радиоактивните отпадъци⁸. Това не засяга извънредния характер на финансирането от ЕС, което е резултат от специфичните исторически събития, залегнали в основата на неговите

¹³ Директива 2009/71/Евратом на Съвета от 25 юни 2009 г. за установяване на общностна рамка за ядрената безопасност на ядрените инсталации, ОВ L 172, 2.7.2009 г., стр. 18—22.

¹⁴ Директива 2014/87/Евратом на Съвета от 8 юли 2014 г. за изменение на Директива 2009/71/Евратом за установяване на общностна рамка за ядрената безопасност на ядрените инсталации, ОВ L 219, 25.7.2014 г., стр. 42—52.

програми. Подпомагането от ЕС осигури изпълнението на стратегии за незабавно демонтиране, като спомогна за по-бързото понижаване на равнището на радиологична опасност, предотвратявайки предаването на ненужна тежест на идните поколения, като същевременно бяха покрити отчасти и отговорностите на държавите членки.

- (3) Изпълнявайки предварителните условия, държавите членки зададоха и обхвата на програмите. В резултат дългосрочното управление на отработеното гориво и на отпадъците с висока радиоактивност бе изрично изключено от обхвата на програмите и остава в рамките на финансовите отговорности на държавите членки в съответствие с Директива 2011/70/Евратом на Съвета.
- (4) Програмите са съгласувани и с политиките на ЕС в области като опазването на околната среда и социалната защита.

Ефективност

- (5) Към днешна дата има постигнат напредък по всичките три програми, като са успешно решени и някои отдавнашни проблеми, наследени от предходната финансова рамка. Основни инфраструктури за управление на отработено гориво и радиоактивни отпадъци вече започнаха да функционират или се намират в последните етапи преди пускането си в експлоатация, с което се дава нов тласък на дейностите по извеждане от експлоатация.
- (6) На всичките три обекта се наблюдава добър напредък на дейностите по демонтиране и деконтаминиране в турбинните отделения и спомагателните сгради. Операторите по извеждане от експлоатация се справиха успешно с идентифицирането и отстраняването на затрудненията в процесите.
- (7) Постигнат е напредък в дейностите по демонтиране и деконтаминиране в реакторните сгради (контролираната зона) и на трите обекта съгласно съответните графици за изпълнение и дати за приключване на програмите.
- (8) Основните продукти от програмите за извеждане от експлоатация са материали, подлежащи на повторна употреба или на рециклиране, и обработени радиоактивни отпадъци, подлежащи на временно съхранение (в междинно хранилище за отпадъци) или на погребване. И при трите програми тези продукти се оказаха в по-малки от планираните към днешна дата количества по следните причини: i) завишаване на целевите стойности в резултат от присъща несигурност в характеристиките на централите; ii) по-малко материали, подадени към съоръженията за управление на отпадъци от дейностите по демонтиране; и iii) технически трудности, свързани с конкретни унаследени потоци на движение на отпадъците. Независимо от това процесите на управление на отпадъците се оказаха общо взето годни за осигуряване на необходимата производителност при най-високи стандарти на безопасност.

Ефикасност

- (9) В началото на текущата МФР трите държави членки приеха подробни планове за извеждане от експлоатация в изпълнение на предварителните

условия. За целта цялостните прогнозни разходи по програмите бяха включени и актуализирани с оглед на предишните проблеми. През 2016 г. Комисията финализира своята оценка на тези нови планове, като заключи, че те са пълни, адекватни и всеобхватни и че цялостните прогнозни разходи са в общи линии целесъобразни — както се потвърждава и от резултатите на независимата проверка¹¹ — при условие че непредвидените разходи бъдат увеличени до равнище от 16 %. Ето защо, с оглед наблюдение на икономическата ефективност, ясно са зададени както границите на обхвата на подпомагането от ЕС, така и базовите стойности на разходите.

- (10) Анализът показва, че програмите като цяло се изпълняват по икономически ефективен начин при сегашната финансова рамка, и че процесът на програмиране се отличава с много по-високо равнище на зрялост.
- (11) Финансовите сравнителни анализи на дейностите по извеждане от експлоатация си остават трудна задача навсякъде по света. Това ограничение се отразява в трудностите при сравняване на трите програми както помежду им, така и с други програми за извеждане от експлоатация, въпреки използването на Международната система за прогнозиране на разходите по извеждане от експлоатация¹⁵.
- (12) Анализът посочва също и основните фактори, влияещи върху икономическата ефективност:
 - Управлението на програмите в сила от 2014 г. пое курс към увеличаване на икономическата ефективност, върху която положително въздействие имат и организационните промени.
 - Смята се, че увеличените равнища на националните вноски способстват за по-голяма отчетност и икономическа заинтересованост от страна на държавите членки. Същевременно няма доказателства, че по-високият дял на националните вноски на равнище отделни проекти съответства на по-добра ефективност на работата.
 - Своевременното изпълнение е ключът към икономическата ефективност. Отстраняването на наследените от предходната финансова рамка пречки и наваксването, където това е възможно, на натрупаните изоставания, допринесе за икономическата ефективност (напр. за решаване на дългогодишни договорно-правни спорове в „Игналина“). Освен това методиката за управление на придобитата стойност¹⁶ и наборът от ключови показатели за изпълнението предоставиха на заинтересованите страни по програмите нужния инструментариум за прогнозиране на въздействието от изоставанията с перспектива за ограничаване или избягване на негативните последици за разходите (вж. например информационното каре за програмата „Бохунице“).

¹⁵ „Международна система за прогнозиране на разходите по извеждане от експлоатация (ISDC) на ядрени съоръжения, ОИСР, 2012 г., NEA № 7088.

¹⁶ Мярка за постигнат напредък, определяща стойността на извършената работа, изразена чрез заделения за целта бюджет.

- Цената на труда е съществен и, по своята същност, зависещ от времето компонент на разходите за извеждане от експлоатация. Когато работата се извършва основно от персонала на операторите по извеждане от експлоатация, натрупаните изоставания може да имат отражение върху разходите, особено когато засягат „критичния път“ на графика за изпълнение на програмата, т.е. датата за приключването ѝ. За ограничаване на този риск стратегиите за търсене на външни изпълнители предоставят достатъчна гъвкавост за адаптиране на усилията и нуждите. Изпълнението на такива стратегии е добре развито в „Бохунице“ и напредва в „Игналина“, където през 2017 г. бе приет структуриран план за производство или закупуване).
- От друга страна, използването на персонал от централата (нает на работа през експлоатационния живот на реакторите) е добра практика за управление на знанията, доколкото осигурява предаване на необходимия опит с цел съкращаване на срока за изпълнение. Същевременно тази практика носи със себе си риска от завишена численост на персонала и намаляване на гъвкавостта на организацията, особено при липса на алтернативни възможности.
- В процеса на извеждане от експлоатация остават някои вътрешно присъщи технически трудности, а пазарът на услуги по извеждане от експлоатация се намира все още във фаза на първоначално развитие. Това води до случаи на временни неуспехи сред изпълнителите.
- Наблюдават се увеличения в разходите във връзка с изменения в законодателството, а забавянията са се увеличили и в трите държави в хода на процедурите на одобрение от регулаторните органи. Решенията, свързани с безопасността в ядрения сектор, трябва да се вземат независимо от конкретни икономически фактори; ето защо операторите по извеждането от експлоатация следва да взаимодействат с регулаторните органи, за да предвидят такива развития в регулаторната област, както и да отчитат надлежно регулаторните процеси при проектното планиране. Докато в Литва и Словакия са набелязани някои добри практики, този проблем оказва въздействие върху програмата „Козлодуй“.
- Като се има предвид, че едва 3 от над 90-те реактора, спрени в Европа, са изцяло изведени от експлоатация, първоначално програмите трябваше да се стремят към увеличаване на своята ефективност, учейки се „в движение“. В този смисъл обменът на знания между трите програми се очерта като основен инструмент за постигане на ефективност през текущата МФР. Комисията непрекъснато приканва заинтересованите страни към споделяне на добри практики, и по-конкретно между Словакия и България, поради сходствата в техните централи (реактори ВВЕР).

Добавена стойност за ЕС

- (13) Както сочи натрупаният опит, добавената стойност на програмите естествено намалява с напредването на тяхното изпълнение. От самото начало на изпълнение на програмите тяхната добавена стойност се представя като ядрена безопасност и облекчаване на финансовата тежест.

- Очакваният недостиг на финансиране в България и Словакия след 2020 г. не застрашава приключването на програмите до предвидените крайни срокове.
 - В Литва недостигът на финансиране след 2020 г. също намалява благодарение на допълнителните ангажменти, поети от държавата. Въпреки това недостигът остава съществен (1,331 милиарда евро).
 - Макар че икономиките на трите държави членки очевидно са в състояние да посрещнат нуждите от финансиране чрез заделяне на национални финансови ресурси, последиците от това ще бъдат по-съществени за Литва (0,3 %—0,5 % от държавния ѝ бюджет на годишна база).
 - Програмите допринесоха за съществено снижаване на равнището на радиологична опасност и риск за населението. В Словакия и България са премахнати най-важните рискове, свързани с ядрената безопасност. В Литва изваждането на отработеното гориво от реакторните сгради продължава, като до края на процеса (планиран да приключи до 2022 г., но финансиран по текущата МФР) остатъчната радиологична опасност ще бъде значително отслабена, като ще се проявява главно в облъчените графитни активни зони.
- (14) Атомната енергетика на ЕС категорично навлиза в нова фаза, която се характеризира със засилена дейност в края на жизнения цикъл. Същевременно по-значителен напредък е постигнат само по няколко програми за извеждане от експлоатация, в това число програмите „Козлодуй“, „Игналина“ и „Бохунице“. Ето защо по всичко изглежда, че индустрията по извеждане от експлоатация на ядрени мощности още не е достигнала пълна зрялост. В този контекст подкрепата на ЕС за програмите за извеждане от експлоатация в България, Словакия и Литва създава допълнителна стойност във вид на информация и експертни познания за индустрията по извеждане от експлоатация на ядрени мощности на целия ЕС. Ето защо аспектите за обмен на знания и капитализация на програмите служат като основа за по-нататъшното създаване на добавена стойност за ЕС, с което се увеличава ядрената безопасност. Този процес може да бъде използван и по-нататък при управление на облъчения графит, което е технически трудно осъществимо навсякъде по света¹⁷.

¹⁷ Досега не са демонтирани реактори с графитна активна зона, макар голям брой такива реактори да бяха затворени преди няколко години. Освен Литва, и други държави членки трябва да стартират такива проекти, тъй като притежават съществени количества облъчен графит: Обединено кралство (86 000 т), Франция (23 000 т), Литва (3 800 т), Испания (3 700 т), Италия (3 000 т), Белгия (2 500 т), Германия (2 000 т).

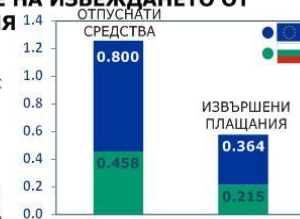
ПРОГРАМА „КОЗЛОДУЙ“ (ВГ) — декември 2017 г.

ВИД НА РЕАКТОРА
VVER440/230
4 БЛОКА

СПИРАНЕ
2002
2006 **КРАЙНА ДАТА**
2030

ФИНАНСИРАНЕ НА ИЗВЕЖДАНЕТО ОТ ЕКСПЛОАТАЦИЯ
МЛРД. ЕВРО

НАЦИОНАЛНА ВНОСКА СПРЯМО ЕАС
34%
НЕДОСТИГ НА ФИНАНСИРАНЕ
0.092



ВАС
БЮДЖЕТ ПРИ ПРИКЛЮЧВАНЕ
МЛРД. ЕВРО

1.107

ОТКЛОНЕНИЯ В СТОЙНОСТТА НА ПРОЕКТА
МЛН. ЕВРО



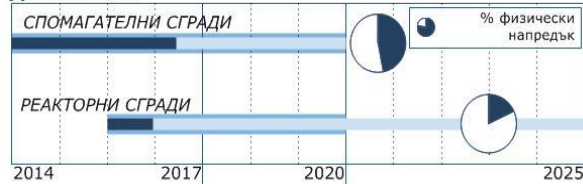
ЕАС
ПРОГНОЗНИ РАЗХОДИ ПРИ ПРИКЛЮЧВАНЕ
МЛРД. ЕВРО

1.358

НЕПРЕДВИДЕНИ РАЗХОДИ
МЛРД. ЕВРО

0.096, 14%

ПОСТАВЕНИ ЦЕЛИ / ОСНОВНИ ПОСТИЖЕНИЯ
ДЕМОНТАЖ



УПРАВЛЕНИЕ НА ПРИДОБИТАТА СТОЙНОСТ
ПРИДОБИТА СТОЙНОСТ СПРЯМО БАЗОВАТА ЛИНИЯ, МЛРД. ЕВРО



ПАКЕТИ РАДИОАКТИВНИ ОТПАДЪЦИ

264

ОСВОБОДЕНИ МАТЕРИАЛИ ТОНА

20186

ТРЕТИРАНЕ НА ОТПАДЪЦИ ВИСОК ФАКТОР НА НАМАЛЯВАНЕ НА ОБЕМА С ПЛАЗМЕНА ТЕХНОЛОГИЯ

SPI
ИНДЕКС НА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ГРАФИКА



СРІ
ИНДЕКС НА УСВОЯВАНЕ



През 2017 г. програмата „Козлодуй“ премина тригодишно преразглеждане в съответствие с изискванията на националното законодателство и добрите практики. Според наличната понастоящем информация прогнозните разходи при приключване¹⁸ трябва да бъдат увеличени с 23%. С увеличаването на националните вноски от държавата членка, нуждите от финансиране след 2020 г. понастоящем възлизат на 92 млн. евро. Във всеки случай заделените средства осигуряват ефективното и ефикасно постигане на целите на програмата, заложи в МФР 2014—2020 г.

Дейностите по демонтиране и деконтаминиране в турбинните зали и в спомагателните сгради напредват добре, като се очаква да приключат до 2020 г.

Важно постижение е монтирането на най-съвременен съоръжение за намаляване на обема на радиоактивните отпадъци, осигуряващо изключително висока ефективност в сравнение с подобни съоръжения в ЕС.

През текущата МФР натрупаните изоставания по програмата „Козлодуй“ (вж. придобита стойност спрямо базова линия или индекс на изпълнение на графика) към момента не се отразяват на критичния път (т.е. на датата на приключване). Проектът за демонтиране на активните зони на реакторите, обаче, се намира в подготвителна фаза, така че остава неясно до каква степен програмата „Козлодуй“ ще отбележи напредък към постигането на тази цел през 2020 г.

¹⁸ Прогнозните разходи при приключване са очакваните общи разходи по завършване на дейностите по програмата, изчислени на базата на изпълнението към днешна дата. Бюджетът при приключване е общата планирана стойност на програмата (базова линия).

ПРОГРАМА „БОХУНИЦЕ“ (СК) — декември 2017 г.

ВИД НА РЕАКТОРА
VVER440/230
2 БЛОКА

СПИРАНЕ
2006
2008
КРАЙНА ДАТА
2025

ФИНАНСИРАНЕ НА ИЗВЕЖДАНЕТО ОТ



ВАС
БЮДЖЕТ ПРИ ПРИКЛЮЧВАНЕ
МЛРД. ЕВРО

1.245

ЕАС
ПРОГНОЗНИ РАЗХОДИ ПРИ ПРИКЛЮЧВАНЕ
МЛРД. ЕВРО

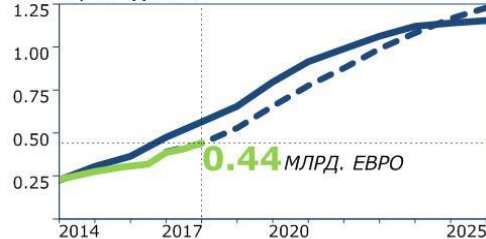
1.238

ОТКЛОНЕНИЯ В СТОЙНОСТТА
НА ПРОЕКТА
МЛН. ЕВРО

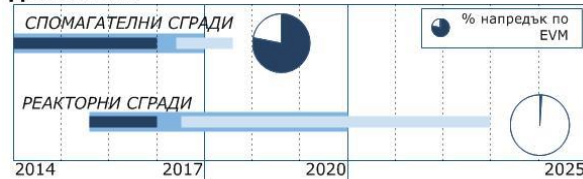


НЕПРЕДВИДЕНИ РАЗХОДИ
МЛРД. ЕВРО
0.110 99,99 %
15% доверителна
вероятност

УПРАВЛЕНИЕ НА ПРИДОБИТАТА СТОЙНОСТ
ПРИДОБИТА СТОЙНОСТ СПРЯМО БАЗОВАТА
ЛИНИЯ, МЛРД. ЕВРО



ПОСТАВЕНИ ЦЕЛИ / ОСНОВНИ ПОСТИЖЕНИЯ
ДЕМОНТАЖ



ПАКЕТИ
РАДИОАКТИВНИ
ОТПАДЪЦИ

536

ОСВОБОДЕНИ
МАТЕРИАЛИ
ТОНА

86122

ДЕКОНТАМИНИРАНЕ —
ОПТИМИЗАЦИЯ НА
ПЕРСОНАЛ ЗА
ДЕМОНТИРАНЕ НА
РЕАКТОРИТЕ

300
30

SPI
ИНДЕКС НА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА
ГРАФИКА



CPI
ИНДЕКС НА УСВОЯВАНЕ



Програмата „Бохунице“ е достигнала висока степен на зрялост: прогнозните разходи при приключване за цялата програма показват лек спад, като са подпомогнати с актуален план за овладяване на рискове и непредвидени ситуации; това осигурява висока степен на доверие в прогнозните разходи. Балансът на измененията в прогнозните разходи на проектно равнище показва също така, че първоначалните съвкупни прогнозни разходи са били надлежно изчислени, въпреки присъщата несигурност на подобни комплексни програми.

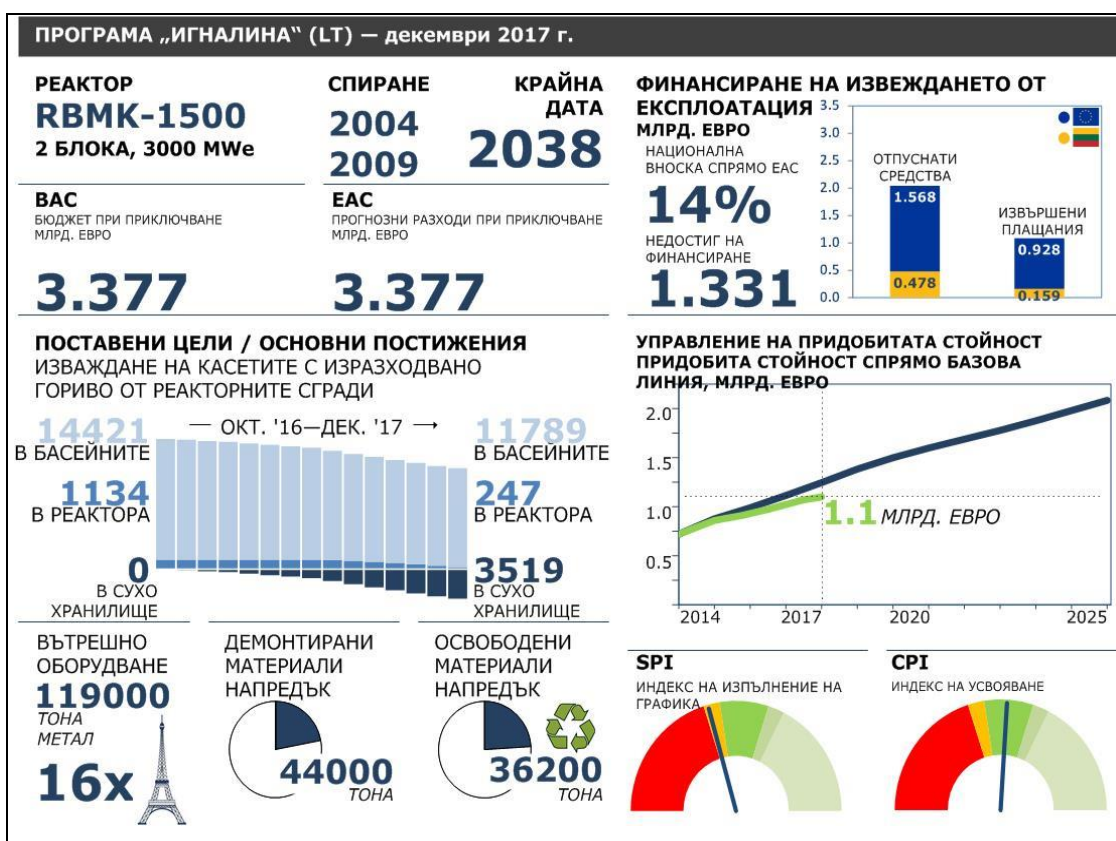
Дейностите по демонтиране и деконтаминиране в турбинните зали и спомагателните сгради постепенно приключват; последната задача, т.е. демонтирането на охлаждащите кули (вж. снимка към ноември 2017 г.), показва значителен напредък и ще бъде завършена през 2018 г.



Въпреки възникналите на по-ранен етап технически предизвикателства съществена дейност по демонтиране и деконтаминиране е извършена и в реакторната сграда. Както вече беше посочено в предишни съобщения³, при деконтаминирането на топлоносителя на първия контур на реактора имаше известно забавяне, което би могло да повлияе върху датата на приключване на извеждането от експлоатация. Структурата на управление обаче се оказва подходяща за осигуряване на ефективност и ефикасност благодарение на ранното откриване на проблеми (чрез наблюдение, ключови показатели за изпълнение и управление на придобитата стойност) и своевременно набелязване на коригиращи мерки. В резултат на това дейността беше възобновена и операторът по извеждането от експлоатация преразглежда заключителните фази от програмата, с което бяха избегнати последиците за нейното времетраене; първоначално заложената крайна дата (2025 г.) понастоящем се потвърждава. Това е отразено в параметрите и

индексите на придобитата стойност (пунктираната линия очертава новата базова линия и се основава на обединяването на трите предстоящи проекта за окончателно извеждане от експлоатация).

Към днешна дата охладителните контури на реакторите са изцяло деконтаминирани. Този процес означаваше, че за демонтирането на реакторите е ангажиран по-малко персонал, както и че датата на приключване на програмата през 2025 г. ще бъде спазена.



Предвид вида на реактора, програмата „Игналина“ представлява първо по рода си предизвикателство. Бюджетните прогнози при приключване на програмата остават стабилни от 2014 г. насам. Недостигът на финансиране след 2020 г. е намален след заявената от литовското правителство политическа ангажираност за поддържане на 14 % минимално равнище на националните вноски за цялото времетраене на програмата. Заделените към момента средства осигуряват ефективното и ефикасно постигане на целите на програмата, заложен в МФР 2014—2020 г.



Главното постижение е извеждането на отработеното ядрено гориво от реакторните сгради. Процесът започна през четвъртото тримесечие на 2016 г. и напредва по план; може да бъде приключен предсрочно, без това да застрашава експлоатационната безопасност. На снимката са показани касетите с отработено гориво, складирани в новото хранилище за временно съхранение към октомври 2017 г.

Дейностите по демонтиране и деконтаминиране

в турбинните зали и спомагателните сгради напредват успешно. Демонтирани са големи обеми оборудване, като се използват в максимална степен всякакви възможности за повторна употреба и рециклиране.

През текущата МФР натрупаните изоставания по програмата „Игналина“ (вж. придобита стойност спрямо базова линия или индекс на изпълнение на графика) към момента не се отразяват на критичния път (т.е. на датата на приключване). Същевременно проектът за демонтиране на активните зони на реакторите се намира в подготвителна фаза и представлява риск за своевременното протичане на програмата след 2020 г.

5 ОЦЕНКА НА УПРАВЛЕНИЕТО

Структурата на управление осигурява ефективното и ефикасно изпълнение на програмите. Сред основните фактори за успех са ясно определените функции и отговорности, както и усъвършенстваната рамка за наблюдение.

Функции и отговорности

Всяка държава членка е посочила координатор на програмата (заместник-министър, държавен секретар), отговарящ за програмиране, координиране и наблюдение на изпълнението на програмата за извеждане от експлоатация. По този начин се осигурява цялостен контрол на програмите на национално равнище и се подобрява достъпът на Комисията до информация при изпълнение на надзорните ѝ функции.

В анализа се набелязват и области, изискващи по-нататъшно подобрене:

- засилено участие на държавите членки като финансово заинтересовани страни с оглед на по-силната ангажираност и по-голямата отговорност на операторите по извеждане от експлоатация;
- своевременността на годишния цикъл на програмиране/докладване следва да се засили чрез оптимизиране на процедурите.

Рамка за наблюдение

За всяка държава членка са създадени комитети по наблюдение и докладване, председателствани съвместно от представител на Комисията и от програмните координатори. Комитетите разполагат с набор от ключови показатели за изпълнение и подробно разписани целеви равнища, за да могат да направляват програмите чрез надлежно обезпечен с информация процес на оценяване и вземане на решения. Подробните цели и показатели (предложени от трите държави членки и одобрени от Комисията⁷) предоставят количествена информация за измерване на напредъка към постигане на конкретните цели, заложи в регламентите. Освен това методиката за управление на придобитата стойност повишава способността на Комисията да наблюдава ефективността и ефикасността, което пренася положителния ефект надолу по веригата до национално равнище.

Анализът на оценката вече дава възможност за преразглеждане на показателите за изпълнение с цел:

- отчитане на постигнатото и преформулиране на показателите по такъв начин, че да отразяват действителния напредък през бъдещите периоди;
- по-лесното сравняване на изпълнението на отделните програми; както и
- осигуряване на ефективно наблюдение до приключване на финансираните през настоящия период многогодишни проекти.

Съфинансиране

Правното основание за финансовото подпомагане от ЕС не определя дължимото равнище на националните вноски. В резултат от това практиката на съфинансиране продължава в съответствие с предприсъединителните

договорености. Макар този подход да поражда известна несигурност, при текущата финансова рамка равнищата на националните вноски се увеличиха до сумите, отразени в таблици 1 и 2. В тях са посочени извършените плащания и учредените фондове, натрупани от началото на програмата за подпомагане на извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения.

Националните вноски по принцип са в рамките, определени по Европейски структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ). Освен това данните от анализа не показват, че по-високият дял на националните вноски на равнище отделни проекти би довел до по-добра ефективност на работата. В този контекст се оказва, че истинският проблем не е в равнището на националните вноски, а по-скоро в общото схващане, че програмите по своята същност са с отворен край. Тай като установяването на базови линии определя обхвата, времето и разходите по програмите, ключът към постигане на подходящо равнище на ангажираност е в цялостното прехвърляне на държавите членки бенефициери на рисковете, свързани с управлението на проекта (т.е. увеличение на прогнозните разходи по проекта и изоставания в изпълнението).

Таблица 1 — Извършени плащания (до крайни бенефициери) към 31.12.2017 г. (млн. евро)

	Държава членка	ЕС*
„Козлодуй“	215 (37 %)	364 (63 %)
„Бохунице“	185 (44 %)	240 (56 %)
„Игналина“	159 (15 %)	928 (85 %)

* Включва вноски от други донори.

Източник: Мониторингови доклади, ЕБВР, ЦАУП

Таблица 2 — Учредени фондове (извършени плащания плюс заделени средства) към 31.12.2017 г. (млн. евро)

	Държава членка	ЕС*
„Козлодуй“	458	800
„Бохунице“	476	681
„Игналина“	478	1568

* Включва вноски от други донори.

Източник: Мониторингови доклади, Годишни работни програми, ЕБВР, ЦАУП

Референтен показател

В рамките на сравнителния анализ бяха подбрани три сравнителни инструмента: Механизмът за свързване на Европа, механизмът за предоставяне на помощ за бюджетна подкрепа и големи проекти по ЕСИФ. По отношение на програмите избраният референтен показател включва проекти с висока степен на сложност и техническа иновация, при които са налице много различни системи на ръководство и управление. Сравнителният анализ доведе до следните констатации:

- Рамката за наблюдение на изпълнението на програмите като цяло съответства на най-добрите практики, по-конкретно практики, приложими при операции за бюджетна подкрепа.
- Всички инструменти се стремят към осигуряване на силна национална ангажираност за изпълнението на проекти чрез ранно включване и активно участие на държавата членка.
- Два от сравнителните инструменти имат ясно дефинирана рамка за съфинансиране, с ясно определени в правното основание проценти на съфинансиране от ЕС и срокове за извършване на плащанията с цел предотвратяване на забавяния.
- Всички референтни показатели предлагат многогодишна, а не едногодишна, рамка за програмиране.

7 ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В съответствие с очакванията, заложи в текущата МФР, България, Словакия и Литва са постигнали ефективен и ефикасен напредък в извеждането от експлоатация на своите реактори. Страните са срещали затруднения и временни неуспехи, дължащи се на сложността на програмите, макар системата на управление все повече да доказва способността си да се справя с тях. Пречките от предишната финансова рамка са отстранени, а пренесените от нея изоставания са наваксани, доколкото е възможно.

Изготвянето и одобряването на съответните планове за извеждане от експлоатация през 2014 г. беше важен етап, определящ границите на програмите за помощ, като в крайна сметка бяха установени финансовите нужди до окончателното извеждане от експлоатация. На междинния етап тези нужди бяха потвърдени за програмите „Бохунице“ и „Игналина“; за програмата „Козлодуй“ текущото преразглеждане на плана за извеждане от експлоатация може да доведе до увеличение на прогнозните разходи след 2020 г.

Освен това подробно разписаните цели и показатели за изпълнение са поставили добра основа за измерване на напредъка към постигането на конкретните цели. Анализът обаче показва и че би било подходящо тези показатели за изпълнение да бъдат преформулирани, за да осигурят по-нататъшно ефективно наблюдение и възможност за сравнение между програмите.

Не е необходимо допълнително финансиране по МФР 2014—2020 г. Набирането на необходимите допълнителни средства в дългосрочен план (след 2020 г.) по програмата „Игналина“ обаче изисква внимателно наблюдение в Литва.

Равнищата на националните вноски изглеждат подходящи за поддържане на добра ефективност; тези равнища, обаче, не са посочени в правното основание, което създава остатъчна несигурност. Увеличаването на националните вноски спрямо тези от ЕС и определянето на ясна и формализирана рамка за „съфинансиране“ (било то на програмно или на проектно равнище) най-вероятно ще продължи да способства за засилване на националната ангажираност и на стремежа към икономии от страна на бенефициерите. Освен това изричното прехвърляне на рисковете (от преразходи, закъснения) към съответните държави членки ще има по-голям ефект в сегашния контекст.

Анализът показва също, че в резултат от финансирането от ЕС по текущата МФР ще бъде постигнато значително подобряване на равнищата на безопасност. Основните очаквани стъпки в тази област са следните:

- в България: стабилен напредък в изграждането на национално хранилище за погребване, управление на наследените ядрени отпадъци и начало на мащабни дейности по демонтиране и деконтаминиране в сградата на реактора;
- в Словакия: окончателно демонтиране на активните зони на реакторите;
- в Литва: стабилен напредък в изваждането на горивото и подготовка за демонтирането на облъчената графитна активна зона, което е единствен по рода си проект от безпрецедентен мащаб.
- На основание на резултатите от оценката Комисията счита, че тези мерки не бива да бъдат изменяни или преустановявани в текущата МФР. Конкретните цели (член 2 параграф 2 от регламентите) остават в сила, докато процедурите за изпълнение е желателно да бъдат преразгледани в духа на извлечените поуки. Всички такива актуализации следва да се стремят към укрепване ролята на комитетите по наблюдение и на координатора на програмата, както и към по-нататъшно усъвършенстване на системата на управление чрез оптимизиране на цикъла на управление на програмата, прецизиране на съдържанието на програмните и мониторингови документи и актуализация и фокусиране на целите и показателите за многогодишни мерки, продължаващи след 2020 г.