BG 2016 № 22

Специален доклад

Програми на ЕС за подпомагане на извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения в Литва, България и Словакия: постигнат е известен напредък след 2011 г., но предстоят сериозни предизвикателства

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1
За запитвания: eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx
Уебсайт: eca.europa.eu
Туитър: @EUAuditorsECA

Допълнителна информация за Европейския съюз можете да намерите в интернет (http://europa.eu).

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2016 г.

Print	ISBN 978-92-872-5470-2	ISSN 1831-0974	doi:10.2865/98293	QJ-AB-16-020-BG-C
PDF	ISBN 978-92-872-5472-6	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/91271	QJ-AB-16-020-BG-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5511-2	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/376473	QJ-AB-16-020-BG-E

© Европейски съюз, 2016 г.
Възпроизвеждането е разрешено при посочване на източника.
За всяко използване или възпроизвеждане на фигури 1, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 и на фигурата от приложение VII, трябва да бъде искано разрешение директно от притежателя на авторските права.

BG 2016 № 22

Специален доклад

Програми на ЕС за подпомагане на извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения в Литва, България и Словакия: постигнат е известен напредък след 2011 г., но предстоят сериозни предизвикателства

(съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС)

Одитен екип

02

Специалните доклади на ЕСП представят резултатите от извършени от нея одити на изпълнението или на съответствието по конкретни бюджетни области или теми на управлението. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществения интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав II, с ръководител Henri Grethen, член на ЕСП. Този състав е специализиран в областите на разходи, свързани със структурните политики, транспорта и енергетиката. Одитът беше ръководен от докладващия член на ЕСП Phil Wynn Owen със съдействието на одитен екип от Одитен състав II.

Съдържание

Точки

Речник на термините

Съкращения

I—X **Кратко изложение**

1—28 **Въведение**

4—10 Програми на ЕС за подпомагане на извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения

11—17 Какво представлява извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения?

18—19 Управление на радиоактивните отпадъци

20 „Замърсителят плаща“ като европейски и международен принцип

21—27 Роли и отговорности на участниците в рамките на програмите на ЕС за подпомагане на извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения

28 Предишен специален доклад на ЕСП за извеждането от експлоатация на ядрени реактори

29—35 **Обхват и подход на одита**

36—106 **Констатации и оценки**

36—71 От 2011 г. досега е постигнат известен напредък по отношение на извеждането от експлоатация, но предстоят сериозни предизвикателства

37—58 Постигнат е напредък извън контролираните зони, но извеждането от експлоатация на сградите на реакторите все още не е започнало, а инфраструктурата за управление на радиоактивните отпадъци е завършена само частично

59—71 При почти всички ключови инфраструктурни проекти за извеждане от експлоатация се наблюдават закъснения

72—106 Прогнозните разходи за извеждане от експлоатация ще възлязат на поне 5,7 млрд. евро и ще нараснат двойно, ако бъдат включени разходите за окончателно погребване

73—74 От 2010 г. насам общите прогнозни разходи за извеждане от експлоатация са се увеличили с 40 % до 5,7 млрд. евро

75—85 Държавите членки, и по-специално Литва, са изправени пред финансови предизвикателства

86—88 Оценката на Комисията на плановете за финансиране и за извеждане от експлоатация не е задоволителна

89—92 По-голямата част от разходите в трите държави членки се финансират от бюджета на ЕС

Съдържание

93—99 Общите прогнозни разходи ще се удвоят, ако се включат разходите за окончателно погребване на високоактивни отпадъци

100—106 Задълженията за бъдещи разходи в трите държави членки не се отчитат правилно

107—120 **Заключения и препоръки**

Приложение I — Ядрени реактори в процес на извеждане от експлоатация в рамките на програмата на ЕС за подпомагане на извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения

Приложение II — Преглед на правното основание на програмите за подпомагане на извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения

Приложение III — Ядрени реактори в държавите членки и тяхното състояние към 31 декември 2015 г.

Приложение IV — Преглед на участниците в програмите за подпомагане на извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения

Приложение V — Финансирани от ЕС проекти, разгледани за целите на одита

Приложение VI — Закъснения и преразходи, засягащи извадка от 18 ключови инфраструктурни проекта за извеждане от експлоатация и за подкрепа, финансирани от програмите за подпомагане на ЕС след 2001 г.

Приложение VII — Изграждане на дълбоко геоложко хранилище за окончателно погребване на отработено ядрено гориво в Олкилуото, Финландия

Отговори на Комисията

Речник на термините

05

Активация: Процес, при който неутронното лъчение предизвиква случайно радиоактивно проникване в забавителите, топлоносителите, както и в конструктивните и защитните материали.

Атомна електроцентрала: Електроцентрала, използваща като гориво делим ядрен материал.

Дълбоко геоложко хранилище: Съоръжение за окончателно погребване/разполагане, вкопано в стабилна геоложка формация, така че да се гарантира дългосрочно задържане (в продължение на хиляди години, или по-дълго) на дълго живеещи радиоактивни отпадъци и изолиране на отпадъците от достъпната биосфера. Погребване означава, че липсва намерение да повторно използване на отпадъците въпреки наличието на такава възможност. Геоложкото погребване е метод за обезвреждане по-специално на високоактивни радиоактивни отпадъци.

Задължение: В счетоводството това е настоящо задължение, произтичащо от събития в миналото.

Замърсяване: Непланирано, нежелано присъствие на радиоактивни вещества на повърхността или в твърдите вещества, или процес, който причинява появата им на такива места.

Извеждане от експлоатация на ядрени съоръжения: Процес, при който дадена атомна електроцентрала се демонтира и площадката се почиства до предварително определено крайно състояние.

Контролирана зона: Зона с контролиран достъп, по отношение на която се прилагат специфични правила за целите на защитата срещу йонизиращо лъчение и предотвратяването на разпространението на радиоактивно замърсяване.

Лицензии: Всички дейности, извършвани през целия жизнен цикъл на дадена атомна електроцентрала, включително извеждането от експлоатация, са регулирани и трябва да получат лицензия от национален орган. Работата в контролирана зона налага лицензията за експлоатация да бъде променена в лицензия за извеждане от експлоатация.

Международни фондове за подпомагане на извеждането от експлоатация: Управлявани от ЕБВР фондове за подпомагане на процеса на извеждане от експлоатация — в Литва чрез Международния фонд за подпомагане на извеждането от експлоатация на АЕЦ „Игналина“, в България чрез Международния фонд за подпомагане на извеждането от експлоатация на блоковете на АЕЦ „Козлодуй“ и в Словакия чрез Международния фонд за подпомагане на извеждането от експлоатация на АЕЦ „Бохунице“.

Мерки за извеждане от експлоатация: Проекти, насочени към облекчаване на част от финансовата тежест за държавите членки в процеса на извеждането от експлоатация на атомните централи.

Речник на термините

06

Мерки за смекчаване: Проекти, предназначени да помогнат за смекчаването на някои от ефектите от загубата на национален капацитет за производство на енергия, причинена от преждевременното спиране.

Многогодишна финансова рамка (МФР): МФР определя приоритетните разходи и максималния размер на сумите, които ЕС може да изразходва в конкретни области в рамките на фиксиран период от няколко години. Таваните на разходите в регламента за МФР не съответстват на тези в бюджета на ЕС, които са винаги по-ниски. В МФР се включват също така източниците на приходи за бюджета на ЕС и механизмите за финансови корекции за съответния период (понастоящем 2014—2020 г.).

Мокро съхранение на отработено ядрено гориво: Отработеното ядрено гориво се съхранява в басейни. Това е една от двете възможности за временно съхранение на отработено ядрено гориво, като втората е „сухо съхранение".

Непряко управление: Един от трите начина за изпълнение на бюджета на ЕС. В този режим на управление Комисията носи цялостна отговорност за бюджета, но възлага задачи по изпълнението на една или повече държави – партньори, международни организации, агенции или други органи на държавите членки.

Окончателно погребване: Последната стъпка от процеса на управление на радиоактивните отпадъци. Съществуват различни възможности, включително погребване в дълбоко геоложко хранилище за високоактивни радиоактивни отпадъци.

Отработено ядрено гориво: Облъчено в реактор ядрено гориво, което е достигнало края на полезния си живот.

План за окончателно извеждане от експлоатация: Документ, изготвен от оператора на атомната електроцентрала при спирането на съоръжението и представен като част от заявлението за лицензия за извеждане от експлоатация. В него се посочват всички необходими дейности, както и техният график и прогнозните разходи, и се включва план за финансиране. Документът може да се изменя в хода на извеждането от експлоатация.

Площадка тип „зелена поляна": Въпреки че липсва стандартно международно определение за този термин, за целите на настоящия доклад той следва да се разбира като крайно състояние на изведена от експлоатация площадка на атомна електроцентрала, което позволява земята да бъде освободена от регулаторен контрол.

Площадка тип „кафява поляна": Въпреки, че липсва стандартно международно определение за този термин, за целите на настоящия доклад той следва да се разбира като крайно състояние на изведена от експлоатация площадка на атомна електроцентрала, което не отговаря на изискванията за състояние „зелена поляна". Площадка тип „кафява поляна" остава под регулаторен контрол и повторното използване и развитие на земята подлежи на известни ограничения.

Предварителни условия: Това са условия за ефективно и ефикасно използване на подкрепата на ЕС. Предварителните условия по отношение на програмите за подпомагане на извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения са посочени в Регламент № 1368/2013[1] и Регламент 1369/2013[2] на Съвета. Литва, България и Словакия са имали задължение да предприемат необходимите мерки, за да изпълнят тези условия преди Комисията да приеме решението за финансиране в рамките на годишната работна програма за 2014 година.

1 Регламент (Евратом) № 1368/2013 на Съвета от 13 декември 2013 година 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).

2 Регламент (Евратом) № 1369/2013 на Съвета от 13 декември 2013 година 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).

Речник на термините

07

Принцип „замърсителят плаща“: Общоприет принцип на политиката в областта на околната среда, според който субектите, отговорни за причиняване на замърсяване, следва да поемат разходите по неговото управление.

Провизия: В счетоводството това е вписано в баланса задължение с неопределена срочност или размер.

Програми за подпомагане на извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения: Програми на ЕС, създадени с цел предоставяне на финансова помощ на Литва, България и Словакия в процеса на спиране и извеждане от експлоатация на проектирани по съветски модел ядрени реактори, за които не е възможно икономично модернизиране до западните стандарти за безопасност, съответно в централите „Игналина“, „Козлодуй“ и „Бохунице“, при спазване на съответните условия, предвидени в присъединителните им договори.

Радиоактивен отпадък: Материали, образувани в процесите на експлоатация и извеждане от експлоатация на АЕЦ, които са засегнати от радиоактивно замърсяване или активация. Тази категория може да бъде разделена на подкатегории в зависимост от равнището на радиоактивност на отпадъците (освободени от регулиране, много кратко живеещи, много нискоактивни, нискоактивни, средноактивни или високоактивни отпадъци).

Сграда на реактора: В нея се намира реакторът и други основни компоненти, тя е част от контролираната зона.

Сухо съхранение на отработено ядрено гориво: Отработеното ядрено гориво се затваря в контейнери, разположени в специализирано съоръжение. Това е една от двете възможности за временно съхранение на отработено ядрено гориво, като втората е „мокро съхранение“.

Техническо извеждане от експлоатация: В настоящия доклад терминът обхваща методологията, технологията и работите, свързани с дезактивацията, демонтирането и фрагментирането на радиологично активни/замърсени конструкции и системи, както и тяхното правилно управление.

Условен пасив: В счетоводството това е настоящо задължение, чието плащане е малко вероятно или чийто размер не може да бъде надеждно измерен, или възможно задължение, което зависи от евентуалното осъществяване на несигурно събитие в бъдещето.

Ядрен реактор: Система, разположена на площадката на ядрена електроцентрала, която управлява и контролира ядрени верижни реакции.

Съкращения

08

АЕЦБ: Атомна електроцентрала „Бохунице“ в Словакия

АЕЦИ: Атомна електроцентрала „Игналина“ в Литва

АЕЦК: Атомна електроцентрала „Козлодуй“ в България

ВВЕР 440/230: Водо-воден енергиен реактор (като тези в България и Словакия)

ГРП: Годишна работна програма

ДПРАО: Държавното предприятие „Радиоактивни отпадъци“

ЕБВР: Европейска банка за възстановяване и развитие

КПИ: Ключов показател за изпълнение

МААЕ: Международна агенция за ядрена енергия

ППИЕЯС: Програми за подпомагане на извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения

РБМК-1500: Канален реактор с висока мощност (като този в Литва)

ЦАУП: Централна агенция за управление на проекти в Литва

IAS: Служба за вътрешен одит на Европейската комисия

JAVYS a.s.: Държавно предприятие на Словакия за извеждане от експлоатация и управление на радиоактивни отпадъци

Кратко изложение

I

Когато Литва, България и Словакия кандидатстват за присъединяване към Европейския съюз (ЕС), спирането и последващото извеждане от експлоатация на осем ядрени реактора от първо поколение по съветски модел в три АЕЦ са поставени като условие за тяхното присъединяване.

II

Спирането и последващото извеждане от експлоатация на тези ядрени реактори преди изтичането на експлоатационния им срок представлява съществена финансова и икономическа тежест за трите засегнати държави членки. Ето защо ЕС взема решение да предостави финансова подкрепа, считано от 1999 г. До 2020 г. подкрепата от ЕС ще възлезе на 3,8 млрд. евро, като най-голям дял получава Литва, следвана от България и Словакия.

III

Целта на настоящия одит е да се определи дали е постигнат напредък в изпълнението на програмите на ЕС за подпомагане на извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения в Литва, България и Словакия след 2011 г., когато беше публикуван предишният ни доклад по този въпрос.

IV

Целевите програми на ЕС за финансиране на извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения не създават подходящите стимули за навременно и разходно-ефективно извеждане от експлоатация.

V

От 2011 г. досега е постигнат известен напредък по отношение на извеждането от експлоатация на атомните електроцентрали „Игналина“ в Литва, „Козлодуй“ в България и „Бохунице“ в Словакия. Демонтирани са ключови елементи извън контролираните зони на централите, но основните предизвикателства, свързани с работата в контролираните зони, включително сградите на реакторите, все още предстоят и в трите държави членки. Въпреки че органите на държавите членки твърдят, че спирането на централите е необратимо, не всички очаквани резултати, които Комисията взема предвид за оценка на напредъка към постигане на състояние на необратимо спиране, са изцяло постигнати.

VI

Трите държави членки са постигнали известен напредък по отношение на изграждането на инфраструктура за управление на отпадъците но при много важни инфраструктурни проекти се наблюдават закъснения в периода 2011—2015 г. Най-големи са закъсненията в Литва, където през 2011 г. крайният срок за извеждане от експлоатация е удължен с още девет години до 2038 г. Всяка от трите държави членки се сблъсква с предизвикателства, като например зависимост от външни експерти и работа с неизползвани досега технически решения.

Препоръка 1: трите засегнати държави членки следва:

а) да продължат да подобряват своите практики в областта на проектното управление с цел изграждане на необходимата инфраструктура за управление на отпадъците и отработеното гориво съгласно планираното;

б) да предприемат стъпки за изграждане на собствен технически капацитет, така че да постигнат по-добър баланс между използването на вътрешни и външни експерти;

в) да намерят по-добри начини за обмен на добри практики и технически познания, както между тях самите, така и с по-широката общност в сферата на извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения в ЕС и извън него. Комисията следва да улесни този процес по разходно-ефективен начин.

VII

Разговорите в трите държави членки по отношение на възможните решения за окончателно погребване на високоактивни отпадъци и отработено ядрено гориво на национално и регионално ниво или други решения на ниво ЕС все още са само на идеен етап, въпреки че реализацията на подобни решения изисква няколко десетилетия.

Препоръка 2:

а) Комисията, съвместно с всички засегнати държави членки на ЕС, следва да проучи възможностите за погребване на отработено гориво и високоактивни отпадъци, включително евентуални решения на регионално ниво или други решения на ниво ЕС, при надлежно отчитане на безопасността, сигурността и разходната ефективност на алтернативите. Комисията следва да включи преглед на този въпрос в своя първи доклад за Европейския парламент и Съвета относно прилагането на Директивата за радиоактивните отпадъци.

б) Паралелно с това трите държави членки следва да постигнат напредък по плановете си за окончателно погребване, с цел да се изготви по-пълен разчет на разходите и финансови планове за погребване на отработено гориво и радиоактивни отпадъци, както се изисква от Директивата за радиоактивните отпадъци.

VIII

Прогнозните разходи за извеждането от експлоатация на трите централи възлизат на поне 5,7 млрд. евро и се удвояват, ако се включи цената за окончателното погребване. След последното посещение на Сметната палата финансовият недостиг във връзка с извеждане от експлоатация в Литва се е увеличил и разходите в момента надвишават финансирането с 1,6 млрд. евро. Изчисленият недостиг на финансиране в България и Словакия в момента възлиза съответно на 28 млн. евро и 92 млн. евро. Въпреки че трите държави членки носят крайната отговорност за осигуряването на достатъчно финансови средства както за извеждането от експлоатация, така и за окончателно погребване, тяхното участие в съфинансирането на програмите на ЕС за извеждане от експлоатация остава силно ограничено. Комисията не е издала ясни насоки относно изискванията за съфинансиране. Броят на персонала в трите централи е намалял в сравнение с времето, когато те са работили с пълен капацитет, но известно количество средства от ЕС се използват за покриване на разходите за персонала, работещ по поддържането на безопасността на централите. През 2011 г. Комисията посочва, че не се предвижда по-нататъшно разширяване на финансовата подкрепа на ЕС след 2020 г.

Препоръка 3: трите държави членки следва да признаят собствената си роля за гарантиране на зачитането на принципа „замърсителят плаща“ и да са готови да използват национални средства за покриване на разходите за извеждане от експлоатация и разходите за окончателно погребване, както в рамките на настоящия период на финансиране, така и след това.

Препоръка 4: Комисията следва да поиска увеличаване на националното съфинансиране за финансовия период 2014—2020 г. Тя следва ясно да определи, например в решение на Комисията, добре обосновани изключителни случаи, при които проектите могат да бъдат финансирани изцяло от ЕС в рамките на програмите за извеждане от експлоатация на ядрени съоръжения.

Препоръка 5: Целевите програми за финансиране на извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения в Литва, България и Словакия следва да бъдат прекратени след 2020 г. Ако се установи ясна необходимост от използване на финансиране от ЕС след 2020 г. в една или повече от трите държави членки, всяко бъдещо финансиране от ЕС, предложено от Комисията и одобрено от законодателя, следва да включва подходящи стимули за изпълнение на извеждането от експлоатация, включително чрез ограничаване във времето и предвиждане на подходящи равнища на съфинансиране от страна на държавата членка. Един от начините това да бъде постигнато е да се обмисли разширяването на достъпа до европейските структурни и инвестиционни фондове, за да се даде възможност дейностите по извеждане от експлоатация на ядрените съоръжения да бъдат покрити при изпълнение на тези условия.

Препоръка 6: Комисията следва да позволи средствата от ЕС по програмите за подпомагане на извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения да бъдат използвани единствено за финансиране на разходите за персонала, който е ангажиран изцяло с дейностите по извеждането от експлоатация.

IX

Оценката на Комисията относно това дали плановете за финансиране и извеждане от експлоатация изпълняват предварителните условия е незадоволителна.

Препоръка 7: Комисията следва да завърши своята оценка на предварителните условия.

X

Бъдещите разходи невинаги са признати като провизии и/или са включени в бележките към отчета. Това ограничава прозрачността и пречи на отговорните органи правилно да планират как да посрещнат бъдещите разходи за извеждане от експлоатация и погребване на отработено ядрено гориво.

Препоръка 8: Комисията следва да работи съвместно с всички засегнати държави членки, така че всички бъдещи разходи, свързани с извеждането от експлоатация и окончателното погребване на отработено гориво, да се отчитат правилно, по прозрачен начин и в съответствие с приложимите счетоводни стандарти.

Въведение

01

Когато **Литва**, **България** и **Словакия** кандидатстват за присъединяване към Европейския съюз (ЕС), спирането и последващото извеждане от експлоатация на осем ядрени реактора от първо поколение по съветски модел в три АЕЦ[3] са поставени като условие за тяхното присъединяване. (вж. ***фигура 1*** и ***приложение I***). Тъй като модернизирането им до равнището на западните стандарти за безопасност е счетено за икономически неизгодно, по време на преговорите за присъединяване е договорено тези реактори да бъдат спрени преди изтичането на експлоатационния им срок[4]. Трите централи се експлоатират от държавни предприятия.

Фигура 1

Атомните електроцентрали в Литва, България и Словакия, обхванати от програмите на ЕС за подпомагане на извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения

Източник: ЕСП, въз основа на информация, предоставена от атомните електроцентрали.
Снимки © АЕЦ „Бохунице“ (АЕЦБ), АЕЦ „Козлодуй“ (АЕЦК), АЕЦ „Игналина“ (АЕЦИ).

3 АЕЦ „Козлодуй“ в България и АЕЦ „Бохунице“ в Словакия разполагат с действащи реактори в непосредствена близост до изведените от експлоатация. В настоящия доклад думата „централа“ се използва за обозначаване само на изведените от експлоатация реактори.

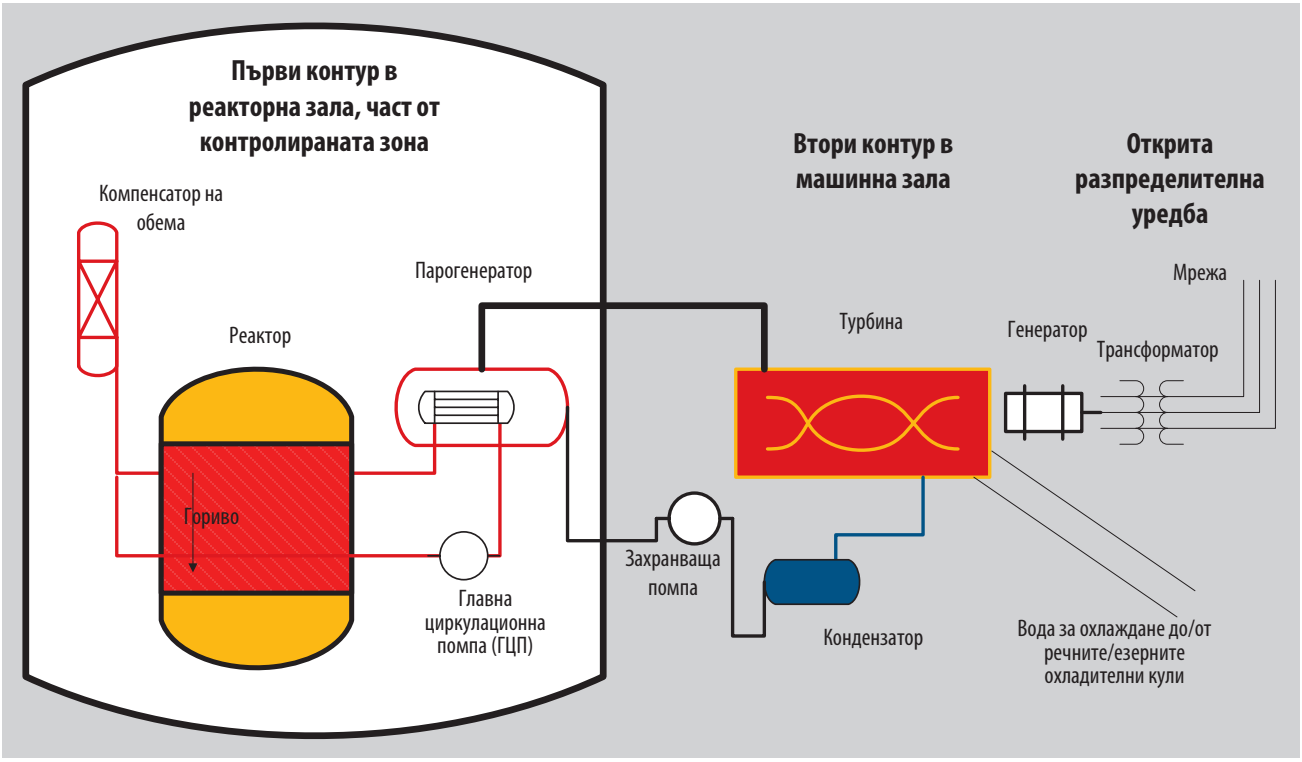
4 DOC/97/8, Страсбург/Брюксел, 15 юли 1997 г., Дневен ред 2000 — Резюме и заключения от становищата на Комисията относно молбите за членство в Европейския съюз, представени от страните кандидатки; Асоциация на западноевропейските ядрени регулатори (WENRA), „Ядрената безопасност на страните кандидатки за членство в ЕС“, октомври 2000 г.

02

Атомната електроцентрала „Бохунице V1“, Словакия, както и атомната електроцентрала „Козлодуй“, България, разполагат с водо-водни енергийни реактори (ВВЕР), които са разновидност на реакторите, използващи вода под налягане (вж. ***фигура 2***). Такъв тип реактори вече са били извеждани от експлоатация на други места в Европа.

Фигура 2

Пример за атомна електроцентрала, чийто реактор използва вода под налягане (ВВЕР–440/230)



Компонентите на реактора и първият охладителен контур в сградата на реактора оформят активирания и замърсен първи контур. Турбината и кондензаторът оформят втория контур. В централата „Бохунице V1“ и в блокове 1–4 на „Козлодуй“ липсва масивна херметична конструкция от стомана и бетон, която да изпълнява ролята на последна преграда в случай на освобождаване на сериозно количество радиация при аварии в реактора и първия контур.

Източник: ЕСП.

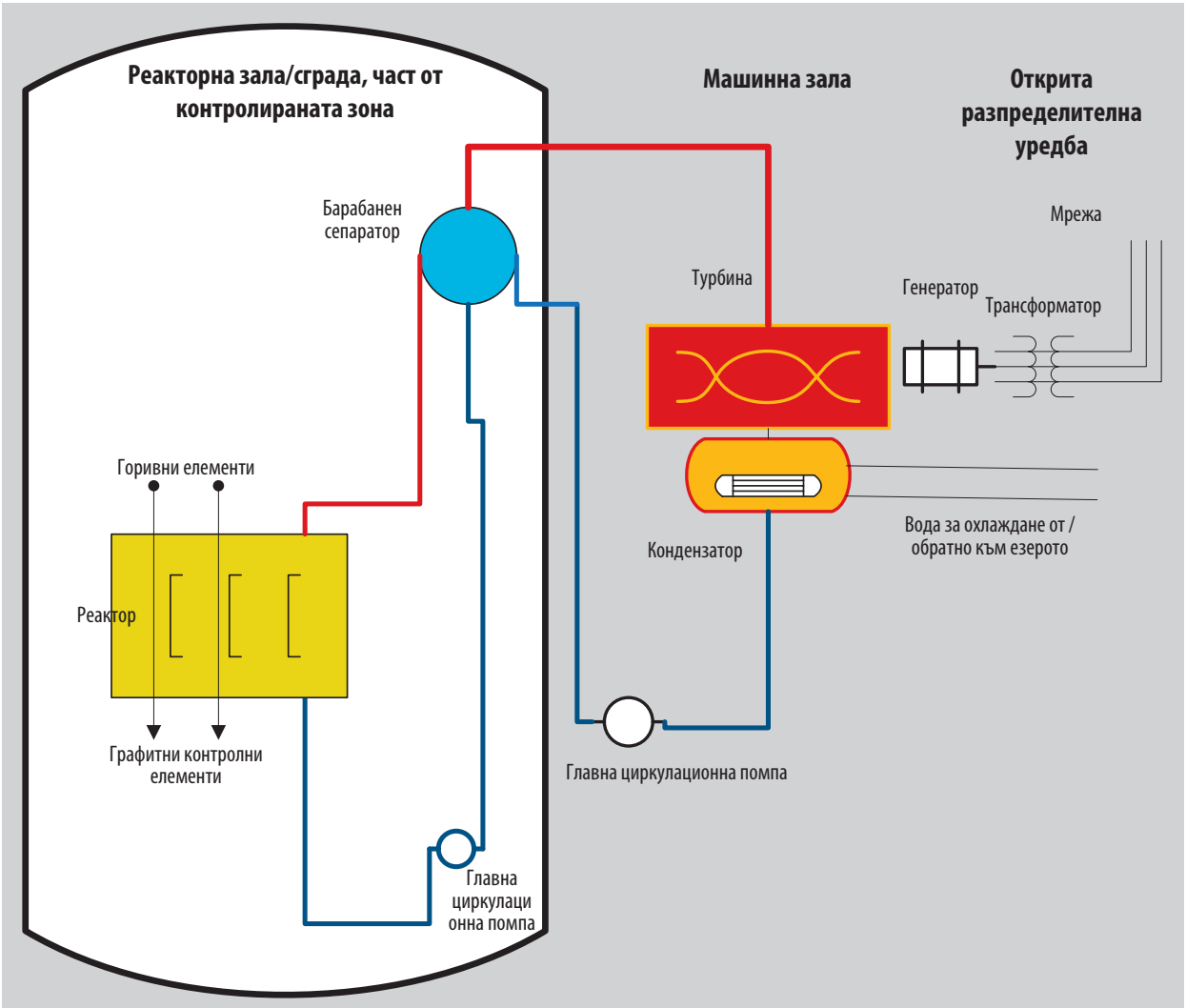
03

Реакторът в АЕЦ „Игналина“ в Литва е от типа, използващ графитен забавител (РБМК–1500), подкатегория на кипящите водни реактори, които често са наричани реактори от „чернобилски“ тип (вж. ***фигура 3***). Това е първият реактор с графитен забавител, който се извежда от експлоатация[5].

5 Въпреки че са спрени, блоковете на централата в Чернобил не са изведени от експлоатация. След аварията през 1986 г. реакторът на четвърти блок е погребан в саркофаг.

Фигура 3

Пример за атомна електроцентрала, използваща графитен забавител (РБМК–1500)



Компонентите на реактора и първия охладителен контур в сградата на реактора формират активирания и замърсен първи контур, който се свързва директно с турбината и кондензатора в машинната зала. В блокове 1 и 2 на АЕЦ„Игналина“ липсва масивна херметична конструкция от стомана и бетон, която да изпълнява ролята на последна преграда в случай на освобождаване на сериозно количество радиация при авария с компонентите на реактора и на първия охладителен контур.

Източник: ЕСП.

Програми на ЕС за подпомагане на извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения

04

Спирането и последващото извеждане от експлоатация на тези ядрени реактори преди изтичането на експлоатационния им срок представлява съществена финансова и икономическа тежест за трите засегнати държави членки, още повече, че те не разполагат нито с национални фондове за покриване на всички разходи по извеждането от експлоатация, нито с необходимата инфраструктура за управление на отпадъците[6].

05

ЕС взема решение да предостави финансова подкрепа, считано от 1999 г. Началото е поставено с програмата ФАР, която е инструмент за предприсъединителна помощ, предназначен да насочва финансова и техническа помощ към страните кандидатки от Централна и Източна Европа. След присъединяването на трите държави към ЕС подкрепата продължава в рамките на програмите за подпомагане на извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения (ППИЕЯС), въз основа на разпоредбите на отделните договори за присъединяване и на регламентите на Съвета (за общ преглед вж. ***приложение II***)[7]. За всяка държава е създадена отделна целева програма за подпомагане.

06

В периода от началото на програмите за подпомагане през 1999 г. до 2013 г. тези програми включват:

- мерки за извеждане от експлоатация, насочени към облекчаване на част от финансовата тежест за държавите членки във връзка с началото на извеждането от експлоатация на ядрените централи.

- мерки, предназначени да помогнат за смекчаването на някои от ефектите от загубата на национален капацитет за производство на енергия, причинена от преждевременното спиране.

07

В текущия период 2014—2020 г. за финансиране по програми на ЕС за подпомагане на извеждането от експлоатация са допустими само мерки за извеждане от експлоатация[8], които преследват изпълнението на конкретните цели, посочени в ***таблица 1***.

6 Работен документ на службите на Комисията за предоставяне на информация относно програмата за подпомагане на извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения (SEC(2011)914 окончателен).

7 В допълнение към подкрепата на ЕС, Литва и България са получили също така отделна безвъзмездна помощ по Сметките за ядрена безопасност, управлявани от Европейската банка за възстановяване и развитие (ЕБВР) с цел постигане на експлоатационна ядрена безопасност.

8 Мерките за смекчаване, в т.ч. в областта на енергийната ефективност и възобновяемата енергия, са допустими за финансиране по линия на европейските структурни и инвестиционни фондове, от които се ползват и трите държави членки.

Таблица 1

Конкретни цели на програмите на ЕС за подпомагане на извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения за периода 2014—2020 г.

Програма	Конкретни цели
„Игналина“, Литва	Изваждане на горивото от активната зона на реактора на блок 2 и от басейните за гориво на реакторите на блокове 1 и 2 към сухото хранилище за отработено гориво.
	Безопасно поддържане на реакторните блокове.
	Демонтажни дейности в машинна зала и други прилежащи сгради.
	Безопасно управление на отпадъците, свързани с извеждането от експлоатация, в съответствие с подробен план за управление на отпадъците.
„Козлодуй“, България	Демонтажни дейности в машинните зали на блокове 1—4 и в прилежащите сгради.
	Демонтиране на големи компоненти и оборудване в реакторните помещения на блокове 1—4.
	Безопасно управление на отпадъците, свързани с извеждането от експлоатация, в съответствие с подробен план за управление на отпадъците.
„Бохунице“, Словакия	Демонтажни дейности в машинна зала и прилежащите сгради на реактор V1.
	Демонтиране на големи компоненти и оборудване в помещенията на реактор V1.
	Безопасно управление на отпадъците, свързани с извеждането от експлоатация, в съответствие с подробен план за управление на отпадъците.
Всички	Евентуални мерки за поддържане на високо равнище на безопасност на блоковете в процес на извеждане от експлоатация, включително подкрепа за персонала на атомните електроцентрали.

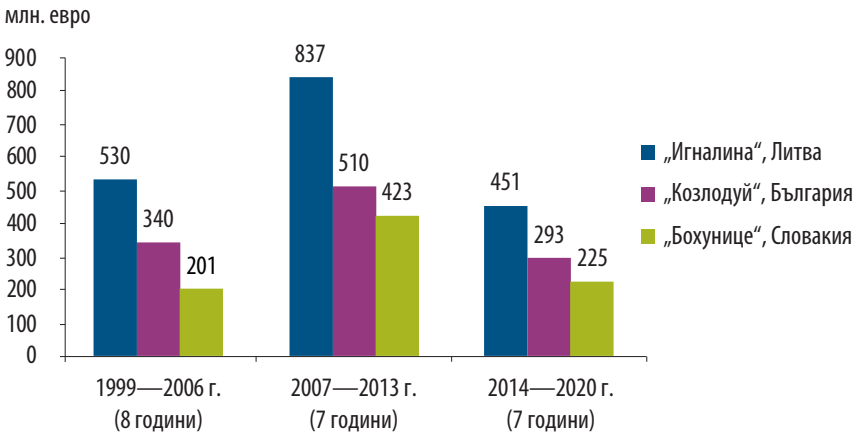
Източник: ЕСП, въз основа на Регламент (Евратом) № 1369/2013 на Съвета и Регламент (Евратом) № 1369/2013 на Съвета.

08

До 2020 г. подкрепата от ЕС ще възлезе общо на 3,8 млрд. евро (вж. ***фигура 4***).

Фигура 4

Подпомагане от ЕС за извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения в Литва, България и Словакия за периода 1999—2020 г.



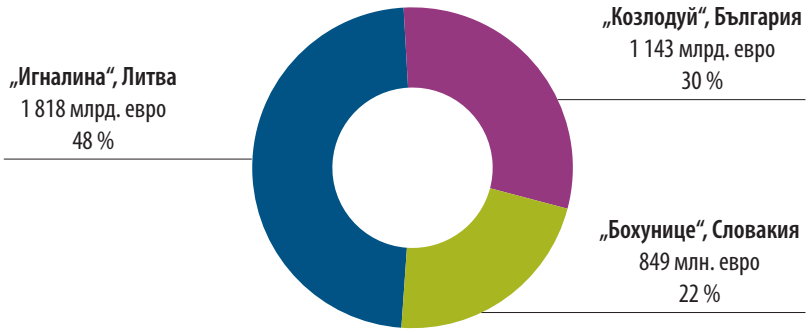
Източник: ЕСП, въз основа на данни, предоставени от Европейската комисия.

09

Най-голям дял от средствата получава Литва, следвана от България и Словакия (вж. ***фигура 5***)[9].

Фигура 5

Дял от общата помощ на ЕС за извеждането от експлоатация за периода 1999—2020 г. по държави членки



Източник: ЕСП, въз основа на данни, предоставени от Европейската комисия.

10

В своята оценка на въздействието, изготвена за финансовия период 2014—2020 г., Комисията заявява, че не предвижда продължаване на финансовата подкрепа от ЕС след 2020 г.[10]

Какво представлява извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения?

11

Извеждането от експлоатация е последната стъпка от жизнения цикъл на една атомна електроцентрала. Все по-голям брой атомни електроцентрали в цяла Европа вече се извеждат от експлоатация или ще преминат през този процес в краткосрочен/средносрочен план. В края на 2015 г. в ЕС има 129 действащи ядрени реактора и още 91, които са спрени, от които 3 са напълно изведени от експлоатация (вж. ***приложение III***). Прогнозите сочат, че до 2025 г. повече от 50 от 129-те действащи реактора ще бъдат спрени[11].

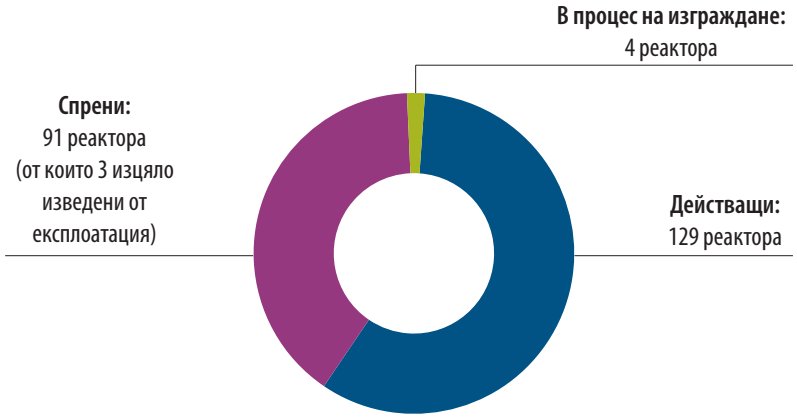
9 В настоящия доклад държавите членки са подредени в зависимост от размера на съответните им програми, както следва: Литва, България и Словакия.

10 SEC(2011) 1387 окончателен, Работен документ на службите на Комисията, „Оценка на въздействието“.

11 COM(2016) 177 окончателен от 4 април 2016 г., стр. 7, „Примерна ядрена програма, представена съгласно член 40 от Договора за Евратом за становище на Европейския икономически и социален комитет“, наричана по-долу „Примерна ядрена програма на Комисията от 2016 г.“.

Фигура 6

Състояние на ядрените реактори в ЕС към 31 декември 2015 г.



Източник: ЕСП, въз основа на данни, предоставени от Европейската комисия и информационна система PRIS на Международната агенция за атомна енергия.

12

Извеждането от експлоатация включва набор от специфични процеси, някои от които се извършват паралелно. Процесът завършва, след като площадката е почистена до степен, при която земята може да се използва и развива отново без никакви ограничения (състояние „зелена поляна“) или при известни ограничения (състояние „кафява поляна“), в съответствие с националното законодателство. Трите площадки в Литва, България и Словакия трябва да бъдат изведени от експлоатация до състояние „кафява поляна“.

13

И трите държави членки са избрали стратегия за извеждане от експлоатация с „незабавно демонтиране“, вместо стратегия с „отсрочено демонтиране“ или „дългосрочно безопасно съхранение“. При стратегията с незабавно демонтиране извеждането от експлоатация започва скоро след постоянното спиране на работата на реакторите. При алтернативната стратегия с отсрочено демонтиране, след изваждането на ядреното гориво цялото съоръжение, съдържащо радиоактивен материал, или част от него се обработва или се поддържа в състояние на безопасно съхранение, докато не бъде дезактивирано и/или демонтирано[12] на по-късен етап.

14

Извеждането от експлоатация включва както конвенционална работа по промишленото извеждане от експлоатация, като например разрушаване на машинната зала, така и високо специализирани дейности, свързани с обработката на радиоактивния материал на площадката. Планирането на правилната последователност на дейностите и определянето на процедурите и методологиите, които трябва да бъдат изпълнени, са от ключово значение.

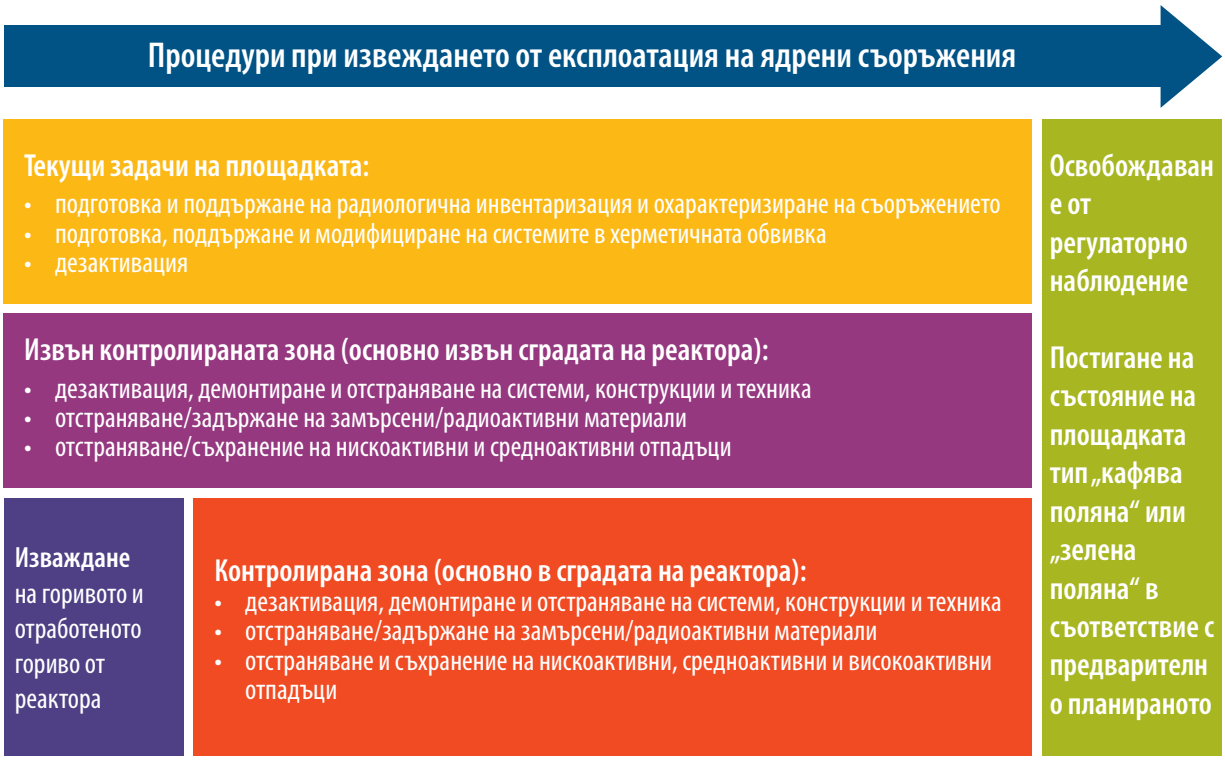
12 Стандарти за безопасност на МААЕ, „Извеждане от експлоатация на съоръжения, общи изисквания за безопасност № GSR, част 6“, 2014 г.

15

На ***фигура 7*** са показани основните процеси при извеждането от експлоатация на ядрена електроцентрала.

Фигура 7

Основни процеси при извеждането от експлоатация на ядрена електроцентрала



Източник: ЕСП.

16

Операторите на ядрени съоръжения трябва да подготвят и актуализират **окончателен план за извеждане от експлоатация**, в който да се съдържа план за финансиране и да се определят всички необходими дейности, както и техният график и очакваните разходи[13]. Подпомагането от ЕС следва да се отпуска в съответствие с тези планове, като същевременно във всеки един момент се поддържа най-високо равнище на безопасност[14].

17

Всички дейности, извършвани през жизнения цикъл на дадена атомна електроцентрала, включително извеждането от експлоатация, са регулирани и трябва да получат лицензия от национален орган.

13 Стандарти за безопасност на МААЕ, „Общи изисквания за безопасност, част 6“, стр. 15—16.

14 Член 2, параграф 1 от Регламент (Евратом) № 1369/2013 на Съвета и Регламент (Евратом) № 1369/2013 на Съвета.

Управление на радиоактивните отпадъци

18

Радиоактивни отпадъци се генерират на всички етапи от ядрения горивен цикъл. В класификацията на Международната агенция за атомна енергия (МААЕ) се определят шест класа радиоактивни отпадъци, в зависимост от равнището на радиоактивност, както е показано в ***таблица 2***.

Таблица 2

Класове радиоактивни отпадъци и тяхното управление и погребване

Клас	Описание	Управление и погребване (подпочвената дълбочина е само индикативна)	
Освободени от регулиране	Отпадъци, съдържащи много ниска концентрация на радионуклиди, за които не се изисква прилагането на мерки за радиационна защита и могат да бъдат освободени от регулаторен контрол.	приземен слой	свободно освобождаване, сметище
Много кратко живеещи	Отпадъци, съдържащи само радионуклиди с много кратък период на полуразпад, с активна концентрация над равнището за освобождаване от регулаторен контрол.	приземен слой	междинно хранилище
Много нискоактивни отпадъци	Отпадъци, които не отговарят задължително на критериите за освобождаване от регулаторен контрол, като в същото време не се нуждаят от съхранение с висока степен на защита и изолация.	приземен слой	депо
Нискоактивни отпадъци	Отпадъци, съдържащи ограничени количества дълго живеещи радионуклиди. Такива отпадъци изискват солидна изолация и специално съхранение за периоди до няколкостотин години.	подпочвено хранилище	плитко хранилище (< 30 метра)
Средноактивни отпадъци	Отпадъци, които заради своето съдържание — по-конкретно дълго живеещи радионуклиди — изискват съхранение с по-висока степен на защита, но без или само с ограничени мерки за топлинно разсейване.	подпочвено хранилище	средна дълбочина (30—100 метра)
Високоактивни отпадъци	Отпадъци с равнища на активна концентрация, които са достатъчно високи да генерират значителни количества топлоотделяне, или такива, съдържащи големи количества дълго живеещи радионуклиди. Отработеното ядрено гориво спада към тази категория.	подпочвено хранилище	погребване в геоложко хранилище (> 400 метра)

Източник: ЕСП, въз основа на Стандартите за безопасност на МААЕ, „Общи насоки за безопасност № GSG-1, Класификация на радиоактивните отпадъци“, 2009 г.

19

Всеки клас изисква различни технологии и методи за безопасно съхранение и управление. В най-ниската част на спектъра освободените от регулаторен контрол отпадъци могат просто да се изхвърлят заедно с битовите отпадъци. В другия край на спектъра високоактивните отпадъци – като отработеното ядрено гориво – са толкова силно радиоактивни, че се изисква съхранение с най-високо равнище на защита и изолация, за да се гарантират дългосрочна сигурност и безопасност. Погребването в дълбоко геоложко хранилище, изкопано до няколкостотин метра под земята, е общоприето като предпочитан вариант за окончателно разполагане на високоактивни отпадъци[15]. В съответствие със стандартите за безопасност на МААЕ управлението на отпадъците не приключва със завършването на процеса на извеждане от експлоатация, тъй като високоактивните отпадъци следва да бъдат разположени в съоръжение за окончателно погребване[16].

„Замърсителят плаща“ като европейски и международен принцип

20

Управлението на отработеното ядрено гориво и радиоактивните отпадъци в Европейския съюз се ръководи от Директивата за радиоактивните отпадъци[17]. Изискванията в нея се основават на конвенцията на МААЕ от 1997 г., която е подписана и от Литва, България и Словакия[18]. Тази конвенция задължава договарящите се страни да прилагат принципа „замърсителят плаща“, което означава, че производителите на отпадъци следва да поемат разходите за управлението им, за да се предотврати увреждане на човешкото здраве и околната среда[19]. Друг основополагащ принцип на Конвенцията изисква тежестта на управлението на ядрените отпадъци да не бъде неоснователно прехвърляна върху идните поколения. Това е отразено в Директивата за радиоактивните отпадъци, в която се посочва, че „всяка държава членка следва да има моралното задължение да избягва прехвърлянето върху идните поколения на неоправдана тежест, свързана с отработено гориво и радиоактивни отпадъци, включително всякакви радиоактивни отпадъци, очаквани от извеждането от експлоатация на съществуващите ядрени инсталации“[20].

Роли и отговорности на участниците в рамките на програмите на ЕС за подпомагане на извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения

21

Както е разрешено по силата на съответните правни разпоредби, **Европейската комисия** е избрала да управлява програмите за подпомагане на извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения чрез непряко управление[21]. При този принцип на управление Комисията възлага задачи по изпълнението на бюджета на изпълняващите органи (вж. ***приложение IV***), но носи цялостната отговорност и задължение за отчитане за изпълнението на бюджета на ЕС. Поради това Комисията следва да се увери, че изпълняващите органи разполагат с подходящи структури за контрол и мониторинг. **Европейската банка за възстановяване и развитие** (ЕБВР) действа като изпълняващ орган по отношение на тези три програми.

15 Стандарти за безопасност на МААЕ, „Общи насоки за безопасност № GSG-1, Класификация на радиоактивните отпадъци“, 2009 г., стр. 6.

16 Стандарти за безопасност на МААЕ, „Общи насоки за безопасност № GSG-1, Класификация на радиоактивните отпадъци“, 2009 г., стр. 3.

17 Директива 2011/70/Евратом на Съвета от 19 юли 2011 година 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).

18 МААЕ, „Единна конвенция за безопасност при управлението на отработено гориво и за безопасност при управлението на радиоактивни отпадъци“.

19 Член 21 от Единната конвенция за безопасност при управлението на отработено гориво и за безопасност при управлението на радиоактивни отпадъци на МААЕ гласи: „Всяка договаряща се страна гарантира, че основната отговорност за безопасното управление на отработеното гориво или радиоактивните отпадъци носи притежателят на съответното разрешение, и приема съответните мерки, с цел да гарантира, че всеки притежател на такова разрешение изпълнява своите задължения.“

20 Съображение 24 от Директива 2011/70/Евратом на Съвета.

21 Член 58, буква в) от Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза и за отмяна на Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета (ОВ L 298, 26.10.2012 г., стр. 1), изменен за последно с Регламент (ЕС, Евратом) № 2015/1929 от 28 октомври 2015 година.

22
Освен това в Литва **Централната агенция за управление на проекти**, която е национален публичен орган, действа като втори изпълняващ орган, като поема същите функции като ЕБВР по отношение на проектите, които са ѝ възложени за управление[22]. По времето на одита всички нови проекти бяха насочвани през Централната агенция за управление на проекти. ЕБВР ще продължи да отговаря за възложените ѝ преди това проекти.

23
Трите **държави членки** са длъжни да създадат подходящи национални структури за изпълнението на програмата и да предприемат всички необходими мерки за отстраняването на евентуални правни или административни пречки пред правилното функциониране на съответните им програми за извеждане от експлоатация[23]. Държавите членки определят програмен координатор от министерството, отговарящо за енергийната политика, който поема цялостната отговорност за планирането, координирането и мониторинга на съответните програми за извеждане от експлоатация на национално равнище.

24
Литва е определила Министерството на финансите да изпълнява функциите на финансов координатор, който изпълнява финансовия надзор над Централната агенция за управление на проекти.

25
Основните бенефициенти на програмите са операторите на атомни електроцентрали и/или притежателите на лицензия за извеждане от експлоатация, които са държавни предприятия. Те са отговорни за изпълнението на проектите след одобряването на предложенията.

26
Всяка година държавите членки предлагат годишна работна програма, в която се посочва предвиденото използване на финансирането. Комисията одобрява решенията за финансиране, след като се консултира с Комитета по програмата за извеждане от експлоатация на ядрени съоръжения, съставен от представители на 28-те държави членки на ЕС. Тя одобрява документацията за отделните проекти, които ще бъдат финансирани със средства от ЕС, както са подбрани от изпълняващия орган. След като бъдат съгласувани на национално равнище, координаторът на програмата представя новите проектни предложения за одобрение от ЕБВР, а в Литва — и от Централната агенция за управление на проекти. След проверка, предложенията за проекти се представят от изпълняващите органи на Комисията.

22 Словакия официално е предложила въвеждането на втори, национален канал за изпълнение, като Словашката агенция по иновациите и енергетиката следва да работи съвместно с ЕБВР.

23 Член 4 от Решение за изпълнение на Комисията от 7 август 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., C(2014) 5449 окончателен.

27

При следващата стъпка Комисията прехвърля съответните средства на ЕБВР, както и на Централната агенция за управление на проекти в случая на Литва, съгласно договорните споразумения. След това тези органи наблюдават изпълнението на проекта.

Предишен специален доклад на ЕСП за извеждането от експлоатация на ядрени реактори

28

В специалния си доклад от 2011 г. Европейската сметна палата разгледа финансовата помощ от ЕС за извеждане от експлоатация на ядрени реактори в България, Литва и Словакия[24].

24 Специален доклад № 16/2011 „Финансова помощ от ЕС за извеждане от експлоатация на ядрени реактори в България, Литва и Словакия — резултати и бъдещи предизвикателства“ (http://eca.europa.eu).

Обхват и подход на одита

29
Целта на настоящия одит беше да се определи дали е постигнат напредък в изпълнението на програмите на ЕС за подпомагане на извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения в Литва, България и Словакия след 2011 г., когато беше публикуван предишният ни доклад[25].

30
По-специално разгледахме дали програмите са постигнали напредък по отношение на:

— демонтирането на централите, получаването на съответните лицензии и изграждането на инфраструктура за управление на отработеното гориво и радиоактивните отпадъци;

— изготвянето на надеждна оценка на разходите и обезпечаването на необходимите средства за завършването на извеждането от експлоатация.

31
Във всяка от трите държави членки посетихме съответните площадки, анализирахме програмната и проектната документация и проведохме интервюта с длъжностни лица на държавите членки, оператори на АЕЦ, притежатели на национални лицензии за управление на радиоактивните отпадъци, регулаторни органи и длъжностни лица на изпълняващите органи и Европейската комисия.

32
С цел да се оцени напредъкът на проектно равнище, избрахме 17 финансирани от ЕС инфраструктурни и неинфраструктурни проекта за извеждане от експлоатация в трите държави членки (вж. ***приложение V***). Избрахме проекти, за които констатациите в предишния ни доклад бяха най-критични, както и други проекти, които са от решаващо значение за извеждането от експлоатация. Също така събрахме данни относно закъсненията и преразходите, засягащи 18 текущи ключови инфраструктурни проекта (***приложение VI***).

33
Освен това установихме, когато беше възможно, примери за въведени подобрения на практиките в трите държави членки и като цяло за напредничаво мислене. За тази цел извършихме посещение на строителната площадка на първото в света дълбоко геоложко хранилище във Финландия (вж. ***приложение VII***).

25 Специален доклад № 16/2011.

Обхват и подход на одита

34
Одитната дейност беше проведена от април 2015 г. до април 2016 г.

35
Одитът на Сметната палата не обхваща съответствието на проектните разходи с правилата, специфични за отделните фондове. Той не обхваща и процедурите за възлагане на обществени поръчки. Нашите одитори не разгледаха радиоактивната сигурност, нито безопасността на съоръженията, тъй като това е отговорност на съответните национални органи. Сметната палата по никакъв начин не се стреми да повдига дискусия за или против ядрената енергия, нито да прави заключения относно микса на енергийните доставки в ЕС; в настоящия доклад подобни въпроси не се разглеждат.

Констатации и оценки

От 2011 г. досега е постигнат известен напредък по отношение на извеждането от експлоатация, но предстоят сериозни предизвикателства

36

В този раздел са изложени констатациите на Сметната палата във връзка с постигнатия след 2011 г. напредък на процеса на извеждане от експлоатация, подкрепен от програмите на ЕС за подпомагане, като се подчертават закъсненията, засягащи ключови инфраструктурни проекти.

Постигнат е напредък извън контролираните зони, но извеждането от експлоатация на сградите на реакторите все още не е започнало, а инфраструктурата за управление на радиоактивните отпадъци е завършена само частично

37

За всяка от трите атомни електроцентрали разгледахме:

— каква е степента на необратимост на спирането на атомните електроцентрали;

— напредъка на дейностите по демонтиране извън контролираните зони и в контролираните зони;

— наличието на инфраструктура за управление на отработеното гориво и отпадъците, която е необходима за дейностите по извеждане от експлоатация и демонтиране.

Националните органи заявяват, че спирането на централите вече е необратимо, но очакваните резултати от Комисията все още не са постигнати

38

През 2011 г. Комисията определя четири очаквани резултата, които трябва да бъдат изпълнени, преди спирането на дадена атомна електроцентрала да може да се счита за необратимо[26]. В ***таблица 3*** е представена нашата оценка на степента на постигане на тези очаквани резултати в Литва, България и Словакия.

39

Органите в Литва, България и Словакия заявяват, че постигнатият напредък означава реално необратимо спиране, тъй като възобновяването на дейността вече не е технически осъществимо, нито икономически изгодно[27].

26 SEC(2011) 1387 окончателен от 24 ноември 2011 г., Работен документ на службите на Комисията, „Оценка на въздействието, придружаваща Предложение за Регламент на Съвета относно помощта от Съюза за програмите за подпомагане на извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения в България, Литва и Словакия.

27 Съгласно предоставената от атомната електроцентрала „Игналина“ информация блок 1 е достигнал състояние на необратимо спиране през 2007 г., когато лицензията за дейността му е променена и са одобрени условията за изпълнение на неговото извеждане от експлоатация. На 16 юни 2014 г. се отменя закон, с който се забранява необратимото прекратяване на работата на блок 1, докато са не бъде осигурено финансирането за всички дейности, отнасящи се до състоянието на съоръжението или неговото извеждане от експлоатация. Лицензията за блок 2 е променяна през 2012 г. и 2014 г. На пленарно заседание на българския парламент на 6 февруари 2015 г. министърът на енергетиката заявява, че извеждането от експлоатация на засегнатите четири блока е необратимо. Словашките органи разглеждат промяната на лицензията за извеждане от експлоатация като постигане на състояние на необратимо спиране.

Таблица 3

Оценка на ЕСП на изпълнението на очакваните резултати, показващи състояние на необратимо спиране на трите атомни електроцентрали към 31 декември 2015 г.

Очаквани резултати	„Игналина“, Литва	„Козлодуй“, България	„Бохунице“, Словакия
1. Атомната електроцентрала се поддържа надеждно в режим на спрени реактори до пълно изваждане на горивото	**Частично изпълнен** Безопасната поддръжка продължава. Горивото от реактор 1 е извадено. Горивото от реактор 2 още не е извадено.	**Изпълнен** Горивото е извадено от реакторите и басейните за гориво.	**Изпълнен** Горивото е извадено от реакторите и басейните за гориво.
2. Налице е лицензия за извеждане от експлоатация	**Не е изпълнен** Лицензията все още не е издадена.	**Частично изпълнен** Лицензията за блокове 1—2 е издадена, за блокове 3—4 се очаква през 2016 г.	**Изпълнен** Лицензията е издадена през 2015 г.
3. Проектът за демонтиране на активната зона на реактора/първия контур е завършен	**Частично изпълнен** Проектът за процеса на демонтиране все още не е завършен, провежда се проучване (вж. *приложение V*, проект 6)	**Частично изпълнен** Проектът за процеса на демонтиране е на етап възлагане на обществена поръчка.	**Частично изпълнен** Проектът за процеса на демонтиране все още е в процес на осъществяване (вж. *приложение V*, проект 16)
4. Демонтажните дейности в сградата на реактора са започнали	**Частично изпълнен** Към момента в сградата на реактора са извършени само незначителни работи.	**Частично изпълнен** Към момента в сградата на реактора са извършени само незначителни работи.	**Частично изпълнен** Към момента в сградата на реактора са извършени само незначителни работи.

Източник: ЕСП, въз основа на информация, предоставена от националните органи.

40

Един от очакваните резултати — критерий за оценка на постигането на необратимост на процеса на извеждане от експлоатация, е наличието на лицензия за извеждане от експлоатация, която се изисква преди започването на работата в контролираната зона. И България, и Словакия преминават от лицензия за експлоатация към лицензия за извеждане от експлоатация на засегнатите централи в периода след 2011 г., в Литва обаче това не се случва.

— АЕЦ „Игналина“, **Литва**, все още очаква да получи лицензията си за извеждане от експлоатация и не се предвижда това да се случи преди 2022 г., 10 години след първоначално планираното и 18 години след като блок 1 спира да произвежда електроенергия.

— АЕЦ „Козлодуй“, **България**, е получила 10-годишна лицензия за извеждане от експлоатация на първите два блока на 27 ноември 2014 г. и очаква лицензия за извеждане от експлоатация на блокове 3 и 4 през 2016 г. Може обаче да се наложи издаването на допълнителни разрешителни за извършването на основни дейности по демонтирането на системите, които са от съществено значение за реактора, или на самия реактор.

— АЕЦ „Бохунице“, **Словакия**, е получила сегашната си лицензия за извеждане от експлоатация на 23 декември 2014 г., което ѝ е позволило да започне процеса по демонтиране в сградата на реактора. Планът за извеждане от експлоатация не предвижда започване на основни дейности по демонтиране преди края на 2015 г. Тези дейности все още не са започнали.

Постигнат напредък на дейностите по демонтиране извън контролираните зони

41

Както е показано на ***таблица 3***, в нито една от трите централи проектът за демонтиране на активната зона на реакторите/първия контур не е завършен, а в сградите на реакторите са извършени само незначителни работи. Това означава, че и в трите държави членки основните предизвикателства, свързани с работата в контролираната зона, включително сградата на реактора, предстоят.

42

По отношение на дейностите по демонтиране извън контролираните зони обаче е постигнат напредък. След предишния доклад на Сметната палата и на трите площадки се наблюдава напредък при демонтирането на някои ключови компоненти, като машинните зали извън контролираната зона (вж. пример на ***фигури 8 и 9***). В Литва демонтирането започва по-късно от планираното, но след 2014 г. се наблюдава напредък.

Фигури 8 и 9

Снимка, показваща напредъка при демонтирането на основни компоненти в машинна зала в атомната електроцентрала „Бохунице V1“, Словакия

Фигура 8 — Преди демонтирането

2011 г.: Машинна зала с турбини

© Javys.

Фигура 9 — След демонтирането

2015 г.: Турбинно отделение с турбини

© Javys.

Постигнат е известен напредък по отношение на инфраструктурата за управление на отпадъците, но крайните съоръжения за погребване на отработено гориво още са на етап идеен проект

43

Лицензия за продължаване на процеса на извеждане от експлоатация ще се издава само ако, наред с другото, са налице подходящи решения и инфраструктури за управление на отпадъците. Тъй като различните видове генерирани отпадъци се третират по различен начин (вж. ***таблица 2***), необходимо е да се извърши достатъчно пълна радиологична инвентаризация и охарактеризиране на съоръжението и радиоактивните отпадъци, за да може точно да се определят методиките и технологиите за дезактивация, демонтиране и фрагментиране на системите и структурите, както и за да се изберат най-подходящите решения за управление на отпадъците. След последния доклад на Сметната палата и трите държави членки са постигнали известен напредък в това отношение. Въпреки че като цяло работата се изпълнява в съответствие с плановете за извеждане от експлоатация, в нито една от трите централи все още не е извършено изчерпателно радиологично охарактеризиране на сградите.

44

Що се отнася до **много нискоактивните, ниско- и средноактивните отпадъци** (вж. ***таблица 4***), и трите държави членки са постигнали известен напредък в изграждането на основната инфраструктура, необходима за управлението на отпадъците. Изградената инфраструктурата отговаря на потребностите на този етап от процеса на извеждане от експлоатация. В резултат на това в нито една от трите централи не съществува непосредствен риск от прекъсване на извеждането от експлоатация поради недостатъчен капацитет на инфраструктурата за управление на отпадъците. Въпреки това при няколко проекта за третиране на по-високоактивни радиоактивни отпадъци или на по-големи обеми от отпадъци в бъдеще се наблюдават закъснения, като някои проекти все още са на етап на проектиране (вж. ***таблица 4*** и точки 60—71.

45

Високоактивните отпадъци принципно приемат една от следните две форми: отработено ядрено гориво, което трябва да бъде погребано, или отпадъчни материали, останали след преработка на отработено ядрено гориво. Като цяло отработеното ядрено гориво представлява 95 % от високоактивните отпадъци и между 95 % и 99 % от цялостната радиоактивност на атомните електроцентрали. След отстраняването на отработените горивни елементи от реактора (вж. ***фигура 10***) те или се преработват, или се разполагат в хранилище за временно съхранение за срок от около петдесет години.

Таблица 4

Напредък при изграждането на инфраструктурата за управление на много нискоактивни до средноактивни отпадъци, 2011 г. и 2015 г.

	2011 г.	2015 г.
„Игналина“, Литва	Работата по съоръжението за междинно съхранение на депото за много нискоактивни отпадъци продължава.	Съоръжението за междинно съхранение е завършено и запълнено до 80 % от сегашния си капацитет.
	Изграждането на наземно съоръжение все още не е започнало.	Изграждането на наземно съоръжение все още не е започнало поради забавяне на тръжната процедура, дължащо се на промени в техническия проект.
	Плитко хранилище за ниско- и средноактивни кратко живеещи отпадъци в етап на проектиране.	Плиткото хранилище все още е в етап на проектиране, като се наблюдава закъснение от 1 година.
	Закъснение от 3,5 години на съоръжението за управление и съхранение на твърди дълго живеещи средноактивни отпадъци.	Закъснение от 9 години на съоръжението за управление и съхранение на твърди отпадъци. Одобряването за експлоатацията е планирано за 2018 г. Няма готово съоръжение за съхранение на отпадъците от демонтирането на реактора, въпреки че подобен проект е започнал.
„Козлодуй“, България	Използване на съществуващите на площадката съоръжения за съхранение и третиране, но за бъдещото извеждане от експлоатация ще е необходим допълнителен капацитет за съхранение и третиране.	Съгласно оценка, направена от притежателя на лицензията за извеждане от експлоатация — Държавното предприятие „Радиоактивни отпадъци“ (ДПРАО), капацитетът на съществуващите съоръжения за съхранение на радиоактивни отпадъци ще е достатъчен до 2022 г.
	Национално хранилище за дълготрайно съхранение на ниско- и средноактивни радиоактивни отпадъци трябва да бъде изградено до края на 2015 г.	Изграждането на националното хранилище за дълготрайно съхранение на ниско- и средноактивни радиоактивни отпадъци, което е основният липсващ елемент, закъснява с 6 години. Завършването се очаква през 2021 г. (вж. точка 56).
„Бохунице“, Словакия	Използване на съществуващите на площадката съоръжения за съхранение и третиране. За бъдещото извеждане от експлоатация ще е необходим допълнителен капацитет за съхранение и третиране.	Текущ проект за повишаване капацитета на националното хранилище за радиоактивни отпадъци за много нискоактивни отпадъци следва да бъде завършен през 2018 г.

Източник: ЕСП, въз основа на информация, предоставена от националните органи.

Фигура 10

Кошници за съхранение за отработени елементи на ядрено гориво за ВВЕР 440/230

© Javys.

46

Докато в **България** и **Словакия** изваждането на горивото е приключило, блок 2 в **Литва** все още е частично зареден с гориво и басейните за съхранение в блок 1 все още са пълни с отработено ядрено гориво. В **България** и **Словакия** елементите на отработеното ядрено гориво все още са класифицирани като материал, който може да се използва в бъдеще, въпреки че част от този материал неизбежно ще се наложи да бъде трайно погребан. В ***таблица 5*** е представен преглед на класификацията на отработеното ядрено гориво, настоящите места и начини за съхранение, както и състоянието на инфраструктурата за временно управление на отработено ядрено гориво.

Таблица 5

Преглед на съхранението и класификация на отработеното ядрено гориво

		Извадено ли е горивото от активната зона на реактора?	Извадено ли е горивото от реакторите и басейните за гориво?	Класификация на отработеното ядрено гориво	Настоящо място за съхранение на отработено ядрено гориво	Налично ли е окончателно хранилище за отработено ядрено гориво?
„Игналина“, Литва	**Блок 1**	Да	Не	Високоактивни отпадъци	В басейните на реактора в блок 1 и във временното сухо хранилище за отработено ядрено гориво на площадката	Не
	Блок 2	Не	Не	Високоактивни отпадъци	В активната зона на реактора на блок 2 и в басейните на реактора в блок 2	Не
„Козлодуй“, България		Да	Да	Материал за потенциална бъдеща употреба	Хранилище за временно мокро и сухо съхранение на отработено гориво на площадката, частично транспортиране към Русия	Не
„Бохунице V1“, Словакия		Да	Да	Материал за потенциална бъдеща употреба	Хранилище за временно мокро съхранение на отработено гориво на площадката	Не

Източник: ЕСП, въз основа на информация, предоставена от националните органи.

47

В ***таблица 6*** е представен преглед на напредъка, постигнат по отношение на **инфраструктурата за временно съхранение на отработено ядрено гориво** след 2011 г. По-специално, напредъкът в Литва е затруднен поради забавяне на изграждането на хранилище за временно съхранение на отработено ядрено гориво.

Таблица 6

Напредък по отношение на инфраструктура за временно съхранение на отработено ядрено гориво, 2011 г. и 2015 г.

	2011 г.	2015 г.
„Игналина“, Литва	Горивото не може да бъде извадено от блока, преди да заработи съоръжението за временно съхранение на отработено ядрено гориво, но при този проект се наблюдава закъснение от 4 години.	Изграждането на съоръжение за временно съхранение на отработено ядрено гориво е отложено с още 6 години, което прави 10 години закъснение в сравнение със срока, определен в Окончателния план за извеждане от експлоатация от 2005 г. Цялостното му изграждане е предпоставка за получаване на лицензия за извеждане от експлоатация.
„Козлодуй“, България	Съществени закъснения и бюджетни преразходи, които засягат проектирането и изграждането на хранилище за временно сухо съхранение на отработено ядрено гориво, където ще се съхраняват касети с отработено ядрено гориво в контейнери.	Приемо-предавателният протокол е получен през март 2013 г. и до 2015 г. за съхранение са изведени шест натоварени контейнера от планираните 34. На 29 януари 2016 г. е получена 10-годишна лицензия за експлоатация на съоръжението за съхранение.
„Бохунице“, Словакия	Налично е съоръжение за временно мокро съхранение на отработено гориво.	Отработеното гориво от АЕЦ V1 се съхранява в съоръжението за временно съхранение на отработено гориво на площадката. Капацитетът му за съхранение е достатъчен до 2024 г., ако приема и отработено гориво от други централи. В очакване на решението за окончателното погребване са изготвени планове за изграждане на временно хранилище за сухо съхранение на отработено ядрено гориво.

Източник: ЕСП, въз основа на информация, предоставена от националните органи.

48

Временното хранилище за отработено ядрено гориво е временно решение преди окончателното погребване. **Окончателното погребване в дълбоко геоложко хранилище**, обикновено до няколкостотин метра под земята, е общоприето като предпочитан вариант за разполагане на високоактивни отпадъци (за пример вж. ***приложение VII***). Принципно всяка държава с ядрена програма следва да разработи програма за изграждане на адекватно хранилище[28]. Някои държави обаче генерират малки обеми радиоактивни отпадъци, разполагат с ограничени финансови ресурси или нямат подходящи геоложки условия[29]. Както е показано в ***таблица 5***, към момента нито една от засегнатите три държави членки не разполага с достъп до подобно хранилище за окончателно погребване. Други държави членки на ЕС са изправени пред същите предизвикателства.

49

Достъпът до площадка за окончателно погребване може да се гарантира по линия на мултинационалното сътрудничество. В „мултинационално хранилище“ отпадъци с произход от повече от една държава се разполагат в общо хранилище. Ако участващите държави са съседни, хранилището често се нарича „регионално хранилище“[30].

28 МААЕ, „Разработване на мултинационални хранилища за радиоактивни отпадъци:“ „Инфраструктурна рамка и сценарии за сътрудничество“, октомври 2004 г. МААЕ, „Единна конвенция за безопасност при управлението на отработено гориво и за безопасност при управлението на радиоактивни отпадъци“.

29 МААЕ, „Разработване на мултинационални хранилища за радиоактивни отпадъци: Инфраструктурна рамка и сценарии за сътрудничество“, октомври 2004 г. МААЕ, „Единна конвенция за безопасност при управлението на отработено гориво и за безопасност при управлението на радиоактивни отпадъци“.

30 МААЕ, „Разработване на мултинационални хранилища за радиоактивни отпадъци: Инфраструктурна рамка и сценарии за сътрудничество“, октомври 2004 г., стр. 5.

50

Директивата на ЕС за радиоактивните отпадъци предвижда възможност за регионално сътрудничество в тази област и изрично признава, че „някои държави членки считат, че съвместното ползване на съоръжения за отработено гориво и радиоактивни отпадъци, включително на съоръжения за погребване, може да бъде полезен, безопасен и икономически ефективен вариант“[31]. Някои държави членки на ЕС обаче ограничават вноса на ядрени отпадъци в националното си законодателство. Например:

— В **Литва** се забранява вносът на радиоактивни отпадъци и отработено ядрено гориво с изключение на а) транзитното преминаване на радиоактивни отпадъци и отработено ядрено гориво през Литва; и б) повторен внос на третирани в чужбина радиоактивни отпадъци и отработено гориво[32].

— В **България** се забранява вносът на радиоактивни отпадъци с изключение на а) при обратен внос на използвани закрити източници на йонизиращи лъчения, произведени в Република България; и б) когато радиоактивните отпадъци са получени от преработване на материали, извършено като услуга в полза на Република България[33].

— В **Словакия** се забранява вносът на радиоактивни отпадъци, с изключение на а) транзитното преминаване през територията на страната; и б) внос на радиоактивни отпадъци за преработка и третиране[34].

51

На територията на целия ЕС в процес на изграждане е само едно дълбоко геоложко хранилище – във Финландия (вж. ***приложение VII***). Почти 40 години ще са изминали от приемането на първото решение на финландското правителство относно графика за изпълнение и началото на проучването на площадката през 1983 г. до момента, в който погребването може да започне (***фигура 11*** показва развитието на проекта във времето). По план погребването на отработеното гориво трябва да започне в началото на 2020-те години.

31 Вж. съображение 33 от Директива 2011/70/Евратом на Съвета. Относно условията за внос и износ, вж. член 4, параграф 4 от Директивата за радиоактивните отпадъци и Директива 2006/117/Евратом от 20 ноември 2006 година относно надзор и контрол на превоза на радиоактивни отпадъци и отработено гориво (ОВ L 337, 5.12.2006 г., стр. 21).

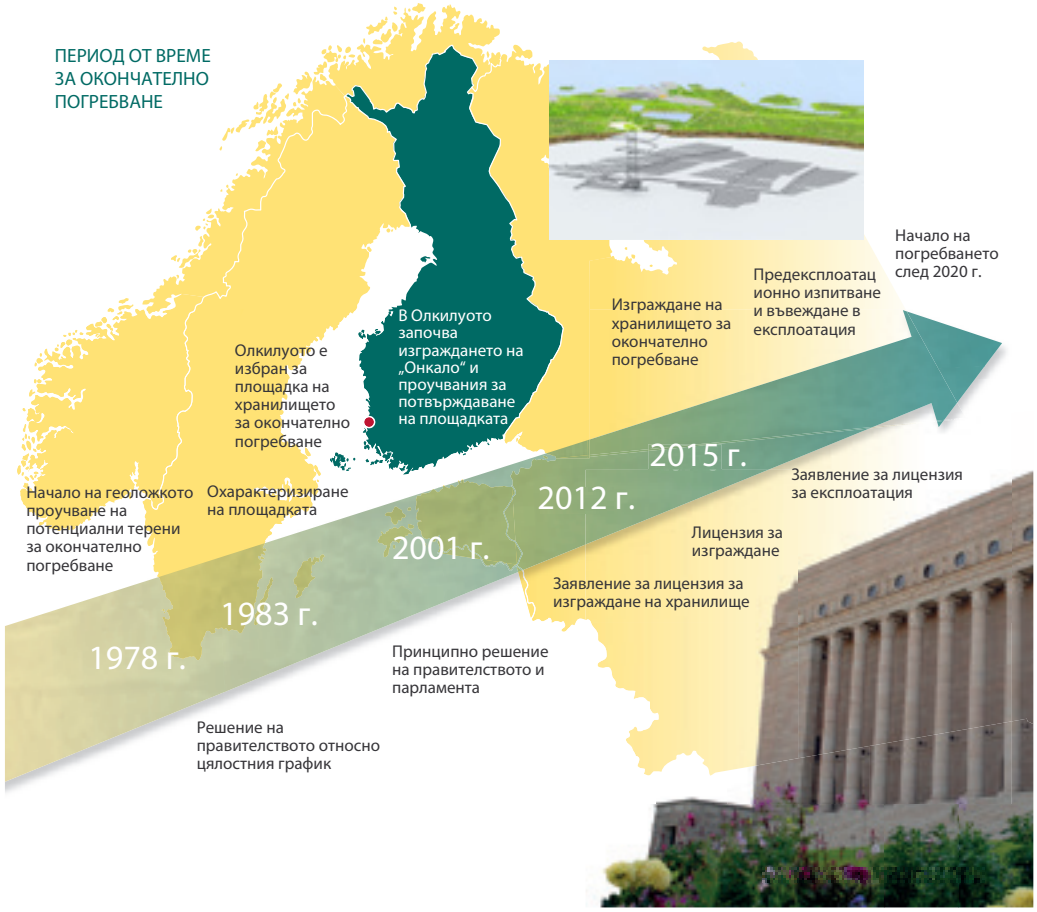
32 Виж член 24 от литовския Закон № VIII-1190 от 20 май 1999 г. относно управлението на радиоактивните отпадъци.

33 Вж. член 17 от българския Закон за безопасно използване на ядрената енергия (последно изменение от 28 ноември 2014 г.).

34 Вж. словашкия Закон 541/2004 — сборник относно мирното използване на атомната енергия, и член 21 от него относно вноса на радиоактивни отпадъци.

Фигура 11

График за изграждане на финландското дълбоко геоложко хранилище



© Posiva Oy.

52

Други държави членки в момента също работят по подготовката за изграждане на дълбоко геоложко хранилище и са на различни етапи от изпълнението.

— В **Швеция** шведският орган за радиационна безопасност понастоящем извършва преглед на заявление за изграждане на дълбоко геоложко хранилище на избраната площадка във Форсмарк. Планирано е изграждането и въвеждането в експлоатация да бъдат завършени до 2028 г.[35].

— Във **Франция** заявление за изграждане на хранилище може да бъде представено през 2017/2018 г. Пилотният етап на експлоатация е планиран за периода между 2025 г. и 2035 г., като търговската експлоатация ще започне след 2035 г.[36].

35 SWD (2016) 102 окончателен от 4 април 2016 г. Работен документ на службите на Комисията, придружаващ съобщение на Комисията „Примерна ядрена програма, представена съгласно член 40 от Договора за Евратом за становище на Европейския икономически и социален комитет“, стр. 30.

36 http://www.developpement-durable.gouv.fr/Calendrier-du-projet.html-+.

— В **Германия** на Комисията за съхранението на високоактивни ядрени отпадъци е възложено да изготви доклад до края на 2016 г. като подготовка за процеса на избор на площадка. Съгласно националното законодателство решението на избора на площадка следва да бъде взето до 2031 г. Погребването може да започне най-рано през 2045/2050 г.[37].

53

В съответствие с Директивата за радиоактивните отпадъци на ЕС от 2011 г. на държавите членки е възложено да подготвят своите национални програми до август 2015 г., в т.ч. и плановете за окончателно погребване. Комисията е длъжна да докладва на Парламента и на Съвета относно изпълнението на тази директива, но все още не е направила това[38].

54

Сметната палата анализира съответните национални програми на трите държави членки и заключи, че Литва, България и Словакия едва са започнали обсъждането на потенциалните решения за окончателно погребване, така че дискусията е още на идеен етап.

55

В националната програма на **България** се посочват три възможности за справяне с високоактивните отпадъци, включително отработеното гориво:

— преработване в други държави;

— участие в регионални или международни решения за окончателно погребване, без да се застрашава изпълнението на националната програма;

— погребване на високоактивните отпадъци в България.

Българските органи, с които бяха проведени интервюта по време на одита, изразиха предпочитание към втория, регионален вариант, поради опасения, свързани с малкия ядрен капацитет на страната, нейните геоложки и климатични условия, законодателството, общественото мнение, финансовите възможности и обема на високоактивните отпадъци. Планирано е да се вземе окончателно решение за предпочитаната възможност до 2030 г. Като временно решение националната програма предвижда изграждане на съоръжение за съхранение преди погребване.

37 *Prozesswege zu einer sicheren Lagerung hoch radioaktiver Abfälle unter Aspekten der Rückholbarkeit/Bergbarkeit/ Reversibilität, Papier der Vorsitzenden unter Einbeziehung von Kommentaren weiterer Mitglieder der AG 3*, онлайн на: www.endlagerbericht.de, оценка от 11 април 2016 г., стр. 4.

38 Член 14, параграф 1 от Директива 2011/70/Евратом на Съвета.

56
В приетата през декември 2015 г. национална програма на **Литва** се предвижда в Литва да се изгради хранилище за окончателно погребване. Въпреки това литовските органи, с които бяха проведени интервюта, повтарят опасенията на българските органи, както и техните предпочитания към регионална схема.

57
В националната програма на **Словакия** се посочват два варианта:

— погребване в дълбоко геоложко хранилище в Словакия, като разчетът за свързаните с него разходите е включен в програмата;

— мониторинг и подкрепа за изграждане на международно хранилище.

58
Нито една от трите държави членки не е посочила кой регион или държави биха могли да участват в потенциално решение на регионално ниво или друго решение на ниво ЕС.

При почти всички ключови инфраструктурни проекти за извеждане от експлоатация се наблюдават закъснения

59
За да определим напредъка, постигнат по отношение на извеждането от експлоатация след 2011 г., събрахме данни за извадка от 18 ключови инфраструктурни проекта за извеждане от експлоатация и подкрепящи проекти във всяка от трите държави членки, финансирани от програмите на ЕС за подпомагане (вж. ***приложение VI***)[39].

60
При почти всички ключови инфраструктурни проекти за извеждане от експлоатация, които бях включени в извадката, се наблюдават закъснения в периода 2011—2015 г. Както може да се види от ***приложение VI***, от началото на тяхното изпълнение до края на 2015 г. натрупаните закъснения достигат около 10 години. Тези закъснения са сред основните причини Литва да удължи крайния срок за извеждане от експлоатация с още девет години след предишния ни доклад от 2011 г. Крайният срок за извеждане от експлоатация вече е 2038 г.

39 Тези 18 проекта получават 587 млн. евро от средствата на ЕС за дейностите по извеждане от експлоатация, или около 37 % от договореното финансиране от ЕС (с изключение на мерките за смекчаване на) след 2001 г.

61

В нашия доклад от 2011 г. беше отбелязано, че в **Литва** изпълнението на проекта за **съоръжение за временно съхранение на отработено ядрено гориво** (вж. ***фигура 12***) изостава с над 4 години, както е посочено в ***таблица 6***. Оттогава е натрупано закъснение от още 6 години. Проектът бележи особено бавен напредък в периода 2011—2014 г. Едва в началото на 2013 г. се взети решения за привеждането на проекта в действие. Закъсненията по този проект са забавили изваждането на горивото от реактора (вж. проект 1 в ***приложение V***).

Фигура 12

Съоръжение за временно съхранение на отработено ядрено гориво (СВСОЯГ) в АЕЦ „Игналина", Литва

© АЕЦ „Игналина" (АЕЦИ)

© АЕЦ „Игналина" (АЕЦИ)

62

Друг ключов проект в Литва — **съоръжението за обработка и съхранение на твърди отпадъци**, изостава с още 5 години след последния ни одит, което прави общо закъснение от 9 години. Свързаните с проекта търговски спорове с изпълнителя са уредени и по програмата на ЕС за подпомагане са изплатени компенсации в размер на 55 млн. евро; други 17,9 млн. евро са заделени за покриване на очаквани рискове.

63

Между основните причини за закъсненията в Литва са спорове по договорите, лоша информация за това как е изградена централата в действителност, непълни данни за съоръжението и за отработеното гориво, както и недостатъчна координация и надзор на работата на подизпълнителите.

64

Въпреки че по проектите в България и Словакия също се наблюдават закъснения, те не са довели до удължаване на планирания краен срок за извеждане от експлоатация. В Словакия крайният срок остава 2025 г. В България тази дата дори е изтеглена с 5 години, от 2035 г. на 2030 г., въпреки че това се дължи на националната стратегия за управление на отработено гориво и радиоактивни отпадъци от 2011 г., с която се взима официално решение за постигане на крайно състояние „кафява поляна“, като по този начин се елиминира изискващият повече време вариант „зелена поляна“.

65

Примери за забавени проекти в **България** са:

— Изграждането на ключово съоръжение за управление на радиоактивни отпадъци, **национално хранилище за дълготрайно съхранение на ниско- и средноактивни радиоактивни отпадъци**, по план трябваше да бъде завършено през 2015 г. (вж. ***таблица 4*** и ***фигура 13***). Процесът обаче изостава с 6 години, главно поради отхвърлянето на оценката на въздействието върху околната среда, която е трябвало да започне отначало и все още се извършва. Крайният срок за завършването на това съоръжение вече е 2021 г. (вж. проект 11 в ***приложение V***).

Фигура 13

Площадка за изграждане на националното хранилище за дълготрайно съхранение на ниско- и средноактивни радиоактивни отпадъци в България

© ДПРАО.

- Изграждането на **съоръжението за плазмено изгаряне**, съоръжение за третиране и кондициониране на твърди отпадъци с голям коефициент на намаляване на обема, изостава с почти 5 години от графика. Причина за това са предизвикателствата, свързани с въвеждането на неизползвани досега технически решения, промени в регулаторната рамка, довели до три корекции на проекта на съоръжението, както и обжалването на оценката на въздействието върху околната среда. На 14 май 2015 г. е издадено разрешение за строеж и завършването се очаква през юни 2017 г. (вж. ***фигура 14*** и проект 11 в ***приложение V***).

Фигура 14

Подготвителни работи за инсталирането на съоръжението за плазмено изгаряне

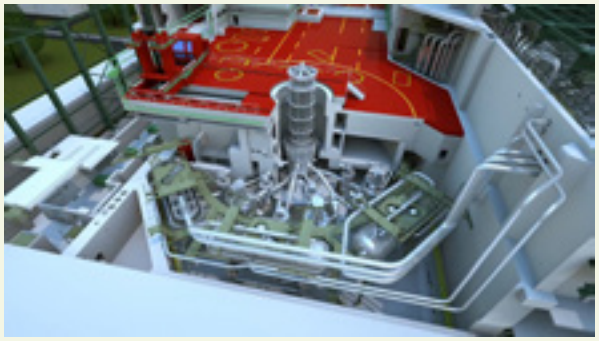
© ДПРАО.

66

В **Словакия** проектът за **дезактивация на първия контур** (вж. ***фигура 15***), който трябва да бъде завършен, преди да може да се извърши демонтирането на основната част от сградата на реактора, първоначално е планиран да приключи през 2014 г. Тъй като редица технически предизвикателства все още не са решени, към края на януари 2016 г. окончателният срок за завършването на проекта остава неизвестен, както е неизвестно и въздействието, което това забавяне ще има върху разходите и цялостния график на извеждането от експлоатация (вж. проект 16 в ***приложение V***).

Фигура 15

Реактор от типа ВВЕР 440/230 и основните компоненти в първия охлаждащ контур



© Javys.

67

Горните примери показват, че за закъсненията в трите държави членки съществуват различни причини, включително:

— предизвикателства, свързани с избора и въвеждането на неизползвани досега технически решения;

— непълни исторически данни за експлоатацията и лоша информация за това как е изградена централата в действителност;

— непълна инвентаризация и/или охарактеризиране на отпадъците, по-специално по отношение на сградите на реакторите.

68

В някои случаи напредъкът на проектите е възпрепятстван от необходимостта плановете да претърпят съществени изменения или дори проектите да бъдат изцяло прекратени, независимо че предложенията вече са преминали през няколко кръга на контрол. Това говори за наличие на трудности при избора и проектирането на проектите. Освен това тази ситуация показва предизвикателствата, пред които се изправят министерствата, националните органи и крайните бенефициенти с напредването на извеждането от експлоатация към критичния етап на работа в сградите на реакторите, когато се изискват специфични знания и опит за демонтирането, преместването и съхранението на конструкциите и компонентите от контролираната зона.

69

В същото време съществува зависимост, особено сред притежателите на лицензии за извеждане от експлоатация, от външни експерти, като например консултанти, инженери и адвокати (вж. ***таблица 7*** относно разходите за външни експерти). Въпреки че в съответствие с правилата на ЕБВР използването на външни експерти е задължително и то е било абсолютно необходимо при планирането и ранните етапи на изпълнение, използването на работата на експерти следва да намалява през годините за сметка на трансфера на знания към местния персонал.

Таблица 7

Разходи за външни експертни за периода 2001—2015 г. и техния дял от помощта от ЕС за извеждане от експлоатация

„Игналина“, Литва 2001—2016 г.		„Козлодуй“, България 2001—2015 г.[1]		„Бохунице“, Словакия 2003—2016 г.	
млн. евро	% от помощта от ЕС	млн. евро	% от помощта от ЕС	млн. евро	% от помощта от ЕС
75	9	99	20	45	9

1 Данните за България включват един договор на групата за управление на проекти, който се изпълнява в периода 2016—2019 г.

Източник: ЕСП, въз основа на проектни данни, предоставени от изпълняващите органи, и доклади за мониторинг на проектите за извеждане от експлоатация.

70

В допълнение на това недостигът на квалифицирани опитни инженери в целия ЕС сам по себе си представлява риск. Това важи с особена сила за Литва, която се сблъсква с липса на международен опит при демонтирането на своя реактор от типа РБМК – първият от този тип, който ще бъде изведен от експлоатация (вж. точка 2)[40].

71

Трите държави членки се стремят да изградят собствен технически капацитет и да подобрят споделянето на знания.

— През април 2013 г. в **България** двете различни групи за управление на проекти, които отговарят за извеждането от експлоатация и изграждането на националното хранилище за дълготрайно съхранение на ниско- и средноактивни радиоактивни отпадъци, се обединяват и присъединяват към структурата на ДПРАО, което притежава лицензията за извеждане от експлоатация. Външният консултант, подпомагащ тази интегрирана група за управление на проекти, е включен в организационната структура на ДПРАО. Персоналът на външния консултант, който се намира на обекта, работи заедно с местните си колеги по всеки проект. Правомощията за вземане на окончателни решения са поверени на ръководителя на групата за управление на проекти, който е местен служител на ДПРАО. Това води до по-голяма отговорност и ангажираност.

— В **Словакия** JAVYS a.s., словашкото държавно предприятие, отговарящо за извеждането от експлоатация и управлението на радиоактивните отпадъци, организира двудневен семинар за споделяне на знания през март 2015 г. с представители на атомните електроцентрали „Игналина“, „Бохунице“ и „Козлодуй“, ЕБВР, Европейската комисия и Словашкото министерство на икономиката.

40 Недостигът на квалифицирани инженери е отбелязан в доклад на Европейската комисия, озаглавен „Перспективи относно търсенето и предлагането на експерти в ядрената област до 2020 г. в рамките на сектора на ядрената енергетика на ЕС-27“, 2012 г.

Прогнозните разходи за извеждане от експлоатация ще възлязат на поне 5,7 млрд. евро и ще нараснат двойно, ако бъдат включени разходите за окончателно погребване

72

В предишния доклад на Сметната палата бяха констатирани непълноти в трите национални плана за извеждане от експлоатация и техните разчети за разходите. Беше установен значителен финансов недостиг. Настоящият одит анализира развитието на разходите за извеждане от експлоатация и равнището на наличното финансиране както на ниво ЕС, така и на национално равнище. Сметната палата също така се опита да изчисли пълния размер на разходите, включително за окончателното погребване, които трите държави членки ще трябва да поемат, и анализира начините на отчитане на задълженията за бъдещи разходи.

От 2010 г. насам общите прогнозни разходи за извеждане от експлоатация са се увеличили с 40 % до 5,7 млрд. евро

73

В предишния си доклад Сметната палата препоръча да се изготви цялостна оценка на разходите, произтичащи от извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения. През 2014 г. държавите членки са актуализирали прогнозните си разходи за извеждане от експлоатация на ядрени съоръжения, заложени в предоставените по-рано от тях на Комисията окончателни планове за извеждане от експлоатация. През 2015 г. Словакия е внесла още няколко незначителни промени. Тези актуализации, целящи да представят по-цялостна картина, показват увеличение на прогнозните разходи с 40 %, от 4,1 млрд. евро през 2010 г. до 5,7 млрд. евро през 2015 г. Увеличението е най-съществено между 2010 и 2011 г. (вж. ***фигура 16***). Между трите държави членки съществуват съществени различия. Най-големият дял от прогнозното увеличение на разходите е в Литва, където се отбелязва ръст от 67 % между 2010 и 2015 г. През същия период прогнозните разходи за „Бохунице“ в Словакия също се увеличават с 30 %. Прогнозните разходи за „Козлодуй“ в България остават в голяма степен непроменени. След първоначалното увеличение през 2011 г. разчетът на разходите, направен след решението за изтегляне на крайния срок, води до намаляване на разходите със 136 млн. евро (вж. точка 64).

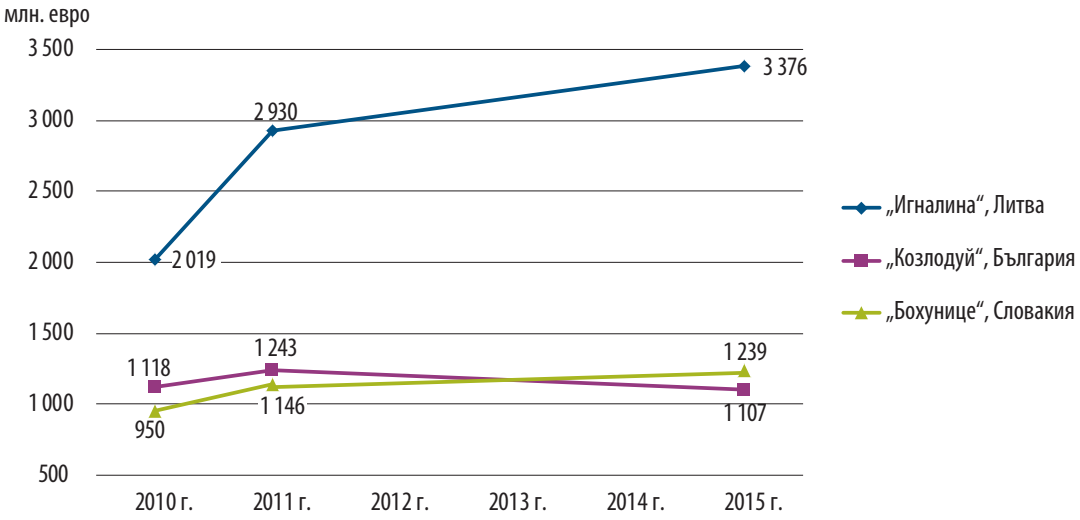
74

След 2011 г. и трите държави членки подобряват подхода си към оценката на разходите за дейностите по извеждане от експлоатация на ядрени съоръжения в своите окончателни планове за извеждане от експлоатация. Сега те използват най-новата методология, известна като Международна структура за остойностяване на разходите по извеждането от експлоатация на ядрени инсталации[41]. Въпреки това все още съществува несигурност по отношение на пълния списък на дейностите и свързаните с тях разходи за демонтиране на сградите на реакторите, особено предвид факта, че цялостната инвентаризация и радиационното охарактеризиране на контролираната зона все още не са завършени в нито една от централите (вж. точка 32).

41 Разработена съвместно от Европейската комисия, МААЕ и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие с цел по-добра хармонизация при остойностяването на разходите за дейностите по извеждане от експлоатация на ядрени съоръжения.

Фигура 16

Прогнозни разходи за извеждане от експлоатация за периода 2010—2015 г.



Източник: данни за 2010 г.: окончателни планове за извеждане от експлоатация. данни за 2011 г.: актуализирани прогнози, представени на заседанието на Комитета по програмата за извеждане от експлоатация на ядрени съоръжения през март 2011 г. данни за 2015 г.: актуализирани окончателни планове за извеждане от експлоатация, годишни работни програми за 2015 г. и проект на годишна работна програма за 2016 г. за Словакия поради извършена актуализация.

Държавите членки, и по-специално Литва, са изправени пред финансови предизвикателства

75

Сметната палата сравнени прогнозните разходи и наличното финансиране в трите държави членки, установени по време на предходния одит, и най-актуалните данни, налични към момента на настоящия одит. Понастоящем финансиране от ЕС за дейности по извеждане от експлоатация е предвидено до 2020 г. Наличното национално финансиране и финансирането от ЕС в размер на 4,0 млрд. евро обаче не са достатъчни, за да поемат изчислените общи разходи на стойност 5,7 млрд. евро, като в тази цифра не се включват разходите за окончателно погребване (вж. ***таблица 8*** и ***фигура 17***). Това създава финансов недостиг в размер на 1,7 млрд. евро до завършването на извеждането от експлоатация. Литва отговаря за 93 % от този финансов недостиг.

Таблица 8

Прогноза за общите разходи по извеждане от експлоатация и финансовия недостиг, 2011 г. и 2015 г.

(в млн.евро)

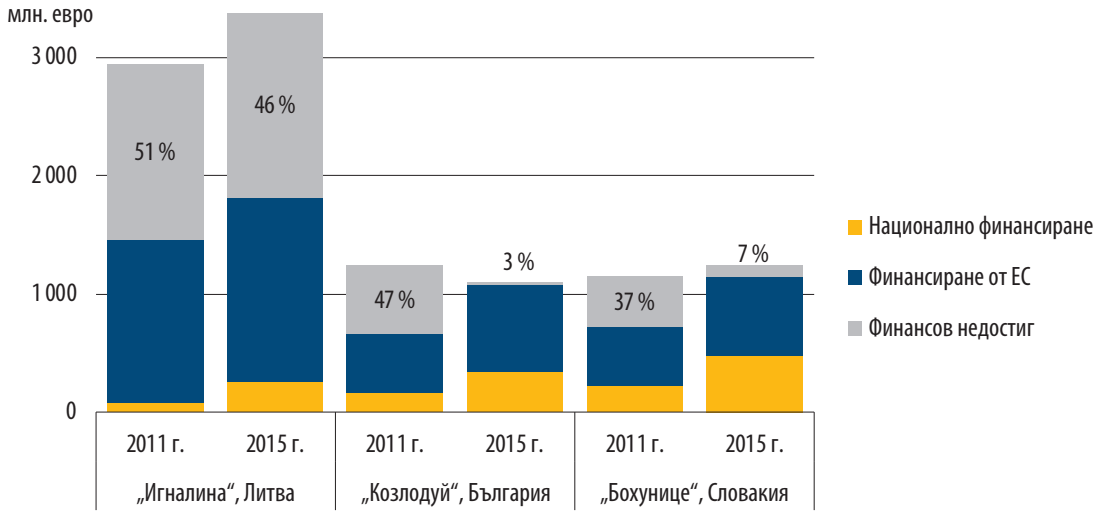
	„Игналина“, Литва		„Козлодуй“, България		„Бохунице“, Словакия		Общо	
	2011 г.	2015 г.	2011 г.	2015 г.	2011 г.	2015 г.	2011 г.	2015 г.
Прогнозни разходи	2 930	3 376	1 243	1 107	1 146	1 239	5 319	5 722
Предоставено национално финансиране[1]	83	262	171	348	231	476	485	1 086
Предоставено финансиране от ЕС	1 367	1 553	493	731	489	671	2 349	2 955
Финансов недостиг	1 480	1 561	579	28	426	92	2 485	1 681

1 Предоставеното национално финансиране може да включва целеви фондове за извеждане от експлоатация, предвидени публични разходи или други национални източници.

Източник: 2011 г.: актуализирани прогнози, представени на заседанието на Комитета по програмата за извеждане от експлоатация на ядрени съоръжения през март 2011 г.
2015 г.: Органи на държавите членки, актуализирани окончателни планове за извеждане от експлоатация и годишни работни програми за 2015 г. и проект на годишна работна програма за 2016 г. за Словакия поради извършена актуализация.

Фигура 17

Пример за недостига на финансови средства през 2011 и 2015 г. във всяка от трите държави членки



Източник: Въз основа на ***таблица 8***.

Увеличението на разходите и финансовият недостиг в Литва са съществени

76

Разчетът на разходите, направен през 2015 г.от **Литва**, показва увеличение от 15 % на общите разходи за извеждане от експлоатация в сравнение с 2011 г. и от 67 % в сравнение с 2010 г., с което те възлизат на 3,4 млрд. евро. Органите в Литва отдават тези увеличения на разходите за труд, удължаването на крайния срок за извеждане от експлоатация и преразходите по големи инфраструктурни проекти за извеждане от експлоатация. Разходите, свързани с инфлацията, формират 26 % от оставащите разходи за извеждане от експлоатация до 2038 г., или 695 млн. евро. Изчислението е направено въз основа на годишна прогноза от 3 %; към момента, в който държавата членка изготвя своите оценки обаче, прогнозната средна стойност на инфлацията за 2015 г. според Централната банка на Република Литва, изготвена въз основа на стойностите за 2013 и 2014 г., е 1,5 %.

77

Сметната палата също така счита, че мащабът на увеличение на разходите говори за лошо първоначално планиране. Например в актуализацията на окончателния план за извеждане от експлоатация от 2014 г. се включват 15 дейности по извеждане от експлоатация, които не са били разгледани преди това и чиято стойност възлиза на общо 318 млн. евро.

78

Нашият анализ на ключовите инфраструктурни проекти в Литва от началото на тяхното изпълнение до края на 2015 . потвърждава същественото увеличение на разходите по тези проекти (вж. ***приложение VI***). Някои от тези допълнителни разходи се дължат на закъснения на проектите. Например забавянето на изпълнението на проекта за хранилище за временно съхранение на отработено ядрено гориво оказва отражение върху напредъка на изваждането на горивото от реакторите и до края на 2014 г. създава допълнителни разходи за поддръжка, надвишаващи 61,3 млн. евро (вж. точка 61), като освен това води до удължаване на крайния срок за извеждане от експлоатация.

79

Като цяло, възможно е числеността на персонала в централа, която е в процес на извеждане от експлоатация, да се поддържа близо до равнищата на работеща централа до изваждането на горивото от реактора. След това броят на персонала следва постепенно да намалява с излизането на централата от експлоатационно състояние.

80

Броят на персонала във всички централи е намалял (вж. ***таблица 9***). Въпреки това в АЕЦ „Игналина“, Литва, където горивото е извадено само в една от двете активни зони и която все още има лицензия за експлоатация, броят на персонала, и следователно финансираните от ЕС разходи, остават високи. Една трета от персонала продължава да работи по безопасната поддръжка на централата. В България и Словакия е възможно на персонала да се осигурява алтернативна заетост във все още напълно действащите ядрените реактори на същата площадка. В Литва, която вече не произвежда ядрена енергия, това не е възможно.

Таблица 9

Персонал към момента на спирането на реакторите и през 2015 г.

	Брой служители		Предоставена подкрепа от ЕС (млн. евро)[3]
	при действие с пълен капацитет[1]	през 2015 г.	
„Игналина“, Литва (2 реактора)	3 517	2 127[2]	171
„Козлодуй“, България (4 реактора)	1 400	650	130
„Бохунице“, Словакия (2 реактора)	1 060	239	45
Общо	**5 977**	**3 016**	**346**

1 Данни за работа при пълен капацитет към 31 декември 2004 г. за АЕЦ „Игналина“, към 31 декември 2002 г. за АЕЦ „Козлодуй“ и към 1 април 2006 г. за АЕЦ „Бохунице“.

2 От персонала на АЕЦ „Игналина“ 1 377 служители са работели по извеждането от експлоатация на ядрените съоръжения, а 701 – по безопасната поддръжка.

3 Данните за АЕЦ „Игналина“ обхващат подкрепата от ЕС от момента на спирането на първия блок през 2005 г. до 2016 г.; за АЕЦ „Козлодуй“ – от спирането на първи блок през 2003 г. до 2017 г.; за АЕЦ „Бохунице“ – от спирането на първия блок през 2008 г. до 2016 г.

Източник: ЕСП, въз основа на данни, предоставени от органите на държавите членки.

81

След предишния доклад на Сметната палата управлението на работната сила в „Игналина“ се е подобрило. Например, ръководството на АЕЦ „Игналина“ е въвело стратегия за възлагане на дейности на външни изпълнители. Тя включва анализ на редица дейности, като например поддръжка на оборудването и дезактивация на сградите с неограничен достъп, както и вземане на решение за разходната ефективност при извършване на услугите от външни изпълнители или от персонал на централата.

82

Въпреки това липсва външна оценка на уместността на броя на понастоящем заетия персонал и все още не съществува подробно щатно разписание, което да обхваща целия процес на извеждане от експлоатация. Предвид липсата на съфинансиране и местните икономически и социални предизвикателства, свързани с извеждането от експлоатация на АЕЦ „Игналина“, Литва, съществува риск броят на персонала да надвишава потребностите на програмата за извеждане от експлоатация, а целевото финансиране от ЕС за извеждането от експлоатация да се използва за подкрепа на тази заетост.

83

Както е отбелязано в ***таблица 8*** и точка 76, финансовият недостиг в Литва е нараснал съществено след последния доклад на Сметната палата. По време на интервютата с представители на Литва беше посочен Протокол № 4, приложен към договора за присъединяване на държавата към ЕС, както и тълкуването от страна на литовските органи, според което увеличените разходи във връзка с проекта за извеждане от експлоатация ще продължат да се финансират от ЕС[42]. В изготвената от Комисията оценка на въздействието от 2011 г. се посочва, че за периода 2014—2020 г. и трите държави членки следва да получат подкрепа въз основа на техните потребности, но че след 2020 г. Комисията не „предвижда по-нататъшно разширяване на финансовата подкрепа на ЕС“ (вж. точка 10)[43].

Малък финансов недостиг в България и Словакия въпреки съществените изменения на оценките във времето

84

С разпределението на финансирането от ЕС за периода 2014—2020 г., финансовият недостиг, отбелязан в предишния ни доклад, намалява значително в България и Словакия, съответно до 28 млн. евро и 92 млн. евро. Въпреки това оценките за разходите и финансовия недостиг драстично се различават. Например:

— Оценката за финансовия недостиг на органите в **България** е намалена съществено от 230 млн. евро през септември 2014 г. до 28 млн. евро в края на 2015 г., главно поради включването на разходите за подготвителните дейности по извеждането от експлоатация, които следва да се поемат от АЕЦ „Козлодуй“ и не се взети предвид в предходните изчисления. Данните на Комисията от края на 2015 г. обаче показват недостиг в размер на 150 млн. евро.

— В **Словакия** финансовият недостиг към края на юни 2015 г. възлиза на 193 млн. евро по данни на Комисията, докато в проекта на годишната работна програма за 2016 г. той е определен на 92 млн. евро.

42 В член 3 от Протокол № 4 за атомната електроцентрала „Игналина“ в Литва (ОВ L 236, 23.9.2003 г.) се посочва, че „Атомната електроцентрала Игналина […] има дългосрочен характер и представлява изключително финансово бреме за Литва, което не е съизмеримо с размера и икономическата сила на страната“ и че „Съюзът, солидарен с Литва, предоставя адекватна допълнителна помощ от Общността за усилието за извеждане от експлоатация след 2006 г.“. В Протокола също така се посочва, че „за периода на следващите финансови перспективи общият среден размер на бюджетните кредити за удължената програма Игналина ще бъде подходящо определен.“

43 SEC(2011) 1387 окончателен от 24 ноември 2011 г., работен документ на службите на комисията, Оценка на въздействието, придружаващ документ към предложението за регламент на Съвета относно помощта от Съюза за програмите за подпомагане на извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения в България, Литва и Словакия.

85

Разминаванията между националните данни и данните на Комисията повдигат въпроси относно надеждността и устойчивостта на използваните методологии за изчисление. Освен това съществените изменения на данните показват, че към момента на одита прогнозите, представени в окончателните планове за извеждане от експлоатация, все още не са прегледани внимателно нито от националните заинтересовани страни, нито от Комисията.

Оценката на Комисията на плановете за финансиране и за извеждане от експлоатация не е задоволителна

86

Отчасти в отговор на препоръките в предишния ни доклад, в законодателната рамка за финансовия период 2014—2020 г. са въведени три „предварителни условия“[44] (вж. ***каре 1***). Те представляват изисквания, които следва да бъдат изпълнени, за да бъдат отпуснати нови средства за извеждането от експлоатация по настоящата многогодишна финансова рамка, и имат за цел да гарантират ефективното и ефикасното използване на фондовете на ЕС.

44 Вж. COM(2011) 783 окончателен; Регламенти (Евратом) № 1368/2013 и № 1369/2013 на Съвета и Решение за изпълнение C(2014)5449 на Комисията.

Каре 1

Предварителни условия

До 1 януари 2014 г. трите държави членки следва да вземат необходимите мерки за изпълнение на следните предварителни условия:

1. спазване на достиженията на Договора за Евратом в областта на ядрената безопасност, по-специално по отношение на транспонирането в националното право на директиви 2009/71/Евратом и 2011/70/Евратом;

2. установяване в национална рамка на план за финансиране, който набелязва общите разходи и предвижданите източници на финансиране, необходими за безопасното приключване на извеждането от експлоатация на реакторите, включително управлението на отработеното гориво и радиоактивните отпадъци, в съответствие с настоящия регламент;

3. представяне на Комисията на преработен подробен план за извеждане от експлоатация с разбивка с подробно описание на равнището на дейностите по извеждане от експлоатация, включително график и съответна структура на разходите въз основа на международно признат стандарт за оценка на разходите по извеждане от експлоатация.

Източник: Член 4 от Регламент (Евратом) № 1368/2013 на Съвета и Регламент (Евратом) № 1369/2013 на Съвета.

87

До вземането на решението за финансиране на годишната работна програма за 2014 г. през октомври 2014 г. Комисията е трябвало да извърши оценка дали държавите членки са взели подходящи мерки за изпълнение на тези условия[45]. Въпреки това според Сметната палата оценката на Комисията на съответните планове за финансиране и подробни планове за извеждане от експлоатация, т.е. съответно на второто и третото предварително условие, е незадоволителна. В доклад, изготвен през септември 2015 г. от Службата за вътрешен одит на Комисията, се потвърждава нашето становище. Например, Сметната палата установи, че са налице съществени корекции на прогнозните общи разходи и данните за финансирането (вж. точка 84) и в някои случаи липсват подробни планове за определени разходи или дейности (вж. например точка 79 относно разходите за персонал). В годишния отчет за дейността на ГД „Енергетика“ за 2015 г. е включена резерва относно адекватността на извършената от нея през 2014 г. оценка на предварителните условия[46].

88

Генерална дирекция „Енергетика“ на Европейската комисия е разработила план за действие за справяне с установените от Службата за вътрешен одит на Комисията слабости, в който като краен срок за завършване на оценката на изпълнението на предварителните условия се посочва краят на октомври 2016 г. От решаващо значение е Комисията да завърши тази оценка и да анализира внимателно плановете за финансиране и за извеждане от експлоатация на всяка държава членка, тъй като тези документи формират основата за бъдещото финансиране.

По-голямата част от разходите в трите държави членки се финансират от бюджета на ЕС

89

И трите държави членки са създали целеви национални фондове за финансиране на националните си политики за безопасно управление и погребване на радиоактивни отпадъци и за извеждане от експлоатация на ядрени инсталации. Въпреки това средствата в тези фондове остават ограничени, особено в Литва.

— В **Литва** националният фонд за подпомагане на извеждането от експлоатация, създаден през 1995 г., се финансира от вноските от експлоатацията на атомната електроцентрала до спирането ѝ в края на 2009 г. Сега той разчита на приходите от продажбата на излишни активи, както и от външни средства и от лихвите по тях. В миналото той е използван също и за финансиране на дейности, които не са свързани с извеждането от експлоатация, като преференциални тарифи за електрическа и топлинна енергия, или допълнителни социални гаранции за бивши служители. В оценка на Министерството на енергетиката се посочва, че на 1 януари 2016 г. фондът е разполагал с 4 млн. евро[47].

45 Вж. член 4 от Регламент (Евратом) № 1368/2013 на Съвета и Регламент (Евратом) № 1369/2013 на Съвета.

46 Генерална дирекция „Енергетика“, годишен отчет за дейността за 2015 г., реф. номер Ares(2016)1667891, 8.4.2016 г.

47 В Работния документ на службите на Комисията SWD(2016) 102 окончателен, стр. 38, този фонд не се споменава, но за общ размер на наличните средства се посочва сумата от 0,5 млрд. евро. Не става ясно за какво се отнася тази сума.

Констатации и оценки

— През 1999 г. **България** създава национален фонд „Радиоактивни отпадъци“ и фонд „Извеждане от експлоатация на ядрени съоръжения“. И двата фонда са насочени към всички ядрени съоръжения в страната. Първият фонд се финансира главно чрез вноски от производителите на радиоактивни отпадъци, като основният принос в размер на 92 % идва от АЕЦ „Козлодуй“. Фондът е изразходвал 34,8 млн. евро за съоръжения за управление на радиоактивни отпадъци в блокове 1—4 и в края на 2015 г. разполага с 61 млн. евро. Вторият фонд се финансира с вноски от операторите на ядрени съоръжения. В края на 2015 г. натрупаните средства за блокове 1—4 на „Козлодуй“ са 156 млн. евро.

— През 2010 г. **Словакия** въвежда данък върху консумираната електроенергия от крайните потребители, за да компенсира „историческия дефицит“ и факта, че средствата, събрани чрез задължителните вноски от операторите на атомни електроцентрали след 1995 г., са недостатъчни, за да покрият разходите за извеждане от експлоатация на ядрените съоръжения и окончателно погребване на отработеното гориво. В края на 2014 г. сумата, заделена в националния фонд за извеждане от експлоатация на АЕЦ „Бохунице V1“, е 290 млн. евро.

90

Общите разполагаеми национални средства, включващи от целеви фондове и други национални източници, няма да покрият пълната стойност на извеждането от експлоатация (вж. точка 67 и ***таблица 8***). Националните средства ще покрият едва 31 % от прогнозните разходи в България и 38 % в Словакия, докато националните фондове по програмата на ЕС за извеждане от експлоатация на ядрени съоръжения в Литва биха покрили по-малко от 8 % от общата стойност на разходите за извеждане от експлоатация. Досега дефицитът е бил финансират от бюджета на ЕС чрез програмите за подпомагане на извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения.

91

Към момента не съществува законово изискване държавите членки да съфинансират помощта за извеждане от експлоатация нито на програмно равнище, нито на индивидуално проектно равнище. За разлика от това, Европейските структурни и инвестиционни фондове[48] задължават държавите членки да отделят определен процент от своите собствени ресурси за финансирането на съфинансирани програми или проекти. В предишния ни доклад препоръчахме на Комисията, ако предложи финансиране за финансовата рамка 2014—2020 г., да вземе предвид други фондове на ЕС като структурните фондове и условията за отпускане на средства. Комисията е изпълнила тази препоръка, като е продължила да подкрепя мерките за смекчаване на последствията по Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ), но е решила да продължи да се отпуска независима целева подкрепа за извеждането от експлоатация без прибягване до ЕСИ фондове във връзка с действителното извеждане от експлоатация.

48 Европейските структурни и инвестиционни фондове включват, наред с другото, Европейския фонд за регионално развитие, Кохезионния фонд и Европейския социален фонд. Преди 2014 г. те се наричаха „структурни фондове“.

92
Задължението за осигуряване на съфинансиране е важно, тъй като то дава на получателите на финансиране от ЕС по-голям финансов стимул да търсят най-добро съотношение качество – цена при управлението на проекта и да постигат напредък по програмите. В съответните регламенти на Съвета за програмите за подпомагане на извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения се признава значението на съфинансирането и се посочва, че пълно финансиране на проектите от ЕС следва да се разрешава само при „добре обосновани изключителни случаи“[49]. Въпреки това, Комисията все още не е определила ясни насоки за това кои случаи ще се считат за такива. Това се потвърждава в доклада на Службата за вътрешен одит на Комисията от септември 2015 г. Следователно до момента Комисията е пропуснала възможността да създаде стимули за съфинансиране и максимално да го увеличи.

Общите прогнозни разходи ще се удвоят, ако се включат разходите за окончателно погребване на високоактивни отпадъци

93
В нито една от прогнозните оценки за финансовия недостиг, представени в плановете за окончателно извеждане от експлоатация, не се предлага пълна картина на разходите, които трябва да бъдат посрещнати след спирането на дадена централа, тъй като в тях не са включени разходите за окончателното погребване на отработеното гориво.

94
Съгласно международно признатия принцип „замърсителят плаща“ отговорност на съответната държава членка е да гарантира, че операторът изпълнява своите задължения като замърсител и заделя достатъчно финансови средства, за да покрие пълната стойност на извеждането от експлоатация, включително окончателното погребване на отработеното гориво (вж. точка 20).

95
Директивата за радиоактивните отпадъци от 2011 г. отразява този принцип. Директивата изисква държавите членки да гарантират, че всички дейности по управление на радиоактивните отпадъци и отработеното ядрено гориво, включително окончателното погребване, са определени и напълно остойностени, както и че при необходимост ще бъдат осигурени достатъчно финансови ресурси[50].

96
Освен това едно от предварителните условия за финансиране в рамките на програмите за подпомагане на извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения (вж. точки 86—88) е изготвянето от страна на държавите членки „в национална рамка на план за финансиране, който набелязва общите разходи и предвидените източници на финансиране, необходими за безопасното приключване на извеждането от експлоатация на реакторите, включително управлението на отработеното гориво и радиоактивните отпадъци“[51].

49 Съображение 17 от Регламент (Евратом) № 1368/2013 на Съвета и съображение 15 от Регламент (Евратом) № 1369/2013 на Съвета.

50 Вж. по-специално член 12 от Директива 2011/70/Евратом на Съвета.

51 Вж. член 4 от Регламент (Евратом) № 1368/2013 на Съвета и Регламент (Евратом) № 1369/2013 на Съвета.

97

Сметната палата изчисли прогнозните разходи за окончателното погребване, за да представим по-пълна картина на разходите, свързани с извеждането от експлоатация на съответните централи.

98

Както е показано в ***таблица 10***, изчислихме, че ако разходите за окончателното погребване бъдат взети под внимание, прогнозната обща стойност на извеждането от експлоатация може да се удвои, възлизайки на 11,4 млрд. евро общо за трите държави членки.

Таблица 10

Прогнозна оценка на разходите за извеждане от експлоатация, включително погребване на високоактивни отпадъци и отработено ядрено гориво

(в млн.евро)

	„Игналина“, Литва	„Козлодуй“, България	„Бохунице“, Словакия	Общо
Прогнозни разходи за 2015 г. без погребване на високоактивни отпадъци и отработено ядрено гориво	3 376	1 107	1 239	5 722
Прогнозни разходи за окончателно погребване на високоактивни отпадъци и отработено ядрено гориво от осемте реактора[1]	2 610	1 590	1 466	5 666
Прогнозни разходи, включително погребване на високоактивни отпадъци и отработено ядрено гориво	**5 986**	**2 697**	**2 705**	**11 388**
Национално финансиране	262	348	476	1 086
Финансиране от ЕС	1 553	731	671	2 955
Финансов недостиг	4 171	1 618	1 558	7 347

1 Бележка относно прогнозите за размера на разходите за окончателно погребване

За **„Игналина“, Литва,** нашата прогноза за 2 610 млн. евро се основава на данните, предоставени в националната програма и цитирани в Примерната ядрена програма на Комисията за 2016 г.

За **„Козлодуй“, България,** в българската национална програма не се предоставят данни. Нашата прогноза за 1,59 млрд. евро се основава на оценката за общата стойност на националното хранилище за дълготрайно съхранение в размер на 3 млрд. евро, основана на проведените по време на одита разговори с българските национални органи относно проекта във Финландия. Разделихме 3-те млрд. евро наполовина, за да отразим дела на блокове 1—4 и действащите блокове 5 и 6. Не вземаме предвид плановете за бъдещи блокове или централи, тъй като те все още не са конкретизирани.

За **„Бохунице“, Словакия,** нашата прогнозна оценка за 1,46 млрд. евро се основава на оценката на словашките органи за националните разходи за окончателно погребване в размер на 4,4 млрд. евро при по-консервативния сценарий, при който останалите атомни електроцентрали в Словакия имат срок на експлоатация от 60 години. Разделихме 4,4 млрд. евро на три, за да разпределим поравно разходите между двата блока в процес на извеждане от експлоатация и четирите блока, които работят към момента. За разлика от словашката национална програма не отчитаме 2-та планирани блока в Моховце поради забавянето на тяхното изграждане. Ако бяхме направили това, делът на блоковете в процес на извеждане от експлоатация щеше да възлезе на 16,3 % от 4,4 млрд. евро, което се равнява се на 717 млн. евро. В Примерната ядрена програма на Комисията за 2016 г. се посочва сумата от 3,7 млрд. евро, която изглежда се отнася за по-малко консервативния сценарий за срок на експлоатация на централата от 40 години.

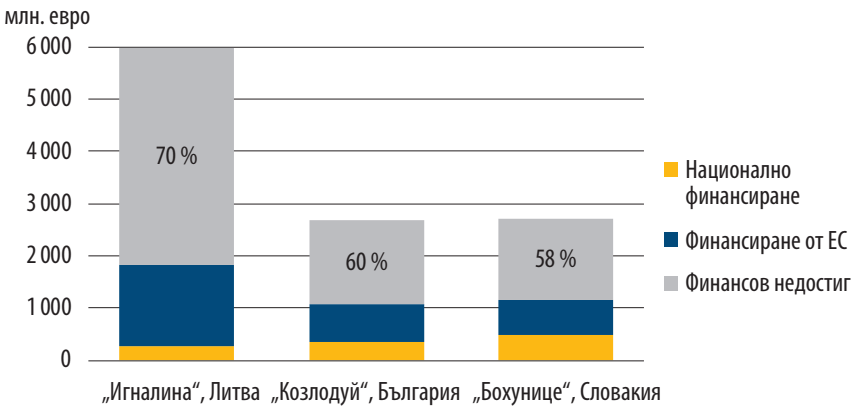
Източник: ЕСП, въз основа на данни от ГРП на Комисията за 2015 и 2016 г, национални заинтересовани страни.

99

Когато се вземат предвид и извеждането от експлоатация, и окончателното погребване, на Литва се пада най-големият дял от общия недостиг на средства в размер на 7,4 млрд. евро. Значителни дефицити обаче биха възникнали и в България, и в Словакия (вж. ***фигура 18***).

Фигура 18

Финансов недостиг, ако се вземат предвид извеждането от експлоатация и окончателното погребване



Източник: ЕСП, въз основа на ***таблица 10***.

Задълженията за бъдещи разходи в трите държави членки не се отчитат правилно

100

В съответствие с международните счетоводни стандарти[52], задълженията, които се очаква да възникнат в бъдеще, следва да бъдат идентифицирани като провизии и вписани в счетоводния баланс на организацията, която има задължение да ги плати, ако:

— възникне настоящо правно или конструктивно задължение като резултат от събитие в миналото[53];

— погасяването е вероятно, т.е. по-вероятно е да се извърши, отколкото да не се извърши;

— сумата може да бъде надеждно оценена[54].

52 МСС 37 „Провизии, условни пасиви и условни активи“ и МССПС 19. Не съществува конкретен международен счетоводен стандарт относно извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения. Съществува стандарт относно изчисляването на статистическата информация за разходите, свързани с извеждането от експлоатация, в Европейската система от сметки, който не изисква пасивите да се вписват за бъдещи разходи.

53 Съгласно МСС 37.10, задължаващо събитие е събитие, което поражда правно или конструктивно задължение (напр. изграждането на атомна електроцентрала, създаващо задължение за извеждане от експлоатация на ядрени съоръжения) и което има за резултат липсата на реална алтернатива за субекта, различна от уреждане на задължението.

54 Съгласно МСС 37.40 провизиите за еднократни събития (преструктуриране, екологично почистване, споразумение по дело) се оценяват в съответствие с най-вероятната сума.

101

Ако тези три условия не са изпълнени, задълженията се определят като „условни пасиви“ и се оповестяват задбалансово, например в бележките към отчета, освен ако плащането не се счита за отдалечено във времето, в който случай не е необходимо оповестяване[55].

102

Съответно разходите по извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения и разходите за окончателно погребване на отработено гориво следва, когато такова плащане е вероятно и сумата може да бъде надеждно изчислена, да бъдат признати като пасив от организацията, която има задължението да ги погаси. Прогнозните разходи могат например да се основават на план за извеждане от експлоатация на ядрени съоръжения. Точното счетоводно третиране зависи от правното положение по отношение на задължението за плащане и на счетоводните практики, възприети от държавата членка или организацията[56].

103

Сметната палата поиска от съответните органи в държавите членки да предоставят информацията за това как се отчитат задълженията, свързани с разходи по извеждане от експлоатация и окончателно погребване на отработено ядрено гориво.

104

Както е показано в ***таблица 11***, счетоводното третиране в трите държави членки е различно и зависи от това дали разходите са свързани с извеждане от експлоатация на ядрени съоръжения или с окончателно погребване. Разходите за извеждане от експлоатация на ядрени съоръжения не са вписани като провизии в счетоводните баланси в Литва, като се оповестяват само незначителни условни пасиви. Разходите за извеждане от експлоатация не са вписани в отчетите на АЕЦ „Козлодуй“, България, и се признават само частично в АЕЦ „Бохунице“, Словакия.

105

Що се отнася до разходите за окончателно погребване, отговорните организации в Литва и България не са определили провизии за такива разходи в счетоводните баланси, нито оповестяват каквато и да било информация в бележките към отчетите. Единствено в Словакия съответните организации са определили провизия във връзка с разходите за окончателно погребване, в подсметка на национален фонд за ядрена енергетика.

55 Съгласно МСС 37 оповестяването не е задължително, ако погасяването на задължението е отдалечено във времето.

56 Някои организации са задължени да използват Международните счетоводни стандарти, а други могат да използват счетоводни стандарти на национално ниво.

Таблица 11

Счетоводно третиране на задължения, свързани с извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения и окончателното погребване на отработеното гориво

	Отчети на атомни електроцентрали (без окончателно погребване на отработено ядрено гориво)	Отчети на ниво фонд/министерство/държава (включително окончателно погребване на отработено ядрено гориво)
„Игналина“, Литва	Няма определени провизии. В обяснителна бележка се разяснява, че липсва надежден разчет по отношение на демонтирането. Следователно няма оповестени условни пасиви.	Няма определени провизии. Незначителни условни пасиви, свързани с извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения, са оповестени задбалансово (13 млн. евро), като те засягат допълнителни социални гаранции за бивши служители на АЕЦ.
„Козлодуй“, България	Не се признават нито провизии за извеждане от експлоатация, нито разходи за съхранение и управление на отработено ядрено гориво. Ето защо за отчетите за 2014 г. е изразено становище с резерви от независим одитор.	Приходите и разходите на националните фондове за извеждане от експлоатация и за радиоактивни отпадъци са включени в годишните бюджетни сметки на Министерството на енергетиката. Неусвоената част от постъпилите през отчетната година средства, включително средства от минали години, се отчитат задбалансово.
„Бохунице“, Словакия	Частично признати, но без да са целево заделени за „Бохунице V1“.	Предварителна информация относно окончателното погребване, включена в подсметка на национален фонд за ядрена енергетика.

Източник: ЕСП, въз основа на информация, предоставена от националните органи.

106

Фактът, че бъдещите разходи системно не се вписват като провизии и/или не се включват в бележките към отчетите, ограничава прозрачността и пречи на съответните органи правилно да планират как да посрещнат бъдещите разходи за извеждане от експлоатация и погребване на отпадъци.

Заключения и препоръки

107

Целевите програми на ЕС за финансиране на извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения не създават подходящите стимули за навременно и разходно-ефективно извеждане от експлоатация. След публикуването на предишния доклад на Сметната палата през 2011 г. е постигнат известен напредък по отношение на извеждането от експлоатация на атомните електроцентрали „Игналина“ в Литва, „Козлодуй“ в България и „Бохунице“ в Словакия. Демонтирани са ключови елементи извън контролираните зони на централите. При почти всички ключови инфраструктурни проекти за извеждане от експлоатация обаче се наблюдават закъснения и основните предизвикателства, свързани с работата в контролираните зони, все още предстоят и в трите държави членки. Органите на държавите членки посочват, че спирането на централите е необратимо, но не всички очаквани резултати, които Комисията използва за оценка на напредъка към постигане на състояние на необратимо спиране, са напълно постигнати. Финансовият недостиг в Литва се е увеличил след последния ни одит и понастоящем разходите надхвърлят финансирането с 1,6 млрд. евро. Прогнозните разходи за извеждането от експлоатация на трите централи възлизат на общо поне 5,7 млрд. евро и и на 11,4 млрд. евро, ако в разходите се включи цената за окончателното погребване.

От 2011 г. насам е постигнат известен напредък по отношение на извеждането от експлоатация, но сериозните предизвикателства предстоят

108

От 2011 г. насам трите държави членки са демонтирали някои ключови компоненти извън контролираните зони и, с изключение на Литва, са постигнали напредък по отношение на придобиването на съответните лицензии за започване на работа в контролираната зона. Литва тепърва трябва да получи такава лицензия, като нейното предоставяне понастоящем е насрочено за 2022 г., 10 години след първоначално планираното (вж. точки 40 и 42).

109

Според всички национални органи постигнатият напредък означава, че спирането на съоръженията реално е необратимо. Очакваните резултати, които Комисията използва при оценяването на напредъка към постигане на състояние на необратимо спиране, обаче, не са напълно постигнати в нито една от трите централи. Проектирането на демонтирането на активните зони/първия контур все още не е завършено и до този момент са извършени само незначителни работи в сградите на реакторите. Това означава, че основните предизвикателства, свързани с работата в контролираните зони, включително в сградите на реакторите, все още предстоят и в трите държави членки (вж. точки 38—42).

110

Постигнат е известен напредък по отношение на изграждането на инфраструктурата за управление на отпадъците, но в периода 2011—2015 г. при много важни инфраструктурни проекти в трите държави членки се наблюдават закъснения (вж. точка 43 и точки 59—71). Най-големи са закъсненията в Литва, където от 2011 г. насам крайният срок за извеждане от експлоатация е удължен с още девет години до 2038 г. (вж. точки 59—63).

111

Всяка от трите държави членки продължава да се сблъсква с предизвикателства, като например зависимост от външни експерти (вж. точка 69) и работа с единствени по рода си технически решения (вж. точки 67—68). Недостигът на квалифицирани опитни инженери в целия ЕС сам по себе си представлява риск, особено в Литва (вж. точка 70).

Препоръка 1 — Осигуряване на напредък при извеждането от експлоатация

Трите засегнати държави членки следва:

а) да продължат да подобряват своите практики в областта на проектното управление с цел изграждане на необходимата инфраструктура за управление на отпадъците и отработеното гориво съгласно планираното;

б) да предприемат стъпки за изграждане на собствен технически капацитет, така че да постигнат по-добър баланс между използването на вътрешни и външни експерти;

в) да намерят по-добри начини за обмен на добри практики и технически познания, както между тях самите, така и с по-широката общност в сферата на извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения в ЕС и извън него. **Комисията** следва да улесни този процес по разходно-ефективен начин.

Целева дата на изпълнение: до края на 2017 г.

112

Проектите, финансирани по програмите на ЕС за подпомагане на извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения, не засягат окончателното погребване, а само временното съхранение на отработено ядрено гориво. Разработването на площадка за окончателно погребване на отработено ядрено гориво може да отнеме няколко десетилетия и изисква сериозен финансов ангажимент. Това може да създаде трудности на някои държави, които генерират ниски обеми на радиоактивни отпадъци, имат ограничени финансови ресурси или не разполагат с подходящи геоложки условия. Дискусиите в трите държави членки по отношение на възможните решения за окончателно погребване на високоактивни отпадъци и отработено ядрено гориво, които могат да бъдат на национално или регионално ниво, все още са само на идеен етап (вж. точки 48—58). От Комисията се изисква да докладва за плановете на държавите членки в тази област, но тя все още не е направила това (вж. точка 53).

Препоръка 2 — Решения за окончателно погребване на отработено ядрено гориво

а) **Комисията**, съвместно с всички засегнати държави членки на ЕС, следва да проучи възможностите за погребване на отработено гориво и високоактивни отпадъци, включително евентуални решения на регионално ниво и други решения на ниво ЕС, при надлежно отчитане на безопасността, сигурността и разходната ефективност на алтернативите. Комисията следва да включи преглед на този въпрос в своя първи доклад за Европейския парламент и Съвета относно прилагането на Директивата за радиоактивните отпадъци.

Целева дата на изпълнение: да се започне незабавно; публикуване на доклада най-късно до средата на 2017 г.

б) Паралелно с това **трите държави членки** следва да постигнат напредък по плановете си за окончателно погребване, с цел да се изготви по-пълен разчет на разходите и финансови планове за погребване на отработено гориво и радиоактивни отпадъци, както се изисква от Директивата за радиоактивните отпадъци.

Целева дата на изпълнение: до средата на 2017 г.

Прогнозните разходи за извеждането от експлоатация на трите централи възлизат на поне 5,7 млрд. евро и ще нараснат двойно, ако се включат и разходите за окончателното погребване

113

Общите прогнозни разходи за извеждане от експлоатация по трите програми са се увеличили с 40 % за периода 2010—2015 г. от 4,1 млрд. евро до 5,7 млрд. евро (вж. точки 73—74). Ако се включат разходите, свързани с окончателното погребване на отработено ядрено гориво, общият размер на разходите може да се удвои и да достигне 11,4 млрд. евро (вж. точки 93—99).

114

Наличното понастоящем национално финансиране и финансирането от ЕС в размер на 4,0 млрд. евро не е достатъчно за поемане на очакваните общи разходи на стойност 5,7 млрд. евро, без да се включват разходите за окончателно погребване. Следователно съществува финансов недостиг в размер на 1,7 млрд. евро до завършването на извеждането от експлоатация. 93 % от този финансов недостиг се пада на Литва, където не достигат 1,6 млрд. евро (вж. точки 73—85). Финансовият недостиг, който се очаква в България и Словакия, в момента възлиза съответно на 28 млн. евро и 92 млн. евро. (вж. точка 84).

115

Съгласно международно признатия принцип „замърсителят плаща“ отговорност на съответната държава членка е да гарантира, че операторът изпълнява своите задължения като замърсител и заделя достатъчно финансови средства, за да покрие пълната стойност на извеждането от експлоатация, включително окончателното погребване на отработеното гориво (вж. точки 20 и 93). Трите централи се експлоатират от държавни предприятия. И трите държави членки са създали целеви национални фондове за финансиране на националните си политики за безопасно управление и погребване на радиоактивни отпадъци и за извеждане от експлоатация на ядрени инсталации. Въпреки това, към днешна дата, националните фондове се използват ограничено по трите програми за извеждане от експлоатация и средствата в тези фондове остават ограничени, особено в Литва (вж. точки 89—92).

116

В резултат на това съфинансирането на проекти с национални средства е по-скоро рядко срещано изключение, отколкото правило. Въпреки че за разлика от други фондове на ЕС в тези програми не съществува правно изискване за съфинансиране на проектите, в правното основание се признава, че пълно финансиране на проектите от ЕС следва да се разрешава само при „добре обосновани изключителни случаи“[57]. Комисията обаче все още не е определила ясни насоки за това кои случаи ще се считат за такива. Ако бяха налице такива насоки, Комисията би могла по-ефективно да създаде подходящи стимули, позволяващи в извеждането от експлоатация да бъдат инвестирани повече национални средства под формата на съфинансиране (вж. точка 92).

117

Трите държави членки носят крайната отговорност за осигуряването на достатъчно финансови средства както за извеждането от експлоатация, така и за окончателно погребване (вж. точки 20 и 95). В своята оценка на въздействието от 2011 г. Комисията заключава, въз основа на оценка на потребностите на държавите членки, че финансовата подкрепа от ЕС не следва да бъде продължавана след 2020 г. (вж. точка 10). В това отношение представителите на Литва насочиха нашето внимание по-конкретно към протоколите към Договора за присъединяване към ЕС на тяхната държава (вж. точка 83 и бел. под линия 42).

Препоръка 3 — Зачитане на принципа „замърсителят плаща“ чрез увеличаване на националното съфинансиране за финансовия период 2014—2020 г. и след това

Трите държави членки следва да признаят собствената си роля за гарантиране на зачитането на принципа „замърсителят плаща“ и да са готови да използват национални фондове за покриване на разходите за извеждане от експлоатация и разходите за крайното погребване, както в рамките на настоящия период на финансиране, така и след това.

Целева дата на изпълнение: да се започне с увеличаване на националното финансиране от годишните работни програми за 2017 г.

57 Съображение 17 от Регламент (Евратом) № 1368/2013 на Съвета и съображение 15 от Регламент (Евратом) № 1369/2013 на Съвета.

Препоръка 4 — Увеличаване на размера на националното съфинансиране в рамките на финансовия период 2014—2020 г.

Комисията следва да се стреми към увеличаване на националното съфинансиране за финансовия периода 2014—2020 г. Тя следва ясно да определи, например в решение на Комисията, добре обосновани изключителни случаи, при които проектите могат да бъдат финансирани изцяло от ЕС в рамките на програмите за извеждане от експлоатация на ядрени съоръжения.

Целева дата на изпълнение: до края на декември 2017 г.

Препоръка 5 — Прекратяване на целевите програми за финансиране на извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения в Литва, България и Словакия след 2020 г.

Целевите програми за финансиране на извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения в Литва, България и Словакия следва да бъдат прекратени след 2020 г. Ако се установи ясна необходимост от използване на финансиране от ЕС след 2020 г. в една или няколко от тези три държави членки, всяко бъдещо финансиране от ЕС, предложено от Комисията и одобрено от законодателя, следва да включва подходящи стимули за изпълнение на извеждането от експлоатация, включително чрез ограничаване във времето и предвиждане на подходящи равнища на съфинансиране от страна на държавата членка. Един от начините това да бъде постигнато е да се обмисли разширяването на достъпа до европейските структурни и инвестиционни фондове, за да се даде възможност дейностите по извеждане от експлоатация на ядрените съоръжения да бъдат покрити при изпълнение на тези условия.

Целева дата на изпълнение: до края на 2018 г., ако е необходимо.

118

Броят на персонала в трите централи е намалял. Въпреки това в АЕЦ „Игналина“, Литва, където горивото е извадено само в една от двете активни реакторни зони и която все още има лицензия за експлоатация, броят на персонала, а следователно и финансираните от ЕС разходи, остават високи. Една трета от персонала продължава да работи по безопасната поддръжка на централата. Предвид липсата на съфинансиране и местните икономически и социални предизвикателства, свързани с извеждането от експлоатация на АЕЦ „Игналина“, Литва, съществува риск броят на персонала да надвиши потребностите на програмата за извеждане от експлоатация, а целевото финансиране от ЕС за извеждане от експлоатация да се използва за подпомагане на тази заетост (вж. точки 80—81).

Препоръка 6 — Финансиране от ЕС само за разходите по извеждането от експлоатация

Комисията следва да допуска средствата от ЕС по програмите за подпомагане на извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения да бъдат използвани единствено за финансиране на разходите за персонала, който е ангажиран изцяло с дейностите по извеждането от експлоатация.

Целева дата на изпълнение: от годишните работни програми за 2017 г. и след това.

119
Оценката на Комисията относно това дали плановете за финансиране и извеждане от експлоатация изпълняват предварителните условия е незадоволителна (вж. точки 86—88).

Препоръка 7 — Подобряване на надзора на Комисията

Комисията следва да завърши своята оценка на предварителните условия.

Целева дата на изпълнение: до края на октомври 2016 г.

120
Счетоводното третиране на задълженията и условните пасиви за бъдещи разходи, свързани с извеждането от експлоатация и окончателното погребване на отработено гориво, е различно в трите държави членки. Фактът, че бъдещите разходи невинаги се вписват като провизии и/или не се включват в бележките към отчетите, ограничава прозрачността и пречи на отговорните органи правилно да планират поемането на бъдещите разходи за извеждане от експлоатация и погребване на отпадъци (вж. точки 100—103).

Препоръка 8 — Счетоводно третиране

Комисията следва да работи съвместно с всички засегнати държави членки, така че всички задължения за бъдещи разходи, свързани с извеждането от експлоатация и окончателното погребване на отработено гориво, да се отчитат правилно, по прозрачен начин и в съответствие с приложимите счетоводни стандарти.

Целева дата на изпълнение: до края на декември 2017 г.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав II с ръководител Henri GRETHEN — член на Сметната палата, в Люксембург на заседанието му от 14 юли 2016 г.

За Сметната палата

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Председател

Ядрени реактори в процес на извеждане от експлоатация в рамките на програмата на ЕС за подпомагане на извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения

		TWh	Експлоатация с търговска цел				Планирана дата на приключване на извеждането от експлоатация	
			Стартиране	Спиране	Години	Като % от 30-годишния срок на експлоатация	Съгласно доклада на ЕСП за 2011 г.	Към декември 2015 г.
Литва	**„Игналина 1“**	86	май 1985 г.	декември 2004 г.	20	65	2029 г.	2038 г.
	„Игналина 2“	155	декември 1987 г.	декември 2009 г.	22	73		
България	**„Козлодуй 1“**	61	октомври 1974 г.	декември 2002 г.	28	94	2035 г.	2030 г.
	„Козлодуй 2“	63	ноември 1975 г.	декември 2002 г.	27	90		
	„Козлодуй 3“	63	януари 1981 г.	декември 2006 г.	26	86		
	„Козлодуй 4“	61	юни 1982 г.	декември 2006 г.	25	82		
Словакия	**„Бохунице V1“, реактор 1**	72	април 1980 г.	декември 2006 г.	27	89	2025 г.	2025 г.
	„Бохунице V1“, реактор 2	77	януари 1981 г.	декември 2008 г.	28	93		

Източник: МААЕ, база данни Pris.

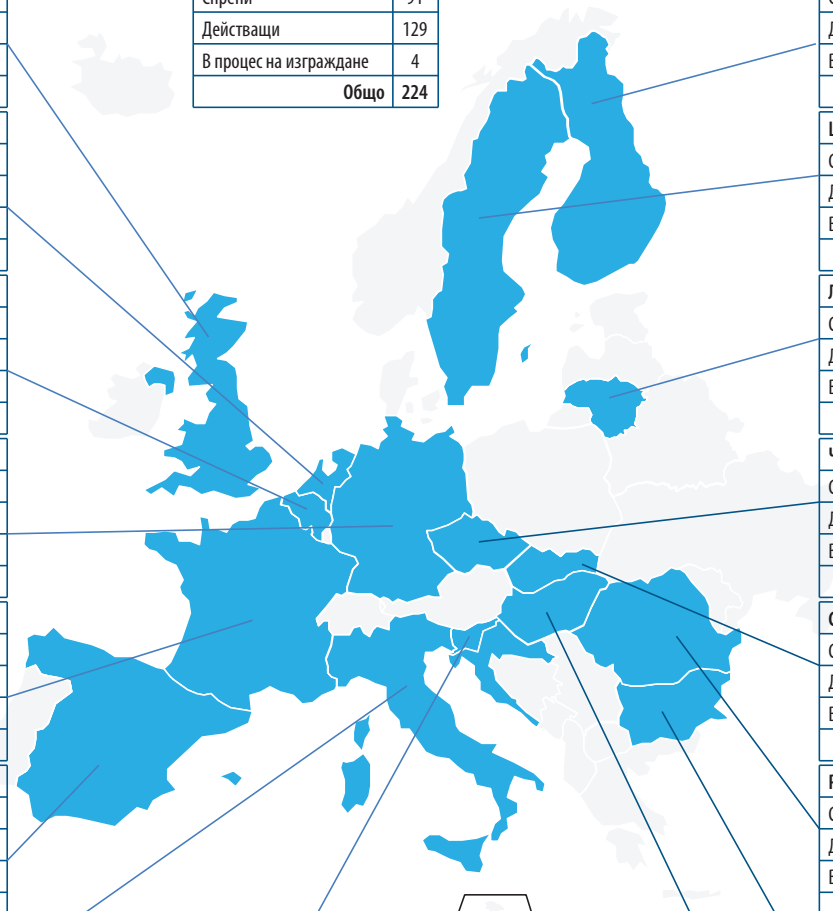
Приложение II

Преглед на правното основание на програмите за подпомагане на извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения

	„Игналина“, Литва	„Козлодуй“, България	„Бохунице“, Словакия
Преди присъединяването	Регламент (ЕО) № 3906/1989 на Съвета от 18 декември 1989 г.	Регламент (ЕО) № 1266/1999 на Съвета от 21 юни 1999 г. (Програма ФАР)	
Договори за присъединяване	Протокол № 4 за атомната електроцентрала“ Игналина“ в Литва, приложен към Акта относно условията на присъединяването на Република Литва и промените в учредителните договори на Европейския съюз. (ОВ L 236, 23.9.2003 г., стр. 944—945).	Акт относно условията за присъединяване на Република България и Румъния (ОВ L 157, 21.6.2005 г., стр. 203)	Протокол № 9 към Акта относно условията на присъединяването на Словашката Република и промените в учредителните договори на Европейския съюз (АЕЦ Бохунице V1) (ОВ L 236, 23.9.2003 г., стр.954)
След присъединяването	Регламент (ЕО) № 1990/2006 на Съвета от 21 декември 2006 година за прилагане на протокол № 4 относно атомната електроцентрала „Игналина“	Регламент (Евратом) № 647/2010 на Съвета от 13 юли 2010 г.	Регламент (Евратом) № 549/2007 на Съвета от 14 май 2007 година за изпълнението на Протокол № 9 относно блок 1 и блок 2 на атомната електроцентрала Бохунице V1 в Словакия, приложен към Акта относно условията за присъединяване към Европейския съюз на Чешката република, Естония, Кипър, Латвия, Литва, Унгария, Малта, Полша, Словения и Словакия
	Регламент (Евратом) № 1369/2013 на Съвета от 13 декември 2013 година 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.	Регламент (Евратом) № 1368/2013 на Съвета от 13 декември 2013 година 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	

Приложение III

Ядрени реактори в държавите членки и тяхното състояние към 31 декември 2015 г.



Обединено кралство	
Спрени	30
Действащи	15
В процес на изграждане	-
Общо	**45**

Състояние	
Спрени	91
Действащи	129
В процес на изграждане	4
Общо	**224**

Финландия	
Спрени	-
Действащи	4
В процес на изграждане	1
Общо	**5**

Нидерландия	
Спрени	1
Действащи	1
В процес на изграждане	-
Общо	**2**

Швеция	
Спрени	3
Действащи	10
В процес на изграждане	-
Общо	**13**

Белгия	
Спрени	1
Действащи	7
В процес на изграждане	-
Общо	**8**

Литва	
Спрени	2
Действащи	-
В процес на изграждане	-
Общо	**2**

Германия	
Спрени	28
Действащи	8
В процес на изграждане	-
Общо	**36**

Чешка република	
Спрени	-
Действащи	6
В процес на изграждане	-
Общо	**6**

Франция	
Спрени	12
Действащи	58
В процес на изграждане	1
Общо	**71**

Словакия	
Спрени	3
Действащи	4
В процес на изграждане	2
Общо	**9**

Испания	
Спрени	3
Действащи	7
В процес на изграждане	-
Общо	**10**

Румъния	
Спрени	-
Действащи	2
В процес на изграждане	-
Общо	**2**

Италия	
Спрени	4
Действащи	-
В процес на изграждане	-
Общо	**4**

Словения (заедно с Хърватия)	
Спрени	-
Действащи	1
В процес на изграждане	-
Общо	**1**

Унгария	
Спрени	-
Действащи	4
В процес на изграждане	-
Общо	**4**

България	
Спрени	4
Действащи	2
В процес на изграждане	-
Общо	**6**

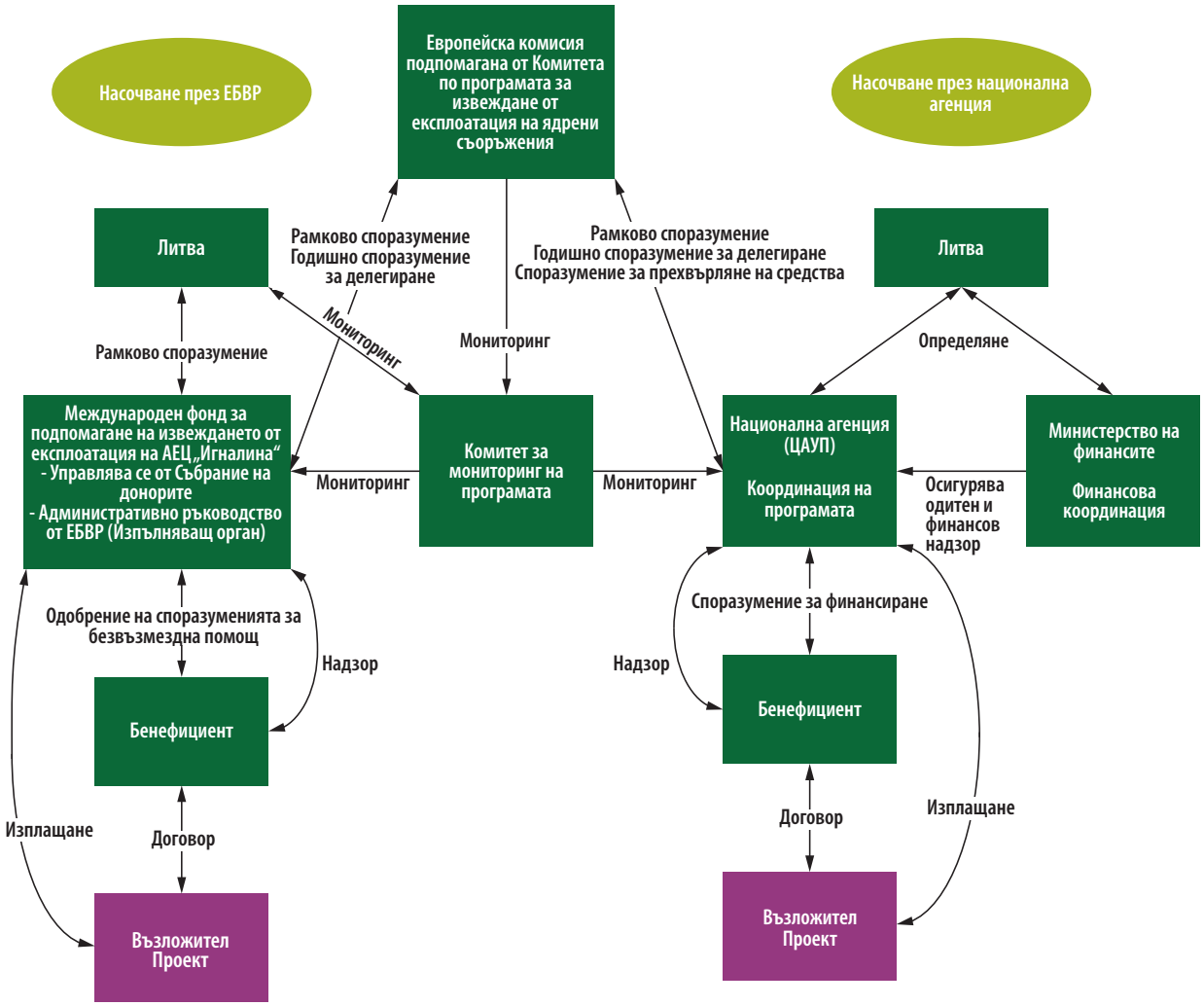
Бележка: Двата реактора в „Игналина“, Литва все още имат лицензия за експлоатация (вж. точка 40).

Източник: ЕСП, въз основа на данни, предоставени от Европейската комисия и Информационната система на МААЕ за ядрени реактори (PRIS).

Приложение IV

Преглед на участниците в програмите за подпомагане на извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения

Програма за подпомагане на извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения, два изпълняващи органа в Литва

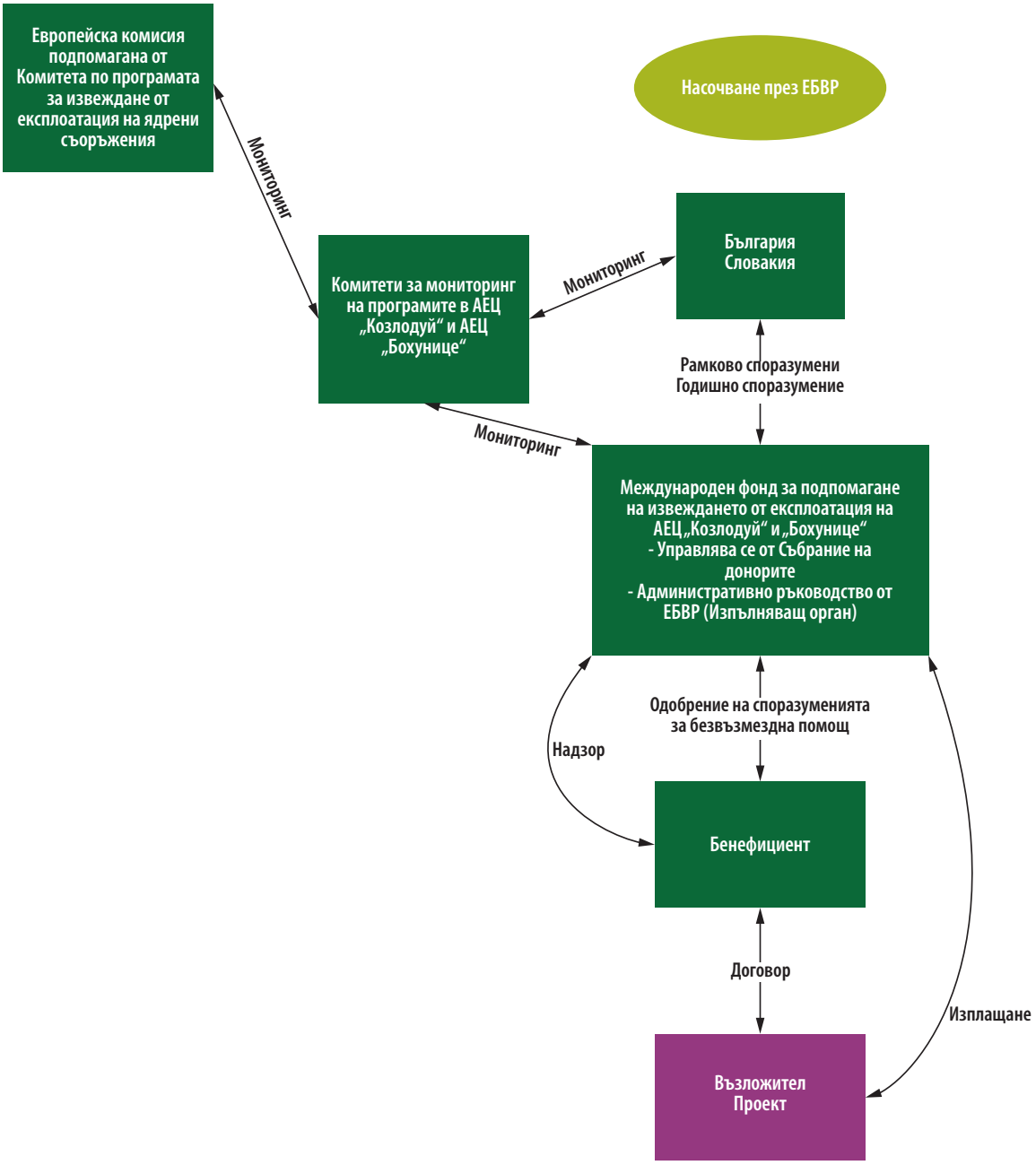


През 2015 г. ЕБВР отговаря за следните текущи проекти за извеждане от експлоатация:	Финансиране от ЕС (в млн.евро)
Временно съхранение на отработеното гориво на АЕЦ „Игналина“	205,97
Съоръжения за управление и съхранение на твърди отпадъци	184,02
Екип за управление на проекти – етапи 1—5. (2001—2015 г.)	51,81
Плитко хранилище за ниско- и средноактивни кратко живеещи радиоактивни отпадъци (проект)	10,63
Общо за 2015 г.	452,43
Общо приключили и текущи проекти на ЕБВР за извеждане от експлоатация от 1999 г. до края на 2015 г.	522,91

През 2015 г. ЦАУП отговаря за следните текущи проекти за извеждане от експлоатация:	Финансиране от ЕС (в млн.евро)
Годишни дейности по извеждане от експлоатация на АЕЦ „Игналина“ със съответните разходи през 2015 г.	50,50
Изграждане на депо за много нискоактивни радиоактивни отпадъци (Депо етап 3)	8,42
Техническа помощ за VATESI (етап 6)	1,80
Циментови контейнери за отпадъци	1,00
Създаване на Съоръжение за обработка на радиоактивни метали (RMTF)	0,96
Общо за 2015 г.	62,68
Общо приключили и текущи проекти на ЦАУП за извеждане от експлоатация от 1999 до края на 2015 г.	465,97 г.

Приложение IV

Програми за подпомагане на извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения с един изпълняващ орган на програмата в България и Словакия



Приложение V

Финансирани от ЕС проекти, разгледани за целите на одита

АЕЦ „Игналина“, Литва		
Проект	**Оценки на ЕСП**	
1. Временно съхранение на касети с отработено ядрено гориво Първоначален бюджет: 165 млн. евро Последен бюджет: 206 млн. евро Първоначален краен срок: август 2008 г. Последен краен срок: октомври 2017 г.	**Доклад на ЕСП за 2011 г.**	Значителните закъснения ще окажат сериозно отражение върху ядрената безопасност, докато всички елементи на отработеното гориво не бъдат поставени в контейнери, както и върху разходите за експлоатация на централата.
	Към декември 2015 г.	Изграждането на съоръжението за съхранение е забавено с още 6 години, което означава, че то изостава с 10 години от графика, установен в плана за окончателно извеждане от експлоатация от 2005 г. Допълнителните разходи за поддръжка на съоръжението, отнасящи се до проект Б1, надхвърлят 61 млн. евро.
2. Съоръжение за управление и съхранение на твърди отпадъци Първоначален бюджет: 120 млн. евро Последен бюджет: 184 млн. евро Първоначален краен срок: ноември 2009 г. Последен краен срок: ноември 2018 г.	**Доклад на ЕСП за 2011 г.**	Съществени закъснения по проекта, които са изключително важни, тъй като маршрутите за управление на отпадъците са необходими за напредъка на проектите за демонтиране и дезактивация. Вероятно ще бъде необходимо допълнително финансиране от Международния фонд за подпомагане на извеждането от експлоатация на АЕЦ „Игналина“.
	Към декември 2015 г.	Проектът закъснява с 9 години, 5 от които са в рамките на периода 2011—2014 г. АЕЦ „Игналина“ и литовското Министерство на енергетиката са уредили възникналите търговски спорове с изпълнителя, като са изплатили компенсация в размер на 55 млн. евро, а също така са заделили допълнителни 17,9 млн. евро за очакваните рискове.
3. Инженеринг, планиране и лицензиране на дейностите по демонтиране и дезактивация Първоначален бюджет по проекта 8 млн. евро Понастоящем за проекта няма определен бюджет, нито график.	**Доклад на ЕСП за 2011 г.**	Решението за наемане на външни изпълнители за дейностите по проекта не се основава на подходяща оценка за наличието на необходимите технически ресурси на площадката, нито на разходната ефективност на този вариант.
	Към декември 2015 г.	Изготвянето на документите е отложено с 30 месеца поради надценяване на ресурсите на изпълнителя и поради необходимото време за одобряване на документите от централата и регулаторните органи. Закъснение от три години поради прехвърляне на проекти за закупуване на оборудване от Международния фонд за подпомагане на извеждането от експлоатация на АЕЦ „Игналина“ (IIDSF) към ЦАУП.
4. Управленска и инженерингова подкрепа за Групата за управление на проекти (ГУП) Първоначален бюджет: 45 млн. евро Последен бюджет: 54 млн. евро	**Доклад на ЕСП за 2011 г.**	Консултантът на Групата за управление на проекта има съществен принос за напредъка по него, но управленските и административните разходи са високи и е налице недостатъчно развитие на организационната структура в централата.
	Към декември 2015 г.	Консултантският персонал на Групата за управление на проекти е намалял след 2010 г. Служителите са по-активно ангажирани с дейностите по извеждане от експлоатация, управляват големи инфраструктурни проекти и подкрепят развитието на персонала в централата. Въпреки това голяма част от консултантските дейности все още поставят акцент върху общото управление на проекта и поръчките, вместо върху задачите, свързани с извеждането от експлоатация на ядрените съоръжения.
5. Проекти, свързани с пряко подпомагане на работната сила в АЕЦ „Игналина“, външни доставки Бюджет: 198 млн. евро Краен срок: текущ годишен проект	**Доклад на ЕСП за 2011 г.**	Не са разгледани.
	Към декември 2015 г.	Проблемите с работната сила включват трудности при обосноваването на числеността на персонала, неясно управленско отчитане и отнасяне на разходите за персонал към различни задачи. АЕЦ „Игналина“ е въвела нов модел на изчисление за персонала на централата, разработила е структура на разходите за строителните работи и е въвела управление на постигнатата стойност. Въпреки това напредъкът по отношение на обосноваването на числеността на персонала и прилагането на стратегията за изнасяне на дейностите е ограничен.
6. Проучване във връзка с демонтирането на реакторите Първоначален бюджет: 5 млн. евро (само проучване за осъществимост) Последен бюджет: 70 млн. евро (проектиране и технически инженеринг)	**Доклад на ЕСП за 2011 г.**	Не е разгледано.
	Към декември 2015 г.	Проучването за осъществимост на демонтирането на реакторите започва през 2009 г. по линия на Международния фонд за подпомагане на извеждането от експлоатация на АЕЦ „Игналина“, но през 2010 г. е спряно и прехвърлено към ЦАУП. Оттогава закъснения се наблюдават при новия управляван от ЦАУП проект. Липсва опит по отношение на демонтирането на този тип реактори, което може допълнително да забави процеса. Следователно продължава да съществува несигурност дали крайният срок за демонтиране на реактора до 2038 г. е постижим.

Приложение V

„Козлодуй“, България		
Проект	**Оценки на ЕСП**	
7. Консултантски услуги на Групата за управление на проекти – общи **Период 2006—2013 г.** Първоначален бюджет: 8 млн. евро Последен бюджет: 45 млн. евро Първоначален краен срок: декември 2006 г. Последен краен срок: юли 2013 г. **Период 2014—2016 г.** Първоначален бюджет: 14 млн. евро Последен бюджет: 32 млн. евро Първоначален краен срок: януари 2016 г. Последен краен срок: януари 2019 г.	**Доклад на ЕСП за 2011 г.**	Консултантът е помогнал при изменението на стратегията за извеждане от експлоатация, но се наблюдават проблеми със закъсненията по проекта, прогнозните разходи, определянето на необходимите дейности по извеждане от експлоатация и инвентарния опис на отпадъците. Консултантът насочва повече усилия към управлението, отколкото към извеждането от експлоатация.
	Към декември2015г.	През 2013 г. Групата за управление на проекти става единствената организация, отговаряща за управлението и извеждането от експлоатация и за изграждането на националното хранилище за дълготрайно съхранение. Консултантът вече е част от организационната структура, което дава на ДПРАО правомощия за вземане на решения. Участието на консултантите в работата непрекъснато се увеличава и няма индикация то да е в процес на преустановяване.
8. Проектиране и изграждане на сухо хранилище за отработено гориво Първоначален бюджет: 49 млн. евро Последен бюджет: 73 млн. евро Първоначален краен срок: декември 2008 г. Последен краен срок: март 2013 г.	**Доклад на ЕСП за 2011 г.**	Завършването на хранилището закъснява с 2,5 години. Преразглежданията на първоначалните изисквания са довели до увеличаване на разходите и до промяна на ценовата база на договора, водеща до бюджетен преразход от 19 %.
	Към декември2015г.	Проектът е разделен на два етапа: изграждане на съоръжението и съхранение на горивните касети в 34 контейнера и разширяване на съоръжението за до 72 контейнера. Не целият планиран капацитет за съхранение ще се използва за отработено ядрено гориво от блокове 1– 4. Използването на съоръжението за съхранение на други материали изисква одобрението на регулатора.
9. Съоръжение за плазмено изгаряне за третиране и кондициониране на твърди отпадъци Първоначален бюджет: 21 млн. евро Последен бюджет: 21 млн. евро Първоначален краен срок: март 2013 г. Последен краен срок: юни 2017 г.	**Доклад на ЕСП за 2011 г.**	Избрана е новаторска технология без подходящи доказателства за нейната ефективност и надлежно отчитане на разходите. Съществува риск от превишаване на разходите.
	Към декември2015г.	Регулаторни промени налагат преразглеждане на проекта. Изграждането на съоръжението изостава от графика главно поради обжалване, свързано с оценката на въздействието върху околната среда, и редица търговски и административни въпроси, включително липса на споразумение за изплащане на обезщетения за щети, нанесени от ядрената енергетика. Съоръжението не е изпитвано, така че все още няма пример за това как работи системата. Завършването понастоящем е планирано за юни 2017 г.
10. Насърчаване на ефективното използване на човешки ресурси **Период до 2009 г.** Първоначален бюджет: 20 млн. евро Последен бюджет: 84 млн. евро Първоначален краен срок: септември 2009 г. Последен краен срок: март 2014 г. **Период до 2015 г.** Първоначален бюджет: 35 млн. евро Последен бюджет: 46 млн. евро Първоначален краен срок: декември 2015 г. Последен краен срок: декември 2017 г.	**Доклад на ЕСП за 2011 г.**	Няма въведени организационни промени, които да позволяват ясно разграничаване на персонала, работещ по прехода от организация за експлоатация към организация за извеждане от експлоатация. Липсва подходящ мониторинг на дейностите по предварително извеждане от експлоатация.
	Към декември2015г.	Зависимостта от Международния фонд за подпомагане на извеждането от експлоатация на блоковете на АЕЦ „Козлодуй“ за финансиране на персонала, участващ в дейностите по извеждането от експлоатация, продължава. Положителното в развитието след 2011 г. е, че всичките 650 наети от ДПРАО служители работят изключително по дейности за извеждане от експлоатация.
11. Изграждане на националното хранилище за дълготрайно съхранение на ниско- и средноактивни радиоактивни отпадъци Първоначален бюджет: 66 млн. евро Първоначален краен срок: декември 2015 г. Последен краен срок: януари 2021 г.	**Доклад на ЕСП за 2011 г.**	Не е разгледано.
	Към декември2015г.	Изграждането на съоръжението първоначално е планирано да бъда завършено до 2015 г. Процесът обаче изостава с 6 години, главно поради отхвърлянето на оценката на въздействието върху околната среда и необходимостта тя да започне отначало. Настоящият краен срок е 2021 г.

Приложение V

АЕЦ „Бохунице“, Словакия		
Проект	**Оценки на ЕСП**	
12. Консултантски услуги на Групата за управление на проекта – изпълнение на проекта **Период 2003—2007 г.** Първоначален бюджет: 11 млн. евро **Период 2015—2016 г.** Последен бюджет: 45 млн. евро	**Доклад на ЕСП за 2011 г.**	Консултантът е помогнал при изменението на стратегията за извеждане от експлоатация, но не е постигнат достатъчен напредък при формулирането и прилагането на тази стратегия.
	Към декември 2015 г.	Въпреки активното използване на консултанти по проекта се наблюдават закъснения, които на свой ред причиняват преразходи. След 2015 г. обхватът на работата на новия консултант е намалял.
13. Проектиране и изграждане на нови съоръжения за погребване на много нискоактивни и нискоактивни отпадъци от АЕЦ V1 в хранилището за радиоактивни отпадъци в Моховце Бюджет: 22 млн. евро Краен срок: юни 2018 г.	**Доклад на ЕСП за 2011 г.**	Налице е забавяне при проучването за осъществимост, тъй като атомната електроцентрала не е предоставила необходимата информация.
	Към декември 2015 г.	Хранилището е в процес на изграждане, съфинансирано с национални средства. Ще бъде добавен трети двоен ред, изцяло финансиран от Международния фонд за подпомагане на извеждането от експлоатация на АЕЦ „Бохунице“. Не е ясно как се разпределят разходите между депонирането на отпадъците от АЕЦ „Бохунице“ и депонирането на отпадъците от други съоръжения.
14. Изпълнение на програмата за извеждане от експлоатация с наличните човешки ресурси Бюджет за етап 1: 1,5 млн. евро Бюджет за етап 9: 50 млн. евро	**Доклад на ЕСП за 2011 г.**	Няма въведени организационни промени, които да позволяват ясно разграничаване на персонала, работещ по прехода от организация за експлоатация към организация за извеждане от експлоатация. Липсва подходящ мониторинг на дейностите по предварителното извеждане от експлоатация.
	Към декември 2015 г.	Проектът финансира 246 служители на JAVYS в еквивалент на пълна заетост, работещи по извеждането от експлоатация. От организация за експлоатация JAVYS се превръща в организация за извеждане от експлоатация.
15. Временно хранилище за радиоактивни отпадъци на площадката в Бохунице Бюджет: 11 млн. евро Първоначален краен срок: март 2016 г. Последен краен срок: август 2017 г.	**Доклад на ЕСП за 2011 г.**	Не е разгледано.
	Към декември 2015 г.	Първоначалният график за изпълнение на проекта е от март 2013 до март 2016 г. Строителните работи започват през 2015 г. Очакваният срок на завършване понастоящем е август 2017 г. След вземане на решение за промяна на местоположението се налага нова оценка за въздействието върху околната среда и изменение на споразумението за безвъзмездна помощ. Закъсненията по този проект вече няма да причиняват закъснения на проектите за демонтиране, тъй като последните ще се управляват така, че средноактивни отпадъци ще се генерират само след приключване на изграждането на съоръжението за временно съхранение.
16. Дезактивация на първия контур Първоначален бюджет: 6 млн. евро Последен бюджет: 5 млн. евро Първоначален краен срок: септември 2014 г. Последен краен срок: септември 2016 г. (дял от управлението на радиоактивни отпадъци, прехвърлен към JAVYS)	**Доклад на ЕСП за 2011 г.**	Не е разгледана.
	Към декември 2015 г.	Планирано е работите да започнат през 2013 г. и да бъдат завършени до края на 2014 г. Закъснения и нерешени технически предизвикателства водят до отлагането на проекта. Договорът с настоящия доставчик е прекратен. Проектът трябва да бъде завършен преди демонтирането в контролираната зона да може да започне, и следователно закъсненията по проекта могат да окажат въздействие върху крайния срок за извеждане от експлоатация.
17. База данни по въпросите на извеждането от експлоатация, включително инвентаризация и радиологично охарактеризиране Първоначален бюджет: 2,48 млн. евро Последен бюджет: 3,5 млн. евро Първоначален краен срок: май 2012 г. Последен краен срок: декември 2012 г.	**Доклад на ЕСП за 2011 г.**	Не е разгледана.
	Към декември 2015 г.	Въпреки че проектът е финализиран през 2012 г., охарактеризирането и инвентаризацията се нуждаят от периодична актуализация. Закъснения и преразходи по няколко подпроекта поради непълна информация относно инвентаризацията и/или охарактеризирането на отпадъците.

Приложение VI

Закъснения и преразходи, засягащи извадка от 18 ключови инфраструктурни проекта за извеждане от експлоатация и за подкрепа, финансирани от програмите за подпомагане на ЕС след 2001 г.

	Проект	Разходи по проекта (в млн. евро)	Договорено финансиране		Общо забавяне към днешна дата (години)	Увеличение на разходите към днешна дата (%)
			ЕС (в млн. евро)	Национални средства (в млн. евро)		
„Игналина“, Литва	Временно съхраняване на касети с отработено ядрено гориво (Вж. приложение IV, проект 1)	211	206	5	9,2	25 %
	Съоръжения за управление и съхранение на твърди отпадъци (Вж. приложение IV, проект 2)	184	184		9,0	53 %
	Депо за много нискоактивни радиоактивни отпадъци (етап 1 буферен склад)	7	6	1	2,8	0 %
	Изграждане на депо за много нискоактивни радиоактивни отпадъци (етап 3)	8	8		1,0	12 %
	Плитко хранилище за ниско- и средноактивни кратко живеещи радиоактивни отпадъци (проект)	11	11		1,0	3 %
	Общо за тези пет проекта	**421**	**415**	**6**		
	Общо договорено финансиране от ЕС за извеждане от експлоатация за периода 2001—2014/15 г.		**989**			
„Козлодуй“, България	Доставка, монтаж и пускане в експлоатация на оборудване за извличане и кондициониране на йонообменни смоли (първоначалният обхват е разширен)	6	5	1	10,9	132 %
	Проектиране и изграждане на хранилище за сухо съхранение на отработено гориво (вж. приложение IV, проект 8)	73	73		4,3	50 %
	Съоръжение за извличане и преработка на втвърдената фаза от резервоари за кубов остатък (етап 1 завършена, фаза 2 прекратена)	10	10		4,6	няма
	Съоръжение за плазмено изгаряне (вж. приложение IV, проект 9)	30	21	9	4,2	0 %
	Съоръжения за намаляване на обема и дезактивация	19	19		2,8	0 %
	Оценка на радиологичната инвентаризация	1	1		1,3	няма
	Общо за тези шест проекта	**139**	**129**	**9**		
	Общо договорено финансиране от ЕС за извеждане от експлоатация за периода 2001—2014 г.		**360**			

Приложение VI

	Проект	Разходи по проекта (в млн. евро)	Договорено финансиране		Общо забавяне към днешна дата (години)	Увеличение на разходите към днешна дата (%)
			ЕС (в млн. евро)	Национални средства (в млн. евро)		
АЕЦ „Бохунице“, Словакия	Третиране на стари отпадъчни утайки и сорбенти (завършено)	11	11		3,0	38 %
	Дезактивация на първия контур (Вж. приложение IV, проект 16) (спрян)	4	4		2,0	0 %
	Промяна в схемата за енергийно захранване на JAVYS след окончателното спиране на АЕЦ „Бохунице“ (V1)	11	11		1,5	21 %
	Увеличаване на капацитета на съществуващите съоръжения за фрагментиране и дезактивация	2	2		1,2	13 %
	Третиране на стари отпадъци	6	4	2	0,4	7 %
	Демонтиране на техническо оборудване в турбинното отделение на АЕЦ „Бохунице“ (V1)	8	8		–	6 %
	Свободно изпускане на свързани с извеждането от експлоатация материали	3	3		–	20 %
	Общо за тези седем проекта	**45**	**43**	**2**		
	Общо договорено финансиране от ЕС за извеждане от експлоатация за периода 2001—2014 г.		**228**			
Общо	**Общо за тези 18 проекта**	**605**	**587**	**17**		
	Общо договорено финансиране от ЕС за извеждане от експлоатация за периода 2001—2014 г.		**1 577**			

Източник: Европейска комисия, проект за ГРП за 2016 г., проекти за мониторингови доклади за 2016 г. Данни, предоставени от ЕБВР и Централната агенция за управление на проекти.

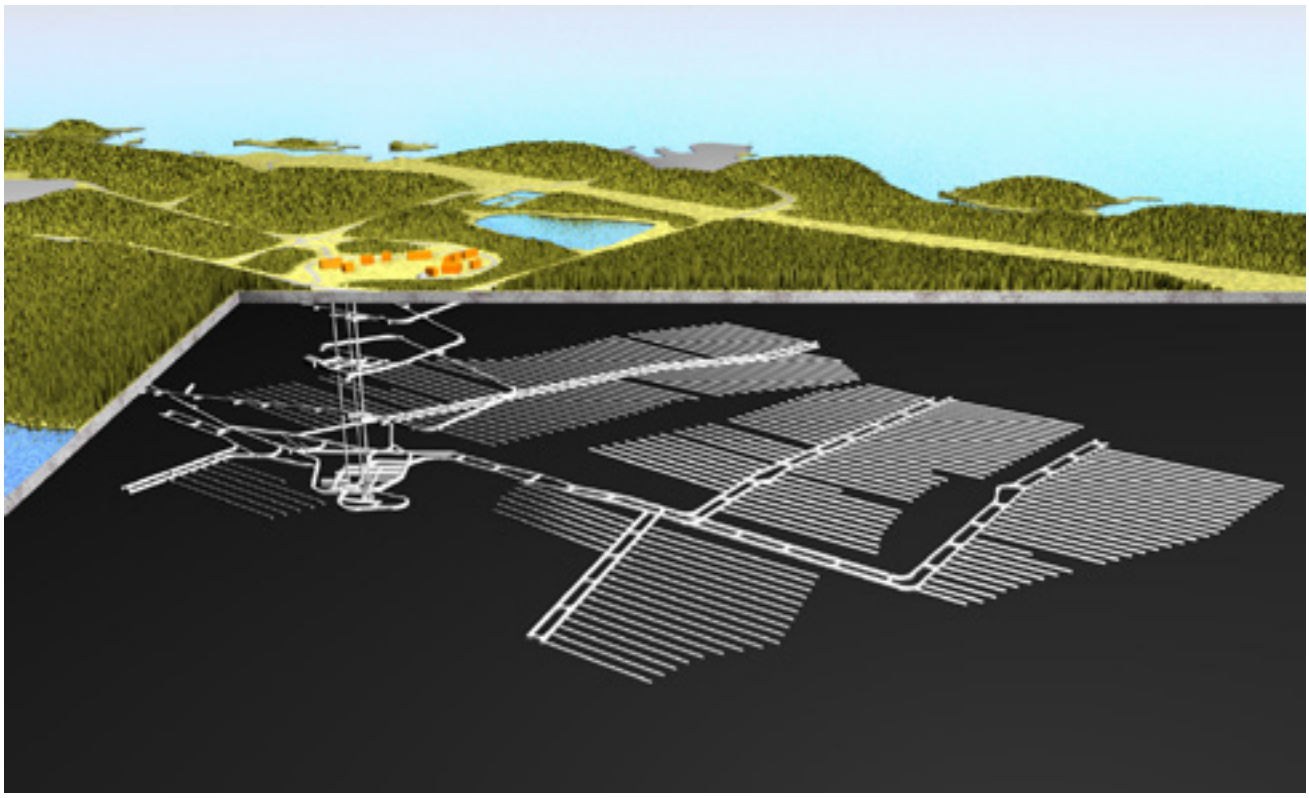
Приложение VII

Изграждане на дълбоко геоложко хранилище за окончателно погребване на отработено ядрено гориво в Олкилуото, Финландия

Разположен на западния бряг на Финландия в близост до действаща атомна електроцентрала, Олкилуото ще бъде площадка на първото в света дълбоко геоложко хранилище за окончателно погребване на отработено ядрено гориво, използвано за граждански цели. То е предназначено да поема отпадъците от две финландски атомни електроцентрали.

Процесът на развитието му илюстрира дългите срокове, с които е свързано подобно начинание. През 1983 г. финландското правителство взема принципно решение относно цялостния график и стратегията за управление на ядрените отпадъци и процесът на геоложко проучване за търсене на потенциални терени започва. Площадката на Олкилуото е избрана като мястото за окончателно погребване през 2000 г. Следват засилени изкопни и изследователски работи, за да се позволи погребване на отработеното ядрено гориво на дълбочина от 400 – 450 метра в коренната скала. За тези работи са разходвани около 150 млн. евро. По план погребването на отработеното гориво трябва да започне в началото на 2020-те години.

Общата сума на разходите ще бъде приблизително 3,5 млрд. евро, от които около 1 млрд. евро на етапа на строителство и около 2,5 млрд. евро за експлоатацията за период от около 100 години. Средствата се набират в Държавния фонд за управление на ядрените отпадъци от такси върху произведената електроенергия.



© Posiva Oy.

Отговори на Комисията

Резюме

I
В контекста на преговорите за присъединяването към ЕС България, Литва и Словакия поеха задължение да затворят и впоследствие да изведат от експлоатация осем ядрени реактора от първо поколение по съветски модел, които не могат да бъдат модернизирани по икономически изгоден начин, така че да отговарят на западните стандарти за безопасност.

II
ЕС се ангажира да подпомага тези страни за справяне с извънредната финансова тежест, наложена от процеса на извеждане от експлоатация.

IV
Комисията счита, че финансовото подпомагане от ЕС е ограничило ефективно икономическите последици от предсрочното затваряне и процесът на извеждане от експлоатация е сработил добре. Независимо от това Комисията отбелязва, че извеждането от експлоатация е сложен и продължителен процес, който надхвърля седемгодишната многогодишна финансова рамка (МФР) — в повечето случаи надвишава две десетилетия.

Актуализираните планове за извеждане от експлоатация и съответните оценки на разходите, одобрени съгласно МФР за периода 2014—2020 г., са основа на програмирането в трите държави членки. В рамките на тези механизми Комисията внимателно следи напредъка по отношение на извеждането от експлоатация при поддържане в същото време на най-високата степен на безопасност.

V
Като цяло извеждането от експлоатация се състои от две основни фази: i) период след затваряне (т.е. все още с лицензия за експлоатация поради наличието на отработено гориво) и ii) извеждане от експлоатация/демонтаж.

Словакия и България са във втората фаза, докато Литва, поради наличието на отработено гориво в един от реакторите, все още е в период след затваряне.

Комисията счита, заедно с държавите членки, че няма икономически изгодна възможност за повторно пускане на нито една от централите, които са обхванати от ППИЕЯС. Признава се, в съответствие с наблюденията при други съпоставими дейности по извеждане от експлоатация, че критичните технически предизвикателства по демонтажа на реакторите все още предстоят.

VI
Програмите за извеждане от експлоатация в трите държави членки са на различни нива на напредък и зрялост.

Програмите за „Бохунице“ (Словакия) и „Козлодуй“ (България) са в най-напреднала фаза и приключването им е предвидено съответно за 2025 г. и 2030 г. Втората програма беше съкратена с пет години при преразглеждането ѝ през 2011 г.

В „Игналина“ (Литва) извеждането от експлоатация на реакторите от чернобилски тип е първи по рода си процес, който всъщност създава най-големите предизвикателства.

Независимо от постигнатия към момента напредък, Комисията съзнава необходимостта от непрекъснато усъвършенстване на програмите за извеждане от експлоатация.

Препоръка 1

Комисията отбелязва, че препоръки 1а) и 1б) са отправени към държавите членки.

Комисията приема препоръка 1в), доколкото се отнася до нея. Тя подкрепя идеята за по-добър обмен на добри практики и технически знания и ще насърчава трите държави членки в това отношение.

а) Комисията вече въведе подобрения в текущата МФР, като установи цялостна рамка за програмиране, управление на проекти и мониторинг, в съответствие с която действат държавите членки.

б) Тя вижда необходимостта от непрекъснато натрупване на ноу-хау и компетентности, но отбелязва, че използването на външни експерти е изгодно в определени специализирани области.

в) Комисията вече предприе действия за насърчаване на открита и прозрачна среда, за улесняване на обмена на най-добри практики и знания, за усъвършенстване на процесите на стандартизация с цел, *inter alia*, увеличаване на конкурентоспособността и повишаване на безопасността.

VII

Комисията съзнава важността на отговорното и безопасно управление на отработеното гориво и радиоактивните отпадъци. Комисията ще даде становища по националните програми и през 2016 г. ще докладва пред Парламента и Съвета относно прилагането на Директива 2011/70.

Освен това Комисията отбелязва, че проблемите, свързани с окончателното погребване на високоактивните отпадъци и управлението на отработеното гориво, надхвърлят обхвата на Програмата за подпомагане на извеждането от експлоатация.

Препоръка 2

а) Комисията приема препоръката и вече е готова да определи посоката в становищата, които предстои да издаде през 2016/2017 г. относно националните програми съгласно Директива 2011/70. Това ще постави началото на дебат, който ще се състои през 2017 г., относно възможностите за погребване, включително решения на регионално равнище и на равнището на ЕС. Въз основа на резултатите от дебата Комисията ще бъде в по-добра позиция да формулира варианти на политиката и пътна карта до 2018 г.

б) Комисията отбелязва, че тази препоръка е отправена към държавите членки и по нея вече се работи чрез оценката на националните програми и становището, което Комисията ще отправи до държавите членки.

VIII

Комисията признава, че не е постигнато системно съфинансиране на равнището на отделните проекти. Тя отбелязва, че действащата нормативна база не дава ясно определение на това понятие или задължителен минимален процент на съфинансиране. Комисията отбелязва, както е докладвано от Палатата, че общото участие на Литва, България и Словакия в техните програми за извеждане от експлоатация възлиза на 1,09 млрд. евро.

Препоръка 3

Комисията отбелязва, че тази препоръка е отправена към държавите членки. Тя ще поддържа препоръчаното от Палатата действие чрез усилието си за въвеждане на ясно определено равнище на съфинансиране в контекста на Програмата за подпомагане на извеждането от експлоатация, поддържайки по този начин принципа „замърсителят плаща“. В тази връзка тя ще проведе обсъждане с държавите членки и ще прецени критично равнището на съфинансиране, предложено от държавите членки в годишните работни програми за 2017 г.

Препоръка 4
Комисията приема препоръката.

Тя признава, че съфинансирането допринася за ефикасното и ефективно изпълнение на програмите и увеличава ангажираността на държавите членки. Тя ще предприеме действия за изясняване на значението на „добре обосновани изключителни обстоятелства“, които понастоящем се посочват в регламентите, и ще прецени критично равнището на съфинансиране, предложено от държавите членки в годишните работни програми за 2017 г.

Препоръка 5
Комисията приема препоръката частично. Комисията ще извърши оценка на въздействието в съответствие с изискванията на плана за финансово регулиране и програмата за по-добро регулиране по отношение на предложенията за нови инициативи. Тази оценка на въздействието ще проучи дали финансирането следва да продължи и ако това е така, кои са най-подходящите механизми за финансиране. Ако оценката стигне до извода, че е необходимо финансирането да продължи през следващата МФР след 2020 г., Комисията ще вземе предвид препоръката на Палатата и ще направи необходимото с оглед на това механизмът на финансиране да включва стимули за изпълнение на извеждането от експлоатация, включително чрез ограничаване във времето и предвиждане на подходящи равнища на съфинансиране от страна на държавите членки.

Препоръка 6
Комисията приема препоръката частично.

Комисията е в процес на установяване на разходите, които не са свързани с извеждането от експлоатация. Този процес ще приключи със средносрочната оценка и ще бъдат предложени възможни действия за поетапно спиране на тези разходи през 2018 г.

Независимо от това Комисията счита, че някои съществени функции, например безопасността, не трябва да бъдат изключвани от финансирането, предоставяно от ЕС.

Препоръка 7
Комисията приема препоръката и отбелязва, че вече са предприети действия. Оценката се извършва в момента и ще бъде завършена до октомври 2016 г.

Препоръка 8
Комисията приема препоръката. Комисията признава важността на този въпрос.

Тя е започнала работа по тази препоръка чрез прилагането на Директивата относно отпадъците. Понастоящем Комисията извършва преглед на националните програми, представени в съответствие с Директивата за отпадъците, и е предвидила редица проучвания за събиране на информация и по-нататъшно участие в процеса на одобряване.

Отговори на Комисията

Въведение

20
Ядрената енергетика в ЕС претърпя съществени изменения през последното десетилетие с приемането на основополагащо законодателство на европейско равнище относно ядрената безопасност, радиоактивните отпадъци, управлението на отработено гориво и радиационната защита. Освен това през 2016 г. Комисията прие нова примерна ядрена програма (PINC), която за първи път очертава финансовите потребности, свързани с извеждането от експлоатация на атомни централи и с управлението на радиоактивните отпадъци и отработеното гориво, включително за финансирането на дългосрочни решения, като изграждането дълбоки геоложки хранилища.

Директивата относно радиоактивните отпадъци (Директива 2011/70/Евратом на Съвета) установява рамка на Общността за гарантиране на отговорното и устойчиво управление на отработеното гориво и радиоактивните отпадъци, за да не бъде допуснато неоснователно прехвърляне на тежестта върху идните поколения. Директивата отива по-далеч от Единната конвенция, като задължава държавите членки да имат национална програма за прилагане на политиката за управление на отработеното гориво и радиоактивните отпадъци.

Комисията се стреми, чрез PINC и Директивата за отпадъците, да очертае за първи път цялостна картина на пълните разходи, свързани с извеждането от експлоатация и управлението на отпадъците, както и на средствата, с които държавите членки осигуряват финансирането на тези разходи в съответствие с принципа „замърсителят плаща“.

Констатации и оценки

Общ отговор на Комисията на параграфи 38—40
Комисията счита, заедно с държавите членки, че няма икономически изгодна възможност за повторно пускане на нито една от централите, които са обхванати от ППИЕЯС.

40 Първо тире
Като се има предвид, че Комисията признава, че свързаният с лицензията резултат не е постигнат за АЕЦ „Игналина“ поради наличието на отработено гориво в инсталацията, тя също така отбелязва, че демонтажът на турбинната зала в АЕЦИ на практика гарантира необратимостта на процеса.

40 Второ тире
По отношение на АЕЦ „Козлодуй“ (България) Комисията отбелязва, че евентуалните допълнителни разрешения, които може да са необходими, се отнасят до дейности, възникващи отвъд границата на обратимост.

40 Трето тире
По отношение на АЕЦ „Бохунице“ (Словакия), настоящото състояние е в съответствие с плана за извеждане от експлоатация и с планирания срок до 2025 г.

Общ отговор на Комисията на параграфи 41—42
Като се има предвид, че Комисията признава, че основите предизвикателства все още предстоят, тя също така отбелязва, че състоянието, илюстрирано с таблица 3, съответства на плановете за извеждане от експлоатация и планираните срокове за всички държави членки. Основните демонтажни дейности в сградата на реактора са възможни едва към края на процеса на извеждане от експлоатация.

Общ отговор на Комисията на параграфи 43—46

ППИЕЯС обхваща процеса на извеждане от експлоатация и инфраструктурата за управление на отпадъците, включително безопасното дългосрочно съхранение на отпадъци и погребването на нискоактивни отпадъци. Нискоактивните отпадъци обикновено съставляват над 90 % от общия обем на отпадъците и съществуват утвърдени решения за погребване. Погребването на отработено гориво и високоактивни отпадъци е част от отговорността на държавите членки съгласно Директивата за радиоактивните отпадъци и обхваща всички такива отпадъци, генерирани в държавата членка.

48

Директива 2011/70/Евратом задължава всяка държава членка да осигури изпълнението на своята национална програма за управление на отработеното гориво и радиоактивните отпадъци, която се прилага за всички видове отработено гориво и радиоактивни отпадъци под нейна юрисдикция, както и за всички етапи на управлението на отработено гориво и радиоактивните отпадъци — от генерирането до погребването им.

Комисията за първи път съставя пълна картина на плановете на държавите членки по отношение на погребването и свързаните с тях разходи.

Общ отговор на Комисията на параграфи 49—52

Комисията ще проучи икономическото, правното и социалното въздействие на споделените хранилища, като има предвид, че споделянето на съоръжения за управление на отработено гориво и на радиоактивни отпадъци, включително съоръжения за погребване, би могло да бъде изгодна, безопасна и рентабилна възможност.

53

Държавите членки уведомяват за първи път Комисията за съдържанието на своята национална програма не по-късно от август 2015 г. До шест месеца след датата на уведомяване Комисията може да поиска разяснения и/или да изрази становище за това дали съдържанието на националната програма съответства на директивата. Държавите членки предоставят исканите разяснения и/или информират Комисията за всяко преразглеждане на националните програми до шест месеца след искането на Комисията.

Държавите членки представят на Комисията доклад относно изпълнението на настоящата директива за първи път до август 2015 г. и на всеки три години след това.

Въз основа на докладите на държавите членки Комисията представя на Европейския парламент и на Съвета:

а) доклад за напредъка, постигнат по изпълнението на настоящата директива; и

б) отчет за радиоактивните отпадъци и отработеното гориво на територията на Общността, както и прогнози за бъдещето.

Тази дейност е първа по рода си и Комисията възнамерява да извлече поуки от процеса, за да опита да подобри и хармонизира следващия цикъл на докладване. Тази конкретна дейност Комисията трябваше да вземе предвид националните програми на всички 28 държави членки, както и националните доклади. Предвид това и за да очертае цялостната картина, Комисията съобрази процеса на оценяване на националните програми при изготвянето на графика за своя доклад до Парламента и Съвета. Докладът е предвиден за четвъртото тримесечие на 2016 г.

Общ отговор на Комисията на параграфи 60—68

Комисията признава, че при редица проекти за извеждане от експлоатация се наблюдават закъснения, особено в предишната МФР. Комисията въведе по-строги изисквания по отношение на планирането, мониторинга и докладването за периода 2014—2020 г. и внимателно следи изпълнението на проектите чрез проверка на документи и на място. Следва да се отбележи, че наблюдаваните забавяния в България и Словакия засега не влияят на крайния срок.

69

Комисията счита, че е от първостепенна важност операторите на атомни централи/притежателите на лицензия за извеждане от експлоатация да натрупват ноу-хау и компетентности, особено за управление на проекти. Независимо от това, използването на външни експерти е изгодно в определени специализирани области.

Общ отговор на Комисията на параграфи 73—74

През последното десетилетие перспективата по отношение на извеждането на ядрени съоръжения от експлоатация претърпя съществено развитие. Комисията допринесе за усъвършенстването на методите за оценка на разходите по програми за извеждане от експлоатация и участва в разработването на Международната структура за оценка на разходите по извеждането от експлоатация на ядрени инсталации (ISDC) през 2012 г. заедно с ОИСР/ААЕ. Все още е необходимо по-нататъшно усъвършенстване на оценката на разходите по извеждането от експлоатация; по този въпрос има голям интерес в световен мащаб, като ОИСР/ААЕ и МААЕ продължават активно да работят по разрешаването на въпросите, свързани с разходите и неясните. Комисията изцяло подкрепя тези дейности.

Комисията отбелязва, че основните разходи нарастват до 2011 г., което е видно и от Фигура 16. Смяната на тенденцията отразява подобренията на програмното управление в резултат на предишния одит, особено по отношение на българската и словашката програма.

75

За периода 2014—2020 г. не се очаква финансов недостиг, същевременно Комисията упражнява засилено наблюдение и контрол върху програмите. Комисията започна също така задълбочена оценка на надеждността на финансовите планове, която се очаква да приключи към края на октомври 2016 г.

Освен това Комисията използва модела за анализ и изследване на макроикономически политики QUEST (използван от Комисията за изготвяне на нейните прогнози), за да отработи различни сценарии на програмите след 2020 г. Основният резултат е, че дори в най-неблагоприятния сценарий държавите членки могат да финансират програмите за извеждане от експлоатация с пренебрежимо или малко въздействие върху техните макроикономически параметри.

При разглеждането на финансовата рамка след 2020 г. Комисията ще извърши оценка на въздействието в съответствие с изискванията на плана за финансово регулиране и програмата за по-добро регулиране по отношение на предложенията за нови инициатива, но без да поема ангажименти за финансиране след 2020 г. на този етап. Оценката на въздействието ще проучи дали финансирането следва да продължи и ако това е така, кои са най-подходящите механизми за финансиране. Вж. отговорите на Комисията на препоръка 5.

77

Освен това Комисията завиши изискванията към програмирането за МФР 2014—2020 г., въвеждайки като предварително условие представянето на планове за извеждане от експлоатация и за финансиране. Пълнотата и надеждността на тези планове понастоящем се оценяват от независим външен експерт.

Отговори на Комисията

80
Комисията е поискала цялостен анализ на числеността на персонала в АЕЦ „Игналина“, като отчита необходимостта да не се застрашава безопасността на площадката предвид наличието на отработено гориво в реактора и относително по-високата опасност, която остава понастоящем.

82
Комисията съзнава риска от това недостатъчните стимули за поддържане на числеността на персонала до абсолютно необходимата да доведат до увеличаване на разходите. От няколко години се предприемат различни мерки за ограничаване на този риск, включително систематична оценка на предимствата от възлагането на дейности на външни изпълнители и изготвяне на годишно щатно разписание въз основа на планираните дейности. Продължават обсъжданията относно практическите пътища за по-нататъшно използване на схеми със съфинансиране с оглед синхронизиране на интереса на местните заинтересовани страни с този на Комисията.

84
Комисията отбелязва, че финансовият недостиг намалява както за България, така и за Словакия. Оценките на Комисията са направени въз основа на плана за извеждане от експлоатация и наличните ресурси. Те ще бъдат преразгледани след получаване на резултатите от средносрочната оценка.

85
Комисията съзнава, че е необходима допълнителна работа по отношение на прогнозирането на разходите за извеждане от експлоатация. Това се признава от други международни организации, като ОИСР/ААЕ и МААЕ. Комисията внимателно следи развитието в тази област и разполага с експертна група по финансиране на извеждането от експлоатация, чрез която ще насочва усилията си в тази област.

По отношение на въпросните програми Комисията използва по-консервативен и благоразумен подход, отколкото държавите членки. Независимо от това, в случая на България и Словакия общата тенденция, наблюдавана по отношение на финансовия недостиг, е низходяща.

Вж. също отговорите на Комисията на параграф 75 и препоръка 5.

87
Службата за вътрешен одит на Комисията вече установи тези слабости в системата за управление и контрол. В резултат на това през 2015 г. беше приет план за действие, който понастоящем се изпълнява. Основните действия за решаване на проблема, подчертан от Палатата, ще бъдат приключени до края на октомври 2016 г., а до края на годината трябва да бъде приет следващ пакет от договорени дейности.

Общ отговор на параграфи 89—90:
Предвид обстоятелството, че тези централи бяха затворени предсрочно вследствие на политическо решение, логично е фондовете да не покриват всички разходи по извеждането от експлоатация. Едно от основанията за финансовата подкрепа от ЕС беше смекчаване на произтичащата финансова тежест за съответните държави членки.

91
Правната уредба не определя каквото и да било равнище на национално съфинансиране. Тя само посочва, че е необходимо да продължи установената по-рано практика на съфинансиране. Въпреки че не е постигнато навсякъде на равнище отделен проект, съфинансиране ще има на програмно равнище като цяло.

Общото участие на Литва, България и Словакия в техните програми за извеждане от експлоатация възлиза на 1,09 млрд. евро.

92
Комисията счита укрепването на националното съфинансиране за важна цел. Независимо от това Комисията не е в състояние да поеме твърд ангажимент по отношение на препоръката на Палатата за увеличаване на националното съфинансиране от държавите членки до края на 2016 г. Възможностите за това ще бъдат разгледани по време на средносрочната оценка на програмата, предвидена за 2017 г.

93
Плановете за извеждане от експлоатация и оценките на разходите, одобрени по МФР за периода 2014—2020 г., са основа за програмирането в трите държави членки. Погребването на отработено гориво и на високоактивни отпадъци е част от отговорността на съответната държава членка съгласно Директивата относно радиоактивните отпадъци и по тази причина не е включено в ППИЕЯС.

94
Директива 2011/70/Евратом изисква разходите за управлението на отработено гориво и радиоактивни отпадъци да се поемат от тези, които са генерирали тези материали (член 4, параграф 3, буква д), както и ясно разпределение на отговорностите на органите, участващи в различните етапи на управлението на отработено гориво и радиоактивни отпадъци (член 5, параграф 1, буква е), и задължава държавите членки да гарантират, че в националната рамка се изисква наличието на достатъчни финансови ресурси, когато те са необходими […], особено за управлението на отработено гориво и радиоактивни отпадъци, при надлежно отчитане на отговорността на лицата, които генерират отработено гориво и радиоактивни отпадъци (член 9).

95
Прилагането на Директивата относно отпадъците от държавите членки е приоритет за Комисията. Прегледът на националните програми на държавите членки, който се извършва понастоящем, ще обхване всички тези въпроси.

96
Плановете за извеждане от експлоатация включват разходите за управлението на отработено гориво и радиоактивни отпадъци, както изискват регламентите за ППИЕЯС. Те не включват разходите по проекти за погребване, които ще стартират в дългосрочен план. Те обаче включват разходите, свързани със съоръженията за съхранение, които са необходими за покриване на междинния период.

Заключения и препоръки

107
След одита от 2011 г. Комисията въведе редица важни подобрения в програмирането и управлението на проектите. Правната база за периода 2014—2020 г. въведе конкретни цели, измервани чрез ключови показатели за изпълнение, както и нова рамка за мониторинг и докладване.

Комисията счита, че в резултат на това финансовото подпомагане от ЕС е ограничило ефективно икономическите последици от предсрочното затваряне и процесът на извеждане от експлоатация е сработил добре. Независимо от това Комисията отбелязва, че извеждането от експлоатация е сложен и продължителен процес, който надхвърля обхвата на седемгодишната МФР — в повечето случаи надвишава две десетилетия.

Актуализираните планове за извеждане от експлоатация и съответните разчети на разходите, одобрени по МФР за периода 2014—2020 г., са основа на програмирането в трите държави членки. В рамките на тези механизми Комисията внимателно следи напредъка по отношение на крайното състояние на извеждане от експлоатация при същевременно поддържане на най-висока степен на безопасност.

Общ отговор на Комисията на параграфи 108—111:
Комисията активно наблюдава изпълнението и постигането на целите, заложени в регламентите на Съвета, и ежегодно докладва пред Парламента и Съвета.

Като цяло извеждането от експлоатация се състои от две основни фази: i) период след затваряне (т.е. все още с лицензия за експлоатация поради наличието на отработено гориво) и ii) извеждане от експлоатация/демонтаж.

Словакия и България са във втората фаза, докато Литва, поради наличието на отработено гориво в един от реакторите, все още е в период след затваряне.

Комисията счита, заедно с държавите членки, че няма икономически изгодна възможност за повторно пускане на нито една от централите, които са обхванати от ППИЕЯС. Признава се, в съответствие с наблюденията при други съпоставими дейности по извеждане от експлоатация, че критичните технически предизвикателства по демонтажа на реакторите все още предстоят.

Препоръка 1 — Осигуряване на напредък по извеждането от експлоатация
Комисията отбелязва, че препоръки 1а) и 1б) са отправени към държавите членки.

Комисията приема препоръка 1в), доколкото се отнася до нея. Тя подкрепя идеята за по-добър обмен на добри практики и технически знания и ще насърчава трите държави членки в това отношение.

а) Съгласно действащата МФР Комисията определя като приоритет установяването на цялостна рамка за програмиране, управление на проекти и мониторинг, в рамките на която да работят държавите членки. Освен това Комисията е въвела система за управление на постигнатата стойност (EVM) за обективно измерване на представянето и напредъка на проектите.

б) Комисията счита, че е от първостепенно значение операторите на атомни централи/притежателите на лицензия за извеждане от експлоатация да натрупват ноу-хау и компетентности, особено за управление на проекти, и да идентифицират областите, в които аутсорсингът на услуги добавя стойност. Използването на външни експерти е изгодно в определени специализирани области.

в) Комисията полага усилия за насърчаване на открита и прозрачна среда, за улесняване на обмена на най-добри практики и знания, за усъвършенстване на процесите на стандартизация с цел, *inter alia*, увеличаване на конкурентоспособността и повишаване на безопасността.

В подкрепа на тази цел през 2015 г. Комисията възобнови дейността на Групата по финансиране на извеждането от експлоатация, съставена от национални експерти, които предоставят актуални знания, свързани с разходите за извеждане от експлоатация и управление на финансирането.

Освен това Комисията ще използва участието си в международни форуми и работни групи, за да споделя опита, придобит чрез управлението на програми за извеждане от експлоатация. По-специално, ще се осъществяват дейности в сътрудничество с МААЕ и ОИСР/ААЕ.

112

По отношение на доклада относно плановете на държавите членки вж. отговора на Комисията на параграф 53.

Понастоящем Комисията оценява националните програми на всички 28 държави членки. Тази дейност е първа по рода си и Комисията възнамерява да извлече поуки от процеса, за да се опита да подобри и хармонизира следващия цикъл на докладване. За тази конкретна дейност Комисията трябваше да вземе предвид националните програми на всички 28 държави членки, както и националните доклади. Предвид това и за да очертае цялостната картина, Комисията съобрази процеса на оценяване на националните програми при изготвянето на графика за своя доклад до Парламента и Съвета. Докладът е предвиден за четвъртото тримесечие на 2016 г.

Препоръка 2 — Решения за окончателно погребване на отработено ядрено гориво

а) Комисията приема препоръката. Комисията отдава голямо значение на безопасното и отговорно управление на отработено гориво и радиоактивни отпадъци, за да не бъде допуснато налагането на неоснователна тежест върху идните поколения. В тази връзка Комисията вече е готова да определи посоката на становищата, които предстои да издаде през 2016/2017 г. относно националните програми съгласно Директива 2011/70. Това ще постави началото на дебат, който ще се състои през 2017 г., относно възможностите за погребване, включително решения на регионално равнище и на равнището на ЕС. Въз основа на резултатите от дебата Комисията ще бъде в по-добра позиция да формулира варианти на политиките и пътна карта до 2018 г.

б) Комисията отбелязва, че тази препоръка е адресирана до държавите членки. Тя отбелязва също така, че по препоръката вече се работи чрез оценката на националните програми и становището, което Комисията ще отправи до държавите членки. Комисията възнамерява да започне през 2017 г. проучване за оценка на изготвените от държавите членки разчети на разходите за управление на отпадъците.

113

Плановете за извеждане от експлоатация, одобрени по МФР за периода 2014—2020 г., са основа на програмирането в трите държави членки. Разходите за окончателно погребване на отработено гориво и високоактивни отпадъци не се считат за допустими по ППИЕЯС и не са част от базовия сценарий. Погребването на отработено гориво и високоактивни отпадъци е част от отговорността на държавите членки съгласно Директивата относно радиоактивните отпадъци. ППИЕЯС следва да осигуряват взаимно допълване и последователност на съответните намеси на ЕС с оглед на зачитането на принципа на пропорционалност.

114

Комисията отбелязва, че в рамките на МФР за периода 2014—2020 г. няма финансов недостиг по отношение на договорените цели.

Препоръка 3 — Зачитане на принципа „замърсителят плаща“ чрез увеличение на националното съфинансиране за финансовия период 2014—2020 г. и след това

Комисията отбелязва, че тази препоръка е отправена към държавите членки.

Комисията ще поддържа препоръчаното от Палатата действие чрез усилието си за въвеждане на ясно определено равнище на съфинансиране в контекста на Програмата за подпомагане на извеждането от експлоатация, поддържайки по този начин

принципа „замърсителят плаща“. В тази връзка тя ще проведе дискусия с държавите членки и ще прецени критично равнището на съфинансиране, предложено от държавите членки в годишните работни програми за 2017 г.

Препоръка 4 — Увеличение на размера на националното съфинансиране за финансовия период 2014—2020 г.

Комисията приема препоръката.

Комисията съзнава, че съфинансирането допринася за ефикасното и ефективно изпълнение на програмите и увеличава ангажираността на държавите членки. Съществуващата правна база обаче не определя конкретното равнище на това съфинансиране. В тази връзка, като първа стъпка, Комисията ще предприеме действия за изясняване на значението на „добре обосновани изключителни обстоятелства“, които понастоящем се посочват в регламентите, и ще разгледа критично равнището на съфинансиране, предложено от държавите членки в годишните работни програми за 2017 г.

Препоръка 5 — Прекратяване на целевите програми за финансиране на извеждането от експлоатация на ядрени съоръжения в Литва, България и Словакия след 2020 г.

Комисията приема препоръката частично. Комисията ще извърши оценка на въздействието в съответствие с изискванията на плана за финансово регулиране и програмата за по-добро регулиране по отношение на предложенията за нови инициативи. Тази оценка на въздействието ще проучи дали финансирането следва да продължи и ако това е така, кои са най-подходящите механизми за финансиране. Ако оценката стигне до извода, че е необходимо финансирането да продължи през следващата МФР след 2020 г., Комисията ще вземе предвид препоръката на Палатата и ще направи необходимото с оглед механизмът на финансиране да включва стимули за изпълнение на извеждането от експлоатация, включително чрез ограничаване във времето и предвиждане на подходящи равнища на съфинансиране от страна на държавите членки.

118

Комисията е поискала цялостен анализ на числеността на персонала в АЕЦ „Игналина“, като отчита необходимостта да не се застрашава безопасността на площадката предвид наличието на отработено гориво в сградите на реакторите, свързаната с това опасност и произтичащата необходимост от поддържане на съществените функции за безопасност.

Препоръка 6 — Финансиране от ЕС единствено за разходите по извеждането от експлоатация

Комисията приема препоръката частично.

Комисията е в процес на установяване на разходите, които не са свързани с извеждането от експлоатация. Този процес ще приключи със средносрочната оценка и ще бъдат предложени възможни действия за изключването на тези разходи през 2018 г.

Независимо от това Комисията счита, че някои съществени функции, например безопасността, не трябва да бъдат изключвани от финансирането, предоставяно от ЕС.

Препоръка 7 — Подобряване на надзора на Комисията

Комисията приема препоръката и вече са предприети действия. Оценката на предварителните условия ще бъде завършена до октомври 2016 г.

Препоръка 8 — Счетоводно третиране

Комисията приема препоръката. Комисията признава важността на този въпрос.

Тя е започнала работа по тази препоръка чрез прилагането на Директивата относно отпадъците. Понастоящем Комисията извършва преглед на националните програми, представени в съответствие с Директивата относно отпадъците, и е предвидила редица проучвания за събиране на информация и по-нататъшно участие в процеса на одобряване.

КАК ДА СЕ СДОБИЕМ С ПУБЛИКАЦИИТЕ НА ЕС?

Безплатни публикации:

- един екземпляр:
  чрез EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu);
- повече от един екземпляр или постери/карти:
  от представителствата на Европейския съюз (http://ec.europa.eu/represent_bg.htm),
  от делегациите в страни извън Европейския съюз (http://eeas.europa.eu/delegations/index_bg.htm),
  като се свържете с услугата Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_bg.htm)
  или като се обадите на 00 800 6 7 8 9 10 11 (безплатен номер в ЕС) (*).

  (*) Информацията, както и повечето обаждания са безплатни (възможно е обажданията от мрежата на някои оператори, от обществени телефони или от хотели да бъдат таксувани).

Платени публикации:

- чрез EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu).

Събитие	Дата
Приемане на Меморандум за планиране на одита (МПО)/Начало на одита	25.3.2015 г.
Официално изпращане на проектодоклада до Комисията (или друг одитиран обект)	2.5.2016 г.
Приемане на окончателния доклад след съгласувателната процедура	14.7.2016 г.
Получаване на официалните отговори на Комисията (или друг одитиран обект) на всички езици	15.7.2016 г.

Извеждането от експлоатация на осем ядрени реактора от първо поколение по съветски модел в Литва, България и Словакия е поставено като условие за присъединяването на тези държави към ЕС. Сметната палата установи, че програмите на ЕС за финансиране, създадени за да помогнат да се изпълни това условие, не са създали подходящите стимули за навременно и разходно-ефективно извеждане от експлоатация. Въпреки че е постигнат известен напредък, при почти всички ключови инфраструктурни проекти се наблюдават закъснения, а основните предизвикателства, свързани с работата в контролираните зони, все още предстоят. До 2020 г. подкрепата от ЕС ще възлезе общо на 3,8 млрд. евро. Очакваната обща стойност на извеждането от експлоатация на ядрените съоръжения е поне 5,7 млрд. евро. Ако в този разчет се включат разходите, свързани с окончателното погребване на високоактивните отпадъци, общата стойност ще се удвои.

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА

Служба за публикации