



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 8.3.2013
COM(2013) 121 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И
СЪВЕТА**

**относно използването на финансовите ресурси, определени за извеждане от
експлоатация на ядрени инсталации, отработено гориво и радиоактивни отпадъци**

{SWD(2013) 59 final}

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И
СЪВЕТА**

**относно използването на финансовите ресурси, определени за извеждане от
експлоатация на ядрени инсталации, отработено гориво и радиоактивни отпадъци**

СЪДЪРЖАНИЕ

1.	ВЪВЕДЕНИЕ.....	4
1.1.	КОНТЕКСТ.....	4
1.2.	МЕТОДОЛОГИЯ	4
2.	СЕГАШНАТА ПРАКТИКА НА ФИНАНСИРАНЕ С ОГЛЕД НА ПРЕПОРЪКАТА НА КОМИСИЯТА	6
2.1.	ИЗВЕЖДАНЕ ОТ ЕКСПЛОАТАЦИЯ НА ЯДРЕНИ ИНСТАЛАЦИИ	6
2.1.1.	Извеждане от експлоатация и управление на отпадъци.....	6
2.1.2.	Принципът „замърсителят плаща“	6
2.1.3.	Пълнотата на финансовите ресурси (вкл. за управление на отпадъците)	7
2.2.	ИНСТИТУЦИОНАЛНИ И ПРОЦЕДУРНИ АСПЕКТИ	7
2.2.1.	Член 41 от Договора за Евратом: Предложение за схема за финансиране на извеждането от експлоатация	7
2.2.2.	Национален орган	7
2.3.	ФОНДОВЕ ЗА ИЗВЕЖДАНЕ ОТ ЕКСПЛОАТАЦИЯ	8
2.3.1.	Адекватност и произход на средствата по фондовете.....	8
2.3.2.	Вид на фонда, контролиране на използването и преразглеждане.....	9
2.3.3.	Нови ядрени инсталации	9
2.4.	ОЦЕНКА НА РАЗХОДИТЕ ЗА ИЗВЕЖДАНЕ ОТ ЕКСПЛОАТАЦИЯ	10
2.4.1.	Отделни изчисления на разходите за техническо извеждане от експлоатация и управление на отпадъците.....	10
2.4.2.	Изчисления на разходите и адекватност.....	10
2.4.3.	Специфични за площадката прогнози за разходите	10
2.5.	ИЗПОЛЗВАНЕ НА СРЕДСТВАТА ПО ФОНДОВЕТЕ ЗА ИЗВЕЖДАНЕ ОТ ЕКСПЛОАТАЦИЯ.....	11
2.5.1.	Използване по предназначение и прозрачност	11
2.5.2.	Благоразумен рисков профил.....	11
2.5.3.	Незадоволително управление на фондовете	12
2.5.4.	Ядрени инсталации с нестопанска цел	12
3.	ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПЕРСПЕКТИВИ.....	13

1. ВЪВЕДЕНИЕ

1.1. КОНТЕКСТ

През октомври 2004 г. Комисията представи на Европейския парламент първия си доклад относно използването на финансовите ресурси, определени за извеждане от експлоатация на атомни електроцентрали¹. Докладът от 2004 г. по принцип беше приет добре и доведе до доклад по собствена инициатива² от Европейския парламент. В този доклад беше признато, че извеждането от експлоатация е сложен въпрос и че е необходим по-задълбочен анализ за разбиране на механизмите за финансиране на отделните държави членки.

След консултация с експерти от държавите членки и възползвайки се от своите компетентности в областта, през 2006 г. Комисията прие Препоръка³ за фондовете за извеждане от експлоатация. През декември 2007 г. тя представи втория си доклад до Европейския парламент и Съвета⁴ за сравняване на практиката на финансиране на ядрените оператори в ЕС и тази на държавите членки въз основа на критериите, изложени подробно в Препоръката на Комисията.

Едно от заключенията на втория доклад беше, че е необходимо да бъде получена по-подробна и по-добре структурирана информация от държавите членки. Резултат от този процес бяха насоките и въпросникът, стоящи в основата на настоящия доклад, както е описано в следващата глава.

В настоящия доклад все още не се анализират последствията от Директива 2011/70/Евратом на Съвета от 19 юли 2011 г., с която се създаде нормативна уредба на Общността за отговорно и безопасно управление на отработеното гориво и радиоактивните отпадъци⁵, а се използва за основа, както преди, непрекъснатата работа на държавите членки и Комисията по изпълнение на Препоръката, по-специално в рамките на Групата по финансирането на извеждането от експлоатация. Той има за цел да представи пълен преглед на ситуацията в държавите членки. По-специално, той разглежда напредъка в привеждането в съответствие на националните схеми за финансиране на извеждането от експлоатация и управлението на отпадъците с Препоръката на Комисията.

1.2. МЕТОДОЛОГИЯ

През 2004 г. Комисията създаде специална експертна Група по финансирането на извеждането от експлоатация (DFG). DFG беше въведена официално с Препоръката от 2006 г. с цел подпомагане на Европейската комисия при:

- Поощряване на ясно разбиране на политиките и стратегиите по извеждане от експлоатация и съпътстващите задачи и дейности;
- Осигуряване на актуална информация за прогнозите за разходите по извеждането от експлоатация и за управлението на провизиите/фондовете;
- Изучаване на бъдещите възможности по отношение на по-нататъшното сътрудничество и хармонизиране на европейско равнище.

¹ Доклад относно използването на финансовите ресурси, определени за извеждане от експлоатация на атомни електроцентрали, COM(2004)719 окончателен от 26.10.2004 г.

² Резолюция на Европейския парламент относно финансовите ресурси, определени за извеждане от експлоатация на атомни електроцентрали (2005/2027(INI)), P6_TA-PROV(2005)0432

³ ОВ L 330 (28.11.2006 г.)

⁴ COM(2007)794 окончателен от 12.12.2007 г.,

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0794:FIN:EN:PDF>

⁵ ОВ L 199, 2.8.2011 г., стр. 48, по нататък наричана „Директива за ядрените отпадъци“

Групата по финансирането на извеждането от експлоатация е единственият орган в ЕС, който обединява държавите членки и Комисията за общ анализ и обсъждане на въпросите на финансирането на извеждането от експлоатация. Ето защо нито ENSREG (Европейската група на регулаторите в областта на ядрената безопасност), нито ENEF, Европейският ядрен форум, са създали подгрупи, които да се занимават изключително с въпросите на финансирането на извеждането от експлоатация.

Заклученията от 2-ия доклад подчертаха ползите от проучването на хармонизирани методики за финансиране на извеждането от експлоатация в ЕС, при отчитане на различията в стратегиите на държавите членки.

Националните експерти от DFG разработиха заедно с Комисията насоки, които разглеждат подробно различните аспекти на финансирането на извеждането от експлоатация, с цел изграждане на общо разбиране на Препоръката на Комисията от 2006 г. за финансирането на извеждането от експлоатация. Въз основа на тези насоки DFG и Комисията разработиха въпросник за държавите членки.

Въпросниците бяха изпратени до всички държави членки през септември 2010 г. и повечето държави членки изпратиха своите попълнени документи през първите месеци на 2011 г. Първото обсъждане на констатациите се проведе на заседанието на DFG за 2011 г., състояло се на 16 март 2011 г. Събирането на отговорите продължи през 2011 г. Някои държави членки бяха помолени също така да изяснят или допълнят определени данни, които бяха счетени за неясни или липсващи.

По време на заседанието на DFG на 12 март 2012 г. беше подробно обсъден първият проект на Работния документ на службите на Комисията. Повечето от държавите, които присъстваха на заседанието, предоставиха актуализации, поправки и допълнения към проектодокумента, по-специално относно главата, в която се описват съответните им системи за финансиране на извеждането от експлоатация.

В следващия раздел извлечения от Препоръката от 2006 г. и от насоките се съпоставят със състоянието на финансирането на извеждането от експлоатация в държавите членки, както е отразено в отговорите на въпросника и получената по-късно информация. Номерираните параграфи следват логиката на Препоръката от 2006 г. и съдържат обобщение на информацията (получена от държавите членки в процедурата с въпросника) по ключовите разпоредби на Препоръката.

2. СЕГАШНАТА ПРАКТИКА НА ФИНАНСИРАНЕ С ОГЛЕД НА ПРЕПОРЪКАТА НА КОМИСИЯТА

2.1. ИЗВЕЖДАНЕ ОТ ЕКСПЛОАТАЦИЯ НА ЯДРЕНИ ИНСТАЛАЦИИ

2.1.1. Извеждане от експлоатация и управление на отпадъци

Всички държави членки са съгласни с принципа, че след окончателно спиране ядрените инсталации следва да бъдат изведени от експлоатация и управлението на отпадъците следва да бъде организирано по подходящ начин. Те обаче са избрали доста различни пътища за постигане на тази цел: Някои държави членки избират варианта с незабавно извеждане от експлоатация, докато други предпочитат отсрочено извеждане от експлоатация след първоначален период на безопасно заграждение. По отношение на крайното състояние на площадката някои целят крайно състояние „зелена поляна“, а други — „терен за ограничено ползване“. Тъй като постигането на състоянието „зелена поляна“ е по-скъпо, то изисква по време на експлоатационния срок на централата да бъдат събрани по-големи ресурси.

Съгласно Препоръката на Комисията от 2006 г., всяка ядрена инсталация следва да бъде в обхвата на стратегия за извеждане от експлоатация, приведена в съответствие с политиката за извеждане от експлоатация. В повечето държави членки съществуват и двата плана. В някои държави членки стратегията и планът са установени по принцип, докато точните подробности остава да бъдат указани. Само подробното планиране може да се осигури набирането на адекватни финансови средства.

2.1.2. Принципът „замърсителят плаща“

Всички държави членки са съгласни с принципа „замърсителят плаща“. В държавите членки, в които се извършват търговски дейности в ядрената област, са създадени широкообхватни системи, задължаващи притежателя на лицензията да натрупа адекватни финансови средства преди края на експлоатационния срок на инсталациите, за да гарантира, че са налице, когато са необходими за извеждането от експлоатация на неговите съоръжения.

За всяко ядрено съоръжение трябва да бъдат ясно определени индивидуалните задължения. Във всички държави членки е ясно, че притежателят на лицензията носи отговорността, а също така е ясно кой е притежателят на лицензията.

След последния доклад за финансирането на извеждането от експлоатация е отбелязан обнадеждаващ напредък по изпълнението на настоящата препоръка. Понастоящем съществува общо съгласие относно целите, които да позволяват на Комисията в бъдеще да се занимава повече с подробностите на схемите за финансиране.

Скорошни примери за добри практики:

- В Нидерландия с последното преразглеждане на Закона за ядрената енергия, в сила от април 2011 г., бе въведено ясно правно задължение за създаване на фонд за извеждане от експлоатация с цел пълно обезпечаване на разходите за извеждане от експлоатация. Макар и преди да е имало съгласие, че важи принципът „замърсителят плаща“, и да са били набирани средства на доброволни начала, сега това е ясно правно задължение.
- Във Франция, където такова законодателство беше прието през 2006 г., понастоящем са налице конкретни планове да бъде създаден фонд за извеждане от експлоатация на изследователски инсталации, финансирани от държавата.

- В Испания последните промени в законодателството допълнително изместиха финансирането на извеждането от експлоатация от обща такса към вноски от страна на притежателя на лицензията.

2.1.3. Пълнотата на финансовите ресурси (вкл. за управление на отпадъците)

Разходите за управление на отпадъците трябва също да се считат за част от дейностите по извеждане от експлоатация.

Може да се каже, че този въпрос се разглежда от всички държави членки и че в ЕС съществуват различни изчисления. По-специално за държавите членки със значителни търговски ядрени програми са налице достоверни и надеждни методики за изчисляване на разходите, които обхващат всички аспекти на дейностите по извеждане от експлоатация. Същото може да се каже по принцип за разходите за управление на ядрените отпадъци, макар и с по-висока степен на неопределеност, тъй като повечето държави са на ранен етап на подготовка по отношение на окончателното погребване.

Някои държави членки са създали отделни схеми за финансиране на извеждането от експлоатация и управлението на отпадъците.

2.2. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ И ПРОЦЕДУРНИ АСПЕКТИ

2.2.1. Член 41 от Договора за Евратом: Предложение за схема за финансиране на извеждането от експлоатация

Принципът на съобщаване на схемата за финансиране на извеждането от експлоатация в рамките на процедурата за съобщаване, посочена в член 41 от Договора за Евратом, като цяло се спазваше в последните съобщения за Комисията. Съобщението обаче не винаги съдържащо подробно разработена схема за финансиране на извеждането от експлоатация, която да е включена в законодателството. Такава схема би изисквала описание на инвестиционните проекти и планираната схема за финансиране на извеждането от експлоатация (сума, план за формирането на активите на фонда, условия на управление на фонда и т.н.).

За всички бъдещи съобщения по член 41 се очаква такова подробно описание, най-малкото под формата на проектозакон. Това би направило възможно във връзка с предложението да се направи консултация с Групата по финансирането на извеждането от експлоатация.

Тази препоръка се отнася изрично за Групата по финансирането на извеждането от експлоатация и ѝ отрежда определена роля. Тя осигурява основа за работата на Групата: Мандатът и критериите, на базата на които DFG следва да представи своето становище, се определят в рамките на DFG въз основа на предложение на Комисията.

2.2.2. Национален орган

За да изпълнява функциите си, националният орган следва да разполага както с технически, така и с финансов експертен опит.

В повечето от държавите членки съществуват национални органи с експертни познания. В най-сложните случаи е била създадена специална организация, на която е поверена задачата за независим контрол на фонда. В други държави членки функциите на националния орган се изпълняват от компетентното министерство или от високоспециализирани независими одитори.

В някои случаи има възможност за повишаване на яснотата относно степента на независимост от оператора и относно въпроса за това кой в действителност осъществява контролните функции независимо от фонда. Общо взето въпросът за

независимостта на националния орган следва да бъде допълнително анализиран в бъдещата работа на DFG и в бъдещите доклади.

Всички национални органи разполагат с правомощия да прилагат коригиращи мерки, по-специално в случай на недостиг на ресурси. Притежателите на лицензии по принцип имат задължението да попълват всяка празнота в ресурсите, открита от националния орган.

Всички национални органи извършват периодични проверки на прогнозите за разходите за извеждане от експлоатация. Честотата на проверките е поне веднъж на всеки пет години, като в много случаи има и по-чести проверки.

Националният орган играе важна роля в преразглеждането на адекватността на средствата по фонда и нивото на задълженията за извеждане от експлоатация. Ако по време на експлоатационния срок на съоръжението разходите по извеждането от експлоатация нараснат, операторът носи отговорност за тези увеличени разходи и следва да увеличи съответно фонда. Държавите членки вече се отнасят към този въпрос много сериозно. За увеличаване на доверието се препоръчва националните органи да играят все по-важна роля в тази област (напр. по-висока честота на преразглеждане или по-бързо прилагане на коригиращите мерки).

2.3. ФОНДОВЕ ЗА ИЗВЕЖДАНЕ ОТ ЕКСПЛОАТАЦИЯ

2.3.1. Адекватност и произход на средствата по фондовете

Системите във всички държави членки с търговски ядрени дейности се основават на модела за създаването на адекватни фондове за извеждане от експлоатация въз основа на приходите, получавани от дейностите по време на експлоатационния срок.

По принцип нормата на натрупване до момента изглежда подходяща. Повечето държави членки с търговски ядрени програми са събрали значителни ресурси, а някои от тях дори се доближават до необходимите суми, които са предвидени. Когато събраните суми, като дял от общата необходима сума, са по-ниски от предвиденото за съответния етап от експлоатационния срок на инсталациите, това може да се дължи на текущите преговори за удължаване на срока на експлоатация. Прогнозата за удължаване на срока на експлоатация обаче не трябва да води до понижени усилия за набиране на средства.

Интервалът от време за натрупване на средства по фондовете обикновено се разпростира върху целия очакван експлоатационен срок. По-кратки срокове не са изключени и представляват средство за защита срещу непредвидени случаи, като например предсрочно затваряне.

В случаите на предсрочно затваряне, дължащо се на политически решения, по принцип за покриване на последвалия недостиг на средства във фонда е отговорно правителството. В случай на аварии се прилага международният режим на отговорност, основаващ се на съответните международни спогодби.

В някои държави членки по исторически причини има изключения от правилото, че средствата по фондовете трябва да бъдат набирани от приходите, получавани от ядрените дейности: Това може да се дължи на предсрочно спиране (референдум след аварията в Чернобил), липса на финансови средства преди присъединяването към ЕС или изпадане в несъстоятелност на оператора. Дори когато Европейският съюз е създавал система на фондове, от които се осигурява извеждането от експлоатация на съответните инсталации, все пак набирането на средствата по фондовете за извеждане от експлоатация и за управление на отпадъците остава крайна отговорност на

притежателя на лицензията и съответната държава. Когато средствата по фондовете не са достатъчни за обезпечаване на сумарните разходи за извеждане от експлоатация, се изискват допълнителни усилия в това отношение.

Освен споменатите исторически обусловени случаи, за всички други ядрени инсталации схемата на финансиране трябва да бъде в пълно съответствие с Препоръката и Директива 2011/70/Евратом за управлението на отпадъците.

Програмата за извеждане от експлоатация на ядрени инсталации, собственост на Европейската комисия съгласно Договора за Евратом (ядрените инсталации на Съвместния изследователски център), е предмет на специални редовни съобщения до Европейския парламент и Съвета. Средствата по фондовете за извеждане от експлоатация се управляват от Съвместния изследователски център въз основа на многогодишен график, одобрен от бюджетния орган.

Пример за добра практика:

- Финландия и Швеция могат да бъдат споменати тук като примери за адекватност на сумите, събрани досега в самостоятелен фонд.

2.3.2. Вид на фонда, контролиране на използването и преразглеждане

Държавите членки приеха своите модели за следните основни видове:

- Самостоятелен вътрешен фонд, поддържан от оператора на инсталацията, но като отделен бюджет, до който може да се прибегва само за целите на извеждането от експлоатация и управлението на отпадъците и под контрола на националния орган. Фондове от този вид съществуват например във Франция, Белгия и Чешката република.
- Самостоятелен външен фонд, което означава външен за оператора на инсталацията, съществува във Финландия и Швеция, където той е също извън държавния бюджет, а също в Унгария, Румъния, Словакия и България. В тези държави членки обаче средствата са по един или друг начин в рамките на държавния бюджет.
- Несамостоятелни вътрешни фондове съществуват в Германия, където Търговският закон изисква дружествата, експлоатиращи АЕЦ да натрупат значителни резерви в балансите си за бъдещите разходи за извеждане от експлоатация и управление на отпадъците.

Макар че препоръчителният вариант е самостоятелен фонд, безопасна система може да бъде изградена с добре контролирани несамостоятелни фондове. Когато финансовите средства, събрани по самостоятелни фондове, се дават назаем обратно на притежателите на лицензия, е необходима повишена степен на контрол от независим орган.

За своя преглед националният орган трябва да бъде напълно независим от оператора и да разполага с необходимите правомощия, за да гарантира, че се изпълняват всички предложени коригиращи действия. Правомощията на националния орган може да бъдат поставени под съмнение, ако представители на притежателя на лицензия имат право да номинират представители за управителния съвет на този орган, какъвто е случаят в някои държави членки.

2.3.3. Нови ядрени инсталации

Държавите членки без съществуваща и напълно функционираща схема на финансиране, които планират да изградят нови ядрени инсталации и по-специално нови атомни електроцентрали, следва да създадат закони за установяване на стабилна

схема на финансиране на извеждането от експлоатация към момента на решението за инвестиране.

Най-скорошни примери за нови финансови схеми:

- В Обединеното кралство ще бъде създаден външен и самостоятелен фонд за бъдещо изграждане на нови съоръжения.
- Литва, която реши да изгради нова АЕЦ в близост до площадката на предишна АЕЦ, понастоящем разработва схема за финансиране.
- Полша прие наскоро своето законодателство за схемата за финансиране на извеждане от експлоатация, доста преди очакваното решение за изграждането на планираната(-ите) АЕЦ.

2.4. ОЦЕНКА НА РАЗХОДИТЕ ЗА ИЗВЕЖДАНЕ ОТ ЕКСПЛОАТАЦИЯ

2.4.1. Отделни изчисления на разходите за техническо извеждане от експлоатация и управление на отпадъците

Принципът на разделното изчисляване на разходите за извеждане от експлоатация на инсталацията и управлението на отпадъците е приет във всички държави членки, някои от които са създали за извеждане от експлоатация и управление на отпадъците общи, самостоятелни, но отделни фондове.

При изчисленията на разходите за управление на отпадъците се проявява тенденция към по-висока степен на неопределеност, отколкото при тези за извеждане от експлоатация, поради ранния етап на планиране на хранилища за окончателно погребване.

Транспонирането на Директива 2011/70/Евратом от 19 юли 2011 г., с която се създаде рамка на Общността за отговорно и безопасно управление на отработено гориво и радиоактивни отпадъци⁶, трябва да доведе до значителен напредък във финансовото планиране на разходите за управление на отпадъците.

2.4.2. Изчисления на разходите и адекватност

Както беше споменато по-горе, Комисията, заедно с Агенцията за ядрена енергия (АЯЕ), разработи и предложи методиката от „Жълтата книга“ за изчисляване на разходите за извеждане от експлоатация, която да подпомогне определянето на методика за прогнозиране на разходите. Макар и много препоръчителна за изчисляване или сравнителни анализи, това не е задължителна процедура, но би могла да спомогне чрез информация и също да подсили методиките в някои държави. Неотдавна „Жълтата книга“ беше актуализирана и заменена от „Международната система за прогнозиране на разходите по извеждане от експлоатация“ (ISDC) публикувана от ОИСП/АЯЕ през 2012 г. (NEA № 7088). Все още няма еквивалентна методика за прогнозиране на разходите за ядрените отпадъци.

Дали националният орган преглежда всички прогнози за разходите, което той следва да прави, не е ясно във всички държави членки. Комисията ще продължи да наблюдава ситуацията.

2.4.3. Специфични за площадката прогнози за разходите

Във връзка с понятието „специфични за площадката“ и за целите на точността и прозрачността, разходите за площадки с няколко ядрени блока следва да бъдат разбити

⁶ ОВ L 199, 2.8.2011 г., стр. 48.

до нивото на отделния блок. Може да се разчита на „парков подход“ за разходите, когато това е целесъобразно.

В държавите членки съществува обща тенденция за преминаване от общи към специфични за площадката прогнози за разходите. Повечето държави членки вече са постигнали пълно съответствие с този критерий, което е много положително развитие.

2.5. ИЗПОЛЗВАНЕ НА СРЕДСТВАТА ПО ФОНДОВЕТЕ ЗА ИЗВЕЖДАНЕ ОТ ЕКСПЛОАТАЦИЯ.

2.5.1. Използване по предназначение и прозрачност

Средствата по фондовете за извеждане от експлоатация следва да бъдат използвани само за точната цел, за която са били създадени фондовете, както е определено в окончателния план за извеждане от експлоатация, а не за други цели. По време на етапа на извеждане от експлоатация националният орган запазва важна функция по наблюдение и преглед на правилното използване на средствата по фондовете.

По тази точка отговорите както на въпросника, така и на последващите искания за информация, все още не са достатъчно подробни. Това може да се дължи на факта, че по-голямата част от средствата все още не са достигнали своя етап на използване. Този въпрос изисква в бъдеще да бъде следен отблизо.

Примери за добри практики в това отношение:

- Швеция, където на своята интернет страница на шведски и английски език националният фонд публикува ежегодно много подробен доклад, съдържащ цялата съответна информация: [Http://www.karnavfallsfonden.se/](http://www.karnavfallsfonden.se/).
- На интернет страницата на Националния орган на Обединеното кралство по извеждане от експлоатация на ядрени съоръжения (NDA), <http://www.nda.gov.uk/> също се съдържа подобна информация.

2.5.2. Благоразумен рисков профил

За постигане на благоразумен рисков профил следва да се предпочитат нискорискови активи, като не се изключват високорисковите активи, но с ограничения за рисковата експозиция. Стратегията на управление следва да цели покриване на пълните разходи по извеждането от експлоатация и гарантиране на наличност на средствата в момента, в който те са необходими, под контрола на националния орган.

Задоволителна възвръщаемост на капитала следва да бъде постигната без прекомерен риск: В някои държави членки фондът може да дава назаем максимум 75 % от капитала обратно на оператора, който трябва да плати лихва, определена от правителството. В други фондът трябва винаги да покрива дисконтираните провизии и допустимите активи са определени с указ, но операторите са свободни да решават на тази основа. В един от случаите фондът има и ограничения относно допустимостта на някои активи и трябва да се стреми към възможно най-висока възвръщаемост при тези условия. В множество държави членки фондът се държи или създава от държавната хазна. В тези случаи от отговорите на въпросника не е напълно ясно как се инвестира капиталът.

Много държави членки изискват фондовете да инвестират в голяма степен в държавни ценни книжа. Предвид че скорошните събития на финансовите пазари хвърлиха сериозни съмнения относно абсолютната сигурност на държавните ценни книжа, може би е препоръчително да се преразгледат допусканията по подразбиране, залегнали в съществуващото законодателство в това отношение.

Като възможен пример за добра практика за инвестиране от фонд тук можем да споменем Франция, където има много подробни правила за допустимите класове активи и където понастоящем се провежда преглед.

2.5.3. Незадоволително управление на фондовете

Откриването на недостиг на средствата по фонда спрямо задълженията по извеждането от експлоатация следва да води до незабавно определяне на коригиращи мерки, които да бъдат приложени в краткосрочен план. В това отношение годишният преглед на събраните средства по фондовете, както и прегледът от националния орган на прогнозите за разходите, са от първостепенно значение.

Този принцип се прилага успешно във всички държави членки, които правят избора да създадат схеми с вътрешен фонд. Във всички случаи за това съществено изискване има периодичен контрол от националния орган.

2.5.4. Ядрени инсталации с нестопанска цел

Разглежданите тук съоръжения са обикновено са държавни служебни съоръжения като например медицински центрове, научноизследователски центрове, съоръжения за производство на изотопи и ускорители на частици. Тъй като за тях обикновено носи отговорност държавата, извеждането им от експлоатация се плаща от националния бюджет. Независимо от това следва да се изготвя окончателен план за извеждане от експлоатация с подробна информация за мащаба на задълженията и съответните разходи. Всички държави членки, които притежават такива инсталации, или са изготвили планове за извеждане от експлоатация, или са в процес на изготвянето им.

3. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПЕРСПЕКТИВИ

След представянето на втория доклад за извеждането от експлоатация през 2007 г. правната среда в областта на извеждането от експлоатация и управлението на отпадъците се промени значително с приемането на Директива 2011/70/Евратом от 19 юли 2011 година за създаване на рамка на Общността за отговорно и безопасно управление на отработено гориво и радиоактивни отпадъци⁷. В член 9 от тази директива, която следва да бъде транспонирана в националното законодателство на държавите членки до 23 август 2013 г., се предвижда, че „държавите членки гарантират, че в националната рамка се изисква наличието на достатъчни финансови ресурси, когато те са необходими за изпълнението на националните програми, посочени в член 11, особено за управлението на отработено гориво и радиоактивни отпадъци, при надлежно отчитане на отговорността на лицата, които генерират отработено гориво и радиоактивни отпадъци“.

Този принцип, присъстващ и в Препоръката, сега е задължителен за транспониране от всички държави членки. Националните програми за отработеното гориво и радиоактивните отпадъци ще трябва да обхващат всички видове отпадъци и всички етапи на управление от генерирането до погребването, както и достатъчно подробна основа за прогнозиране на дългосрочните разходи, за да могат да бъдат натрупани адекватни финансови средства за управление на отпадъците. Задължението да бъдат обхванати всички етапи на управлението от генерирането на отпадъци нататък означава, че голяма част от дейностите по извеждането от експлоатация също ще бъдат обхванати.

Националните програми следва да осигуряват подробни прогнози за разходите на всички етапи на управлението на отпадъците до погребването, включително свързаните с него дейности, като научни изследвания и разработки. Те трябва също така да предоставят информация за финансирането.

Ако в дадена национална програма се предвижда само междинно дългосрочно съхраняване, но не и погребване, има риск благодарение на спестените парични средства операторът да засили пазарната си позиция по отношение на конкурентите в държави членки, в които финансирането на съоръжение за погребване е задължителен елемент. Подобна ситуация би могла да се разглежда като явно нарушаване на конкуренцията. Според някои оценки се стига до потенциално предимство по отношение на разходите от порядъка на 3,5-4,0 % от предполагаемите общи разходи за генериране⁸.

Директивата също така съдържа задължителни правила по отношение на схемите за финансиране и прозрачността, които отразяват и някои основни принципи от Препоръката. Член 10 относно прозрачността осигурява информирането на обществеността и правото на възможност за реално участие в процеса на вземане на решения. В член 12 за националните програми е включено задължение да има оценяване на разходите и действащи национални схеми, както и политика или процедура за прозрачност.

⁷ ОВ L 199, 2.8.2011 г., стр. 48.

⁸ РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА, придружаващ документ към преразгледаното предложение за директива (Евратом) на Съвета относно управлението на отработено гориво и радиоактивни отпадъци, ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО COM(2010) 618, глава 2.3.3.

Посредством задължението на държавите членки да поддържат актуализирани своите национални програми и в готовност за партньорски проверки, Директивата увеличава прозрачността и качеството на механизмите за финансиране на управлението на отработено гориво и радиоактивни отпадъци и извеждането от експлоатация.

„Директивата за ядрената безопасност“ (2009/71/Евратом)⁹ също се отнася за извеждането от експлоатация, тъй като тя включва в своя обхват всички невоенни ядрени инсталации, експлоатирани по силата на лицензия, включително на лицензии за извеждане от експлоатация на ядрена инсталация. Това е още една, решителна стъпка към правно обвързващи правила за натрупване на достатъчни финансови ресурси за извеждане от експлоатация и управление на отпадъците на ядрените инсталации. Те представляват стабилна основа за обща законодателна уредба и изграждането на висока култура на безопасност в рамките на ЕС. Заедно с Препоръката на Комисията от 2006 г. те ще създадат рамка за непрекъсната работа по по-нататъшното подобряване на положението във всички държави членки по отношение на адекватността, наличността и сигурността на финансовите ресурси, набелязани за извеждане от експлоатация и управление на отпадъците.

Дори след пълното транспониране на „Директивата за ядрените отпадъци“ Групата по финансирането на извеждането от експлоатация ще трябва да продължи работата си с Комисията, за да насърчава ясното разбиране на политиките и стратегиите по извеждане от експлоатация, като предоставя актуално познание за прогнозиране на разходите по извеждане от експлоатация и за управлението на средствата по фондовете и като проучва възможните бъдещи методи в контекста на по-нататъшното сътрудничество и дори хармонизиране.

Някои допълнителни възможни теми за в бъдеще бяха обсъдени по време на срещата на DFG през март 2012 г.: Докладването съгласно Препоръката и „Директивата за ядрените отпадъци“ следва да бъдат съгласувани: След първото докладване съгласно „Директивата за ядрените отпадъци“ ще се изисква анализ на докладването съгласно Препоръката. Друг важен елемент в този контекст ще бъде анализът относно връзката на Групата по финансирането на извеждането от експлоатация с „Директивата за ядрените отпадъци“, също така с отчитане на процеса на транспониране в националното законодателство и връзките с ENSREG и ENEF. В сътрудничество между DFG и Комисията трябва да бъде разработен изменен мандат на DFG

Важен елемент в общия анализ биха могли да бъдат поуците, извлечени от неотдавнашните банкова криза и криза на държавните дългове. Във всички държави членки е необходима реакция на сътресенията на финансовите пазари през последните няколко години, а сътрудничество в рамките на DFG би могло да допринесе за повишена устойчивост на фондовете за извеждане от експлоатация в бъдеще.

⁹ ОВ L 172, 2.7.2009 г., стр. 218