Висновок

за результатами аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства проекту "Енергетичний міст "Україна – Європейський Союз"

Інформація про проект

Ініціатором пропозиції про здійснення державно-приватного партнерства проекту "Енергетичний міст: Україна "Європейський Союз" (далі – Проект) є консорціум у складі:

Поленергія Інтернешнл С.а р.л. [Polenergia International S.à r.l], Авеню Монтерей, 35, L-2163, Люксембург [35 Avenue Monterey, L-2163 Luxembourg];

І Ді Еф Трейдінг Лімітед [EDF Trading Limited], вул. Вікторії, 80, Кардинал Плейс, Лондон, SW1E 5JL [80 Victoria Street, Cardinal Place, London SW1E 5JL];

Акціонерне товариство Вестінгхауз Електрік Свіден [Westinghouse Electric Sweden AB], Фредхольмсгатан, 22, Вестерос, SE-721 63, Швеція [22 Fredholmsgatan SE-721 63 Västerås Sweden].

Мета Проекту – створення умов для інтеграції об'єднаної енергетичної системи України до європейської енергосистеми ENTSO-E за рахунок забезпечення експорту електричної енергії з енергоблоку №2 Хмельницької АЕС до країн Європейського Союзу та створення на цій основі механізму фінансового забезпечення розвитку генеруючих потужностей атомної енергетики. Досягнення зазначеної мети здійснюватиметься шляхом:

розширення "Бурштинського енергоострову" (включення до нього енергоблоку №2 Хмельницької АЕС, підстанції 750/330 кВ "Західноукраїнська" та міждержавної електричної мережі ПЛ-750 кВ "Хмельницька АЕС – Жешув (Польща)";

гарантування довгострокового експорту електроенергії до країн ЄС та пов'язаної з ним виручки у вільноконвертованій валюті для цільового використання ДП "НАЕК "Енергоатом" на добудову енергоблоків;

підвищення рівня використання та збільшення максимальної потужності ядерних енергоблоків, в тому числі Южно-Української АЕС та Запорізької АЕС;

створення умов та інструментів, необхідних для залучення ДП "НАЕК "Енергоатом" коштів для фінансування розвитку енергетичної інфраструктури.

До складу об'єкта державно-приватного партнерства (ДПП) відповідно до ТЕО Проекту входять функціонально пов'язані між собою існуючі об'єкти енергетики (електричні мережі, обладнання, устаткування тощо) державної форми власності, що знаходяться у господарському віданні ДП "НАЕК

"Енергоатом" (зокрема ВРП 750 кВ ХАЕС, схема живлення блоків № 1, 2 ХАЕС) та ДП НЕК "Укренерго" (лінія електропередач 750 кВ "ХАЕС – Жешув" (Польща), п/с "Західноукраїнська", лінія електропередач 750 кВ "Західноукраїнська – Альбертиша" (Угорщина), які підлягають реконструкції та модернізації, а також об'єкт, що має бути створений (придбаний) в результаті виконання договору, укладеного в рамках ДПП (блочний трансформатор).

Остаточний висновок щодо можливості включення перелічених об'єктів до складу ДПП має бути зроблений центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом, що реалізує державну політику у сфері приватизації, оренди, використання та відчуження державного майна, управління об'єктами державної власності, у тому числі корпоративними правами держави щодо об'єктів державної власності, що належать до сфери його управління, а також у сфері державного регулювання оцінки майна, майнових прав та професійної оціночної діяльності.

Відповідно до результатів проведеної оцінки *реалізація Проекту не пов'язана з набуттям приватним партнером прав на будь-які земельні ділянки.* Зазначене обумовлено тим, що існуючі об'єкти, що входять до складу об'єкта ДПП, належать на праві господарського відання ДП "НАЕК "Енергоатом" та ДП "НЕК "Укренерго". Ці підприємства мають права на земельні ділянки, розташовані під відповідними об'єктами енергетики. Зазначені державні підприємства діють на стороні державного партнера у договорі, укладеному в рамках ДПП. Отже, питання користування цими ділянками відповідно до ТЕО Проекту планується вирішити у відповідному договорі.

Необхідність реалізації Проекту та правові рамки для його ініціювання були закладені в розпорядженні Кабінету Міністрів України від 15.06.2015 № 671-р "Про започаткування реалізації пілотного проекту "Енергетичний міст "Україна – Європейський Союз", яким погоджено відповідну пропозицію Міністерства енергетики та вугільної промисловості України про підготовку проекту, спрямованого на збільшення обсягів пропускної спроможності міждержавних електричних мереж, а також створення сприятливих умов для залучення інвестицій та імплементацію Регламенту (ЄС) № 714/2009 Європейського Парламенту та Ради від 13.07.2009 про умови доступу до мережі для транскордонного обміну електричною енергією та скасування Регламенту (ЄС) № 1228/2003.

За інформацією ініціаторів Проекту його реалізація дасть змогу *розв'язати такі проблеми:*

- низький рівень експорту електроенергії до країн ЄС;
- обмежене використання потужностей АЕС України;
- нестача необхідного фінансування для будівництва нових атомних енергоблоків.

Мета та завдання пропонованого Проекту *відповідають пріоритетам державної політики в сфері енергетики та сприятимуть виконанню міжнародних зобов'язань України перед Європейським Союзом та Енергетичним Співтовариством*. Проект спрямований на досягнення цілей державної політики у відповідній сфері, що визначені Законом "Про ринок електричної енергії", а також іншими нормативно-правовими актами, якими закладено організаційно-правові засади для його реалізації. Проект також вирішує цілий ряд важливих політичних завдань, визначених у Стратегії сталого розвитку "Україна – 2020", затвердженій Указом Президента України від 12.05.2015 № 5 та в інших основоположних документах: Меморандумі про взаєморозуміння щодо стратегічного енергетичного партнерства між Україною та ЄС спільно з Європейським Співтовариством з атомної енергії від 24.11.2016, відповідних положеннях розпорядження КМУ від 17.09.2014 № 847-р «Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони».

Водночас вважаємо, що посилання в ТЕО на проекти документів не затверджені в установленому порядку є не коректним.

Проект *відповідає вимогам законодавства до проектів у формі ДПП*, встановленим Законом "Про державно-приватне партнерство".

Розрахункова вартість Проекту відповідно до ТЕО становить 243,5 млн. євро в цінах 2017 року. До складу інвестицій, передбачених в рамках Проекту входять:

інвестиції безпосередньо в облаштування резервного джерела живлення власних потреб, система передачі електроенергії (підстанція енергоблоку № 2 ХАЕС на 750 кВ, підстанції 750/330 кВ "Західноукраїнська" (ПС "Західноукраїнська") та високовольтної лінії електропередачі ПЛ-750 кВ "ХАЕС-Жешув" – 47,7 млн євро в цінах 2017 року;

інвестиції за програмами підвищення ефективності та нарощування потужності (шість енергоблоків (енергоблоки № 2 і 3 Южно-Української АЕС та енергоблоки № 1, 3, 4 і 5 Запорізької АЕС), у т.ч модернізація системи збудження генератора, системи керування турбіною, системи регулювання потужності генератора, системи продувки парогенератора, модернізація автоматизації навантаження власних потреб та системи релейного захисту генератор-трансформатора – 195,8 млн євро в цінах 2017 року.

Період реалізації Проекту (пропонований строк дії договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства) становить 23,25 року, у тому числі період модернізацій й створення інфраструктури – 13 кварталів (з урахуванням впливу ризиків можливої затримки будівництва на 3 квартали), період реалізації програм підвищення ефективності та нарощення потужності – 37 кварталів (з урахуванням впливу ризиків можливої затримки реалізації на 5 кварталів).

Відповідно до наведених розрахунків Проект буде *прибутковим для держави, української економіки й українського суспільства*. Зокрема, його очікувана фінансова чиста дисконтована вартість для держави складатиме 740,9 млн євро; очікуваний грошовий потік від операційного прибутку ДП "НАЕК "Енергоатом" внаслідок його реалізації складатиме 3,6 млрд євро. Проект буде прибутковим, а отже, й потенційно привабливим і для приватного партнера. Внутрішня норма рентабельності інвестицій в Проект (розрахована для приватного партнера) складає 26,0 %, а чиста дисконтована вартість приватного партнера прогнозується на рівні близько 41,3 млн євро.

Запропонована структура фінансування Проекту передбачає *100 % фінансування інвестицій за рахунок власного капіталу приватного партнера.*

Інформація про соціально-економічні та екологічні результати здійснення державно-приватного партнерства

Внаслідок реалізації Проекту планується досягти такі *соціально-економічні результати*:

розширення генеруючих потужностей українських об'єктів ядерної енергетики та підвищення ефективності існуючих енергоблоків;

просування України на енергетичний ринок Європейського Союзу в рамках інтеграції національного енергетичного ринку у ENTSO-E;

забезпечення довгострокового зростання прямих іноземних інвестицій;

поліпшення інвестиційного клімату в країні та створення успішного прикладу співпраці держави з приватним бізнесом на умовах ДПП;

передача експертного досвіду, нових технологій та знань у ядерній галузі за рахунок співпраці з провідними світовими енергетичними компаніями, зокрема з тими, що працюють в сфері ядерної енергетики;

зростання попиту на місцеві трудові ресурси і товари.

Очікувана бюджетна ефективність Проекту за розрахунками ініціаторів складе 2 907,7 млн євро, включаючи генерування додаткових платежів ДП "НАЕК "Енергоатом" у вигляді дивідендів – 2240,9 млн євро; податок на прибуток підприємств – 655,9 млн євро; єдиний соціальний внесок – 10,9 млн євро.

За результатами оцінки, здійсненої ініціаторами, вплив *Проекту на навколишнє середовище* в цілому буде позитивним, оскільки дасть змогу підвищити використання електричної енергії, що виробляється на атомних електростанціях України, спочатку за рахунок підвищення рівня використання та збільшення максимальної потужності енергоблоків Южно-Української АЕС та Запорізької АЕС, пізніше – за рахунок реалізації ДП "НАЕК "Енергоатом" програми щодо розвитку своїх енергетичних потужностей (завершення будівництва енергоблоків ХАЕС).

Проектом не передбачається будівництво ядерних установок та повітряних ліній електропередачі та електричних підстанцій.

Остаточний висновок щодо оцінки впливу Проекту на стан навколишнього природного середовища має бути зроблений центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки.

Відомості про фактори, які обумовлюють підвищення ефективності реалізації проекту у формі державно-приватного партнерства порівняно з іншими механізмами

Щоб підтвердити, що ДПП є оптимальним способом реалізації Проекту, ТЕО містить схему порівняння його реалізації на умовах ДПП та підприємствами державного сектору шляхом здійснення розрахунків за цими альтернативними сценаріями.

Інформація про ризики здійснення державно-приватного партнерства, включаючи оцінку фіскальних наслідків, які можуть виникнути під час здійснення ДПП внаслідок прямих та непрямих зобов'язань державного партнера

У ТЕО було визначено 67 ризиків, які у той чи інший спосіб прямо або опосередковано можуть вплинути на реалізацію Проекту. Усі визначені ризики були оцінені за якісними показниками, а деякі з них – також і за кількісними.

Здійснений в ТЕО аналіз ризиків вказує на фінансову стійкість Проекту до негативних змін таких вхідних параметрів і основних припущень за кількісно оціненими ключовими технічними, комерційними і фінансовими ризиками.

До ризиків, відповідальність за які покладено на державного партнера, головним чином відносяться ризики правового характеру, настання яких є можливим у разі невиконання запланованих Законом України "Про ринок електричної енергії" заходів.

До основних серед цих ризиків відносяться:

вимога Закону "Про ринок електричної енергії" щодо укладення Енергоатомом двосторонніх договорів на електронних аукціонах;

відсутність гарантованого Законом доступу до пропускної спроможності міждержавних перетинів, що може призвести до неспроможності приватного партнера повернути вчасно та у повному обсязі інвестиції; та

необхідність отримання згоди ENTSO-E та операторів системи передачі Угорщини, Польщі, Румунії та Словаччини на включення енергоблоку № 2 ХАЕС до розширеного "Бурштинського енергоострова" та на подальше затвердження збільшеної пропускної спроможності міждержавних перетинів

"Бурштинського енергоострова", а також вжиття інших заходів відповідно до законодавства ЄС.

Перші два ризики можуть бути врегульовані до моменту оголошення конкурсу на здійснення державно-приватного партнерства щодо Проекту шляхом схвалення Кабінетом Міністрів України постанови про покладення на ДП "НАЕК "Енергоатом" та оператора системи передачі спеціальних обов'язків щодо надання послуг із забезпечення розвитку генеруючих потужностей у порядку та спосіб, передбачені Законом України "Про ринок електричної енергії України".

Останній ризик буде розподіленим між приватним та державним партнерами. Узгоджені між державним та приватним партнером заходи щодо врегулювання цього ризику мають бути здійснені до початку робіт з модернізації об'єктів енергетичної інфраструктури Енергомосту на умовах, передбачених договором, укладеним в рамках державно-приватного партнерства.

Задля уникнення цих ризиків у ТЕО запропоновано заходи, які мають бути здійснені на етапі підготовки конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства щодо Проекту, а також протягом його реалізації.

Компенсація інвестицій, здійснених приватним партнером в рамках Проекту, буде здійснюватися за рахунок доходів, отриманих від продажу ДП "НАЕК "Енергоатом" приватному партнеру електроенергії.

Інформація про потребу у державній підтримці, форму такої підтримки

Передбачається, що реалізація зазначеного Проекту потребує державної підтримки, яка відповідно до статті 18 Закону України "Про державно-приватне партнерство" надаватиметься у формі постачання приватному партнеру товарів (робіт, послуг), необхідних для здійснення ДПП.

Інформація про форму здійснення державно-приватного партнерства

Ініціаторами зазначається, що жоден окремий з видів договорів, які безпосередньо передбачені в статті 5 Закону України "Про державно-приватне партнерство" (концесія, управління майном, спільна діяльність), в повній мірі не зможуть відобразити його сутність, оскільки:

в його рамках передбачається здійснення різних дій (створення, реконструкція, модернізація тощо) по відношенню до різних об'єктів, які мають різні режими правового регулювання;

об'єкти, що входять до складу об'єкту ДПП, знаходяться у сфері управління Міненерговугілля та в оперативному управлінні державних підприємств, що обумовлює необхідність залучення на стороні державного

партнера щонайменше двох державних підприємств – ДП "НАЕК "Енергоатом" та ДП "НЕК "Укренерго".

Задля успішної реалізації Проекту найбільш доцільним, на думку ініціатора, є застосування змішаного договору. До положень такого договору, що регулюватимуть відносини його сторін в рамках створення/модернізації/експлуатації об'єктів, що входять до складу об'єкту ДПП, можуть бути застосовані ті положення цивільного права, які максимально точно відображатимуть всі аспекти співробітництва між державним та приватним партнерами з урахуванням обмежень, що існують в рамках чинного законодавства.

Узагальнюючий висновок стосовно доцільності або недоцільності прийняття рішення про здійснення державно-приватного партнерства

Відповідно до частини 1 статті 13 Закону України "Про державно-приватне партнерство" та за результатами проведення аналізу ефективності пропозиції про здійснення державно-приватного партнерства проекту "Енергетичний міст "Україна – Європейський Союз", що подана консорціумом у складі: Поленергія Інтернешнл С.а р.л., І Ді Еф Трейдінг Лімітед та Акціонерного товариства листом від 31.07.2017, Міненерговугілля вважає за доцільне здійснення державно-приватного партнерства щодо цього Проекту.

Водночас *оголошення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення ДПП можливо* після:

1. Погодження ДП "НАЕК "Енергоатом" та ДП "НЕК "Укренерго" з Європейським банком реконструкції та розвитку питання можливості укладення договорів в рамках Проекту відповідно до чинних кредитних угод з Європейським банком реконструкції та розвитку.

2. Створення технічних передумов реалізації Проекту шляхом завершення ДП "НЕК "Укренерго" досліджень, визначених планом заходів з реалізації Проекту;

2. Правового врегулювання механізму державної підтримки Проекту у формі постачання приватному партнеру товарів (робіт, послуг), необхідних для здійснення ДПП, шляхом підготовки незалежним державним колегіальним органом, метою якого є державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання у сферах енергетики та комунальних послуг, для подальшого затвердження Кабінетом Міністрів України постанови про покладення на ДП "НАЕК "Енергоатом" та оператора системи передачі (а до моменту здійснення його сертифікації – на ДП "НЕК "Укренерго") спеціальних обов'язків для забезпечення загальносуспільних інтересів у формі надання послуг із забезпечення розвитку генеруючих потужностей, у якій має бути передбачено:

(і) укладення ДП "НАЕК "Енергоатом" довгострокового двостороннього договору з продажу електричної енергії з приватним

партнером, визначеним на конкурсних умовах задля здійснення ДПП, поза межами електронного аукціону;

(ii) покладення на оператора системи передачі (а до його створення – на ДП "НЕК "Укренерго") одного з таких обов'язків: відшкодування ДП "НАЕК "Енергоатом" (або приватному партнеру, який переможе у конкурсі на здійснення ДПП щодо Проекту та здійснюватиме інвестиції у енергетичну інфраструктуру) різниці між вартістю отримання ним за результатами аукціону права доступу до міждержавних електричних мереж для забезпечення експорту електричної енергії, що виробляється на енергоблоці №2 ХАЕС, до країн ЄС, та максимально допустимою вартістю отримання такого права доступу, що передбачена договором, укладеним в рамках ДПП; *або* надання ДП "НАЕК "Енергоатом" безаукціонного доступу до міждержавних електричних мереж, необхідного для експорту електричної енергії, що виробляється на енергоблоці №2 ХАЕС, протягом усього строку дії двостороннього договору з продажу електричної енергії, укладеного на виконання договору, укладеного в формі ДПП.

Додатково до травня 2018 року необхідно забезпечити виконання умов стосовно співпраці з операторами системи передачі суміжних країн-членів ЄС та ENTSO-E згідно з законодавством ЄС з метою розширення Бурштинського енергоострова (включно із створенням оператора системи передачі та здійснення його сертифікації; виконанням передпроектної роботи "Технічне обґрунтування можливості приєднання енергосистеми розширеного Бурштинського енергоострова до європейських систем ENTSO-E" із залученням ДП "НЕК "Укренерго" акредитованого ENTSO-E консультанта; підписанням Угоди про умови майбутнього приєднання енергосистеми розширеного "Бурштинського енергоострова" до європейських систем ENTSO; включенням відповідних об'єктів системи передачі електричної енергії у План ENTSO-E з розвитку мереж на наступні 10 років), а також прийняття незалежним державним колегіальним органом, метою якого є державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання у сферах енергетики та комунальних послуг, передбачених Законом України "Про ринок електричної енергії" регуляторних актів з питань надання права доступу до міждержавних електричних мереж для забезпечення експорту електричної енергії.

Міністр енергетики та вугільної промисловості України **І. Насалик**