



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 18.10.2011
COM(2011) 648 окончателен

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

**Оценка на прилагането на Инструмента за сътрудничество в областта на ядрената
безопасност (ИСОЯБ) през първите три години (2007—2009 г.)**

{SEC(2011) 1199 окончателен}

ПРЕДГОВОР

Съгласно член 21 от Регламента на Съвета за създаване на Инструмент за сътрудничество в областта на ядрената безопасност, наричан по-нататък „регламентът за ИСОЯБ“¹, от Комисията се изисква да представи (освен предвидения в член 18 доклад за напредъка) отчет пред Европейския парламент и Съвета с оценка на прилагането на регламента за ИСОЯБ през първите три години от програмата².

В рамките на процеса на оценяване Комисията сключи договор с група независими експерти за извършване на оценка на изпълнението на програмата през периода 2007—2009 г. Експертите бяха избрани въз основа на опита им в областта на ядрената енергетика, ядрената безопасност, управлението на радиоактивни отпадъци и отработено ядрено гориво.

Пълният доклад на експертите относно действията, реализирани от Комисията в рамките на годишните програми за действие (ГПД) от 2007 до 2009 г., е представен като придружаващ работен документ на службите на Комисията³. Този документ изразява становището единствено на своите автори.

Настоящият доклад представлява оценката на Комисията, в която са взети под внимание докладът на Комисията за *напредъка* по ИСОЯБ за периода 2007—2009 г.⁴ и горепосоченият доклад на експертите⁵.

¹ Регламент (Евратом) № 300/2007 на Съвета от 19 февруари 2007 г. (ОВ L 81, 22.3.2007 г., стр. 1).

² Член 21 – Преразглеждане – от регламента за ИСОЯБ гласи: „Най-късно до 31 декември 2010 г. Комисията представя на Европейския парламент и на Съвета отчет с оценка на прилагането на настоящия регламент през първите три години, като включва, при необходимост, законодателно предложение за измененията, които е необходимо да бъдат внесени в този правен инструмент.“

³ Работен документ на службите на Комисията — Доклад от външната оценка на прилагането на Регламент (Евратом) № 300/2007 на Съвета (Инструмент за сътрудничество в областта на ядрената безопасност) през периода 2007—2009 г., придружаващ документ „Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно оценката на прилагането на Инструмента за сътрудничество в областта на ядрената безопасност (ИСОЯБ) през първите три години (2007—2009 г.)“, SEC(2011)xxx.

⁴ Доклад на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно прилагането на Инструмента за сътрудничество в областта на ядрената безопасност. Първи доклад — годишни програми за действие за 2007, 2008 и 2009 г., в съответствие с член 18 от регламента за ИСОЯБ. COM(2011) 111 окончателен, Брюксел, 10.3.2011 г., <http://register.consilium.europa.eu/pdf/bg/11/st07/st07637.bg11.pdf>

⁵ Последствията от аварията в АЕЦ „Фукушима-Даиичи“ на 11 март 2011 г. попадат извън обхвата на настоящия доклад. Достигнатите заключения вследствие на аварията ще бъдат включени, когато е уместно, в многогодишната индикативна програма за 2012—2013 г. и в годишните програми за действие след това. Това, което се случи във връзка с аварията в АЕЦ „Фукушима-Даиичи“, не променя по никакъв начин заключенията, представени в настоящия доклад.

1. ВЪВЕДЕНИЕ

През 1991 г. Комисията даде ход на частта на Програма TACIS⁶, отнасяща се до ядрената безопасност, с цел да се отговори на опасенията във връзка с безопасността вследствие на аварията в Чернобил. Между 1991 и 2006 г. за проекти в областта на ядрената безопасност бяха заделени над 1,3 млрд. EUR. От 2007 г. нататък дейностите на ЕС за подпомагане и сътрудничество в областта на ядрената безопасност продължиха по линия на Инструмента за сътрудничество в областта на ядрената безопасност (ИСОЯБ) с референтна сума от 524 млн. EUR за прилагане на регламента през периода 2007—2013 г. С ИСОЯБ бяха въведени редица промени в сравнение с програмата за ядрена безопасност в рамките на TACIS, които заслужават да бъдат отбелязани.

С ИСОЯБ се разшири географският обхват и сега включва *трети държави*⁷ по целия свят. Това даде възможност натрупаният от Комисията опит с държавите от бившия Съветски съюз да бъде използван и на други места, за да се отговори на нуждите на държавите с бързо развиваща се икономика, както и на държавите, които разполагат с установени програми за ядрена енергия и имат нужда да подобрят ядрената безопасност, по-специално държавите с бързо разрастващи се ядрени програми. През 2008 г. Комисията внесе предложение за стратегия⁸ с цел посрещане на предизвикателствата, свързани с ядрената безопасност и сигурност в международен план. След това Съветът формулира набор от критерии, които да бъдат съблюдавани при разглеждането и определянето на приоритети на проекти с нови държави партньори⁹ и които Комисията взе предвид в преразгледаната си стратегия за ИСОЯБ за периода 2010—2013 г., включваща и географски приоритети.

Стратегическата рамка за изпълнение на програмата за ИСОЯБ през първите три години включва стратегията за ядрена безопасност за периода 2007—2013 г. за общностни програми за сътрудничество и индикативната програма за периода 2007—2009 г. от 1 август 2007 г. (C(2007)3758). В годишните програми за действие (ГПД) за 2007, 2008 и 2009 г. бяха дадени подробности за действията, които следва да се предприемат от Комисията. Комитетът по ИСОЯБ даде благоприятни становища относно стратегията, индикативната програма и програмите за действие.

Целите на регламента за ИСОЯБ са определени в член 1 от него:

- повишаване на нивото на ядрена безопасност,
- защита от радиация, както и

⁶ TACIS („Техническа помощ за Общността на независимите държави“) е програмата на Европейската комисия за подпомагане на 12 страни от Източна Европа и Централна Азия (Азербайджан, Армения, Беларус, Грузия, Казахстан, Киргизстан, Молдова, Русия, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан и Украйна) и на Монголия при прехода им към демократични пазарни икономики.

⁷ Под „трети държави“ се разбира държави извън ЕС с изключение на тези, които попадат в обхвата на Инструмента за предприсъединителна помощ.

⁸ Съобщение на Комисията, озаглавено „Отговор на международното предизвикателство на ядрената безопасност и сигурност“ (COM(2008) 312 окончателен, 22 май 2008 г.).

⁹ Заключение на Съвета относно помощта за трети държави в областта на ядрената безопасност и сигурност, 9 декември 2008 г.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/trans/104601.pdf

- прилагане на ефикасни и ефективни гаранции за ядрения материал в трети страни.

Тези цели трябваше да бъдат постигнати чрез осъществяването на мерките, предвидени в член 2 от регламента за ИСОЯБ:

- подкрепа на регулаторните органи,
- подобрения в проектирането, експлоатацията и поддръжката на съществуващи ядрени съоръжения,
- безопасен транспорт и погребване на отработено ядрено гориво и радиоактивни отпадъци,
- разработване и прилагане на стратегии за извеждане от експлоатация на съоръжения и възстановяване на площадки,
- съдействие за създаването на ефективни регулаторни мрежи за радиационна защита,
- създаване на регулаторна рамка и методология за прилагането на ядрените гаранции,
- предотвратяване на аварии и смекчаване на последиците от тях, ако възникнат, както и
- мерки за насърчаване на международното сътрудничество в горепосочените области.

В индикативната програма за 2007—2009 г. бяха представени по-подробно конкретните области за намеса и предложеният бюджет за осъществяване на гореописаните мерки.

2. ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПРОГРАМАТА

Дейностите по ИСОЯБ се осъществяват от Европейската комисия чрез централизирано управление. В рамките на ГПД за 2007, 2008 и 2009 г. бяха одобрени около 50 проекта. Те са в различен стадий на реализация. В Таблица 1 са описани средствата, които бяха заделени първоначално и за които бяха сключени договори до средата на 2010 г.

**Таблица 1 — Обобщение за изпълнението на програмата по сектор и по година
(в млн. EUR)**

Област на сътрудничество / подпомагане	ГПД за 2007 г.		ГПД за 2008 г.		ГПД за 2009 г.		Общо	
	Заделени	Отпуснати по договор	Заделени	Отпуснати по договор	Заделени	Отпуснати по договор	Заделени	Отпуснати по договор
Подпомагане на място и подкрепа на оператори	28,900	19,185	18,355	1,300	21,300	2,000	68,555	22,485
Регулаторни органи	4,600	1,500	6,700	2,000	10,700		22,000	3,500
Управление на отпадъците	1,500	1,490	11,000	2,000	7,000		19,500	3,490
Гаранции			0,500				0,500	0

Многонационални / Регионални проекти	1,500	1,344	9,000	5,461	3,500	3,333	14,000	10,138
Чернобил Сметка за ядрена безопасност (NSA) и Фонд за изграждане на защитен саркофаг в Чернобил (CSF)	10,000	10,000	25,700	25,700	24,700	24,700	60,400	60,400
Сътрудничество с МААЕ	2,000	2,000			6,500	6,500	8,500	8,500
ОБЩО	48,500 (Заб. 1)	35,519	71,255	36,461	73,700	36,533	193,455 (Заб. 2)	108,513

Забележка (1): 76,772 млн. EUR, като се включи сумата от 28,272 млн. EUR, която беше отменена, след като Руската федерация не сключи споразумението за финансиране за 2007 г.

Забележка (2): 221,727 млн. EUR, като се включи сумата от 28,272 млн. EUR, която беше отменена, след като Руската федерация не сключи споразумението за финансиране за 2007 г.

На всяка конкретна мярка от ИСОЯБ, посочена във въведението, съответстваха един или повече проекти. Разходите по област на сътрудничество са представени в Таблица 2 и сравнени със сумите, които бяха предвидени в индикативната програма за 2007—2009 г. Най-голямата част от средствата бе разпределена за „Насърчаване на изграждането на култура на ядрена безопасност“ и „Участие в международни фондове“. Разходите по „Гаранции“ се оказаха много по-малки в сравнение със заложената индикативна цел.

Различията между индикативната програма и одобрените проекти и разходи произтичат отчасти от заявените искания на бенефициерите, от възможността за реализиране на проектите и от преразпределянето на средства, които първоначално бяха предназначени за Руската федерация. Що се отнася до свързаните с гаранциите проекти, в резултат на координирането с проекти, финансирани в рамките на Приоритет 1 на Инструмента за стабилност (ИС)¹⁰ в областта на незаконния трафик на химични, биологични, радиологични и ядрени материали и агенти, някои държави-членки стигнаха до извода, че проектите в областта на ядрените гаранции следва също да минат в рамките на ИС. Вследствие на това Комисията ограничи обхвата на определението за свързаните с гаранциите проекти по ИСОЯБ, както и тяхната реализация.

Таблица 2 — Разпределение на средствата по област на сътрудничество / подпомагане

	Мярка / област на сътрудничество ⁽¹⁾	Индикативен процентен дял ⁽²⁾ (%)	Реален процентен дял ⁽³⁾ (%)
1	Насърчаване на изграждането на култура на ядрена безопасност - Подкрепа на регулаторни органи - Подкрепа на оператори	25 (10) (15)	(47) (12) (35)
2	Безопасност на ядрените съоръжения - Оценка на безопасността и инженерна поддръжка на експлоатацията - Подобрения, свързани с безопасността, и модернизация	11 (5) (6)	5 (5) (0)

¹⁰ Регламент (ЕО) № 1717/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 15 ноември 2006 г. за установяване на Инструмент за стабилност (ОВ L 327, 24.11.2006 г., стр. 1).

3	Безопасност на радиоактивните отпадъци и управление на отработено ядрено гориво, в т.ч. и екологично възстановяване на бивши ядрени площадки - Управление на отпадъците и извеждане от експлоатация, обеззаразяване и възстановяване	20	10
4	Безопасност и отчетност на ядрените материали - Гаранции, незаконен трафик - Радиоизотопни термоелектрически генератори (РТГ), безстопанствени източници и изследователски реактори	14 (8) (6)	0,25
5	Подготвеност за извънредни ситуации извън обекта	4	1
6	Участие в международни фондове (Чернобил и Екологично партньорство в Северното измерение (NDEP))	20	31
7	Техническа подкрепа	6	6
	ОБЩО	100	100

Забележка: (1) Съгласно индикативната програма за периода 2007—2009 г.
(2) Общият размер на разпределените средства за периода 2007—2009 г. бе 217 млн. EUR.
(3) Вж. доклада на Комисията относно прилагането на ИСОЯБ за периода 2007—2009 г.⁴

Разпределението на средствата по регион / държава и разширяващият се географски обхват на програмата за ИСОЯБ отвъд пределите на бившия Съветски съюз са показани в Таблица 3.

Таблица 3 — Обобщение за изпълнението на програмата по регион / държава¹¹
(в EUR)

Регион / Държава	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Руска федерация	31 272 000 (1)	3 500 000 (2)	2 000 000
Европейска политика за съседство (ЕПС)-Изток			
Армения	7 200 000	6 000 000	11 000 000
Беларус		2 200 000	2 200 000
Грузия		1 800 000	500 000
Украйна	35 800 000	53 755 000	38 500 000
ЕПС-ЮГ			
Египет		1 000 000	
Йордания		1 000 000	
Мароко			1 000 000
ЮГОИЗТОЧНА АЗИЯ			
Филипини			1 500 000
Виетнам			2 000 000

¹¹ По-подробна информация може да се намери в Работен документ на службите на Комисията SEC(2011) 284 окончателен от 10.3.2010 г.

ЛАТИНСКА АМЕРИКА			
Бразилия			5 000 000
Многонационални / Регионални	2 500 000	1 000 000	6 500 000
Съпътстващи мерки		1 000 000	3 500 000
ОБЩО ГПД 2007 / 2008 / 2009 г.	76 772 000	71 255 000	73 700 000

Забележка: (1) В тази цифра е включена сумата от 28,3 млн. EUR за проекти, които бяха отменени, тъй като Руската федерация отказа да сключи споразумение за финансиране. Тази сума повече не можеше да бъде използвана в рамките на ИСОЯБ.

(2) В тази цифра не е включена сумата от 13,5 млн. EUR, която беше преразпределена.

Казахстан получи значителна подкрепа по линия на програмата за ядрена безопасност в рамките на TACIS, но сътрудничеството бе преустановено поради липса на интерес от страна на Казахстан, като се изключи участието му в регионален проект, свързан със стари обекти за добив на уран.

3. ОЦЕНКА

През първите три години от прилагането на ИСОЯБ (2007—2009 г.) се извърши постепенен преход от дейностите по програмата за ядрена безопасност в рамките на TACIS, които преди това бяха съсредоточени върху бившия Съветски съюз и по-специално върху Руската федерация и Украйна, към програма с глобален обхват.

Докато акцентът на Програма TACIS бе върху *помощта* за ядрена безопасност, включваща в много случаи предоставяне на оборудване (материална помощ), ИСОЯБ има за цел засилено *сътрудничество* с оглед на подобряването на ядрената безопасност, като на предоставянето на оборудване се отделя много по-малко внимание (нематериална помощ). Партньорите се насърчават също така да играят по-централна роля при определянето, управлението и изпълнението на проекти за сътрудничество.

Сътрудничеството с нови държави партньори първоначално бе съсредоточено върху укрепването на регулаторните органи, но постепенно то се разширява и обхваща развитието на управлението на отработено ядрено гориво и радиоактивни отпадъци, извеждането от експлоатация на съоръжения, възстановяването на площадки и в по-малка степен — подобряването на оперативната безопасност.

Сътрудничеството с Международната агенция за атомна енергия (МААЕ) се засили по ред причини, сред които необходимостта да се подобри координацията, да се избегне дублиране на усилията, да се определят приоритети съвместно, както и да се окаже подкрепа за изпълнението на проекти от МААЕ в области, в които това води до по-ефективна реализация благодарение на международния статут и специфичния експертен опит на МААЕ.

Повод за опасения дава прекъсването на сътрудничеството с Руската федерация в областта на нови проекти за ядрена безопасност, дължащо се на факта, че Русия не бе готова да сключи споразумения за финансиране с Комисията. В рамките на текущите проекти по TACIS сътрудничеството продължава в ограничени мащаби, а Комисията все още проучва различни възможности за преодоляване на сегашната безизходица с руските власти.

Сътрудничеството с Армения продължава, въпреки че според твърдата позиция на ЕС арменската атомна електроцентрала, в която е в експлоатация реактор от „първо поколение“, следва да бъде спряна възможно най-бързо. Необходимо е да продължи разглеждането на всички конкретни действия за сътрудничество в областта на безопасността на фона на договорената стратегическа рамка за изпълнение на програмата за ИСОЯБ.

Голямата разлика във времето, която се наблюдава между определянето на нови проекти за сътрудничество и реализацията им на практика, е сериозен проблем, особено когато започва сътрудничество с нови държави партньори. Това забавяне се дължи на необходимите стъпки, които се предприемат след определянето на даден проект до възлагането на договор за него. Обикновено процесът започва с проучвателна мисия на службите на Комисията, след която следва експертна мисия за изготвяне на „фишове за действие“, в които се определят в най-общ план потенциалните проекти. Протичащият впоследствие процес на одобрение включва консултация между службите, представяне на становище от Комитета по ИСОЯБ, след което следва приемане на решение на Комисията. Възлагането на поръчки и сключването на договори може да започне реално едва след сключването на споразумение за финансиране с държавата партньор, което може да доведе до допълнително забавяне.

Понякога началната фаза на сътрудничеството бе съкратена в известна степен, както беше в случая с Бразилия, когато високото равнище на междуведомствена подготвеност даде възможност да се напредне бързо при изготвянето на „фишовете за действие“. Въпреки това процесът си остава продължителен.

Поддържа се тясна връзка със службите, отговарящи за прилагането на Инструмента за стабилност (ИС), съответните служби на Комисията и делегациите на ЕС, което спомогна за запазването на съгласуван подход спрямо третите държави. При все това в бъдеще могат да се проучат и други полезни взаимодействия между ИСОЯБ и ИС, особено в рамките на „центровете за върхови постижения“ (инициатива по линия на ИС).

Свързаните с ядрените гаранции дейности през периода 2007—2009 г. бяха значително по-малко в сравнение със заложеното в индикативната програма за периода (0,25 % в сравнение с 14 % по програма). Това ще бъде взето предвид от Комисията при изработването на индикативната програма за 2012—2013 г. и бъдещите програми за действие.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Въз основа на оценката на изпълнението на програмата за ИСОЯБ от Комисията са достигнати следните основни заключения:

- Проектите бяха изготвени в съответствие със стратегическите документи на Инструмента за сътрудничество в областта на ядрената безопасност (ИСОЯБ).
- Започналото в рамките на TACIS сътрудничество в областта на ядрената безопасност продължи чрез ИСОЯБ и постепенно обхвана нови държави партньори. По-нататъшното сътрудничество с Руската федерация обаче бе прекъснато, докато се търси решение във връзка с възраженията ѝ относно сключването на споразумение за финансиране.

- При подобряването на културата на ядрена безопасност чрез ИСОЯБ се взеха предвид извлечените поуки от програмата за ядрена безопасност по TACIS, като в същото време се предприеха мерки спрямо възникващите нужди в рамките на мандат, който вече не е ограничен до региона на бившия Съветски съюз.
- За започване на реализацията на проектите след определянето им в момента са необходими две до три години поради продължителните процеси на вземане на решения и възлагане на договори и тромавите като цяло административни процедури. Комисията ще трябва да проучи дали и по какъв начин е възможно да се съкрати цикълът на реализация на проектите чрез коригиране на оперативните практики и на практиките в изпълнението.
- Комисията споделя становището на независимата оценка, според което прилагането на ИСОЯБ е било целесъобразно и проектите са били замислени добре. При успешна реализация се очаква проектите да допринесат значително за подобряване на ядрената безопасност и на културата на ядрена безопасност. Констатирано бе, че партньорите в целевите държави особено оценяват проектите по ИСОЯБ с акцент върху обмяната на ноу-хау и на практики.
- На държавите, които нямат или не планират да имат програми за ядрена енергия, ИСОЯБ помага и за изграждането на необходимата регулаторна инфраструктура за ядрена безопасност, свързана най-вече с управлението на ядрените отпадъци.
- На държавите, които планират въвеждането на програми за ядрена енергия, ИСОЯБ помага за изграждането на необходимата регулаторна инфраструктура за ядрена безопасност, докато при държавите с установени програми за ядрена енергия, които не са разполагали с ресурси за ядрена безопасност поради недостатъчно финансиране или изолация, ИСОЯБ поставя акцента върху изграждането на капацитет и подобряването на културата на ядрена безопасност.
- Като цяло програмата за ИСОЯБ се утвърди като средство за осъществяване на сътрудничество в областта на ядрената безопасност в световен мащаб.
- Член 21 от регламента за ИСОЯБ предвижда, че заедно с настоящия доклад за оценка Комисията може при необходимост да внесе законодателно предложение за изменение на ИСОЯБ. Становището на Комисията е, че за изразените опасения във връзка с прилагането на регламента за ИСОЯБ и за разсейването им могат да се намерят решения в рамките на съществуващите разпоредби на регламента и не е необходимо ново законодателно предложение.