

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Съвета за създаване на Инструмент за сътрудничество в областта на ядрената безопасност“

COM(2011) 841 final

(2012/C 229/19)

Докладчик: г-н **Richard ADAMS**

На 7 декември 2011 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 203 от Договора за създаване на Европейската общност за атомна енергия, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Предложение за регламент на Съвета за създаване на Инструмент за сътрудничество в областта на ядрената безопасност“

COM (2011) 841 final.

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 10 май 2012 г.

На 481-вата си пленарна сесия, проведена на 23 и 24 май 2012 г. (заседание от 23 май 2012 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 146 гласа „за“, 5 гласа „против“ и 6 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Комитетът приветства предложението за регламент и при известни условия подкрепя по-широкото прилагане на опита на ЕС в областта на ядрената безопасност в трети страни.

1.2 Комитетът отбелязва, че надзорът на финансовите средства, които достигат значителната референтна стойност от 631 млн. евро за периода 2014–2020 г., е поверен на ГД „Развитие и сътрудничество EuropeAid“ и ще се осъществява по общите правила и процедури, валидни за всички политики за помощ и сътрудничество. Комитетът очаква, че това ще засили надеждността, прозрачността и съответствието с други програми за помощ.

1.3 Комитетът отбелязва, че на всеки две години от 2016 г. ще получава доклад от Комисията относно прилагането, резултатите, основните постижения и въздействия на тази програма в областта на външната финансова помощ на Съюза и очаква да бъде изцяло включен в процеса на наблюдение и оценка. Своевременното планиране на средносрочните прегледи на програмите трябва да увеличи капацитета за постигане на резултати и да бъде осъществено в сътрудничество с географските програми и делегациите на ЕС в страните партньорки.

1.4 Следва да се отбележи, че вижданията на европейското гражданско общество по отношение на развитието на ядрената енергия по принцип се различават значително от една държава членка до друга и този факт следва да бъде по-категорично признат в някои аспекти на регламента.

1.5 На европейските граждани и данъкоплатци трябва да се обясни по-конкретно, че по-голямата част от средствата по програмата ще бъдат предназначени за действия за оздравяване и само малка част от отпуснатите средства ще отидат за консултации в областта на сигурността в страни с нововъзникващи икономики, където може да се осигури политическа и гражданска стабилност.

1.6 За да предостави помощ на развиващи се страни, Комисията би трябвало да предложи малкото страни, които са в състояние да предоставят съвети в областта на ядрената енергетика, да постигнат международно споразумение относно критериите и предварителните условия за предоставяне на такива съвети. Независимо от едно такова споразумение, би било добре инструментът за сътрудничество в областта на ядрената безопасност (INSC) да съдържа ясни критерии, въз основа на които да се решава дали една развиваща се страна:

— отговаря на минималните критерии за национална и международна стабилност;

— има капацитет и е подготвена да осигури изграждане на необходимите административни, научни и технически структури за развитие на ядрена енергетика;

— е в състояние устойчиво да отделя финансови, технически и промишлени средства за осигуряване на висока степен на регулаторна компетентност, всичко необходимо за безопасна експлоатация, както и да предвиди дългосрочна програма за управление на ядрените отпадъци.

1.7 Тези критерии не би трябвало да се запишат в приложението към регламента, а да се включат в основните разпоредби, защото те съдържат общи принципи от голямо значение за международната ядрена безопасност, сигурността на международните отношения и международната сигурност.

1.8 Проекти за помощ би трябвало да се осъществяват само в развиващи се страни, които са страни по Договора за неразпространение на ядреното оръжие и протоколите към него, Конвенцията за ядрена безопасност и Единната конвенция за безопасност при управлението на отработено ядрено гориво.

1.9 Средства за покупка на техническо оборудване следва да се предоставят само при извънредни обстоятелства, свързани с осигуряване на безопасността. Комисията следва да изготви критерии и да ги обяви. Не следва да се предоставя помощ на оператори.

1.10 За подобряване на прозрачността е препоръчително проучванията на случаи от настоящата програма да бъдат разпространени и да се подобри представянето на сайта на EuropeAid и неговите кръстосани референтни стойности.

1.11 Инструментът за сътрудничество в областта на ядрената безопасност (INSC) би трябвало да насърчава и да оценява възможностите за включване на задължителни инструменти в правото на всяка държава, в която действа, при условие че спомагат за прилагане или засилване на договорите, конвенциите и споразуменията на Международната агенция за атомна енергия (МААЕ).

1.12 Комитетът препоръчва по-специално да се включи в програмата помощ за независимите организации на гражданското общество в страните бенефициери или съседните на тях страни, които се стремят чрез специфични дейности да подобрят надеждността и прозрачността на културата за ядрена безопасност.

2. Въведение

2.1 От време на време въпросите за ядрената безопасност и сигурност извън Европа се поставят много остро, най-красноречивите примери за това са Три Майл Айлънд през 1979 г., Чернобил през 1986 г. и Фукушима през 2011 г. Подобни инциденти имат глобално въздействие и подчертават катастрофалните последици от проектни недостатъци, слаба култура на безопасност или неадекватна оперативна сигурност и регулаторна рамка.

2.2 През 2010 г. в света има 441 действащи ядрени реактора в 30 страни, много от тях построени през 70-те и 80-те години на миналия век със среден период на експлоатация от около 35 години. Освен това в 56 страни действат още 250 реактора за граждански научни изследвания. Строят се над 60 нови ядрени реактора, а над 150 са в проект. Новите реактори ще се строят основно в Китай, Индия и Русия, но също вероятно и в Югоизточна Азия, Южна Америка и Близкия Изток. Търсенето на електричество постоянно нараства и някои страни може да поискат да увеличат своя износ на атомна енергия.

2.3 Независимо дали атомната енергия се възражда, важни въпроси за ядрената безопасност с евентуални глобални последици ще се пораждат, докато има действащи атомни електроцентрали. По тази причина ЕС смята, че някои аспекти на международната ядрена безопасност с право са област, към която проявява загриженост и ангажираност, още повече че след Договора за Евроатом от 1957 г. той развива научна дейност и трупа технически, оперативен и регулаторен опит в този сектор. С около една трета от инсталираната ядрена мощност в света и най-голям опит в различни и динамични регулаторни режими и режими за безопасност, Европа разполага със значителни познания в тази област. Катастрофата в Чернобил беше

трагичен пример на потенциалните слабости в режимите на безопасност на трети страни и стимулира развитието на динамичен и проактивен подход към сътрудничеството в областта на ядрената безопасност и риска от ядрено замърсяване.

2.4 От 1991 г. насам ЕС оказва значителна помощ в областта на ядрената безопасност на трети страни в рамките на програмата TACIS (Technical Assistance to the Commonwealth Independent States – техническа помощ за Общността на независимите държави). Помощта се насочва към анализ на безопасността, помощ на място на площадките на атомните електроцентрали и в някои случаи - доставка на оборудване за подобър контрол на функционирането на централите; регулаторни и сертификационни дейности и управление на отпадъците. Съюзът участва и в по-широки международни инициативи, по-конкретно в дейности в Чернобил. Близо 1,3 млрд. евро са отпуснати в подкрепа на ядрената безопасност, предимно в Русия и Украйна и в много по-малък мащаб - в Армения и Казахстан.

2.5 От 2007 г. Програмата TACIS беше заменена от Инструмента за сътрудничество в областта на ядрената безопасност⁽¹⁾, предназначен да насърчава развитието на ядрената безопасност, който вече не се ограничава до държавите, създадени вследствие на разпадането на бившия Съветски съюз. Инструментът има бюджет от 524 млн. евро за периода 2007–2013 г. и финансира дейности за подобряване на ядрената безопасност, безопасен транспорт, третиране и погребване на радиоактивни отпадъци, рехабилитация на ядрени площадки и защита от йонизиращи излъчвания от радиоактивни материали, готовност за реагиране при спешни случаи или насърчаване на международното сътрудничество в областта на ядрената безопасност.

2.6 ЕС работи в тясно сътрудничество с МААЕ като често предоставя финансиране за осъществяване на препоръчани от нея програми, които в противен случай биха останали без финансиране.

2.7 Нови предизвикателства възникват от намерението на трети страни да изграждат ядрени мощности. Някои от тези развиващи се страни не винаги имат стабилни политически структури, разделение на властите, демократичен контрол, опитни административни структури и опит в управлението на високорискови технологии. Нови рискове в областта на ядрената безопасност може да възникнат, когато тези страни се почувстват непряко насърчени да развият ядрени технологии под прикритието на надеждната помощ, предоставена им от ЕС.

2.8 В допълнение към изложеното дотук и независимо от намеренията на трети страни да изграждат ядрени мощности, ЕИСК съзнава факта, че използването на атомна енергия за граждански цели е свързано с производството на плутоний или други радиоактивни материали и с развитието на техническо ноу-хау, които могат да представляват международна ядрена заплаха и да увеличат международното напрежение. Тези рискове са по-големи в нестабилни трети страни.

⁽¹⁾ ОВ L 81, 22.3.2007 г., стр. 1.

3. Кратко изложение на предложения регламент

3.1 Настоящото предложение за регламент, което е преработена версия на регламента от 2007 г. за създаване на Инструмента за сътрудничество в областта на ядрената безопасност, преразглежда географския му обхват, като включва трети страни от целия свят и определя приоритетите и критериите за сътрудничество. Отговорността за осъществяване на действията остава на ГД „Развитие и сътрудничество EuroreAid“ (DEVCO), в сътрудничество с ГД „Външни дейности“, ГД „Енергетика“ и Съвместния изследователски център. Поспециално регламентът ще се прилага в съответствие с Общите правила и процедури за изпълнението на инструментите на Съюза за външна дейност (COM (2011) 842 final). Този текст въвежда също опростена процедура за прилагане на Инструмента за сътрудничество за развитие (DCI), Европейския инструмент за демокрация и права на човека (EIDHR), Европейския инструмент за съседство (ENI), Инструмента за стабилност (IfS), Инструмента за предприемчивостна помощ (IPA) и Инструмента за партньорство (PI).

3.2 Регламентът подкрепя насърчаването на високо ниво на ядрена безопасност, защита от радиация и прилагането на ефикасни и ефективни гаранции за ядрените материали в трети държави. В рамките на един по-цялостен подход той включва също и въпросите за добиване на ядреното гориво, изграждането, експлоатацията и извеждането от експлоатация на ядрените съоръжения, и управлението на отпадъците. Според Комисията напредъкът ще се оценява чрез партньорска проверка на МААЕ, ситуацията по отношение на стратегиите за отработеното гориво, ядрените отпадъци и извеждането от експлоатация, съответната законодателна и регулаторна рамка и изпълнението на проектите, както и броя и значимостта на проблемите, установени в съответните доклади на МААЕ за ядрените гаранции.

3.3 Регламентът се стреми да осигури последователност спрямо целите на политиките на ЕС и други мерки за развитие на трети страни чрез изготвяне на стратегически документи, последвани от многогодишни индикативни програми за първоначален период от четири години и след това за три години.

3.4 В приложението са определени конкретните мерки, получаващи подкрепа, и критериите за сътрудничество, включително приоритетите, за разходване на бюджета в размер на 631 млн. евро за период от седем години.

4. Общи бележки

4.1 Комитетът отбелязва процеса, благодарение на който програмите за ядрена безопасност и сътрудничество се развиват през последните 20 години. Настоящото предложение за регламент продължава тази тенденция и се опитва да уточни, че основната цел е ядрената безопасност, а не насърчаването на ядрената енергия (COM(2011) 841 final; Приложение, „Критерии“, последен параграф). Комитетът разбира, че целта на програмата не е да се насърчават развиващите се страни да въвеждат ядрена технология. За тази цел трябва да се подчертае по-задълбоченото разработване на разпределението на разходите при предходната и сега предложените програми по INSC. По-специално, в отговор на известна загриженост, би

било полезно да се уточни, че по-голямата част от разходите по програмата ще бъдат отпуснати за оздравителни дейности и само една малка част от бюджета ще се отпусне за консултантски програми в нововъзникващите икономики.

4.2 Това би означавало също да се признае, че е възможно предишните етапи на програмата да не са очертали или разяснили загрижеността за сигурността, която обосновава подкрепата за някои оперативни мерки, които впрочем задължително помагат едновременно за по-широка и по-сигурна експлоатация на атомните централи. Европейското обществено мнение остава разделено по въпроса за използването на атомна енергия, докато насърчаването на по-високи стандарти за безопасност се подкрепя от всички.

4.3 Комитетът счита, че в предложението не се разглежда изчерпателно въпросът дали помощта от ЕС чрез INSC не предоставя мълчалива подкрепа и не насърчава зараждащи се ядрени програми, по-конкретно в нововъзникващи икономики. Комитетът разбира, че специфичното финансиране на проекти по INSC се отпуска само при строго определени условия и все пак би подкрепил начален диалог или дебат по въпроси на атомната енергия с трети страни, дебат без предварителни условия.

4.4 ЕС трябва да има за цел да не подпомага развитието на нови ядрени мощности в трети страни, които могат да създадат риск за ядрената безопасност или ядрени заплахи срещу международната сигурност. Критериите за подбор са предложени в параграф 1.6. Прилагайки на своя територия най-високите стандарти за ядрена безопасност, ЕС би могъл да стане лидер в световен мащаб за най-сигурно и най-безопасно използване на атомната енергия за граждански цели.

4.5 Приносът на програмата INSC за страните с по-ограничени промишлени, научни и изследователски възможности, които осъществяват или възнамеряват да започнат програми за производство на атомна електроенергия с търговски цели и да изпълнят минималните критерии за стабилност, също се счита ценен и е в обществен интерес на ЕС. В сътрудничество с МААЕ е възможно подкрепата за най-добрите практики да укрепи техническите и регулаторните режими в трети страни с по-ограничени ресурси. Въпреки това е трудно да се изгради ясна представа как настоящата и бъдещите програми INSC постигат тези положителни резултати.

4.6 Следователно се предлага Комисията да предприеме следващи стъпки за изясняване на водещата роля на безопасността в предстоящата програма INSC. Това може да включва публикуване на проучвания на случаи от текущата програма, подобряване на представянето на кръстосани референтни стойности на сайта на EuroreAid и като цяло да се търси утвърждаване на профила на съдържанието на програмата. Такъв подход би помогнал за прозрачността и би насърчил надеждността. Тъй като регламентът насърчава високо равнище на

ядрена безопасност, препоръчително е да се включат красноречиви примери на такива стандарти, като декларацията на Асоциацията на западноевропейските органи за ядрено регулиране (WENRA) относно целите за безопасност на новите атомни централи.

5. Специфични бележки

5.1 Следва да се отбележи, че противно на впечатлението, което може би създава предложеният регламент, европейските директиви за ядрената безопасност не съдържат технически норми за безопасност и по подобен начин задълженията в регулаторната рамка включват само някои общи изисквания в съответствие с Конвенцията за ядрена безопасност.

5.2 В предложението се казва също, че има подробна оценка на безопасността в ЕС. Въпреки това текущите „стрес тестове“ са само допълнителна оценка на безопасността и не се опират на критерии за безопасност, които да дават отговор на въпроса какво се случва при пропуск на механизмите за сигурност. Освен това се признава, че този процес е ограничен поради наложените твърде кратки срокове. Въпреки тези ограничения, силните страни на подхода на ЕС към ядрената безопасност се основават на намерението да предприеме „стрес тестове“ като първа крачка към бъдещо развитие и подобряване на културата на безопасност и към прилагане на по-високи стандарти за ядрена безопасност. Междинните заключения от текущите „стрес тестове“ на площадките на европейските атомни електроцентрали сочат, че трябва да се предприемат допълнителни промени, подобрения и регулаторни мерки. Те трябва да се отразят възможно най-бързо в прилагането и консултантската дейност на програмата INSC.

5.3 Следва да се отбележи, че от институционална гледна точка ЕС има много ограничен опит в ядрената област и проектите по INSC се изпълняват предимно от организации на държавите членки. Комисията може би е добре поставена да предлага ценни критически анализи и разисквания относно многообразието на европейски норми и практики, но също така трябва да се стреми да развива собствения си капацитет и независим опит.

5.4 В предложението за INSC се казва, че целта на INSC е да премахне ядрения риск. Все пак следва да се отбележи, че от техническа гледна точка, както и при премахването на риска в който и да е сложен промишлен процес, постигането на тази цел не може да се гарантира, особено по отношение на предотвратяването на катастрофален ядрен инцидент. Трябва да се поясни, че целта е предотвратяване на инциденти в съответствие с най-добрите познати стандарти. Трябва също да се отбележи, че убеждението, че рискът в който и да е процес е премахнат, не работи в полза на високо равнище на култура на безопасност.

5.5 Комисията предлага мисиите на Службата за интегриран преглед на регулирането (IRRS) и на Екипа за преглед на оперативната безопасност (OSART) като показатели, но и те имат само

ограничена стойност, тъй като не са създадени за целите на контрола. Така например, те не предоставиха защита срещу инцидента във Фукушима. Освен това и двата вида мисии не са насочени към статуса на ядрена безопасност на атомните електроцентрали. Техният международен надзор остава сложен и противоречив въпрос.

5.6 Програмите INSC следва също да предвиждат, когато е подходящо, насърчаване на въвеждането на задължителни инструменти в законодателството на всяка държава, където се прилагат, при условие че спомогат за прилагане или засилване на договорите, конвенциите и споразуменията на МААЕ.

5.7 В обяснителния меморандум към регламента се отбелязва, че преобладаващото мнозинство от участниците в обществената консултация подкрепят поставянето на по-силен акцент върху системите за мониторинг и оценка в бъдещите инструменти и в изпълнението на проектите и програмите. Комитетът признава, че макар и новосъздадена, ГД „Развитие и сътрудничество Euro-reAid“ използва големия опит в тази област, който без съмнение ще бъде изцяло приложен.

5.8 Все пак отбелязваме, че списъкът от конкретни мерки, получаващи подкрепа, не включва помощ за независимите организации на гражданското общество във или извън страните бенефициери, които се стремят чрез специфични дейности да подобрят надеждността и прозрачността на културата за ядрена безопасност. Това може да стане чрез инструмента за стабилност, както и чрез Европейския инструмент за демокрация и права на човека, и Комитетът категорично препоръчва програмата INSC да включва такава помощ в допустимите си мерки.

5.9 Комитетът отбелязва гъвкавостта, постигната с групирането на мерките, получаващи подкрепа и критериите за сътрудничество в приложение, което може да бъде изменено в съответствие с процедурата по разглеждане, съдържаща се в Общия регламент за изпълнение. Все пак би било добре да се предвиди възможност важните принципни въпроси, отнасящи се до международната ядрена сигурност и безопасност, да се включат и в самия регламент.

5.10 Критериите за сътрудничество са определени с известен резерв. Комитетът приветства това за всички страни, които имат действащи атомни електроцентрали. Също би било подходящо да се установят контакти на предварителен и проучвателен етап с широк спектър от трети страни. Поставянето на допълнителни ограничаващи критерии за страните, които могат да бъдат бенефициери по INSC, няма да защити по-добре интересите на европейското общество в областта на безопасността. По отношение на страните, които са решени да направят първите си стъпки в производството на атомна електроенергия, Комитетът смята, че възможностите на ЕС за достъп, експертен опит, анализ и съвет трябва и може да се използват там, където има активно, независимо и организирано гражданско общество. Все пак най-голямо внимание трябва да се обърне на въпроса за дългосрочната политическа стабилност в страните партньорки и техният капацитет да осигурят гражданска сигурност.

5.11 Следователно Комитетът предлага да се определят минимални условия за получаване на помощ в рамките на INSC и да се постигне международна конвенция за условията, при които ще се предоставя консултантска дейност в областта на ядрената безопасност между ЕС и малкия брой страни, способни да предоставят такава дейност (разискванията в рамките на работната група по ядрена безопасност на G8 и подобни разисквания в рамките на МААЕ и на ЕС биха могли да послужат като отправна точка).

Брюксел, 23 май 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON
