

Международно сътрудничество в областта на ядрената безопасност

Европейската комисия остава важен глобален участник, но ѝ липсват всеобхватна стратегия и надежден мониторинг



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

Съдържание

Точки

01—11 | Основни послания **01**

01—06 | **Защо тази област е от значение**

07—11 | **Какво констатира и какво препоръчва ЕСП**

12—57 | Подробни констатации и оценки **02**

12—24 | **Международното сътрудничество в областта на ядрената безопасност е необходимо, но на Комисията ѝ липсва всеобхватен и актуален стратегически подход**

13—14 | Международното сътрудничество в областта на ядрената безопасност е необходимо предвид трансграничния характер на ядрените рискове

15—24 | Комисията няма актуална всеобхватна стратегия, която да направлява нейните интервенции

25—33 | **Като цяло, подборът на действия се основава на добре определени нужди, свързани с ядрената безопасност, но липсва надеждно приоритизиране**

26—28 | Комисията е въвела добре обосновани процедури за подбор, основани на конкретни нужди, свързани с ядрената безопасност

29—30 | При подбора на действия липсва оценка и класиране на действията според предварително определени критерии, което намалява прозрачността

31—33 | От самото начало някои действия са били засегнати от недостатъци, свързани със зрелостта, или от недостатъчна обосновка на необходимостта от финансиране от ЕС

- 34—49 | Подкрепата от ЕС е допринесла за изпълнението на многообразни и понякога комплексни действия, но често се е сблъсквала със забавяния, а в някои случаи — и с по-високи разходи и рискове за устойчивостта**
- 35—37 | ЕС е подкрепил изпълнението на широк спектър от действия, включително големи и сложни проекти
- 38—45 | Действията често са били завършвани със закъснение, а в някои случаи и над бюджета
- 46—49 | В някои случаи дългосрочната устойчивост остава значително предизвикателство
- 50—57 | Мониторингът от страна на Комисията е недостатъчен в няколко аспекта**
- 51—54 | По отношение на заема за Украйна Комисията разчита на мониторинг, извършен от трети страни, без ясна рамка за определяне на ролите и отговорностите
- 55—57 | В повечето случаи мониторингът е съсредоточен върху крайните продукти, а не върху действителните подобрения в ядрената безопасност

Приложения

Приложение I — Относно настоящия одит

Приложение II — Списък на включените в извадката договори

Съкращения

Речник на термините

Отговори на Европейската комисия и на Европейската служба за външна дейност

Хронология

Одитен екип

01

Основни послания

Защо тази област е от значение

- 01** Търсенето на енергия нараства в световен мащаб и ядрените технологии посрещат все по-голям дял от него с влизането в експлоатация на нови реактори в различни части на земното кълбо. Основното приложение на ядрената енергия е производството на топлина и електричество. Освен това в медицината, селското стопанство и космическите изследвания също се използват ядрени технологии. Широкото разпространение на тези технологии и значителните ефекти от радиацията в случай на неизправности превръщат безопасността в ключово изискване.
- 02** Ядрената безопасност представлява постигането на подходящи експлоатационни условия, предотвратяването на аварии и смекчаването на последиците от тях, в резултат на което работниците, обществеността и околната среда се предпазват от неоправдани рискове от радиация. Това понятие обхваща безопасността на ядрените инсталации, на радиоактивните отпадъци и на транспортирането на радиоактивни материали.

- 03** Основната отговорност за ядрената безопасност се носи от организацията, отговаряща за съоръженията и дейностите, които пораждаат радиационни рискове. Регулаторният им надзор е национална отговорност. Аварии като тези, случили се в Чернобил през 1986 г. и във Фукушима през 2011 г., обаче засилиха опасенията за ядрената безопасност в целия свят. Причиненото от аварията радиоактивно замърсяване не само се разпространи през държавните граници, носено от вятъра и океанските течения, но те също така оказаха голямо влияние върху общественото мнение и правителствата и причиниха значителни разходи на международната общност за отстраняване на щетите. Тъй като целта ѝ е да се предотвратят екологичните опасности в международен мащаб, ядрената безопасност има характеристиките на глобално **обществено благо**.
- 04** В исторически план ЕС активно насърчава международното сътрудничество в областта на ядрената безопасност, както в рамките на своите граници, така и извън тях. С отпусканата безвъзмездна финансова помощ по линия на Инструмента за сътрудничество в областта на ядрената безопасност и заемите от Евратом е предоставена подкрепа за широк спектър от действия, вариращи от образование и обучение до предоставяне на експертен опит и свързани с безопасността оборудване, инфраструктура и дейности за отстраняване на щети. Крайните ползватели на подкрепата от ЕС обикновено са ядрени регулатори в държавите партньори и оператори на ядрени съоръжения или на бивши обекти за добив на уран. Макар и по-малко, отколкото през предишни периоди, за тези форми на сътрудничество е отпусната безвъзмездна финансова помощ на стойност приблизително 300 млн. евро във всяка от многогодишните финансови рамки за периодите 2014—2020 г. и 2021—2027 г., в допълнение към заем от 300 млн. евро, отпуснат на Украйна между 2017 г. и 2021 г.
- 05** В настоящия одит Европейската сметна палата (ЕСП) разгледа дали Комисията, съвместно с Европейската служба за външна дейност (когато е приложимо), е предприела ефективни действия за повишаване на ядрената безопасност в държавите извън ЕС. По-конкретно, ЕСП оцени концепцията на рамката на ЕС за международно сътрудничество в областта на ядрената безопасност, разпределението на финансовата подкрепа от ЕС през периода 2014—2024 г., крайните продукти и резултатите, постигнати с финансираните от ЕС действия за подобряване на ядрената безопасност в Армения, Иран, Киргизстан, Таджикистан, Украйна и Узбекистан, и мониторинга от страна на Комисията.

06 ЕСП извърши одит на тази област поради значението на ядрената безопасност в контекста на опасенията, породени от минали аварии, а в по-ново време — от агресията на Русия срещу Украйна. В доклада на създателите на политики и на широката общественост се предоставя независима оценка на ефективността на международното сътрудничество, което ЕС поддържа в областта на ядрената безопасност. Докладът очертава някои недостатъци и предлага препоръки за подобрене, които могат да допринесат за текущия в момента законодателен процес за въвеждане на нов инструмент за сътрудничество в областта на ядрената безопасност за периода 2028—2034 г. Повече информация за обхвата и подхода на одита е представена в [приложение I](#).

Какво констатира и какво препоръчва ЕСП

- 07** ЕСП заключава, че Комисията продължава да бъде важен участник в международното сътрудничество в областта на ядрената безопасност. Тя е допринесла за осъществяването на широк спектър от действия, макар и често със закъснение и понякога с по-високи разходи от първоначално планираните. Ефективността ѝ обаче е възпрепятствана от липсата на всеобхватна и актуална стратегия и от слабости в мониторинга на финансираните действия.
- 08** Трансграничният характер на рисковете за ядрената безопасност придава ясна значимост на международното сътрудничество в тази област и в продължение на десетилетия ЕС има важен принос за усилията за подобряване на ядрената безопасност в целия свят. Понастоящем обаче Комисията няма всеобхватна стратегия, която да направлява изпълнението на действията ѝ в тази област. Настоящите програмни документи са съсредоточени върху Инструмента за сътрудничество в областта на ядрената безопасност и не включват такива стратегически насоки за други инструменти, с които Комисията разполага, като например заемите по линия на Евратом. В тях също така не се определят ясно целите, които Комисията се стреми да постигне в един контекст на ядрена енергетика, който се е развил значително във времето и включва няколко други заинтересовани страни, преследващи подобни цели за сътрудничество (точки [12—24](#)).



Препоръка 1

Да се укрепи стратегическата рамка на Комисията за международно сътрудничество в областта на ядрената безопасност

Комисията следва да укрепи своята стратегическа рамка за международно сътрудничество в областта на ядрената безопасност, като разработи актуална и всеобхватна стратегия, която да направлява действията ѝ за сътрудничество. В тази стратегия следва да се определят областите с най-голяма добавена стойност от действията на ЕС, като същевременно се вземат предвид и инициативите на други заинтересовани страни. Стратегията следва също така да определи какви цели възнамерява да постигне Комисията (включително количествено измерими ключови цели, когато е възможно), какви инструменти планира да използва, кои заинтересовани страни следва да бъдат ангажирани и как те следва да се координират.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2028 г.

- 09** ЕСП установи, че процесът на Комисията за подбор на действия за финансиране по линия на нейния Инструмент за сътрудничество в областта на ядрената безопасност е като цяло добре обоснован, тъй като отговаря на добре определени нужди в областта на ядрената безопасност и използва актуални експертни познания. Одиторите на ЕСП отбелязаха обаче липсата на оценяване и класиране, съгласно предварително определени критерии, на предложенията за сътрудничество, получени от държавите партньори. Това възпрепятства извършването на съдържателно сравнение между тях, а следователно и постигането на увереност, че финансирането от ЕС е разпределено там, където може да осигури най-висока добавена стойност. В случая с генериращите приходи ядрени съоръжения, ЕСП също така отбеляза липсата на оценка на капацитета на бенефициентите за самофинансиране (точки [25—33](#)).



Препоръка 2

Да се укрепи процесът за подбор на финансирани от ЕС действия в подкрепа на ядрената безопасност

Комисията следва:

- а) да подобри процедурите за подбор на предложения за сътрудничество, като основе подбора на предварително определени актуални критерии, например неотложността и мащаба на риска за ядрената безопасност, към когото са насочени предложенията, добавената стойност от действията на ЕС, зрелостта на предложеното действие, вероятната устойчивост на очакваните резултати и геополитическия контекст, в който ще се предоставя подкрепата. Този процес следва да бъде надлежно документиран;
- б) когато действията се отнасят до генериращи приходи ядрени съоръжения, като например електроцентрали, да оцени капацитета на бенефициентите да финансират собствените си програми за безопасност и да обмисли дали финансирането чрез заеми би било подходяща алтернатива.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2027 г.

10 През годините подкрепата на ЕС е допринесла за осъществяването на многообразни и понякога комплексни действия. Сред тях са значителни постижения по възстановяването на екологичните щети около бившата Чернобилска атомна електроцентрала в Украйна и около няколко обекта за добив на уран в Централна Азия. Закъсненията обаче са обичайна характеристика на проверените от ЕСП действия, заедно с наличието на по-високи разходи от очакваните, особено при мащабни строителни или възстановителни работи. Макар че по-високите разходи могат да бъдат свързани отчасти със сложността и уникалния характер на някои от тези действия, ЕСП отбеляза също така постоянния недостиг на финансиране и липсата на стимули за изпълнение като допринасящи фактори. В някои случаи дългосрочната устойчивост на тези действия е изложена на риск (точки [34—49](#)).



Препоръка 3

Да се намали рискът от забавяния и превишаване на разходите при действията за международно сътрудничество в областта на ядрената безопасност

Комисията следва да установи от самото начало условия за намаляване до минимум на забавянията и на превишаването на разходите по време на изпълнението на действията. По-специално, Комисията следва да гарантира, че:

- а) разходите, включително всички разходи за управление, се оценяват предварително (напр. чрез проучвания за осъществимост, основани на най-точната налична информация);
- б) когато става въпрос за механизми за финансиране от множество донори, се вземат предвид, наред с другото, прогнозните разходи и наличието на достатъчно ангажименти от други донори, преди да се вземе решение дали да се финансира действието;
- в) договорните споразумения с партньорите по изпълнението в режим на непряко управление включват стимули за изпълнение, които насърчават предоставянето на крайните продукти навреме и в рамките на бюджета.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2027 г.

- 11** По отношение на няколко аспекта Комисията не е осъществявала достатъчен мониторинг на изпълнението на своите действия. Това важи особено за заема от 300 млн. евро за финансиране на мащабна програма за повишаване на безопасността, изпълнявана от оператора на атомни електроцентрали в Украйна. Комисията е отпуснала заема, без да е имала уверение, че със средствата ще се финансират само разходи, свързани с програмата, извършени и платени от заемополучателя, и без официално да е одобрила няколкото изменения, направени в програмата през годините. Що се отнася до Инструмента за сътрудничество в областта на ядрената безопасност, въпреки че Комисията наблюдава отблизо неговото изпълнение, ЕСП отбеляза недостатъци по отношение на мониторинга на използването на финансираните от ЕС крайни продукти и резултати и на действително постигнатите подобрения в ядрената безопасност (точки [50—57](#)).



Препоръка 4

Да се подобри мониторингът на финансираните от ЕС действия в областта на ядрената безопасност

Комисията следва да подобри мониторинга на финансираните от ЕС в бъдеще действия в областта на ядрената безопасност:

- а) като събира информация за действителното използване на съответните крайни продукти и резултати след приключване на действието и като допълва тази информация, където е необходимо, чрез посещения на място;
- б) по отношение на заемите по линия на Евратом, като укрепи механизма за мониторинг с цел осигуряване на спазването от страна на заемополучателя на ключовите задължения за добро финансово управление;
- в) по отношение на безвъзмездната финансова помощ по линия на Инструмента за сътрудничество в областта на ядрената безопасност, като подобри логическите рамки чрез систематично включване на показатели за резултатите, които са в съответствие с целите на действията и отчитат въздействието им върху ядрената безопасност.

Целеви срок за изпълнение — до края на 2028 г.

Подробни констатации и оценки

Международното сътрудничество в областта на ядрената безопасност е необходимо, но на Комисията ѝ липсва всеобхватен и актуален стратегически подход

- 12** В настоящия раздел ЕСП разглежда дали Комисията разполага с всеобхватна рамка, която да направлява нейните интервенции в областта на международното сътрудничество за ядрена безопасност.

Международното сътрудничество в областта на ядрената безопасност е необходимо предвид трансграничния характер на ядрените рискове

- 13** Основната отговорност за ядрената безопасност се носи от лицето или организацията, отговарящи за съоръженията и дейностите, които пораждават радиационни рискове. Регулирането на ядрената и радиационната безопасност е национална отговорност¹. Аварии като тези, случили се в Чернобил през 1986 г. и във Фукушима през 2011 г., обаче засилиха опасенията за ядрената безопасност в целия свят. Причиненото от тях радиоактивно замърсяване не само се разпространи през държавните граници – носено от вятъра и океанските течения – но аварията също така повлияха на общественото мнение и правителствата. Особено в случая с Чернобил аварията причини значителни разходи за международната общност за отстраняване на щетите. Поради това ядрената безопасност е не само национален, но и международен въпрос, което затвърждава значението на международното сътрудничество в тази област.
- 14** Това е особено важно за ЕС, тъй като на територията му са разположени значителен брой действащи атомни електроцентрали, както и в непосредствена близост — по-специално в Беларус, Русия, Швейцария, Украйна и Обединеното кралство (вж. [приложение I](#)). Освен това, в контекста на политиката си за разширяване, ЕС цели да насърчава и привеждането на законите и разпоредбите на страните кандидатки в съответствие с [правото на ЕС и Евратом \(„достиганията на правото на ЕС“\)](#) в областта на ядрената безопасност.

Комисията няма актуална всеобхватна стратегия, която да направлява нейните интервенции

- 15** Действията на ЕС в областта на ядрената безопасност се основават на [Договора за Евратом](#). Наред с другото, Договорът възлага на Евратом да създаде необходимите условия за бързото установяване и разрастване на ядрените промишлени сектори, да установи единни стандарти за безопасност, както и да създава отношения с други държави и международни организации, имащи за цел насърчаване на напредъка в използването на ядрената енергия за мирни цели. Това дава на Комисията, която отговаря за прилагането на Договора, широки възможности за действие в областта на ядрената енергия, в рамките на ЕС и извън него.

¹ Международна агенция за атомна енергия, [Fundamental Safety Principles, Safety Fundamentals No SF-1](#).

Различни инструменти за интервенция, управлявани отделно

- 16** В подкрепа на международната ядрена безопасност Комисията използва два основни инструмента за финансиране, управлявани от две отделни служби.
- Безвъзмездна финансова помощ, отпускана от бюджета на ЕС на органи и организации в областта на ядрената енергетика в страни извън ЕС: тази форма на подкрепа съществува от 1992 г. и понастоящем се нарича „Европейски инструмент за международно сътрудничество в областта на ядрената безопасност“ (INSC), управляван от Генерална дирекция „Международни партньорства“ (INTPA). За този инструмент са отпуснати 300 млн. евро за периода 2021—2027 г. (вж. също [приложение I](#)).
 - Заеми по линия на Евратом за финансиране на проекти за безопасност и ефективност в атомни електроцентрали: създаден първоначално през 1977 г. в подкрепа на проекти в рамките на Евратом, от 1994 г. насам този инструмент може да се ползва от избрани държави извън ЕС (понастоящем Армения, Русия и Украйна, след различните етапи на разширяване на ЕС). В момента той се прилага във връзка със заем от 300 млн. евро за Украйна, управляван от Генерална дирекция „Бюджет“ на Комисията.
- 17** Целите на двата инструмента на Комисията, насочени към подобряване на безопасността на ядрените съоръжения, отчасти съвпадат. Те обаче също така се различават значително, тъй като със заемите за оператори на електроцентрали може да се подпомага и тяхната ефективност — и следователно тяхната производителност и конкурентоспособност. Това е резултат, който е извън обхвата на INSC, и действително различните версии на този инструмент изрично ограничават подкрепата за операторите: за периода 2014—2020 г. в съответния [Регламент](#) е изключена доставката на оборудване; в [Регламента](#) за периода 2021—2027 г. предоставянето на подкрепа е ограничено до изключителни случаи, строго свързани с прилагането на [стрес тестове](#) след аварията във Фукушима, и евентуални последващи препоръки. В Армения ЕСП установи липса на всеобхватен и съгласуван подход от страна на Комисията при използването на наличните инструменти (вж. [каре 1](#)).

Каре 1

Липса на всеобхватен и последователен подход в подкрепа на атомна електроцентрала

Арменската атомна електроцентрала е започнала дейността си през 1976 г., а през 1980 г. е разширена с още един отделен блок. И двата блока са спрени през 1989 г. след земетресение през предходната година като предпазна мярка срещу евентуално бъдещо повторение на подобни сеизмични трусове. Поради липсата на алтернативни варианти за енергоснабдяване, блок 2 е пуснат отново в експлоатация през 1995 г. Сега на възраст от около 45 години, реакторът все още осигурява до 35 % от електроенергията, която се генерира ежегодно в страната.

ЕС предоставя подкрепа за електроцентралата непрекъснато от 1996 г. насам, главно чрез експертни познания и оборудване, свързани с подобрения в безопасността. Старият дизайн и остаряването на реактора от съветски тип обаче са накарали Комисията да заключи, още през 2008 г., че той не може да бъде модернизирани, за да отговаря напълно на международните стандарти за безопасност, и да насърчава неговото спиране и извеждане от експлоатация възможно най-скоро, като същевременно признава необходимостта от продължаване на финансирането на най-спешните краткосрочни мерки за подобряване².

ЕСП отбелязва обаче липсата на всеобхватен подход за извеждане от експлоатация на атомната електроцентрала. Въпреки че настоява за спирането на електроцентралата, през периода 2014—2024 г. Комисията е отпуснала общо над 15 млн. евро на самата централа или на регулаторния орган, с цел по-нататъшни подобрения в безопасността и дори многократното удължаване на жизнения цикъл на блок 2 – последно до 2031 г. На практика това противоречи на заявената от Комисията цел за затваряне на този блок, макар и тази цел да зависи от суверенното решение на Армения. В някои случаи Комисията е действала дори отвъд ограниченията, определени в приложимия към момента регламент относно INSC — например чрез де факто доставки на оборудване за електроцентралата. Такъв е случаят например с мобилните дизелови генератори, които, макар и официално да са договорени и притежавани от арменския орган за ядрено регулиране, всъщност са проектирани и инсталирани специално за поддържането на системите за безопасност на електроцентралата в случай на инциденти, свързани с ядрената безопасност. Въпреки че Армения отговаря на условията за заеми по линия на Евратом, които биха ѝ позволили да финансира закупуването на оборудване от операторите на атомни електроцентрали, този инструмент досега не е използван за тази цел.

² Съобщение на Комисията — „Отговор на международното предизвикателство на ядрената безопасност и сигурност“, COM (2008)312.

Снимка 1: Атомната електроцентрала в Армения



Източник: Атомна електроцентрала на Армения.

Снимка 2: Оборудване, финансирано от ЕС — аварийни мобилни дизелови генератори за арменската атомна електроцентрала



Източник: Атомна електроцентрала на Армения.

18 Трети инструмент за финансиране, с който разполага Комисията, е Инструментът за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество – Глобална Европа, с бюджет на стойност 79,5 млрд. евро, управляван съвместно от няколко служби на Комисията. За периода 2021—2027 г. той обединява няколко инструмента за външна дейност (т.е. външна политика), които през предишни бюджетни периоди са били изпълнявани самостоятелно. Към момента той се използва за финансиране на мерки за сигурност предимно в рамките на тематичната му програма за мир, стабилност и предотвратяване на конфликти, въпреки че обхватът му включва определени дейности в областта на ядрената безопасност (някои от тях са подобни на тези по INSC, например образование, обучение и гаранции).

Едновременни инициативи за сътрудничество от ключови международни участници

19 Международната агенция за атомна енергия (МААЕ) към Организацията на обединените нации е създадена през 1957 г. и към 2025 г. има 180 държави членки (включително всичките 27 държави — членки на ЕС). Нейният [устав](#) обхваща широк спектър от дейности, насочени към подпомагане на безопасното, сигурно и мирно използване на ядрената енергия. Между тях са обмен на научна и техническа информация, обучение на учени и експерти, установяване и прилагане на предпазни мерки за ядрените материали, както и приемане на стандарти за безопасност и насърчаване на тяхното прилагане по искане на държавите членки. Тези дейности съвпадат със и се простират отвъд дейностите, обхванати от инструмента INSC. На МААЕ са възложени и ключови специфични правомощия, по-специално чрез [Договора за неразпространение на ядреното оръжие](#), който я натоварва с отговорности по отношение на провеждането на проверки, както и чрез няколко конвенции, свързани с безопасността³, съгласно които държавите — страни по конвенциите, споделят информация за безопасността помежду си, с Комисията и с МААЕ.

³ Конвенция за ядрена безопасност и Единна конвенция за безопасност при управление на отработено гориво и за безопасност при управление на радиоактивни отпадъци.

- 20** За да изпълни своите дейности, МААЕ разполага с ресурси, които значително надвишават тези на инструмента INSC на ЕС. От общ [бюджет](#) от около 757 млн. евро за 2025 г. МААЕ е отпуснала 43 млн. евро за дейности по ядрена безопасност и сигурност (в рамките на редовния си бюджет) и около 128 млн. евро за своята [програма за техническо сътрудничество](#). Тази програма е основният механизъм на МААЕ за трансфер на ядрени технологии към нейните държави членки, включително за помощ за подобряване на радиационната безопасност и ядрената сигурност в световен мащаб. Тя предлага широк спектър от партньорски проверки и консултантски услуги на държавите членки на доброволна основа. Инструментът INSC на ЕС е допринесъл за бюджета на МААЕ за периода 2014—2024 г. с около 30 млн. евро, или около 7 % от общите разпределени средства за INSC през този период.
- 21** Освен програмата за техническо сътрудничество на МААЕ, едновременно с INSC съществуват и други инициативи със сходни цели. Наред с другото, няколко държави — членки на ЕС на двустранна база, [Европейската банка за възстановяване и развитие \(ЕБВР\)](#), [САЩ](#), [Норвегия](#) и Русия също са спонсорирали инициативи за ядрена безопасност, които са свързани със или преследват същите цели като тези на финансираните от INSC действия. През юни 2025 г. [Световната банка](#) също обяви намерението си да подкрепя безопасното, сигурно и отговорно използване на ядрената енергия в развиващите се държави.

22 Управлението на собствен специален инструмент позволява на Комисията да бъде независима и гъвкава при подбора на своите приоритети. Силните прилики между конкретните цели на INSC и някои от инициативите на други заинтересовани страни обаче означават, че Комисията е можела да извлече полза от оценка на стратегическо равнище на областите, в които интервенцията на ЕС може да има най-голямо въздействие предвид тези инициативи. Съветът изразява опасения относно риска от припокривания при дейности с едни и същи цели от 2008 г.⁴ насам, като този риск е изрично посочен в член 6 от [Регламента относно INSC](#). Този въпрос се повдига редовно и от отделни държави членки на годишните заседания на Комитета за INSC, както и от самата Комисия в нейните документи за действие относно INSC. Въпреки припокриващите се цели, ЕСП не откри случаи на двойно финансиране (т.е. една и съща дейност да е финансирана два пъти) в рамките на включените в извадката договори. Редовните срещи между Комисията и МААЕ, съгласно сключения помежду им меморандум за разбирателство, и създаването на платформи за сътрудничество между донори на национално или регионално равнище (напр. Армения, Централна Азия, Украйна) са спомогнали за намаляване на риска от двойно финансиране.

Пропуски в предишни стратегически документи

23 Съобщението на Комисията от 2008 г. — „[Отговор на международното предизвикателство на ядрената безопасност и сигурност](#)“, както и стратегията от 2014 г. и [многогодишната индикативна програма за 2021 г.](#), всички приети от Комисията, съдържат елементи, които представят дългосрочна перспектива за сътрудничество в областта на ядрената безопасност. Те обаче са отчасти остарели или са съсредоточени само върху INSC и не предлагат цялостен подход към международното сътрудничество в областта на ядрената безопасност, който да обхваща всички инструменти, с които разполага Комисията. В случая със стратегията от 2014 г. и програмата от 2021 г., ЕСП отбелязва също така недостатъчно открояване, въз основа на оценка на нуждите, свързани с безопасността, на онези области, в които интервенцията на ЕС има най-голям потенциал да добави стойност към други текущи национални или международни инициативи.

⁴ [Заклучения на Съвета](#) относно помощта за трети държави в областта на ядрената безопасност и сигурност, декември 2008 г.

24 Поради това ЕСП отбелязва липсата на актуална, всеобхватна стратегия за международно сътрудничество в областта на ядрената безопасност. Такава стратегическа рамка, макар и основана на мандата, предоставен с Договора за Евратом, би служила като допълнителен ориентир за добавената стойност на действията на ЕС, както и за това какви цели Комисията възнамерява да постигне, какви инструменти планира да използва, кои заинтересовани страни следва да бъдат включени и как те следва да се координират. Липсата на такава стратегия, самостоятелна или интегрирана в по-широка стратегия за ядрено сътрудничество, има голямо значение предвид променящата се среда, свързана с ядрената безопасност (вж. [приложение I](#)), наличието на различни инструменти за интервенция и едновременните инициативи за сътрудничество, провеждани от други международни участници. Това намалява яснотата относно целите, които ЕС се опитва да постигне, и възпрепятства координираното изпълнение на всички налични инструменти.

Като цяло, подборът на действия се основава на добре определени нужди, свързани с ядрената безопасност, но липсва надеждно приоритизиране

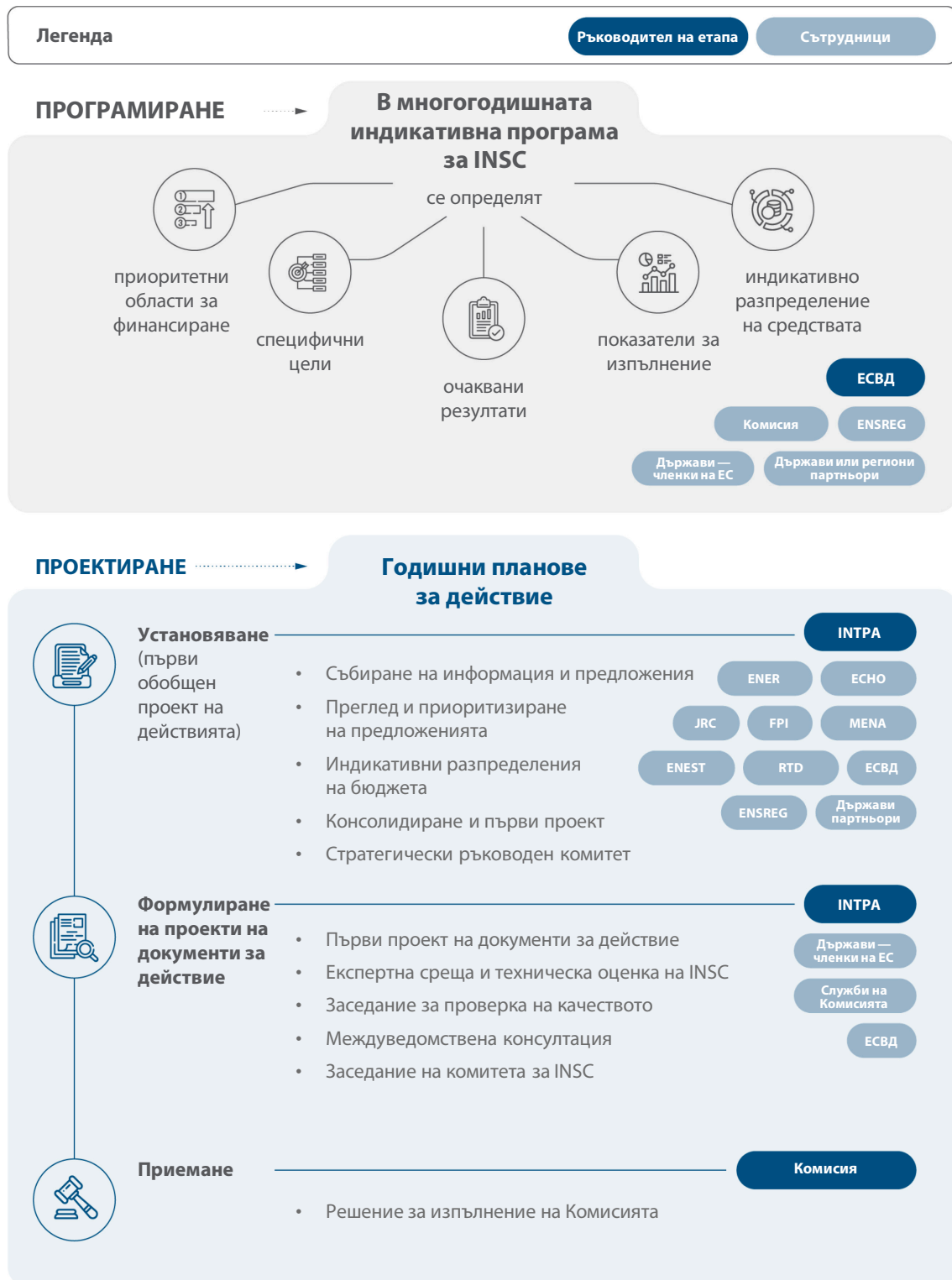
25 В настоящия раздел ЕСП разглежда процедурите, чрез които Комисията е избрала действия за финансиране от INSC. Целта беше да се определи дали те са били достатъчно задълбочени и дали са довели до подбора на най-подходящите предложения за действия.

Комисията е въвела добре обосновани процедури за подбор, основани на конкретни нужди, свързани с ядрената безопасност

- 26** При INSC действията, които следва да бъдат финансирани, са описани в годишен план за действие, официално приет със специално решение за изпълнение на Комисията⁵. Приемането на този план, както и при други инструменти за международно сътрудничество, управлявани от Комисията, е кулминацията на процес с няколко етапа (*фигура 1*).

⁵ Член 7 от [Регламент \(Евратом\) 2021/948 на Съвета](#) за създаване на Европейски инструмент за международно сътрудничество в областта на ядрената безопасност (Регламента относно INSC от 2021 г.).

Фигура 1 | Ключови стъпки при приемането на годишния план за действие



Източник: ЕСП, въз основа на регламентите относно INSC и процедурите на ГД „Международни партньорства“.

- 27** В съответствие с действащите регламенти относно INSC⁶ многогодишните индикативни програми са изготвени от Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) в тясно сътрудничество с Комисията и са официално приети от нея, а именно през 2014 г., 2017 г., и 2021 г. Въз основа на тези програми, но също и на непрекъснатото събиране на информация от няколко заинтересовани страни, Комисията е разработила планове за действие, които ежегодно са подлагани на официална процедура за преглед и приемане.
- 28** В цялостния процес са съчетани искания от държави партньори с технически експертен опит, наличен в рамките на Комисията (по-специално чрез нейния [Съвместен изследователски център](#) и ГД „Енергетика“, в допълнение към ГД „Международни партньорства“), както и от външни източници (по-специално чрез представители на отделни държави — членки на ЕС). За процеса допринася и Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) със своя геополитически опит, както и консултациите с други служби на Комисията. Като цяло, прилаганият от Комисията процес е предоставил солидна основа за подбор на подходящи действия, насочени към конкретните нужди в областта на ядрената безопасност в държавите партньори. Въпреки тази положителна оценка, ЕСП установи редица недостатъци, описани в точки **29—33** по-долу.

⁶ Член 12 от [Регламент \(Евратом\) № 237/2014 на Съвета](#) за създаване на Инструмент за сътрудничество в областта на ядрената безопасност (Регламент относно INSC от 2014 г.); член 17 от [Регламента относно INSC от 2021 г.](#); член 9 от [Регламент 2010/427/ЕС](#) на Съвета за определяне на организацията и функционирането на Европейската служба за външна дейност.

При подбора на действия липсва оценка и класиране на действията според предварително определени критерии, което намалява прозрачността

- 29** Въпреки че процесът на подбор на действия като цяло е задълбочен, одиторите на ЕСП отбелязаха, че в началните си етапи — до първоначалното приоритизиране и първите проекти на плановете за действие, той не е достатъчно стриктен (вж. [фигура 1](#)). По-специално ЕСП отбеляза, че предложенията за действия не са били официално оценени и класирани според предварително определени критерии, с цел да се осигури насочването на финансирането от ЕС към зрели действия с най-висока добавена стойност. Въпреки че прегледите, проведени от ГД „Международни партньорства“, са включвали няколко подходящи аспекта — например неотложност, зрялост или допълняемост — този анализ не е бил систематично документиран по начин, който би позволил съдържателно и прозрачно сравнение между различните предложения за действия.
- 30** Международното сътрудничество в областта на ядрената безопасност е част от по-широките усилия за отстояване и насърчаване на ценностите и интересите на ЕС в световен мащаб⁷, от което следва, че множество геополитически съображения също може да повлияят на необходимостта от действия, финансирани от INSC, и на последиците от тях. Липсата на официално претегляне на различните критерии за подбор обаче добавя свобода на преценка в решенията за подбор на Комисията и намалява тяхната прозрачност. В някои случаи – най-вече по отношение на Централна Азия и Иран – събраните от ЕСП доказателства показват, че одитираните действия по линия на INSC са били продиктувани предимно от тези геополитически съображения, а не от риск за ядрената безопасност, считан за достатъчно значителен, за да оправдае подбора им пред конкурентни предложения в съседни европейски държави.

⁷ Съображение 1 от [Регламента относно INSC от 2021 г.](#)

От самото начало някои действия са били засегнати от недостатъци, свързани със зрелостта, или от недостатъчна обосновка на необходимостта от финансиране от ЕС

31 Одиторите на ЕСП отбелязаха, че някои одитирани действия по линия на INSC са били избрани и започнати въпреки известните от самото начало предизвикателства и недостатъци, свързани със зрелостта.

- а) Действията, насочени към подобряване на ядрената безопасност и гаранциите в Иран, са се основавали на [Съвместния всеобхватен план за действие](#) (СВПД) от 2015 г., който е [одобрен](#) от Съвета за сигурност на ООН. Оттеглянето на Съединените щати от това споразумение през 2018 г., усложнено от нарастващото неспазване на ангажиментите по СВПД от страна на самия Иран от 2019 г. нататък, засяга съществено най-важните условия за успешното завършване на действията на ЕС по линия на INSC. В тази връзка ЕСП отбеляза няколко предупреждения, издадени от МААЕ във връзка с нейните възможности да предостави увереност, че ядрената програма на Иран има единствено мирен характер⁸. В съответствие със заключенията на Съвета от [2019 г.](#) и [2022 г.](#) Комисията е продължила да спазва ангажимента на ЕС към СВПД. През декември 2021 г. и ноември 2023 г. тя е започнала изпълнението на нови договори по INSC на обща стойност 11,6 млн. евро. Приключването им обаче е отнело много време (съответно 16 и 53 месеца след решенията на Комисията за финансиране) и те от самото начало са били засегнати от сериозни ограничения при изпълнението. Тези ограничения са свързани с усложненото пътуване на длъжностни лица от ЕС и Иран и с трудностите при доставката на оборудване поради повторното налагане на санкции след оттеглянето на САЩ. На практика това значително е забавило изпълнението на действията.
- б) По отношение на възстановяването на екологичните щети около бивши обекти за добив на уран в Централна Азия, първоначалният принос на Комисията през 2015 г. в размер на 16,45 млн. евро е направен без провеждане на проучвания за осъществимост (които са извършени едва на по-късен етап), без точна информация за общия срок и разходите за дейностите по възстановяване, които Комисията е планирала да подкрепи, или каквито и да било ангажименти от международни донори, различни от ЕС. Това в крайна сметка е допринесло за забавяне на изпълнението.

⁸ Декларация на МААЕ относно гаранциите за [2021 г.](#) и [2022 г.](#)

в) В Армения при действията на Комисията широко са използвани „договори, основани на хонорари“, като са наемани експерти и работата им е предоставяна на разположение на крайните потребители, в повечето случаи без предварително да се определят точните очаквани крайни продукти и резултати. Вместо това те са определени в началото на действията и са подлежали на промяна по време на тяхното изпълнение. В тези случаи рисковете, свързани с непостигането на очакваните крайни продукти, са били поети от Комисията, а два от четирите договора са довели до необходимост от сключване на последващи договори за допълнителна работа. ЕСП установи същата ситуация и в едно споразумение за финансов принос, свързано с дейности по възстановяването на екологични щети в Украйна.

32 В случая с подкрепата за арменската атомна електроцентрала, която е генериращо приходи съоръжение, процесът на подбор на Комисията не е включвал анализ на капацитета на бенефициента да финансира собствените си програми за повишаване на безопасността, които според международните стандарти⁹ са отговорност на първо място на оператора на ядреното съоръжение.

33 В случая с подкрепата за възстановяването на екологичните щети и за управлението на отработено гориво на бившата Чернобилска атомна електроцентрала в Украйна, ЕСП отбеляза, че Комисията, след комуникация на високо равнище със засегнатите държави — членки на ЕС, е решила да отпусне средства в допълнение към исторически договореното споделяне на тежестта между държавите от Г-7 и ЕС, които са първоначалните организатори и основните донори на подобни дейности. През 2015 г. и 2016 г. вноските на Комисията във Фонда за изграждане на защитен саркофаг в Чернобил са възлизали на 70 млн. евро (42 % от общите вноски). Ако делът на финансирането от ЕС беше останал същият както при предишното поемане на ангажименти (27,6 % през 2011 г.), размерът на тези средства би бил ограничен до 45,6 млн. евро. ЕСП отбеляза подобна ситуация по отношение на вноската за 2017 г. за сметката за ядрена безопасност, с която са финансирани, наред с други неща, сухото хранилище за отработено гориво в Чернобил: вноската на Комисията от 19,1 млн. евро представлява 39 % от общата сума за Г-7 и ЕС, като надвишава с 5,4 млн. евро историческия дял от тежестта за ЕС. Общият размер на европейски принос (ЕС, Франция, Германия, Италия и Обединеното кралство) остава ограничен до 65 % от общите усилия, което на практика означава, че бюджетът на ЕС отчасти заменя историческите вноски на европейските членове на Г-7.

⁹ МААЕ, [Fundamental Safety Principles, Safety Fundamentals No SF-1](#).

Подкрепата от ЕС е допринесла за изпълнението на многообразни и понякога комплексни действия, но често се е сблъсквала със забавяния, а в някои случаи — и с по-високи разходи и рискове за устойчивостта

34 В настоящия раздел ЕСП разглежда дали финансираните от ЕС действия за ядрена безопасност са постигнали планираните крайни продукти и резултати навреме и в рамките на бюджета. Одиторите на ЕСП анализираха също дали дългосрочната устойчивост на тези крайни продукти е била предвидена в съответните договори и очертаха, където е приложимо, специфичните рискове, свързани с тяхната устойчивост.

ЕС е подкрепил изпълнението на широк спектър от действия, включително големи и сложни проекти

35 През периода 2014—2024 г. по линия на INSC са финансирани 173 договора, обхващащи действия в 20 държави партньори и седем многонационални региона. Мащабът и естеството на тези действия са многообразни и включват образование и обучение, предоставяне на експертни познания на заинтересованите страни при подготовката и прегледа на специфични документи за безопасност, както и осигуряване на свързани с безопасността съоръжения, инфраструктура и дейности по възстановяване на екологичните щети. Крайните ползватели на финансирането от ЕС обикновено са ядрени регулатори в държави партньори и оператори на ядрени съоръжения или бивши обекти за добив на уран. В [приложение II](#) се предоставят подробности за избраните договори.

36 От 14-те договора, включени в извадката, пет бяха напълно приключени към момента на одита, а по други два по същество бяха завършени първоначално планираните дейности. ЕСП наблюдава разнородна картина по отношение на тези седем договора: по пет са постигнати планираните крайни продукти; по един са постигнати повечето, но не всички договорени крайни продукти, а един договор е изтекъл, без да бъде постигнат нито един от ключовите очаквани крайни продукти.

37 ЕС е подкрепил изпълнението на няколко мащабни и комплексни действия. В *каре 2* са представени три действия, които са привлекли най-голямо финансиране от ЕС през периода 2014—2024 г. — около 137 млн. евро, или 34 % от общия размер на отпуснатите средства от ЕС. Изпълнението е осъществено в сътрудничество с Европейската банка за възстановяване и развитие (ЕБВР), която е управлявала целеви средства, обединяващи ресурси от ЕС и от други донори. Докато двете действия в Чернобил са завършени, що се отнася до Сметката за възстановяване на екологични щети (ERA), към момента на одита изпълнението все още продължаваше.

Каре 2

Широкомащабни действия, финансирани от INSC

Снимка 3: Нов защитен саркофаг в Чернобил



Източник: Чернобилска атомна електроцентрала.

Дъгообразната конструкция на защитния саркофаг покрива останките от реактор 4 на Чернобил, разрушен от аварията през 1986 г. Целта ѝ е да смекчи рисковете, произтичащи от деградацията и евентуалното срутване на съществуващия „саркофаг на обекта“, който е построен в опасни условия скоро след аварията. Като част от плана за изграждане на защитен саркофаг, новата структура е завършена през 2019 г., за да се предотврати радиоактивното замърсяване на външната среда и да се даде възможност за демонтиране на стария саркофаг, който е покрит от нея. Общият принос на ЕС през одитирания период е 70,5 млн. евро. Строителните работи, свързани с изпълнението на плана, включително стабилизирането на стария саркофаг, новата структура и свързаните с тях дейности, са на стойност 2,2 млрд. евро (вж. [фигура 3](#)). Те са финансирани от Фонда за изграждане на защитен саркофаг в Чернобил, за който ЕС, основният донор, е допринесъл с приблизително 432 млн. евро (или близо 20 % от общите разходи).

Снимка 4: Сухо хранилище за отработено гориво в Чернобил



Източник: Държавен научен и технически център за ядрена и радиационна безопасност (State Scientific and Technical Center for Nuclear and Radiation Safety (SSTC NRS)).

Хранилището позволява съхранението на отработено ядрено гориво от експлоатацията на блокове 1—3 на Чернобилската атомна електроцентрала, последният от които беше спрял през 2000 г. Сухото съхранение на 21 000 отработени горивни касети е изградено така, че да се намалят рисковете от течове на вода и от повреди на охлаждането, свързани с хранилището за мокро съхранение, което се използва понастоящем. Новото съоръжение е завършено през 2021 г. и оттогава постепенно получава отработените горивни касети, опаковани в цилиндрични контейнери. Общият принос на ЕС през одитирания период е 19,1 млн. евро. Като цяло, от стартирането на проекта през 1996 г. до края на 2024 г. изграждането на това съоръжение е струвало 486 млн. евро (вж. [фигура 3](#)).

Снимка 5: Възстановяване на екологичните щети около бивши обекти за добив на уран в Централна Азия



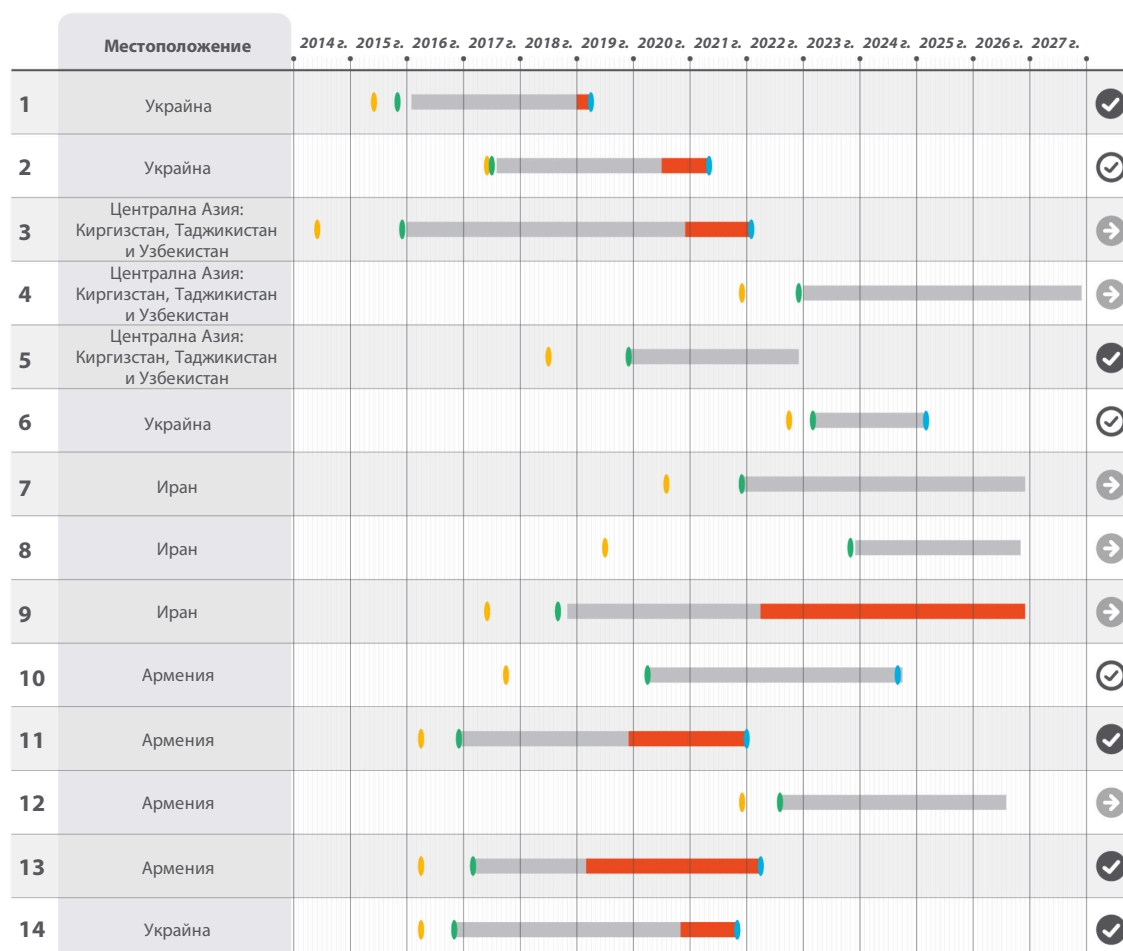
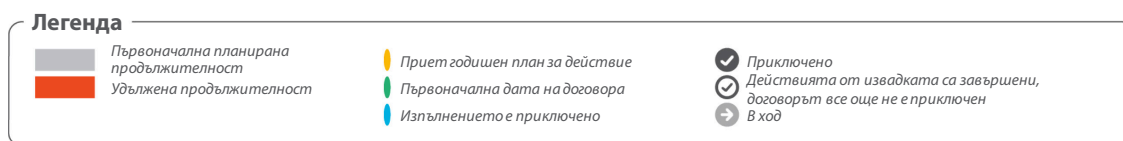
Източник: ЕСП.

По съфинансираната от ЕС Сметка за екологично възстановяване (ERA) се подкрепят целенасочени дейности по почистване на седем приоритетни бивши обекта за добив на уран в Киргизстан, Таджикистан и Узбекистан. Въз основа на проучвания за осъществимост и оценки на въздействието върху околната среда, дейностите по възстановяване на екологичните щети включват покриване или ограждане на замърсени зони, затваряне на минни шахти (вертикални отвори) и щолни (хоризонтални отвори), преместване или стабилизиране на радиоактивни хвостохранилища и депа за скални отпадъци, предотвратяване на ерозия и разрушаване на опасни замърсени конструкции. Чрез намаляване на излагането на замърсена почва и вода, ERA има за цел да се възстановят безопасните условия на живот за хората в гъсто населения регион на Ферганската долина. Общият принос на ЕС е 47,2 млн. евро. Към октомври 2025 г. дейностите по възстановяване на екологичните щети продължаваха (вж. [фигура 3](#)).

Действията често са били завършвани със закъснение, а в някои случаи и над бюджета

38 При действията в одитираната извадка често е имало забавяния в изпълнението на свързаните с тях дейности. От 14-те договора, финансирани по линия на INSC, само по два крайните продукти са постигнати в рамките на срока, предвиден в първоначалните договори, подписани от Комисията (вж. [фигура 2](#)). По-голямата част от тях са претърпели забавяния, било по отношение на датата на пълното им завършване (седем случая), било по отношение на постигането на вътрешни ключови етапи в рамките на договори, които все още са били в процес на изпълнение към момента на одита (четири случая). Закъсненията варират между 11 и 48 месеца, като в пет случая се е наложило официално изменение на срока на договора. В един случай договорът е изтекъл, без да е бил постигнат нито един от ключовите му крайни продукти, най-вече поради невъзможността за осигуряване на рамкови споразумения с участващите държави, както и поради последиците от пандемията от COVID-19 (вж. също точка [36](#)).

Фигура 2 | Продължителност на действията, финансирани по линия на INSC в одитираната извадка



Бележка: В три случая (2, 6 и 10), въпреки че договорите все още са в сила от административна гледна точка, дейностите, включени в извадката, са завършени.

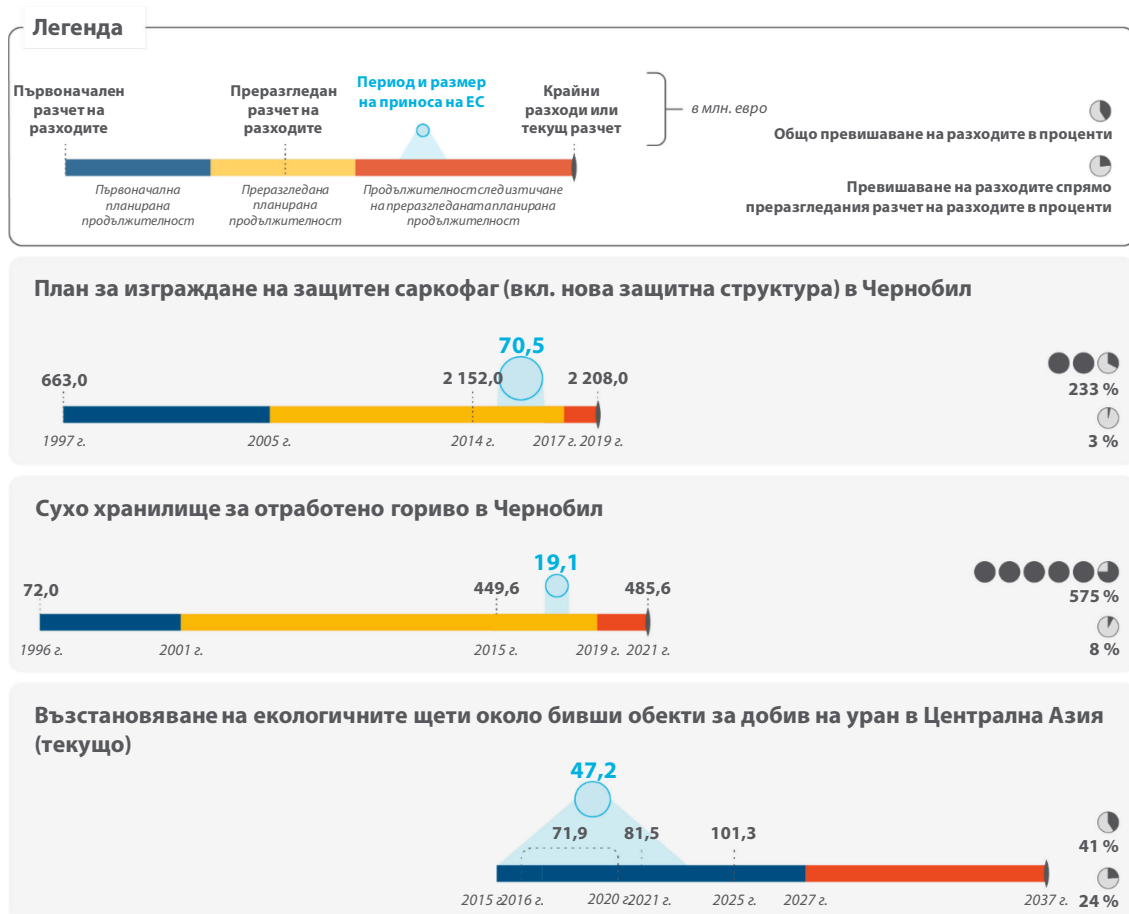
Източник: ЕСП, въз основа на договори и доклади за изпълнението, предоставени от Комисията или нейните партньори по изпълнението, към юни 2025 г.

39 В някои случаи тази ситуация се утежнява поради факта, че действителните разходи надвишават първоначално определените бюджети, въпреки че в това отношение одитираната извадка е много разнородна. От 14-те договора в извадката, по пет планираните дейности бяха изпълнени към момента на одита на ЕСП. При тези пет договора одиторите на ЕСП откриха два случая, в които крайните продукти са били постигнати в рамките на първоначално планирания бюджет, докато в три други случаи този бюджет е бил превишен.

Широкомащабни действия, финансирани от INSC

40 Трите най-големи действия по линия на INSC (вж. [каре 2](#)) са дългосрочни и комплексни начинания с участието на множество заинтересовани страни, което неизбежно е създавало уникални предизвикателства при тяхното изпълнение. По-специално, новият защитен саркофаг в Чернобил е първа по рода си конструкция, а възстановяването на екологичните щети около бивши обекти за добив на уран в Централна Азия обхваща три различни държави и седем различни обекта. На [фигура 3](#) се вижда, че тези дейности са били или все още са засегнати от забавяния и значително превишаване на общите разходи.

Фигура 3 | Специфичен анализ на широкомащабните действия



Бележка: Приносът на ЕС се отнася само до безвъзмездната финансова помощ по линия на INSC, отпусната през периода 2014—2024 г. Първоначални разчети, получени от проучвания за осъществимост, планове за изпълнение или договори за безвъзмездна финансова помощ, ако са налични. Междинни и окончателни разчети, получени от доклади за изпълнението.

Източник: ЕСП, въз основа на данни от Комисията, ЕБВР и Координационната група за бивши обекти за добив на уран.

- 41** В случая с инфраструктурата в Чернобил, съфинансирана по линия на INSC (в т.ч. новия защитен саркофаг и сухото хранилище за отработено гориво), разходите за разходите са се увеличили след стартирането на тези действия. Причината за това са главно технически и регулаторни пречки, но също и икономически фактори, като например рисковете, свързани с инфлацията и с обменния курс, които в крайна сметка са поети от средствата, администрирани от ЕБВР. Тези увеличения са довели в крайна сметка до недостиг на финансиране и призови за допълнителни вноски от донори — 70 млн. евро от бюджета на ЕС в подкрепа на новия защитен саркофаг и 19,1 млн. евро за сухото хранилище за отработено гориво. Подобни забавяния и увеличения на разходите са продължили да влияят върху действията до края на тяхното изпълнение. В случая с новия защитен саркофаг финансовите стимули, предложени на изпълнителя за навременно изпълнение на избрани ключови етапи, са допринесли за намаляване на забавянията и увеличенията на разходите след 2014 г. За сухото хранилище за отработено гориво не са създадени такива стимули. Крайният резултат е засегнат от допълнителни прекъсвания, свързани с COVID, и все още зависи от неприключилия арбитражен процес между бенефициента и неговия изпълнител.
- 42** Още от самото си начало през 2015 г., ERA е засегната от късното предоставяне на необходимите проучвания за осъществимост, които са публикувани последователно едва между 2016 г. и 2020 г. Това е утежнено от трайния недостиг на финансиране (вж. [каре 3](#)) и, в случая с Узбекистан, от първоначалната липса на технически, административен и финансов капацитет на организацията получател.

Каре 3

Траен недостиг на финансиране, засягащ ERA

Почти 10 години след стартирането на ERA и по-малко от 3 години преди планираното ѝ закриване през декември 2027 г. напълно възстановени са екологичните щети само по четири по-малки обекта. Въз основа на анализа на ЕСП е малко вероятно възстановяването на екологичните щети около три по-големи обекта, представляващо 86 % от общите разходи, да бъде завършено преди 2032 г. (Киргизстан) и 2037 г. (Таджикистан). В случая на Таджикистан, предвид ограниченията на финансирането и големия размер на необходимите инвестиции, съществува риск възстановяването да не се осъществи.

Приносът на ЕС от 47,2 млн. евро (или 83 % от ресурсите на ERA) и приносът от около 10 млн. евро от други международни донори¹⁰ досега са се оказали недостатъчни, за да покрият всички прогнозни разходи на ERA, което е довело до забавяне в започването на дейностите по възстановяване на екологичните щети. През този период от 10 години (от 2015 г. до 2024 г.) Комисията, с подкрепата на ЕБВР, е организираща само една конференция за поемане на ангажименти — през 2018 г.

Недостигът на финансиране на ERA също се е увеличил, тъй като възстановяването на екологичните щети се оказва по-скъпо от първоначално планираното. Докато в първоначалните проучвания за осъществимост се посочва обща цена от приблизително 72 млн. евро за седемте обекта, в актуалните разчети тази сума се увеличава на 101,3 млн. евро (увеличение с 41 %). Ключов фактор за тези увеличения е промяната на решението за възстановяване на екологичните щети за обекта Майлуу-Суу в Киргизстан, след допълнителни проучвания, предизвикани от земетресението в Турция през 2023 г. Други допринасящи фактори включват разходите за управление, начислени от външни консултанти, надвишаващи предвидените в проучванията за осъществимост, и инфлацията.

В допълнение към разходите за строителство и управление, ERA трябва да покрива и административните разходи, направени от партньора по изпълнението. Те се одобряват ежегодно от донорите на ERA. Към 30 август 2025 г. те възлизат на 4,4 млн. евро, като по този начин допринасят за разликата между наличното финансиране и разходите.

- 43** Във Финансовия регламент се дава възможност възнаграждението на партньорите по изпълнението да се основава на резултатите¹¹. Одиторите на ЕСП отбелязаха обаче липса на стимули за постигане на резултати в договорните споразумения между Комисията и нейните партньори по изпълнението в одитираните от ЕСП договори, изпълнявани при непряко управление.

Заем от Евратом за широкомащабната програма за повишаване на безопасността на Украйна

- 44** Изпълнението в Украйна на широкомащабна програма за повишаване на безопасността за всички нейни активни атомни електроцентрали, финансирана със заем от Евратом в размер на 300 млн. евро, показва повтаряща се тенденция на забавяния и превишаване на разходите, подобна на наблюдаваното при други широкомащабни действия, финансирани от INSC. Към момента на изплащане на от Комисията на първия транш от 50 млн. евро през 2017 г., заемополучателят вече е бил поискал удължаване на срока за завършване на програмата — от 2017 г. на 2020 г. До края на 2021 г., когато Евратом е одобрила окончателното плащане, изцяло завършени са били само 81 % от мерките. Към 31 декември 2024 г., въпреки че делът на завършените мерки е достигнал 84 %, изпълнението на останалата част от програмата е забавено още повече. Заемополучателят не очаква тя да бъде приключена преди 2030 г. и е посочил, че не е възможно да се прогнозира срок на приключване поради продължаващата война. Разчетите за разходите по програмата са нараснали от общо 1,4 млрд. евро на 1,6 млрд. евро (16 %). Приносът на ЕС към програмата остава ограничен до първоначалния заем от 300 млн. евро.
- 45** Почти от самото начало забавянията са причинени от бавното създаване на структури за управление на проекти и изпълнение на други предварителни условия, което възпрепятства отпускането на финансиране от Евратом и ЕБВР. Ситуацията е влошена поради ограничените възможности за собствено финансиране на заемополучателите и нуждите на Украйна от електроенергия, в резултат на което се съкращава продължителността на техническите прекъсвания, по време на които могат да се правят модернизации. От 2022 г. насам тази ситуация се изостря от военната агресия на Русия срещу Украйна, която има сериозни последици за изпълнението на програмата. По-специално, окупацията на Запорожката атомна електроцентрала е довела до спиране на планираните подобрения на безопасността и на производството на електроенергия, както и до загубата на съответните приходи.

¹⁰ Белгия, Литва, Норвегия, Испания, Швейцария и Съединените щати.

¹¹ Член 155 от [Регламент 2018/1046](#) и член 158 от [Регламент 2024/2509](#).

В някои случаи дългосрочната устойчивост остава значително предизвикателство

46 Украйна е най-големият бенефициент на международното сътрудничество на ЕС в областта на ядрената безопасност през периода 2014—2024 г., като е получила подкрепа в размер на 170 млн. евро под формата на безвъзмездна финансова помощ и 300 млн. евро под формата на заеми. Окупацията на ядрени съоръжения от страна на Русия и продължаващата военна агресия обаче означават, че дългосрочната устойчивост на тези инвестиции е изложена на риск и остава, където е физически достъпна, зависима от продължаването на тази подкрепа. ЕСП отбелязва по-специално следното:

- а) Между 2022 г. и 2024 г. по линия на INSC са отпуснати над 15 млн. евро, насочени предимно към възстановяване на оборудване и инсталации, повредени или разграбени от руските сили. Тази подкрепа е предоставена частично (7 млн. евро) чрез [Международната сметка за сътрудничество за Чернобил](#). Това е друг фонд с множество донори, управляван от ЕБВР, чиято първоначална цел за подпомагане на извеждането от експлоатация на Чернобилската атомна електроцентрала е адаптирана, за да включва и възстановяването на ядрената безопасност в забранената зона.
- б) През февруари 2025 г. [дрон](#) удря покрива на новия защитен саркофаг над четвърти блок на Чернобил — едно от широкомащабните действия по линия на INSC — като нанася повреди на самия покрив и причинява пожар, който унищожават част от вътрешните му слоеве. След 22 години проектантски и строителни работи и инвестирани 2,2 млрд. евро в плана за изграждане на защитен саркофаг (от които 432 млн. евро от бюджета на ЕС), новата структура вече не е годна за целта и се нуждае от основен ремонт, което е [потвърдено и от МААЕ](#). Разходите и източниците на финансиране за тези ремонти все още се оценяват от украинските органи, с подкрепата от Сметката за сътрудничество.

Снимка 6: Повреден покрив на новия защитен саркофаг в Чернобил



Източник: Чернобилска атомна електроцентрала.

- в) Прехвърлянето на касети с отработено гориво към новопостроеното сухо хранилище за отработено гориво в Чернобил е значително забавено заради войната. При първоначална цел за прехвърляне на 2500 касети годишно, през периода 2022—2024 г. са прехвърлени средно под 630 касети. Към юни 2025 г., въз основа на информация, получена от бенефициента, близо 17 000 касети (80 % от общия брой) все още се намират в старото съоръжение за мокро съхранение.
- г) Получателят на заема от Евратом досега е спазил условията за погасяване, които са ограничени до годишната лихва до 2027 г. Следователно в бюджета на ЕС не е регистрирана реална загуба. Финансовото състояние на заемополучателя обаче се е влошило поради войната, и по-специално поради загубата на Запорожката атомна електроцентрала, която точно преди избухването на войната е генерирала около 44 % от електроенергията на дружеството. Бъдещото спазване на условията за погасяване на вноските по заема в контекста на продължаващата война може да зависи от непрекъснатостта на подкрепата от международната общност.

- 47** В стратегическия генерален план за възстановяване на екологичните щети около бивши обекти за добив на уран в Централна Азия се определя регионална система за мониторинг на водите като централен компонент на стратегията за възстановяване. Въпреки това, действието по INSC, което е имало за цел въвеждането на тази система за мониторинг, е изтекло през 2022 г., без да бъде постигната нито една от ключовите му цели — системата не е инсталирана. Това подкопава устойчивостта на дейностите по възстановяване на екологичните щети, като се възпрепятстват ранните предупреждения за трансгранично замърсяване, координацията и споделянето на данни между трите засегнати държави. Освен това в случая на Узбекистан отговорността за дългосрочната устойчивост на възстановените обекти е била възложена на държавна агенция едва през ноември 2025 г., като механизмите, необходими за ефективното изпълнение на тази отговорност, все още са били в процес на разработване към онзи момент. В случая на Таджикистан (вж. [каре 3](#)) забавянето в изпълнението на дейностите по възстановяване на екологичните щети допълнително удължава и увеличава риска от трансгранично замърсяване.
- 48** В Армения непрекъснатата подкрепа от ЕС за регулаторния орган за ядрена енергия и електроцентрала от 90-те години на миналия век все още не е довела до самостоятелна устойчивост на национално равнище. Както регулаторният орган, така и операторът продължават да се борят с постоянен недостиг на персонал или експертен опит. Последният проблем е смятан благодарение на международната помощ от ЕС, както и от МААЕ, Германия, Русия и САЩ. Към края на 2024 г. в сила са били пет различни договора, финансирани от INSC, на обща стойност около 12 млн. евро. Такова партньорство е изрично предвидено в документи за по-широко сътрудничество, като например [Споразумението за всеобхватно и засилено партньорство](#) между ЕС и Армения, което е в сила от 2021 г., и в Плана за устойчивост и растеж от 2024 г. Комисията обаче не разполага с всеобхватен подход за извеждане от експлоатация на съществуващата атомна електроцентрала.
- 49** Като цяло, за извадката си ЕСП отбеляза, че споразуменията за предоставяне на подкрепа от ЕС за действия за ядрена безопасност чрез INSC не съдържат клаузи за устойчивост, в които от крайните потребители се изисква да използват и поддържат финансираните от ЕС крайни продукти (инфраструктура, оборудване или учебни материали) за определен минимален период от време. Като положителен факт одиторите на ЕСП отбелязаха, че в договора за доставка на Комисията, който беше разгледан, устойчивостта се стимулира чрез включване на финансиране за първи комплект резервни части и подкрепа за крайните ползватели при инсталацията.

Мониторингът от страна на Комисията е недостатъчен в няколко аспекта

- 50** В настоящия раздел ЕСП разглежда дали Комисията е създавала надеждна система за мониторинг, за да проследява изпълнението на заема от Евратом и на INSC, както и действителното въздействие на свързаните с него действия върху ядрената безопасност.

По отношение на заема за Украйна Комисията разчита на мониторинг, извършен от трети страни, без ясна рамка за определяне на ролите и отговорностите

- 51** През юни 2013 г. Комисията е одобрила заем от Евратом в размер до 300 млн. евро в подкрепа на широкомащабна програма за повишаване на безопасността на атомните електроцентрали в Украйна, която трябва да бъде изпълнена от техния оператор „Енергоатом“ — дружество, собственост на украинската държава. Този заем, обезпечен с гаранция, издадена от украинската държава, е предоставен след одобрението на подобен заем от ЕБВР през март 2013 г. за същата сума и цел. В изпълнение на решението си, през август 2013 г. Комисията е подписала споразумение за механизъм за отпускане на заеми с Енергоатом (заемополучателя) и е изплатила пълните 300 млн. евро на четири вноски между 2017 г. и 2021 г. Комисията е одобрила тези плащания въз основа на i) искания, издадени от заемополучателя, в които се потвърждава, че всички приложими условия на заема са били спазени, и ii) сертификати, издадени от консултант по мониторинг, нает и управляван от ЕБВР от името на двамата заемодатели.

- 52** ЕСП установи обаче, че мониторингът от страна на Комисията на изпълнението на заема е бил недостатъчен в няколко аспекта. Заемополучателят няколко пъти е променял първоначалния план за въвеждане на подобрения на безопасността и е съобщил тези промени и на двамата заемодатели, но не е получил официално одобрение от Комисията, въпреки изричното изискване за това в споразумението за механизма за отпускане на заеми. Вместо това Комисията е заявила, че разчита на действията на ЕБВР по отношение на собствения ѝ заем (вж. точка **54**). Освен това от четирите искания за отлагане на крайния срок за приключване (вж. също точки **44—45**) две, отправени от 2022 г. насам, също не са получили официално одобрение от Комисията. Консултантът по мониторинга е съобщил за многократни нарушения на някои клаузи на договора за заем, като например невъзможността на заемополучателя да спази изцяло изискванията за застраховка, да докаже, че приходите му от електроенергия покриват разходите му, включително разходите, свързани с ядрената безопасност, и да допринесе за фонда за извеждане от експлоатация през периода 2020—2024 г. Такива ситуации са описани в споразумението за заем като възможни неизпълнения на заема от Евратом, което позволява на Комисията да поиска неговото анулиране, ако средствата още не са изплатени, или ускореното връщане на тези средства. Комисията обаче не предостави доказателства, че е анализирала дали тези нарушения оправдават подобни мерки, или че е търсила тяхното разрешаване.
- 53** Освен това Комисията е одобрила всяко изплащане на средства по заема през периода 2017—2021 г. без потвърждение, че средствата са свързани с вече направени и платени от заемополучателя разходи. Това намалява увереността, че финансирането от ЕС е използвано изключително за подкрепа на програмата за повишаване на безопасността. Според доклад на консултанта до края на 2021 г. заемополучателят е изразходил в рамките на проекта само 235 млн. евро от общо 300 млн. евро, които е получил към онзи момент от Евратом. Въпреки че през следващите години заемополучателят постепенно е направил допълнителни разходи, свързани с проекта, до юни 2025 г. продължава да има неусвояване на средства в размер на 10 млн. евро.

54 Тази ситуация се утежнява от факта, че Комисията не е установила официални отношения с трети страни, които имат съществена роля в заема по линия на Евратом, по-специално с ЕБВР, на която Комисията в крайна сметка е разчитала за извършване на мониторинг. Това включва отношенията с консултанта по мониторинга, в които ЕБВР, а не Комисията, е договорният контрагент. Комисията е получила копие от първоначалния договор за мониторинг, който е изтекъл през 2018 г. Въпреки че Комисията е продължила да получава тримесечни мониторингови доклади, както и сертификати в подкрепа на своите решения за одобряване на изплащането на средства по заема, от този момент нататък тя не е била запозната с обхвата, реда и условията, при които тези услуги са продължили да се предоставят след 2018 г.

В повечето случаи мониторингът е съсредоточен върху крайните продукти, а не върху действителните подобрения в ядрената безопасност

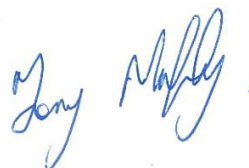
55 Договорите за безвъзмездна финансова помощ по линия на INSC обикновено включват „матрица на логическата рамка“ като част от рамката за мониторинг на Комисията. В тази матрица Комисията и нейният партньор се споразумяват за очакванията относно финансираното действие по отношение на неговите цели, конкретни крайни продукти и общо въздействие. Матрицата включва показатели с базови стойности, цели и график за тяхното постигане. Това е добра практика, която позволява на Комисията да извършва мониторинг на изпълнението на действията и потенциално да оценява и обобщава последиците от тях. Освен това и други елементи подсилват мониторинга от страна на Комисията на изпълнението на действията:

- а) използването на експертния опит, наличен в рамките на Съвместния изследователски център, за подпомагане на ГД „Международни партньорства“ при техническото проследяване на текущите действия и оценката на резултатите;
- б) въвеждането на „ориентиран към резултатите мониторинг“ (ОРМ) в избрани действия, при който Комисията наема външни изпълнители за преглед на текущите интервенции, включително чрез посещения на място.

- 56** При прегледа на практическото изпълнение на тези процедури за мониторинг обаче ЕСП отбеляза, че матрицата на логическата рамка е била използвана при 9 от 14-те договора, включени в извадката. В седем от тези девет случая матрицата е била съсредоточена върху крайните продукти (изпълнението на планираните дейности), а не върху последиците (ефектите от тези дейности). Освен това одиторите на ЕСП отбелязаха липсата на договорни изисквания за реалното използване на финансираните крайни продукти (точка 49). Тези фактори намаляват ефективността на рамката за определяне дали и до каква степен действието реално е допринесло за по-високо ниво на ядрена безопасност в дадено съоръжение или държава. В докладите от ОРМ, които ЕСП разгледа, подизпълнителите на Комисията потвърждават тази оценка. Същевременно те до известна степен смекчават тази липса на фокус върху последиците, като предоставят по-задълбочен анализ на резултатите, постигнати от конкретните действия, които са проверили. Въпреки това ОРМ не се използва систематично във всички дейности, финансирани от INSC: в извадката на ЕСП само пет от 14 договора са преминали през такъв преглед. Следователно Комисията не разполага със система за всеобхватен мониторинг на последиците от нейната подкрепа на равнището на отделните действия, съоръжения, държави или региони, и за използване на тази информация за подобряване на процеса на вземане на решения при разработването на бъдещи действия и при оценката на тяхната неотложност.
- 57** Въпреки липсата на такава всеобхватна оценка, ЕСП все пак отбеляза постигането на осезаеми резултати, свързани с ядрената безопасност, в извадката от дейности, които са финансирани от INSC и са завършени съгласно докладите за изпълнението. Резултатите са разнообразни по характер, но включват намаляване на радиоактивността в Чернобил и в бивши обекти за добив на уран в Централна Азия, където строителните работи са завършени. В Армения те включват също така изпълнението на препоръките от стрес тестове и намаляването на риска от изпускане на радиоактивни вещества в околната среда в случай на ядрени аварии, заедно с удължаването на лиценза за експлоатация на електроцентралата до 2031 г.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав III с ръководител Bettina Jakobsen — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 27 януари 2026 г.

За Европейската сметна палата



Tony Murphy
Председател

Приложения

Приложение I — Относно настоящия одит

Ядрена безопасност

- 01** Ядрената безопасност е определена от МААЕ¹ и ЕС² като постигането на подходящи експлоатационни условия, предотвратяването на аварии и смекчаването на последиците от тях, в резултат на което работниците, обществеността и околната среда се предпазват от прекомерни радиационни опасности. Основната цел, свързана с безопасността, е да се предпазят хората от вредното въздействие на йонизиращото лъчение. Безопасността обхваща ядрените инсталации, радиоактивните отпадъци и транспортирането на радиоактивни материали³. Въпреки че са взаимосвързани, ядрената безопасност се различава от ядрената сигурност, тъй като последната се отнася до предотвратяването, откриването и реагирането на престъпни или умишлени неразрешени действия, включващи ядрени или радиоактивни материали, както и на свързани с тях съоръжения или дейности.

¹ Речник на МААЕ по ядрена безопасност и сигурност, стр. 139—140.

² Член 3, параграф 2 от [Директива 2009/71/Евратом на Съвета](#) за установяване на общностна рамка за ядрената безопасност на ядрените инсталации.

³ Речник на МААЕ по ядрена безопасност и сигурност 2022 г.

02 Ядрени технологии се използват в различни сектори, включително в селското стопанство, медицината и космическите изследвания. Основното приложение на ядрените технологии обаче е производството на електричество и топлина. През 2024 г. ядрената енергия е осигурила около 4,8 % от световното търсене на енергия, което тогава е достигнало близо 650 екзаджула, след като е нараствало постоянно през последното десетилетие⁴. Към юли 2025 г. 416 ядрени реактора в 31 държави предоставят около 376 гигавата електричество (GWe) обща нетна инсталирана мощност. По същото време има сто ядрени реактора, работещи в 12 от 27-те държави — членки на ЕС⁵, с инсталирана обща нетна мощност от около 98 GWe⁶. Според Евростат около една пета (23 %) от произведената електроенергия в ЕС през 2023 г. е генерирана от атомни електроцентрали, което е над два пъти повече в сравнение с 9 % на световно равнище⁷. През декември 2023 г. група от 25 държави, участващи в 28-ата Конференция на страните по Конвенцията на ООН (COP), 12 от които държави — членки на ЕС, са подписали декларация с цел утвъряване на капацитета за ядрена енергия до 2050 г. Шест допълнителни държави са се присъединили към този поет ангажимент по време на COP 29 през 2024 г., с което общият им брой достига 31.

03 Предвид ограничения брой новопостроени ядрени реактори през последните години, особено в Европа и Северна Америка, средната възраст на реакторите в световен мащаб се е увеличила с течение на времето. Общо 278 реактора, съставляващи две трети от световния действащ парк от реактори, са били свързани към мрежата преди поне 31 години. Това включва 160 реактора, които са оперативни от поне 40 години, повечето от които са разположени във Франция, Русия и САЩ (вж. [фигура 1](#)).

⁴ Международна агенция по енергетика, [Global Energy Review 2025](#).

⁵ Белгия, България, Чехия, Испания, Франция, Унгария, Нидерландия, Румъния, Словения, Словакия, Финландия и Швеция.

⁶ База данни на Информационната система на МААЕ за ядрени реактори (PRIS), данни, получени през юли 2025 г.

⁷ Международна агенция по енергетика, [Global Energy Review 2025](#).

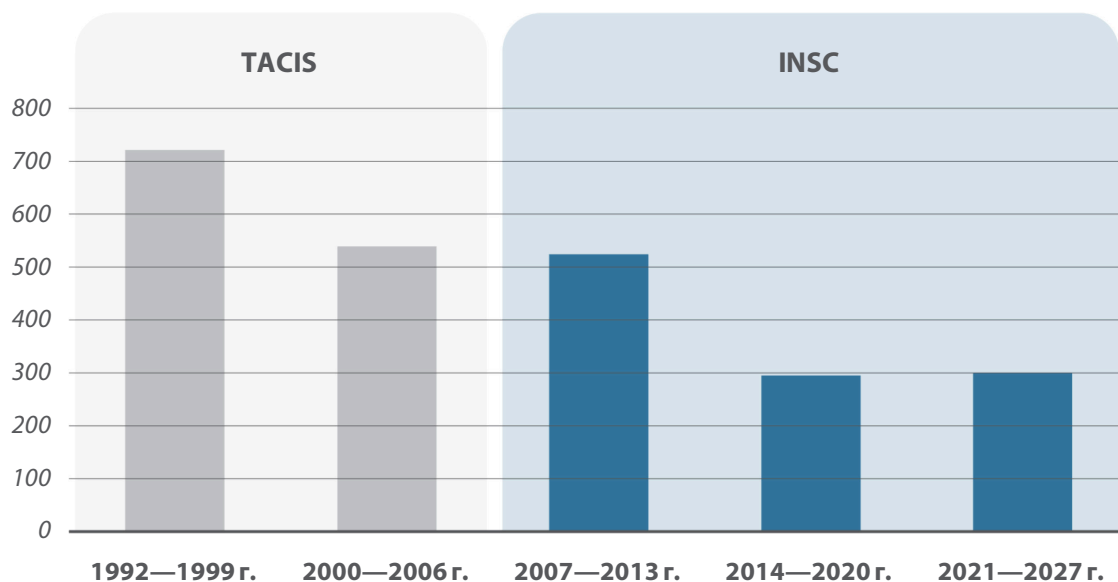
Инструменти на ЕС за международно сътрудничество в областта на ядрената безопасност

04 Действията на ЕС в областта на ядрената безопасност, включително международното сътрудничество, се основават на [Договора за Евратом](#). Той е подписан първоначално през 1957 г. между Белгия, Германия, Франция, Италия, Люксембург и Нидерландия, като всички останали държави — членки на ЕС, са се присъединили след това, сформирайки Европейската общност за атомна енергия (Евратом). Евратом има същите изпълнителни органи и държави членки, както ЕС, като по-голямата част от действията, основани на Договора за Евратом, също се финансират от бюджета на ЕС. Поради това за целите на настоящия доклад ЕСП използва термините „ЕС“ и „Евратом“ като взаимозаменяеми.

Променяща се среда, свързана с ядрената безопасност

05 Средата, свързана с ядрената безопасност, се е променила от началото на сътрудничеството на ЕС в тази област. Чернобилската авария през 1986 г. и разпадането на Съветския съюз през 1991 г. повдигнаха сериозни опасения относно безопасността на ядрените съоръжения, експлоатирани в новите независими държави. Тази ситуация доведе до стартирането на програмата за техническа помощ за Общността на независимите държави (TACIS) с финансирани от ЕС средства в размер на 1,260 млрд. евро, предназначени за ядрена безопасност през периода 1992—2006 г., което възлиза на около 84 млн. евро годишно. През този период ситуацията с безопасността в географския район на TACIS се подобрява постепенно, най-вече чрез окончателното спиране на реактори от чернобилски тип от съветската епоха в Литва и Украйна и програми за значително модернизиране на други модели. Това е позволило на Комисията постепенно да намали бюджета на последващите програми за сътрудничество до 300 млн. евро през 2021—2027 г. (приблизително 43 млн. евро годишно), като същевременно разшири географския им обхват, който понастоящем е световен. На [фигура 2](#) е предоставен общ преглед на подкрепата на ЕС за международната ядрена безопасност под формата на безвъзмездна финансова помощ.

Фигура 2 | Развитие на безвъзмездната финансова помощ от ЕС за международно сътрудничество в областта на ядрената безопасност по линия на TACIS и INSC (в млн. евро)



Бележка: За периода 2014—2020 г. първоначалният размер на средствата по INSC (225 млн. евро) е допълнен с още 70 млн. евро за финансиране на вноската към Фонда за изграждане на защитен саркофаг в Чернобил (**каре 2**).

Източник: Европейска комисия.

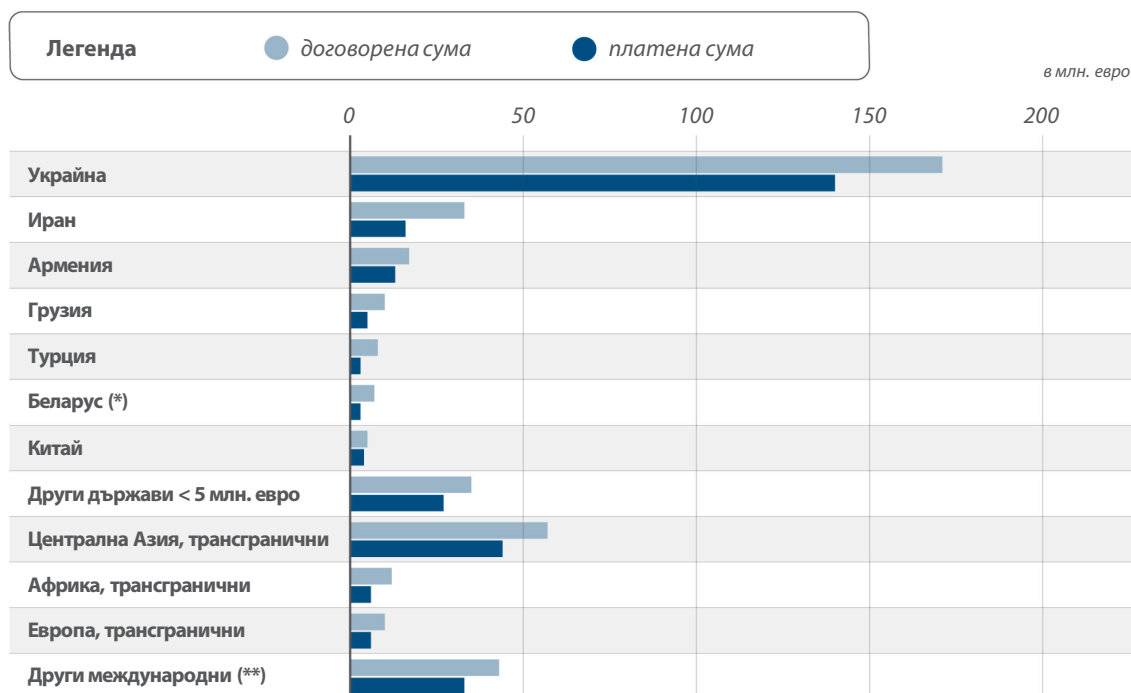
- 06** По-скорошните събития, като например аварията във Фукушима през 2011 г. и военната агресия на Русия срещу Украйна от 2022 г. насам, очертават наличието на нови рискове и, заедно с появата на нови технологии, като например малките модулни реактори, допълнително променят ситуацията, свързана с ядрената безопасност.

Настоящи инструменти за финансиране на международното сътрудничество в областта на ядрената безопасност

- 07** С Регламент (Евратом) 2021/948 на Съвета е създаден Европейският инструмент за международно сътрудничество в областта на ядрената безопасност, на който е предоставен бюджет от 300 млн. евро за периода 2021—2027 г. Той следва предишния INSC за 2014—2020 г. и има същите цели:
- насърчаването на ефективна ядрена безопасност и на култура на радиационна защита, прилагане на най-високи стандарти за ядрена безопасност и радиационна защита, както и постоянното подобряване на ядрената безопасност;
 - отговорно и безопасно управление на отработеното гориво и радиоактивните отпадъци и извеждането от експлоатация и възстановяването на околната среда на бивши ядрени обекти и инсталации;
 - създаването на ефикасни и ефективни гаранции за ядрените материали в държави извън ЕС.
- 08** Въпреки че финансираната от ЕС подкрепа често се предоставя чрез изпълнители, крайните бенефициенти на сътрудничеството са регулаторните органи в държавите партньори, националните агенции, отговарящи за управлението на радиоактивните отпадъци, или участниците в [система за отчитане и контрол на ядрените материали](#). Операторите на атомни електроцентрали също могат да бъдат бенефициенти на финансираното от ЕС сътрудничество, но само в изключителните случаи, описани в Регламента за INSC⁸.
- 09** Географският обхват на INSC е глобален. В него обаче [държавите — кандидатки за членство в ЕС](#), и [държавите, обхванати от Европейската политика за съседство](#), се считат за приоритетни. Той е съсредоточен основно върху Украйна, която е получила около 170 млн. евро, или 42 % от всички договорени суми за периода 2014—2024 г. (вж. [фигура 3](#)).

⁸ Точка 1, буква б) от приложението към Регламента относно INSC от 2014 г.; член 13 от Регламента относно INSC от 2021 г.

Фигура 3 | Договорени и изплатени суми по INSC за периода 2014—2024 г. по местоположение (в млн. евро)



Бележка: (*) Сътрудничеството с Беларус чрез INSC е прекратено след нахлуването на Русия в Украйна през 2022 г.; (**) „Други международни“ се отнася до договори, обхващащи действия за ядрена безопасност без конкретен географски обхват.

Източник: ЕСП, въз основа на данни за договорите, предоставени от Комисията през юли 2025 г.

- 10** Освен това, въз основа на [Решение на Съвета от 1977 г.](#) за упълномощаване на Комисията да предоставя заеми по Евратом с цел подпомагане финансирането на атомни електроцентрали, през 2013 г. е договорен механизъм за отпускане на заеми между Евратом и Енергоатом, държавно дружество, отговарящо за експлоатацията на атомни електроцентрали в Украйна. Между 2017 г. и 2021 г. Комисията е отпуснала от името на Евратом общо 300 млн. евро на заемополучателя с цел подобряване на безопасността на неговите централи. Изплащането на този заем трябва да започне през 2027 г. Провизирането на този заем се финансира от INSC.

Роли и отговорности

- 11** Различни служби на ЕС и Комисията допринасят за международното сътрудничество в областта на ядрената безопасност. Най-важната роля е на ГД „Международни партньорства“, която ръководи годишното планиране и ежедневното управление на INSC, в координация с ГД „Разширяване и източно съседство“ и ГД „Близък изток, Северна Африка и Персийски залив“ за действия в техните географски области, Съвместният изследователски център също оказва техническа подкрепа. Многогодишната индикативна програма на INSC се ръководи от Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) с подкрепата на Комисията, в консултация с партниращите държави или региони, както и с представители на [Групата на европейските регулатори в областта на ядрената безопасност \(ENSREG\)](#). Както многогодишната индикативна програма, така и годишните планове за действие подлежат на [разглеждане](#) от представители на държавите членки чрез комитета на INSC. Изпълнението на INSC може да се управлява пряко от ГД „Международни партньорства“ или непряко от партньорите по изпълнението, на които е възложена тази роля чрез споразумения за финансов принос (напр. [ЕБВР](#), [МААЕ](#) и [Научно-технологичния център в Украйна](#)), за изпълнението на конкретни действия.
- 12** В по-широк контекст от INSC, заемът от Евратом за Украйна първоначално е създаден и изпълняван от Генерална дирекция „Икономически и финансови въпроси“ на Комисията. С Решение на Комисията от 2020 г.⁹ обаче нейната Генерална дирекция „Бюджет“ е упълномощена да бъде водещата служба, отговаряща за операциите по получаване и отпускане на заеми, извършвани от името на Евратом, и следователно за надзора на този заем.
- 13** Въпреки че няма водеща роля в управлението на инструментите на ЕС за финансиране на международното сътрудничество в областта на ядрената безопасност, Генерална дирекция „Енергетика“ на Комисията (ГД „Енергетика“) координира изпълнението на Договора за Евратом, подкрепя годишното планиране от ГД „Международни партньорства“ на INSC и участва в двустранни споразумения с държави партньори. Наред с другото, тези споразумения обхващат доброволни стрес тестове в атомни електроцентрали, които се подпомагат от ГД „Енергетика“, изпълняват се с подкрепата на ENSREG и са допустими за финансиране по линия на INSC.

⁹ С (2020) 796.

Обхват и подход на одита

- 14** Ядрената енергия заема висока позиция в обществения и политическия дневен ред — или защото предлага нисковъглеродно решение за нарастващото глобално търсене на енергия, или поради опасения, свързани с безопасността, породени от минали аварии, а в по-скоро време — от военната агресия на Русия срещу Украйна. **Съветът наскоро отново е изтъкнал** необходимостта да продължат да се подкрепят „най-високите стандарти в областта на ядрената безопасност, околната среда и прозрачността, в регионален мащаб, в непосредствена близост до границите на ЕС, както и в световен мащаб“.
- 15** В миналото ЕСП е извършвала важна одитна дейност в ядрената област, съсредоточавайки се върху **ядрената безопасност** и извеждането от **експлоатация на реактори** в държавите — членки на ЕС. При настоящия одит ЕСП провери допълнително дали Комисията е била ефективна в повишаването на ядрената безопасност в държави извън ЕС. По-конкретно, ЕСП провери дали:
- а) Комисията, съвместно с ЕСВД, е разработила и създала всеобхватна стратегическа рамка за международното сътрудничество на ЕС в областта на ядрената безопасност;
 - б) Комисията е обосновала надлежно разпределението на финансирането от ЕС за действия по INSC и отпускането на средства по заема от Евратом;
 - в) с финансираните от ЕС действия за ядрена безопасност са постигнати навреме и в рамките на бюджета крайни продукти, както и осезаеми и устойчиви резултати;
 - г) Комисията е създала надеждна система за мониторинг, за да проследява изпълнението на действията по INSC и тяхното въздействие.

- 16** Одитът обхваща разходите по INSC, договорени през периодите 2014—2020 г. и 2021—2024 г., от които ЕСП избра извадка от 14 договора въз основа на тяхната същественост. Целта беше също така да се обхванат различните начини на управление, обхватът на действията (свързани с предоставянето на експертни познания и доставката на свързани с безопасността съоръжения, инфраструктура и ремонтни дейности), етапа на изпълнение и географските райони. Списъкът с включени в извадката договори, обхващащи действия в Армения, Централна Азия, Иран и Украйна, е представен в [приложение II](#). Одитът обхваща също и единствения понастоящем непогасен заем от Евратом за Украйна (вж. точка **10**). Одитът не обхваща разходите на ЕС, насочени предимно към ядрената сигурност, тъй като престъпните или умишлените деяния водят до отделен набор от рискове, рамки за контрол и отделни инструменти за финансиране от ЕС.
- 17** ЕСП анализира документи на Комисията и ЕСВД, свързани със създаването на INSC и на механизма за отпускане на заеми по линия на Евратом, както и документацията по включените в извадката договори. Одиторите на ЕСП интервюираха служители на Комисията и ЕСВД, участващи в програмирането и управлението на INSC и механизма за отпускане на заеми по линия на Евратом, както и подбрана извадка от партньори по изпълнението, национални органи и бенефициенти. ЕСП извърши документни проверки на документацията за всички включени в извадката договори, допълнени с посещения на място в държавите партньори, където подкрепата на INSC е била насочена към физически строителни работи: Армения и Узбекистан. Поради продължаващата военна агресия на Русия срещу Украйна планираното посещение на действия по места, намиращи се в Украйна, беше заменено с видеоконференции с ключовите заинтересовани страни.
- 18** [Методологията за одит](#) на ЕСП е в съответствие с международните стандарти за одит, издадени от [Международната организация на върховните одитни институции \(INTOSAI\)](#).

Приложение II — Списък на включените в извадката договори

№	Вид договор	Естество на основната дейност	Местонахождение	МФР	Сума (в млн. евро)	
					Първоначално договорена сума	Договорена сума в края на 2024 г.
1	Споразумение за делегиране	Инфраструктурни дейности	Украйна	2014—2020 г.	30,0	70,0
2	Споразумение за делегиране	Инфраструктурни дейности	Украйна	2014—2020 г.	19,1	19,1
3	Споразумение за делегиране	Дейности по възстановяване на екологичните щети	Централна Азия: Киргизстан, Таджикистан и Узбекистан	2014—2020 г.	16,5	37,0
4	Споразумение за финансов принос	Дейности по възстановяване на екологичните щети	Централна Азия: Киргизстан, Таджикистан и Узбекистан	2021—2027 г.	10,3	10,3
5	Споразумение за финансов принос	Дейности по възстановяване на екологичните щети	Централна Азия: Киргизстан, Таджикистан и Узбекистан	2014—2020 г.	3,0	3,0
6	Споразумение за финансов принос	Оборудване и мониторинг	Украйна	2021—2027 г.	3,4	3,4
7	Споразумение за финансов принос	Оборудване	Иран	2014—2020 г.	5,0	5,0
8	Договор за доставки	Оборудване	Иран	2014—2020 г.	6,6	6,6
9	Договор за услуги	Консултантски услуги	Иран	2014—2020 г.	3,9	3,9
10	Договор за услуги	Консултантски услуги	Армения	2014—2020 г.	4,0	4,0
11	Договор за услуги	Консултантски услуги	Армения	2014—2020 г.	2,2	2,2
12	Договор за услуги	Консултантски услуги	Армения	2021—2027 г.	2,0	2,0
13	Договор за услуги	Консултантски услуги	Армения	2014—2020 г.	1,2	1,8
14	Споразумение за делегиране	Дейности по възстановяване на екологичните щети	Украйна	2014—2020 г.	3,5	3,5

Източник: ЕСП, въз основа на данни за договори по INSC, предоставени от Комисията; данни, извлечени на 10 юли 2025 г.

Съкращения

Съкращение	Определение/Обяснение
COP	Конференция на страните по Конвенцията на ООН
ECHO	Генерална дирекция „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ на Европейската комисия
ENEST	Генерална дирекция „Разширяване и източно съседство“ на Европейската комисия
ENSREG	Група на европейските регулатори в областта на ядрената безопасност
ERA	Сметка за възстановяване на екологични щети за Централна Азия
INSC	Инструмент за сътрудничество в областта на ядрената безопасност (създаден с Регламент (Евратом) № 237/2014 на Съвета или Регламент (Евратом) 2021/948 на Съвета)
INTPA	Генерална дирекция „Международни партньорства“ на Европейската комисия
MENA	Генерална дирекция „Близък изток, Северна Африка, Персийски залив“ на Европейската комисия
RTD	Генерална дирекция „Научни изследвания и иновации“ на Европейската комисия
TACIS	Техническа помощ за Общността на независимите държави
ЕБВР	Европейска банка за възстановяване и развитие
ЕСВД	Европейска служба за външна дейност
МААЕ	Международна агенция за атомна енергия
ОРМ	Ориентиран към резултатите мониторинг
СВПД	Съвместен всеобхватен план за действие

Речник на термините

Термин	Определение/Обяснение
Безвъзмездна финансова помощ	Финансиране от бюджета на ЕС за действително извършени разходи от даден бенефициент за изпълнението на допустим за подпомагане проект или програма. Това финансиране обикновено не подлежи на връщане.
Бенефициент	Физическо или юридическо лице, което получава безвъзмездна финансова помощ или заем от бюджета на ЕС за изпълнение на проект или програма.
Въздействие	Дългосрочни последици от завършен проект или програма в по-широк план, например социално-икономически ползи за населението като цяло.
Възстановяване на екологични щети	Всички мерки, извършени с цел намаляване на излагането на лъчение при съществуващо радиационно замърсяване на земни площи, при които се прилагат мерки, насочени към самото замърсяване (източника на лъчението) или към начините за излагане на хората на това замърсяване.
G-7	Групата на седемте (G-7) е неформална група от седем държави (Канада, Франция, Германия, Италия, Япония, Обединеното кралство и САЩ) и ЕС. Членовете ѝ се срещат ежегодно на срещата на върха на G-7, за да обсъждат глобални икономически и геополитически въпроси.
Добро финансово управление	Управление на ресурси в съответствие с принципите на икономичност, ефикасност и ефективност.
Договори, основани на хонорари	Договорни споразумения, при които услугите се заплащат въз основа на действително отработеното време.
Европейска служба за външна дейност	Дипломатическата служба на ЕС, която отговаря за външната политика и политиката на сигурност.
Ефективност	Степен на постигане на поставените цели посредством предприетите дейности.
Ефикасност	Най-доброто съотношение между използваните ресурси, предприетите дейности и изпълнението на целите.
Изпълнение	Измерва до каква степен са постигнати целите на дадено действие, проект или програма, финансирани от ЕС, и каква е тяхната икономическа ефективност.
Ключов етап	Междинен етап по пътя към изпълнение на конкретна цел, който трябва да бъде постигнат до предварително определена дата.
Краен продукт	Това, което е произведено или постигнато от даден проект, като например предоставяне на обучение или изграждане на път.

Малък модулел реактор	Малките модулни реактори (ММР) са усъвършенствани ядрени реактори с мощност до 300 мегавата електрическа енергия на единица, което е около една трета от генериращия капацитет на традиционните ядрени реактори.
Мониторинг	Систематично наблюдение и проверка на напредъка, отчасти чрез показатели, за постигането на дадена цел.
Неизпълнение	Неспазване на задължение, като например задължение за изплащане на заем в съответствие с договорните условия.
Непряко управление	Метод за изпълнение на бюджета на ЕС, при който Комисията възлага задачи по изпълнението на други субекти (държави извън ЕС и международни организации).
Показател	Информация, използвана за измерване или оценка на даден аспект на изпълнението.
Последица	Непосредствена или по-дългосрочна планирана или непланирана промяна вследствие на изпълнението на проект, като например ползи в резултат от по-добре обучената работна сила.
Програма	Средство за постигане на конкретни цели на политиката на ЕС, обикновено чрез съфинансирани проекти.
Проучване за осъществимост	Оценка дали осъществяването на предложения метод, план или конкретна работа е възможно или разумно.
Резултат	Непосредствен ефект от проект или програма след тяхното приключване, като например подобряване на пригодността за заетост на участниците в даден курс или осигуряване на по-добра достъпност след изграждането на нов път.
Сметка за възстановяване на екологични щети за Централна Азия	Фонд с множество донори, управляван от Европейската банка за възстановяване и развитие, насочен към справяне с екологичните и здравните рискове, които са породени от остатъчните токсични и радиоактивни отпадъци от уранови мини от съветската епоха в Централна Азия.
Споразумение за финансов принос	Споразумение между Комисията и организация, която изпълнява дейности в режим на непряко управление и която е доказала способността си да управлява средства на същото равнище както Комисията.
Устойчивост	Възможността финансирането от ЕС да продължи да създава ефекти след преустановяването му.

Отговори на Европейската комисия и на Европейската служба за външна дейност

<https://www.eca.europa.eu/bg/publications/SR-2026-08>

Хронология

<https://www.eca.europa.eu/bg/publications/SR-2026-08>

Одитен екип

Специалните доклади на Европейската сметна палата представят резултатите от нейните одити на политики и програми на ЕС или теми, свързани с управлението, в конкретни бюджетни области. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществения интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав III „Външни действия, сигурност и правосъдие“, с ръководител Bettina Jakobsen — член на ЕСП. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Marek Orjotа с подкрепата на неговия кабинет и одитния екип. Езикова и графична подкрепа беше предоставена от други отдели на ЕСП.

АВТОРСКИ ПРАВА

© Европейски съюз, 2026 г.

Политиката на ЕСП относно повторната употреба е определена в [Решение № 6—2019 на Европейската сметна палата](#) относно политиката за свободно достъпни данни и повторната употреба на документи.

Освен ако не е посочено друго (например в отделни известия за авторските права), създаденото от ЕСП съдържание, притежавано от ЕС, е лицензирано по [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Това означава, че като правило повторната употреба е позволена, при условие че са посочени първоначалните източници и всички извършени промени. Лицето, което използва информацията на ЕСП повторно, следва да не изменя първоначалния смисъл или послание на документите. ЕСП не носи отговорност за последствия, възникнали в резултат на повторното използване.

Необходимо е да се получи допълнително разрешение в случаите, когато дадено съдържание изобразява разпознаваеми частни лица, например на снимки на персонала на ЕСП, или когато е включено съдържание на трети страни.

В случаите, когато е получено такова разрешение, то отменя и заменя горепосоченото общо разрешение и ясно посочва всички ограничения при използването.

За използването или възпроизвеждането на съдържание, което не е собственост на ЕС, може да е необходимо да се потърси разрешение директно от носителите на авторските права.

Снимка на корицата: © Fotokon – stock.adobe.com.

Изображения 1 и 2: © Атомна електроцентрала на Армения. Всички права са запазени.

Изображения 3 и 6: © Чернобилска атомна електроцентрала. Всички права са запазени.

Изображение 4: © Държавен научен и технически център за ядрена и радиационна безопасност (State Scientific and Technical Center for Nuclear and Radiation Safety (SSTC NRS)). Всички права са запазени.

Софтуер или документи, обхванати от правата на индустриална собственост, като патенти, търговски марки, регистрирани дизайни, лого и наименования, са изключени от политиката на ЕСП за повторно използване.

Уебсайтовете на всички институции на Европейския съюз, включени в домейна europa.eu, съдържат препратки към сайтове на трети страни. Тъй като ЕСП не контролира съдържанието им, моля, запознайте се с тяхната политика за поверителност на данните и с политиката за авторските права.

Използване на логото на ЕСП

Логото на ЕСП не може да бъде използвано без предварително разрешение.

HTML	ISBN 978-92-849-6575-5	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/7590190	QJ-01-26-003-BG-Q
PDF	ISBN 978-92-849-6576-2	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/3940045	QJ-01-26-003-BG-N

ЦИТИРАНЕ НА ПУБЛИКАЦИЯТА

Европейска сметна палата, [Специален доклад 08/2026](#) „Международно сътрудничество в областта на ядрената безопасност — Европейската комисия остава важен глобален участник, но ѝ липсват всеобхватна стратегия и надежден мониторинг“, Служба за публикации на Европейския съюз, 2026 г.

Европейската сметна палата (ЕСП) разгледа дали Комисията, съвместно с Европейската служба за външна дейност, е предприела ефективни действия за повишаване на ядрената безопасност в държавите извън ЕС. ЕСП заключава, че Комисията продължава да бъде важен участник в международното сътрудничество в областта на ядрената безопасност и е помогнала за осъществяването на широк набор от действия, някои от които са мащабни и сложни. Тези постижения обаче често идват по-късно, а понякога и на по-висока цена, от първоначално планираното. В някои случаи дългосрочната устойчивост продължава да представлява значително предизвикателство. Ефективността на Комисията е възпрепятствана също и от липсата на всеобхватна и актуална стратегия, адекватно приоритизиране на предложенията и слабости в мониторинга на финансираните действия. ЕСП отправя препоръки за справяне с тези проблеми.

Специален доклад на ЕСП съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации
на Европейския съюз

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

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/contact

Уебсайт: eca.europa.eu

Социални медии: @EUauditors