

Mezinárodní spolupráce v oblasti jaderné bezpečnosti

Komise je nadále důležitým globálním hráčem, nemá však komplexní strategii a neprovádí důkladné monitorování



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

Obsah

Body

01–11 | **Hlavní sdělení** 01

01–06 | **Proč je tato oblast důležitá**

07–11 | **Co jsme zjistili a co doporučujeme**

12–57 | **Podrobnější pohled na naše připomínky** 02

12–24 | **Mezinárodní spolupráce v oblasti jaderné bezpečnosti je důležitá, ale Komise postrádá komplexní a aktuální strategický přístup**

13–14 | Vzhledem k přeshraniční povaze jaderných rizik je v oblasti jaderné bezpečnosti důležitá mezinárodní spolupráce

15–24 | Komise postrádá aktuální a komplexní strategii, kterou by se řídila její opatření

25–33 | **Výběr opatření je celkově založen na dobře definovaných potřebách v oblasti jaderné bezpečnosti, ale postrádá jasné stanovení priorit**

26–28 | Komise zavedla dobře podložený proces výběru na základě konkrétních potřeb v oblasti jaderné bezpečnosti

29–30 | Proces výběru opatření nebyl založen na bodovém hodnocení a seřazení podle předem stanovených kritérií, což snižuje jeho transparentnost

31–33 | Některá opatření byla od samého počátku ovlivněna nedostatky ve vyspělosti nebo nedostatečným prokázáním potřeby financování poskytovaného EU

- 34–49 | Podpora EU přispěla k realizaci rozmanitých a někdy složitých opatření, která se však často potýkala se zpožděním a v některých případech s vyššími náklady a s riziky pro udržitelnost**
- 35–37 | EU podpořila realizaci široké škály opatření, včetně rozsáhlých a složitých projektů
- 38–45 | Opatření byla často dokončena pozdě a v některých případech nad rámec rozpočtu
- 46–49 | V některých případech je značným problémem nadále dlouhodobá udržitelnost
- 50–57 | Monitorování ze strany Komise je v několika ohledech nedostatečné**
- 51–54 | Komise se v souvislosti s úvěrem Ukrajině spoléhá na monitorovací činnost prováděnou třetími stranami, bez jasného rámce úloh a povinností
- 55–57 | Ve většině případů se monitorování zaměřuje na výstupy, nikoli na skutečná zlepšení v oblasti jaderné bezpečnosti

Přílohy

Příloha I – O auditu

Příloha II – Seznam smluv ve vzorku

Zkratky

Glosář

Odpovědi Komise a Evropské služby pro vnější činnost

Harmonogram

Auditní tým

Hlavní sdělení

Proč je tato oblast důležitá

- 01** Poptávka po energii celosvětově roste a podíl jaderných technologií na její produkci se stále zvyšuje, přičemž v různých částech světa jsou uváděny do provozu nové reaktory. Primárním využitím jaderné energie je výroba elektřiny a tepla. Kromě toho jsou jaderné technologie využívány také v lékařství, zemědělství a průzkumu vesmíru. Vzhledem k velkému rozšíření těchto technologií a silným účinkům radiace v případě jejich špatného fungování je zásadním požadavkem bezpečnost.
- 02** Jaderná bezpečnost znamená dosažení náležitých provozních podmínek, předcházení haváriím a zmírnění jejich následků s cílem ochránit pracovníky, obyvatelstvo a životní prostředí před nebezpečím nadměrné radiace. Zahrnuje bezpečnost jaderných zařízení, radioaktivního odpadu a přepravy radioaktivního materiálu.
- 03** Primární odpovědnost za jadernou bezpečnost nese ta organizace, která je odpovědná za zařízení a činnosti vedoucí ke vzniku radiačních rizik. Za regulační dohled jsou odpovědné jednotlivé státy. Havárie, k nimž došlo například v Černobylu v roce 1986 a ve Fukušimě v roce 2011, však obavy o jadernou bezpečnost na celém světě zvýšily. Nejenže se radioaktivní spad nesený prouděním větru a oceánů rozšířil za hranice daných států, ale nehody měly dopad i na veřejné mínění a vládní instituce a zatížily mezinárodní společenství značnými náklady na sanaci. Protože jaderná bezpečnost má za cíl předcházet rizikům pro životní prostředí v mezinárodním měřítku, má tudíž vlastnosti globálního [veřejného statku](#).

- 04** EU se v oblasti jaderné bezpečnosti v minulosti aktivně zasazovala o mezinárodní spolupráci, v rámci svých hranic i mimo ně. Granty z nástroje pro spolupráci v oblasti jaderné bezpečnosti a půjčky od Euratomu podpořily širokou škálu opatření, od vzdělávání a odborné přípravy až po poskytování odborných znalostí a dodávky bezpečnostního vybavení, infrastruktury a sanačních prací. Konečnými uživateli podpory EU jsou obvykle regulační orgány v oblasti jaderné energie v partnerských zemích a provozovatelé jaderných zařízení nebo lokalit starých zátěží z těžby uranu. V každém z víceletých finančních rámců na období 2014–2020 a 2021–2027 byly na tyto formy spolupráce přiděleny granty v hodnotě přibližně 300 milionů EUR (i když to bylo méně než v předchozích obdobích), a to nad rámec půjčky ve výši 300 milionů EUR vyplacené Ukrajině v letech 2017–2021.
- 05** V tomto auditu jsme prověřovali, zda se Komise – v příslušných případech ve spolupráci s Evropskou službou pro vnější činnost – podařilo zvýšit jadernou bezpečnost v zemích mimo EU. Konkrétně jsme posuzovali koncepci rámce EU pro mezinárodní spolupráci v oblasti jaderné bezpečnosti, přidělování finanční podpory EU v období 2014–2024, výstupy a výsledky dosažené prostřednictvím opatření financovaných EU a zaměřených na zlepšení jaderné bezpečnosti v Arménii, Íránu, Kyrgyzstánu, Tádžikistánu, na Ukrajině a v Uzbekistánu a monitorování ze strany Komise.
- 06** Kontrolovali jsme tuto oblast z důvodu významu jaderné bezpečnosti v souvislosti s obavami vyvolanými haváriemi v minulosti a v poslední době s útočnou válkou Ruska proti Ukrajině. Tato zpráva přináší tvůrcům politik a široké veřejnosti nezávislé posouzení účinnosti mezinárodní spolupráce EU v oblasti jaderné bezpečnosti. Upozorňuje na některé nedostatky a navrhuje doporučení ke zlepšení, která mohou přispět k probíhajícímu legislativnímu procesu týkajícímu se nového nástroje pro spolupráci v oblasti jaderné bezpečnosti na období 2028–2034. Další souvislosti a podrobné informace o rozsahu a koncepci auditu jsou uvedeny v [příloze I](#).

Co jsme zjistili a co doporučujeme

- 07** Celkově jsme dospěli k závěru, že Komise je v mezinárodní spolupráci v oblasti jaderné bezpečnosti nadále důležitým hráčem, protože pomohla provést širokou škálu opatření, i když často se zpožděním a někdy s vyššími náklady, než se původně plánovalo. Účinnost její práce je však brzdí neexistence komplexní a aktuální strategie a nedostatky v monitorování financovaných opatření.
- 08** Přeshraniční povaha rizik v oblasti jaderné bezpečnosti jasně dokládá význam mezinárodní spolupráce v oblasti jaderné bezpečnosti a EU se již po desetiletí významně podílí na snahách o zlepšení jaderné bezpečnosti na celém světě. Komisi však v současné době chybí komplexní strategie, podle které by postupovala při provádění svých opatření v této oblasti. Stávající programové dokumenty se zaměřují výhradně na nástroj pro spolupráci v oblasti jaderné bezpečnosti a nezahrnují toto strategické vedení pro jiné nástroje, které má Komise k dispozici, jako jsou půjčky Euratomu. Tyto dokumenty nestanoví jasně ani cíle, kterých chce Komise dosáhnout v jaderné energetice, jež se v průběhu času výrazně změnila a nyní zahrnuje několik dalších zúčastněných stran, které sledují podobné cíle spolupráce (body 12–24).



Doporučení 1

Posílit strategický rámec Komise pro mezinárodní spolupráci v oblasti jaderné bezpečnosti

Komise by měla posílit svůj strategický rámec pro mezinárodní spolupráci v oblasti jaderné bezpečnosti vypracováním aktuální komplexní strategie, kterou se bude při provádění opatření v oblasti spolupráce řídit. Tato strategie by měla určit oblasti, kde mají opatření EU největší přidanou hodnotu, s přihlédnutím k iniciativám dalších příslušných zúčastněných stran. Měla by rovněž určit, jakých cílů hodlá Komise dosáhnout (pokud možno včetně kvantifikovatelných klíčových cílů), jaké nástroje hodlá použít, které zúčastněné strany by měly být zapojeny a jak by měly koordinovat svou činnost.

Cílové datum provedení: konec roku 2028

09 Zjistili jsme, že postup Komise pro výběr opatření, která mají být financována z jejího nástroje pro spolupráci v oblasti jaderné bezpečnosti, byl celkově řádně podložen, protože reagoval na dobře vymezené potřeby v oblasti jaderné bezpečnosti a využíval příslušných odborných znalostí v oblasti jaderné energie. Zjistili jsme však, že návrhy na spolupráci obdržené od partnerských zemí nebyly bodově ohodnoceny a seřazeny podle předem stanovených kritérií. Nelze je tak mezi sebou smysluplně porovnat, a tudíž nelze získat jistotu, že finanční prostředky EU byly přiděleny tam, kde mohly přinést nejvyšší přidanou hodnotu. V případě jaderných zařízení vytvářejících příjmy jsme rovněž zjistili, že nebyla posouzena schopnost samofinancování příjemce (body 25–33).



Doporučení 2

Posílit proces výběru opatření financovaných EU na podporu jaderné bezpečnosti

Komise by měla:

- a) posílit výběr návrhů v oblasti spolupráce, který bude založen na předem definovaných relevantních kritériích, jako je naléhavost a rozsah rizika jaderné bezpečnosti, na něž jsou návrhy zaměřeny, přidaná hodnota opatření EU, vyspělost navrhovaného opatření, pravděpodobná udržitelnost očekávaných výsledků a geopolitický kontext, v němž má být podpora poskytnuta. Tento proces by měl být náležitě zdokumentován;
- b) pokud se opatření týkají jaderných zařízení vytvářejících příjmy, jako jsou elektrárny, posoudit schopnost příjemce financovat své vlastní bezpečnostní programy a zvážit, zda by vhodnou alternativou bylo financování prostřednictvím půjček.

Cílové datum provedení: konec roku 2027

10 V průběhu let přispěla podpora EU k provádění rozmanitých a někdy složitých opatření. Byla mezi nimi i velmi úspěšná opatření při sanaci bývalé jaderné elektrárny v Černobylu na Ukrajině a několika lokalit starých zátěží z těžby uranu ve Střední Asii. U opatření, která jsme prověřovali, však pravidelně docházelo ke zpožděním a k překročení očekávaných nákladů, zejména u rozsáhlých stavebních nebo sanačních prací. Vyšší náklady sice mohou částečně souviset se složitostí některých z těchto opatření a se skutečností, že byly první svého druhu, nicméně jako faktory přispívající k vyšším nákladům jsme rovněž zaznamenali přetrvávající mezery ve financování a nedostatek výkonnostních pobídek. V některých případech je ohrožena dlouhodobá udržitelnost těchto opatření (body 34–49).



Doporučení 3

Zmírnit riziko zpoždění a překročení nákladů v rámci opatření mezinárodní spolupráce v oblasti jaderné bezpečnosti

Komise by měla od samého počátku stanovit zmírňující podmínky, aby minimalizovala zpoždění a překročení nákladů během provádění opatření. Komise by měla zejména zajistit, aby:

- a) byly předem odhadnuty náklady, včetně případných nákladů na správu (např. prostřednictvím studií proveditelnosti založených na nejpresnějších dostupných informacích);
- b) v případě mechanismů financování sdružující více dárců zohlednila ještě před rozhodnutím, zda opatření financovat, mimo jiné odhadované náklady a dostupnost dostatečné výše přislíbených příspěvků od jiných dárců;
- c) smluvní ujednání s prováděcími partnery v režimu nepřímého řízení zahrnovala výkonnostní pobídky podporující to, aby byly výstupy dosaženy včas a v rámci rozpočtu.

Cílové datum provedení: konec roku 2027

- 11** Komise v několika ohledech provádění svých opatření dostatečně nemonitoruje. To se týká zejména částky 300 milionů EUR půjčené na financování rozsáhlého programu zvyšování bezpečnosti prováděného provozovatelem jaderných elektráren na Ukrajině. Komise půjčku vyplatila, aniž by měla jistotu, že financovány budou výhradně výdaje, které příjemci půjčky vznikly v souvislosti s programem a které uhradil, a aniž by formálně schválila několik změn programu provedených v průběhu let. Pokud jde o nástroj pro spolupráci v oblasti jaderné bezpečnosti, Komise sice jeho provádění pozorně monitoruje, zjistili jsme však nedostatky v oblasti monitorování toho, jak jsou výstupy financované EU využívány a jaké je skutečné zlepšení, k němuž v oblasti jaderné bezpečnosti došlo (body [50–57](#)).



Doporučení 4

Zlepšit monitorování opatření v oblasti jaderné bezpečnosti, která jsou financována EU

Komise by měla zlepšit monitorování budoucích opatření v oblasti jaderné bezpečnosti, která financuje EU, tím, že:

- a) bude shromažďovat informace o skutečném využívání příslušných výstupů po dokončení opatření, a v případě potřeby doplní tyto informace návštěvami na místě;
- b) v případě půjček od Euratomu posílí monitorovací mechanismus s cílem zajistit, aby příjemce úvěru dodržoval klíčové povinnosti v oblasti řádného finančního řízení;
- c) v případě grantů z nástroje pro spolupráci v oblasti jaderné bezpečnosti posílí logické rámce tím, že do nich systematicky zahrne ukazatele efektů, které budou v souladu s cíli opatření a budou zachycovat účinky opatření na jadernou bezpečnost.

Cílové datum provedení: konec roku 2028

Podrobnější pohled na naše připomínky

Mezinárodní spolupráce v oblasti jaderné bezpečnosti je důležitá, ale Komise postrádá komplexní a aktuální strategický přístup

- 12** V tomto oddíle jsme prověřovali, zda má Komise komplexní rámec, kterým se řídí její intervence týkající se mezinárodní spolupráce v oblasti jaderné bezpečnosti.

Vzhledem k přeshraniční povaze jaderných rizik je v oblasti jaderné bezpečnosti důležitá mezinárodní spolupráce

- 13** Primární odpovědnost za jadernou bezpečnost nese osoba či organizace, která je odpovědná za zařízení a činnosti vedoucí ke vzniku radiačních rizik. Za regulaci jaderné a radiační bezpečnosti jsou odpovědny jednotlivé státy¹. Jaderné havárie, k nimž došlo například v Černobylu v roce 1986 a ve Fukušimě v roce 2011, však obavy o jadernou bezpečnost na celém světě zvýšily. Nejenže se radioaktivní spad nesený prouděním větru a oceánů rozšířil za hranice daných států, ale nehody měly dopad i na veřejné mínění a vlády. Zejména jaderná havárie Černobylu zatížila také mezinárodní společenství značnými náklady na sanaci. Jaderná bezpečnost proto není pouze záležitostí jednotlivých států, ale i záležitostí mezinárodní, což důležitost nástroje pro spolupráci v oblasti jaderné bezpečnosti jednoznačně potvrzuje.

¹ Mezinárodní agentura pro atomovou energii, *Fundamental Safety Principles, Safety Fundamentals No SF-1*.

- 14** To se týká zvláště EU, protože na jejím území i v jejím bezprostředním okolí je v provozu značný počet jaderných elektráren – především v Bělorusku, Rusku, Švýcarsku, na Ukrajině a ve Spojeném království (viz [příloha I](#)). Kromě toho se EU v rámci své politiky rozšíření rovněž snaží podporovat sblížení právních předpisů kandidátských zemí s [právními předpisy Unie a Euratomu \(„acquis“\)](#) v oblasti jaderné bezpečnosti.

Komise postrádá aktuální a komplexní strategii, kterou by se řídila její opatření

- 15** Činnost EU v oblasti jaderné bezpečnosti vychází ze [Smlouvy o Euratomu](#). Tato smlouva mimo jiné pověřuje Euratom, aby vytvořil podmínky nezbytné pro rychlé vybudování a růst jaderného průmyslu, vypracovával jednotné bezpečnostní standardy a také navazoval s ostatními zeměmi a mezinárodními organizacemi vztahy, které podpoří pokrok v mírovém využití jaderné energie. Komisi, která je za provádění této smlouvy odpovědná, to umožňuje provádět širokou škálu opatření v oblasti jaderné energie v rámci EU i mimo ni.

Různé intervenční nástroje řízené samostatně

- 16** Na podporu mezinárodní jaderné bezpečnosti používá Komise dva hlavní nástroje financování řízené dvěma samostatnými útvary.
- Granty financované z rozpočtu EU a určené na podporu zúčastněných stran v oblasti jaderné bezpečnosti v zemích mimo EU: tato forma podpory existuje od roku 1992 a v současné době se nazývá „[Evropský nástroj pro mezinárodní spolupráci v oblasti jaderné bezpečnosti](#)“ (INSC), který řídí Generální ředitelství pro mezinárodní partnerství (GŘ INTPA). Na období 2021–2027 na něj byly přiděleny prostředky ve výši 300 milionů EUR (viz také [příloha I](#)).
 - Půjčky Euratomu na financování projektů v oblasti bezpečnosti a efektivnosti v jaderných elektrárnách: tento nástroj, který byl původně vytvořen v roce 1977 na podporu projektů v rámci Euratomu, je od roku 1994 k dispozici vybraným zemím mimo EU (v současné době Arménii, Rusku a Ukrajině v návaznosti na různé fáze rozšíření EU). Tento nástroj je v současné době aktivní v případě půjčky Ukrajině ve výši 300 milionů EUR, kterou spravuje Generální ředitelství Komise pro rozpočet.

17 Cíle obou nástrojů používaných Komisí, které jsou zaměřeny na zlepšení bezpečnosti jaderných zařízení, se částečně shodují. Zároveň se však také výrazně liší, protože půjčky určené pro provozovatele elektráren mohou rovněž podpořit jejich efektivnost – a v důsledku toho i jejich produktivitu a konkurenceschopnost. Jedná se o efekt, který nespadá do oblasti působnosti nástroje INSC, a jeho jednotlivé verze podporu hospodářským subjektům skutečně výslovně omezují: v období 2014–2020 byly [nařízením](#) vyloučeny dodávky vybavení, v období 2021–2027 byla [nařízením](#) omezena podpora pro provozovatele na výjimečné případy, které byly úzce spojeny s prováděním [zátěžových testů](#) po havárii ve Fukušimě a případnými následnými doporučeními. Zjistili jsme, že v Arménii Komise při využívání dostupných nástrojů nepoužívala komplexní a soudržný přístup (viz [rámeček 1](#)).

Rámeček 1

Neexistence komplexního a soudržného přístupu v oblasti podpory jaderné elektrárny

Arménská jaderná elektrárna zahájila provoz v roce 1976 a v roce 1980 byla rozšířena o druhý samostatný blok. Po zemětřesení v roce 1988 byly oba o rok později uzavřeny, jako prevence proti případnému opakování podobných seismických událostí v budoucnu. Vzhledem k nedostatku alternativ dodávek energie byl blok 2 znovu uveden do provozu v roce 1995. Reaktor, jehož stáří je v současné době přibližně 45 let, stále dodává ročně až 35 % elektřiny vyrobené v zemi.

EU tuto elektrárnu od roku 1996 nepřetržitě podporuje, zejména poskytováním odborných znalostí a vybavení souvisejícího se zvyšováním bezpečnosti. Starý design tohoto reaktoru sovětského typu a jeho stárnutí však vedly Komisi k závěru, že již v roce 2008 ho nebylo možné modernizovat tak, aby plně splňoval mezinárodní bezpečnostní normy, a Komise proto usilovala o jeho odstavení a vyřazení z provozu co nejdříve a zároveň připustila, že je třeba pokračovat ve financování nejnaléhavějších krátkodobých opatření k jeho zlepšení².

Podotýkáme však, že k vyřazení jaderné elektrárny z provozu neexistuje komplexní přístup. Komise sice stále usiluje o to, aby byla tato elektrárna nakonec odstavena z provozu, nicméně v období 2014–2024 přidělila jí nebo regulačnímu orgánu více než 15 milionů EUR v souvislosti s další modernizací z hlediska bezpečnosti a dokonce s opakovaným prodloužením životnosti bloku 2 – naposledy do roku 2031. To je ve skutečnosti v rozporu s deklarovaným cílem Komise tento blok odstavit, i když tento cíl závisí na svrchovaném rozhodnutí Arménie. V některých případech jednala nad rámec omezení stanovených tehdy platným nařízením o INSC – např. faktickým poskytováním dodávek vybavení do elektrárny. Jednalo se zejména o mobilní dieselové generátory, které sice oficiálně smluvně zajistil a vlastnil arménský regulační orgán pro jadernou energii, ale ve skutečnosti byly navrženy a instalovány speciálně za účelem zachování bezpečnostních systémů elektrárny v případě některých incidentů v oblasti jaderné bezpečnosti. Arménie má sice nárok na půjčky Euratomu, které jí umožňují financovat nákup vybavení provozovateli jaderných elektráren, tento nástroj však dosud nebyl k tomuto účelu použit.

² Sdělení Komise „Řešení mezinárodního problému jaderné bezpečnosti a jaderného zabezpečení“, KOM (2008)312.

Fotografie 1: Arménská jaderná elektrárna



Zdroj: Arménská jaderná elektrárna.

Fotografie 2: Vybavení financované EU – nouzové mobilní dieselové generátory pro arménskou jadernou elektrárnu



Zdroj: Arménská jaderná elektrárna.

18 Třetím nástrojem financování, který má Komise k dispozici, je Nástroj pro sousedství a rozvojovou a mezinárodní spolupráci – Globální Evropa, jehož výše je 79,5 miliardy EUR. Je řízen několika útvary Komise společně a pro období 2021–2027 do něj bylo sloučeno několik nástrojů vnější činnosti, které byly v předchozích rozpočtových obdobích samostatné. Dosud byl využíván k financování bezpečnostních opatření především v rámci svého tematického programu pro mír, stabilitu a předcházení konfliktům, přičemž jeho oblast působnosti zahrnuje některé činnosti v oblasti jaderné bezpečnosti (některé podobné činnostem v rámci nástroje INSC, zejména vzdělávání, odbornou přípravu a záruky).

Souběžné iniciativy v oblasti spolupráce ze strany mezinárodních klíčových aktérů

19 Mezinárodní agentura pro atomovou energii (MAAE) Organizace spojených národů byla založena v roce 1957 a od roku 2025 sdružuje 180 členských států (včetně všech 27 členských států EU). Dle svých [stanov](#) se zabývá širokou škálou činností zaměřených na podporu bezpečného, zabezpečeného a mírového využívání jaderné energie. Patří mezi ně výměna vědeckých a technických informací, odborná příprava vědců a odborníků, zavádění a správa záruk s ohledem na jaderné materiály, přijímání bezpečnostních norem a podpora jejich uplatňování na žádost členských států. Tyto aktivity se do značné míry shodují s cíli nástroje INSC a rovněž přesahují jeho rámec. Agentuře MAAE byly rovněž uděleny klíčové zvláštní mandáty, zejména prostřednictvím [Smlouvy o nešíření jaderných zbraní](#), které jí svěřují odpovědnost za ověřování záruk, a dále prostřednictvím několika úmluv souvisejících s bezpečností³, podle nichž signatářské státy sdílejí bezpečnostní informace navzájem mezi sebou a s MAAE.

20 K provádění svých činností má MAAE zdroje, které do značné míry převyšují zdroje nástroje EU INSC. Z celkového [rozpočtu](#) v přibližné výši 757 milionů EUR na rok 2025 vyčlenila MAAE 43 milionů EUR na činnosti v oblasti jaderné bezpečnosti a jaderného zabezpečení (v rámci svého řádného rozpočtu) a přibližně 128 milionů EUR na svůj [program technické spolupráce](#). Tento program je hlavním mechanismem MAAE pro předávání jaderných technologií členským státům, včetně pomoci při zlepšování radiační bezpečnosti a jaderného zabezpečení na celém světě. Členským státům nabízí širokou škálu recenzních řízení a poradenských služeb na dobrovolném základě. Nástroj EU INSC přispěl v období 2014–2024 do rozpočtu MAAE přibližně 30 miliony EUR, což představuje zhruba 7 % celkových prostředků přidělených na tento nástroj v tomto období.

³ Úmluva o jaderné bezpečnosti a Společná úmluva o bezpečnosti při nakládání s vyhořelým palivem a o bezpečnosti při nakládání s radioaktivními odpady.

- 21** Kromě programu technické spolupráce agentury MAAE existují souběžně s nástrojem INSC EU i další iniciativy s podobnými cíli. Iniciativy v oblasti jaderné bezpečnosti, které se týkají stejných cílů jako opatření financovaná nástrojem INSC nebo které stejné cíle sledují, financovalo mimo jiné několik členských států EU na dvoustranné úrovni, [Evropská banka pro obnovu a rozvoj \(EBRD\)](#), [USA](#), [Norsko](#) a Rusko. Rovněž [Světová banka](#) v červnu 2025 oznámila svůj záměr podporovat bezpečné, zabezpečené a odpovědné využívání jaderné energie v rozvojových zemích.
- 22** Řízení vlastního zvláštního nástroje umožňuje Komisi, aby byla při výběru svých priorit nezávislá a flexibilní. Vzhledem k velké podobnosti specifických cílů nástroje INSC a některých iniciativ dalších relevantních zúčastněných stran však lze říci, že by pro Komisi bylo užitečné, kdyby měla k dispozici strategické posouzení oblastí, v nichž může mít intervence EU při zohlednění těchto iniciativ největší dopad. Riziko překrývání činností se stejnými cíli je problémem, na který upozorňuje od roku 2008 Rada⁴ a který je výslovně uveden v článku 6 [nařízení INSC](#). Pravidelně jej zmiňují rovněž jednotlivé členské státy na výročních zasedáních výboru INSC i sama Komise ve svých dokumentech o opatřeních v rámci INSC. Navzdory překrývajícím se cílům jsme v rámci smluv ve vzorku nezjistili žádné případy dvojího financování (tj. financování téže činnosti dvakrát). Riziko dvojího financování pomohla zmírnit pravidelná setkání Komise a agentury MAAE v rámci jejich memorand o porozumění a dále zřízení platformy pro spolupráci dárců na úrovni jednotlivých zemí nebo regionů (např. Arménie, Střední Asie, Ukrajiny).

Nedostatky v předchozích strategických dokumentech

- 23** [Sdělení z roku 2008 „Řešení mezinárodního úkolu jaderné bezpečnosti a jaderného zabezpečení“](#) a také strategie z roku 2014 a [víceletý orientační program na rok 2021](#), které Komise přijala, obsahují prvky poskytující dlouhodobější perspektivu pro spolupráci v oblasti jaderné bezpečnosti. Jsou však částečně zastaralé nebo se zaměřují pouze na nástroj INSC a k mezinárodní spolupráci v oblasti jaderné bezpečnosti nenavrhují holistický přístup, který by zahrnoval všechny nástroje, jež má Komise k dispozici. V případě strategie z roku 2014 a programu z roku 2021 rovněž upozorňujeme, že nebyly dostatečně a na základě posouzení bezpečnostních potřeb určeny oblasti, v nichž má zásah EU největší potenciál přinést přidanou hodnotu k dalším probíhajícím národním nebo mezinárodním iniciativám.

⁴ [Závěry Rady o pomoci třetím zemím v oblasti jaderné bezpečnosti a zabezpečení](#), prosinec 2008.

24 Upozorňujeme proto na neexistenci aktuální a komplexní strategie pro mezinárodní spolupráci v oblasti jaderné bezpečnosti. Tento strategický rámec, zakotvený v mandátu uděleném Smlouvou o Euratomu, by sloužil jako další referenční zdroj obsahující informace o přidané hodnotě opatření EU s o tom, jakých cílů hodlá Komise dosáhnout, jaké nástroje plánuje použít, které zúčastněné strany by se na nich měly podílet a jak by měly koordinovat svou činnost. Neexistence takové strategie, ať už samostatné, nebo začleněné do širší strategie jaderné spolupráce, je významná s ohledem na vyvíjející se situaci v oblasti jaderné bezpečnosti (viz [příloha I](#)), dostupnost různých intervenčních nástrojů a souběžné iniciativy v oblasti spolupráce ze strany dalších mezinárodních aktérů. Je tak méně jasné, čeho se EU snaží dosáhnout, a brání to v koordinovaném provádění všech dostupných nástrojů.

Výběr opatření je celkově založen na dobře definovaných potřebách v oblasti jaderné bezpečnosti, ale postrádá jasné stanovení priorit

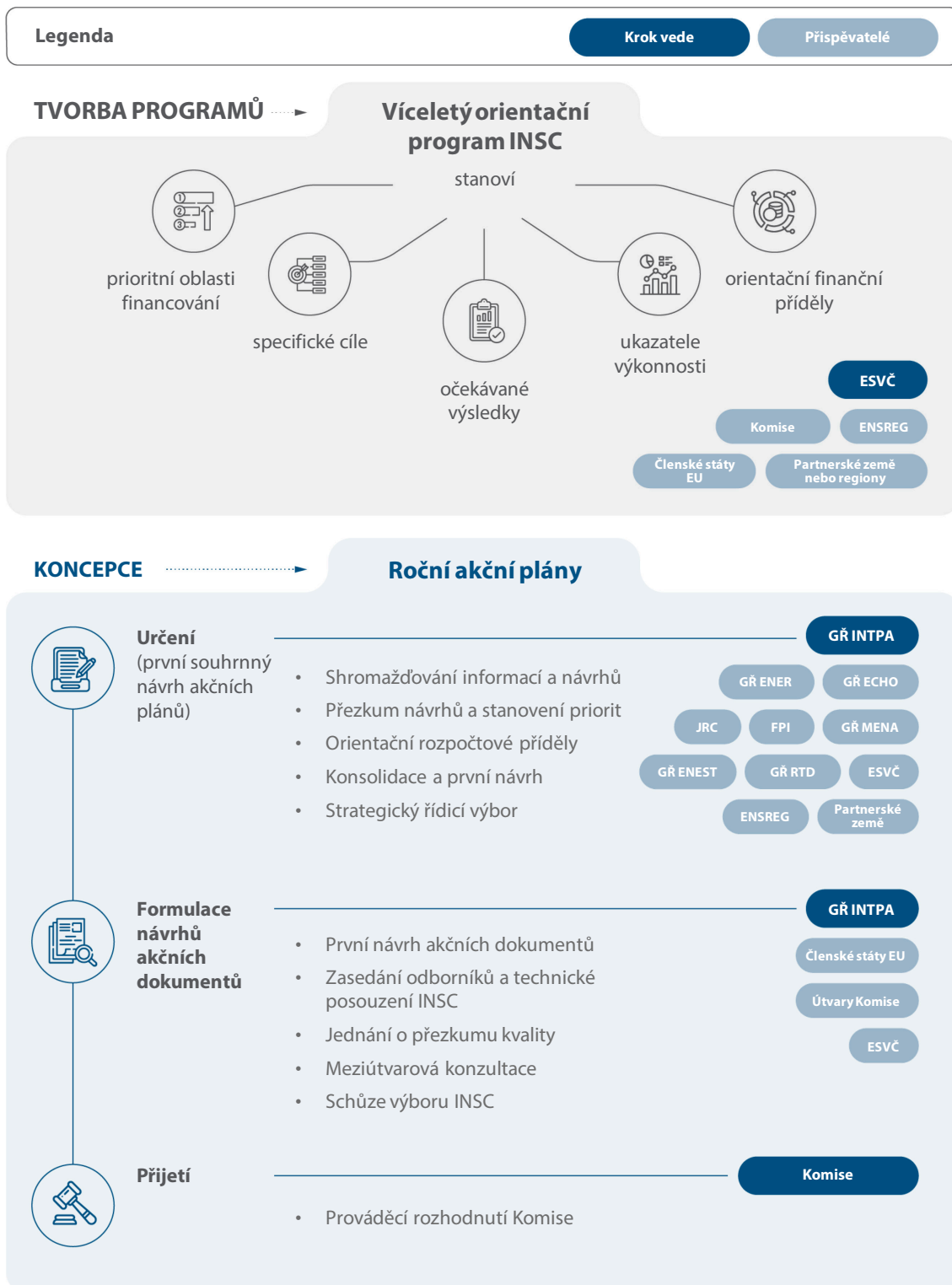
25 V tomto oddíle zkoumáme proces, v němž Komise vybrala opatření k financování z nástroje INSC, abychom určili, zda byl důkladný a zda vedl k výběru nejrelevantnějších návrhů opatření.

Komise zavedla dobře podložený proces výběru na základě konkrétních potřeb v oblasti jaderné bezpečnosti

26 V případě nástroje INSC jsou opatření, která mají být financována, popsána v ročním akčním plánu, který je formálně přijat zvláštním prováděcím rozhodnutím Komise⁵. Jeho přijetí, stejně jako u jiných nástrojů mezinárodní spolupráce spravovaných Komisí, je vyvrcholením procesu o několika krocích ([obrázek 1](#)).

⁵ Článek 7 [nařízení Rady \(Euratom\) 2021/948](#), kterým se zřizuje Evropský nástroj pro mezinárodní spolupráci v oblasti jaderné bezpečnosti (nařízení INSC z roku 2021).

Obrázek 1 | Klíčové kroky při přijímání ročního akčního plánu



Zdroj: EÚD na základě nařízení INSC a postupů GŘ INTPA.

- 27** V souladu s platnými nařízeními INSC⁶ vypracovala Evropská služba pro vnější činnost (ESVČ) v úzké spolupráci s Komisí víceleté orientační programy, které Komise formálně přijala – konkrétně v letech 2014, 2017 a 2021. Na základě těchto programů, ale také na základě průběžného shromažďování informací od několika zúčastněných stran vypracovala Komise akční plány, které byly každoročně podrobeny formálnímu postupu přezkumu a přijetí.
- 28** V rámci celého procesu byly propojeny žádosti partnerských zemí s technickými odbornými znalostmi dostupnými v rámci Komise (kromě GŘ INTPA zejména prostřednictvím [Společného výzkumného střediska](#) a Generálního ředitelství pro energetiku), jakož i z vnějších zdrojů (zejména prostřednictvím zástupců jednotlivých členských států EU). Využívány byly rovněž geopolitické informace ESVČ a konzultace s dalšími útvary Komise. Obecně lze říci, že proces zavedený Komisí poskytl pevný základ pro výběr příslušných opatření, která byla zaměřena na konkrétní potřeby v oblasti jaderné bezpečnosti v partnerských zemích. Bez ohledu na toto kladné posouzení jsme zjistili řadu nedostatků, které jsou popsány v bodech [29–33](#) níže.

⁶ Článek 12 [nařízení Rady \(Euratom\) č. 237/2014](#), kterým se zřizuje nástroj pro spolupráci v oblasti jaderné bezpečnosti (nařízení INSC z roku 2014); článek 17 [nařízení INSC z roku 2021](#); článek 9 rozhodnutí Rady [2010/427/EU](#) o organizaci a fungování Evropské služby pro vnější činnost.

Proces výběru opatření nebyl založen na bodovém hodnocení a seřazení podle předem stanovených kritérií, což snižuje jeho transparentnost

- 29** Zjistili jsme, že navzdory celkové důkladnosti nebyl proces výběru opatření dostatečně důsledný v počátečních fázích až po počáteční stanovení priorit a první návrh akčních plánů (viz [obrázek 1](#)). Zejména jsme zjistili, že návrhy opatření nebyly formálně bodově ohodnoceny a seřazený podle předem stanovených kritérií, aby bylo zajištěno, že finanční prostředky EU budou směřovány na opatření s náležitou úrovní vyspělosti a s nejvyšší přidanou hodnotou. Ačkoli přezkumy provedené GŘ INTPA zahrnovaly několik relevantních faktorů – například nálehavost, vyspělost nebo doplňkovost, tato analýza nebyla systematicky dokumentována způsobem, který by umožnil jednotlivé návrhy opatření smysluplně a transparentně porovnat.
- 30** Mezinárodní spolupráce v oblasti jaderné bezpečnosti je součástí širšího úsilí o zastávání a prosazování hodnot a zájmů EU v celosvětovém měřítku⁷, z čehož vyplývá, že potřebu a efekty opatření financovaných nástrojem INSC mohou ovlivnit i četné geopolitické aspekty. Jelikož však jednotlivým kritériím výběru nebyla formálně přiřazena váha, dává to rozhodnutím Komise o výběru prostor pro uvážení a snižuje jejich transparentnost. V některých případech, zejména pokud jde o Střední Asii a Írán, z námi shromážděných důkazů vyplývá, že opatření nástroje INSC, která jsme kontrolovali, byla motivována především těmito geopolitickými aspekty, a nikoli rizikem v oblasti jaderné bezpečnosti považovaným za dostatečně významné na to, aby odůvodnilo výběr těchto opatření oproti konkurenčním návrhům v evropském sousedství.

⁷ 1. bod odůvodnění [nařízení o INSC z roku 2021](#).

Některá opatření byla od samého počátku ovlivněna nedostatky ve vyspělosti nebo nedostatečným prokázáním potřeby financování poskytovaného EU

- 31** V některých případech jsme zjistili, že některá námi kontrolovaná opatření nástroje INSC byla vybrána a zahájena navzdory problémům a nedostatkům ve vyspělosti, o nichž se vědělo od samého počátku.
- a) Opatření zaměřená na zlepšení jaderné bezpečnosti a jaderných záruk v Íránu vycházela ze [společného komplexního akčního plánu](#) (JCPOA) z roku 2015 [schváleného](#) Radou bezpečnosti OSN. Po odstoupení Spojených států od této dohody v roce 2018 a v kombinaci s postupným nedodržováním závazků vyplývajících z JCPOA ze strany Íránu od roku 2019 byly významně ovlivněny zásadní podmínky pro úspěšné dokončení opatření EU v rámci nástroje INSC. V tomto ohledu jsme zaznamenali několik varování vydaných agenturou MAAE ohledně její schopnosti poskytnout jistotu o výlučně mírové povaze íránského jaderného programu⁸. V souladu se závěry Rady z let 2019 a 2022 Komise závazky EU vyplývající z JCPOA nadále dodržovala. V prosinci 2021 a listopadu 2023 zahájila uzavírání nových smluv v rámci nástroje INSC v celkové hodnotě 11,6 milionu EUR. Jejich uzavření však trvalo dlouho (v jednom případě 16 měsíců a v druhém 53 měsíců po rozhodnutích Komise o financování) a od samého počátku byly rovněž zatíženy závažnými prováděcími omezeními. Tato omezení souvisela s cestami úředníků EU a Íránu a s obtížemi při dodávkách vybavení kvůli opakovaně uloženým sankcím po odstoupení USA od dohody. V důsledku toho se výrazně zpomalilo provádění opatření.
- b) Pokud jde o sanaci lokalit starých zátěží z těžby uranu ve Střední Asii, počáteční příspěvek Komise v roce 2015 ve výši 16,45 milionu EUR byl poskytnut bez studií proveditelnosti (které byly k dispozici až v pozdější fázi), bez přesných informací o celkovém časovém rámci a nákladech na sanační činnosti, které Komise zamýšlela podpořit, a bez jakýchkoli příslibů financí od jiných mezinárodních dárců než EU. To nakonec přispělo ke zpoždění provádění.

⁸ Prohlášení MAAE o zárukách pro rok 2021 a 2022.

- c) V Arménii opatření Komise ve velké míře využívala „smlouvy založené na poplatcích“, kdy najímala odborníky a poskytovala je konečným uživatelům, aniž by ve většině případů předem definovala přesné očekávané výstupy. Ty byly definovány až na začátku opatření a po celou dobu provádění podléhaly změnám. V těchto případech přetrvávala na straně Komise rizika spojená s nedodáním očekávaných výstupů a dvě ze čtyř smluv vedly k dodatečné práci v rámci následných smluv. K této situaci došlo i u jedné dohody o přiznání příspěvku týkající se sanačních prací na Ukrajině.

32 V případě podpory pro arménskou jadernou elektrárnu, což bylo zařízení vytvářející příjmy, nezahrnula Komise do procesu výběru analýzu schopnosti příjemce financovat své vlastní programy zvyšování bezpečnosti, za něž podle mezinárodních norem⁹ odpovídá především provozovatel jaderného zařízení.

33 Pokud jde o podporu na sanaci bývalé jaderné elektrárny Černobyl na Ukrajině a nakládání s vyhořelým palivem, zjistili jsme, že se Komise v návaznosti na komunikaci na vysoké úrovni s dotčenými členskými státy EU rozhodla přispět nad rámec historického sdílení zátěže, které bylo dříve dodržováno mezi zeměmi G7 a EU, původními navrhovateli a hlavními dárci přispívajícími k těmto činnostem. V letech 2015 a 2016 činily příspěvky Komise do Fondu pro kryt reaktoru v Černobylu 70 milionů EUR (42 % celkových příspěvků), přitom kdyby podíl příspěvku EU zůstal stejný jako v předchozím období (27,6 % v roce 2011), činily by pouze 45,6 milionu EUR. Podobnou situaci jsme zaznamenali i u příspěvku do Účtu pro jadernou bezpečnost za rok 2017, z něhož bylo mimo jiné financováno zařízení pro suché vyhořelé palivo v Černobylu: příspěvek Komise ve výši 19,1 milionu EUR představoval 39 % celkového příspěvku skupiny G7 a EU, přičemž o 5,4 milionu EUR překročil to, co by představovalo historický podíl EU na zátěži. Celkový evropský příspěvek (EU, Francie, Německo, Itálie a Spojené království) zůstal omezen na 65 % celkového úsilí, což ve skutečnosti znamená, že rozpočet EU částečně nahradil historické příspěvky evropských členů skupiny G7.

⁹ MAAE, *Fundamental Safety Principles, Safety Fundamentals No SF-1*.

Podpora EU přispěla k realizaci rozmanitých a někdy složitých opatření, která se však často potýkala se zpožděním a v některých případech s vyššími náklady a s riziky pro udržitelnost

- 34** V této části prověříme, zda opatření v oblasti jaderné bezpečnosti financovaná EU přinesla plánované výstupy včas a v rámci rozpočtu. Prověříme také, zda související smlouvy obsahovaly ustanovení o dlouhodobější udržitelnosti těchto výstupů, a v příslušných případech jsme identifikovali konkrétní rizika týkající se jejich udržitelnosti.

EU podpořila realizaci široké škály opatření, včetně rozsáhlých a složitých projektů

- 35** V období 2014–2024 bylo z nástroje INSC financováno 173 smluv na opatření ve 20 partnerských zemích a sedmi nadnárodních regionech. Rozsah a povaha těchto opatření byly různé a zahrnovaly vzdělávání a odbornou přípravu, poskytování odborných znalostí zúčastněným stranám při přípravě a přezkumu konkrétních bezpečnostních dokumentů a dodávky vybavení, infrastruktury a sanačních prací souvisejících s bezpečností. Konečnými uživateli podpory EU byly obvykle regulační orgány v oblasti jaderné energie v partnerských zemích a provozovatelé jaderných zařízení nebo lokalit starých zátěží z těžby uranu. Podrobnosti o smlouvách zařazených do vzorku jsou uvedeny v [příloze II](#).
- 36** Ze 14 smluv, které jsme vybrali do vzorku, bylo v době auditu provádění u pěti zcela dokončeno a u dvou dalších byly jejich původně plánované činnosti v podstatě dokončeny. Situace u těchto sedmi smluv byla smíšená: u pěti z nich bylo dosaženo plánovaných výstupů, u jedné bylo dosaženo většiny dohodnutých výstupů, ne však všech, a u jedné smlouvy uplynula platnost, aniž by smlouva přinesla některý z očekávaných klíčových výstupů.
- 37** EU podpořila realizaci několika rozsáhlých a složitých opatření. V [rámečku 2](#) jsou uvedena tři opatření, na která byly v období 2014–2024 čerpány největší příspěvky EU – přibližně 137 milionů EUR, tj. 34 % celkových přidělů EU. Provádění probíhalo ve spolupráci s EBRD, která spravovala vyhrazené finanční prostředky a sdružovala zdroje z EU i od dalších dárců. Opatření v Černobyli byla dokončena, v případě Konta pro ekologickou sanaci (ERA) provádění v době auditu probíhalo.

Rámeček 2

Rozsáhlá opatření financovaná z nástroje INSC

Fotografie 3: Nový ochranný kryt v Černobyli



Zdroj: Černobylská jaderná elektrárna.

Obloukový ochranný kryt pokrývá zbytky reaktoru č. 4 černobylské elektrárny, který byl zničen při havárii v roce 1986. Jeho účelem je zmírnit rizika vyplývající z degradace a případného zhroucení stávajícího krytu objektu, který byl postaven v nebezpečných podmínkách krátce po havárii. V rámci plánu na rekonstrukci krytu černobylského reaktoru byl v roce 2019 dokončen nový ochranný kryt s cílem zabránit radioaktivní kontaminaci vnějšího prostředí a umožnit dekonstrukci starého krytu uvnitř. Celkový příspěvek EU během kontrovaného období činil 70,5 milionu EUR. Náklady na práce spojené s prováděním plánu, včetně stabilizace starého krytu, nového ochranného krytu a souvisejících činností, činily celkem 2,2 miliardy EUR (viz [obrázek 3](#)). Financoval je Fond pro kryt reaktoru v Černobyli. EU, která byla hlavním dárce, přispěla přibližně 432 miliony EUR (neboli téměř 20 % celkových nákladů).

Fotografie 4: Zařízení na suché vyhořelé palivo v Černobyľu



Zdroj: Ukrajinské Státní vědecké a technické centrum pro jadernou a radiační bezpečnost.

Zařízení umožňuje skladovat vyhořelé jaderné palivo z provozu bloků 1–3 jaderné elektrárny Černobyľ, z nichž poslední byl odstaven v roce 2000. Suché skladování 21 000 vyhořelých palivových článků je navrženo tak, aby zmírnilo rizika úniku vody a selhání chlazení spojená s mokřým skladovacím zařízením používaným v současnosti. Nové zařízení bylo dokončeno v roce 2021 a od té doby jsou do něj postupně přidávány vyhořelé palivové články umístěné ve válcových kontejnerových obalech. Celkový příspěvek EU během kontrovaného období činil 19,1 milionu EUR. Od zahájení projektu v roce 1996 do konce roku 2024 stála výstavba tohoto zařízení celkem 486 milionů EUR (viz [obrázek 3](#)).

Fotografie 5: Sanace lokalit starých zátěží z těžby uranu ve Střední Asii



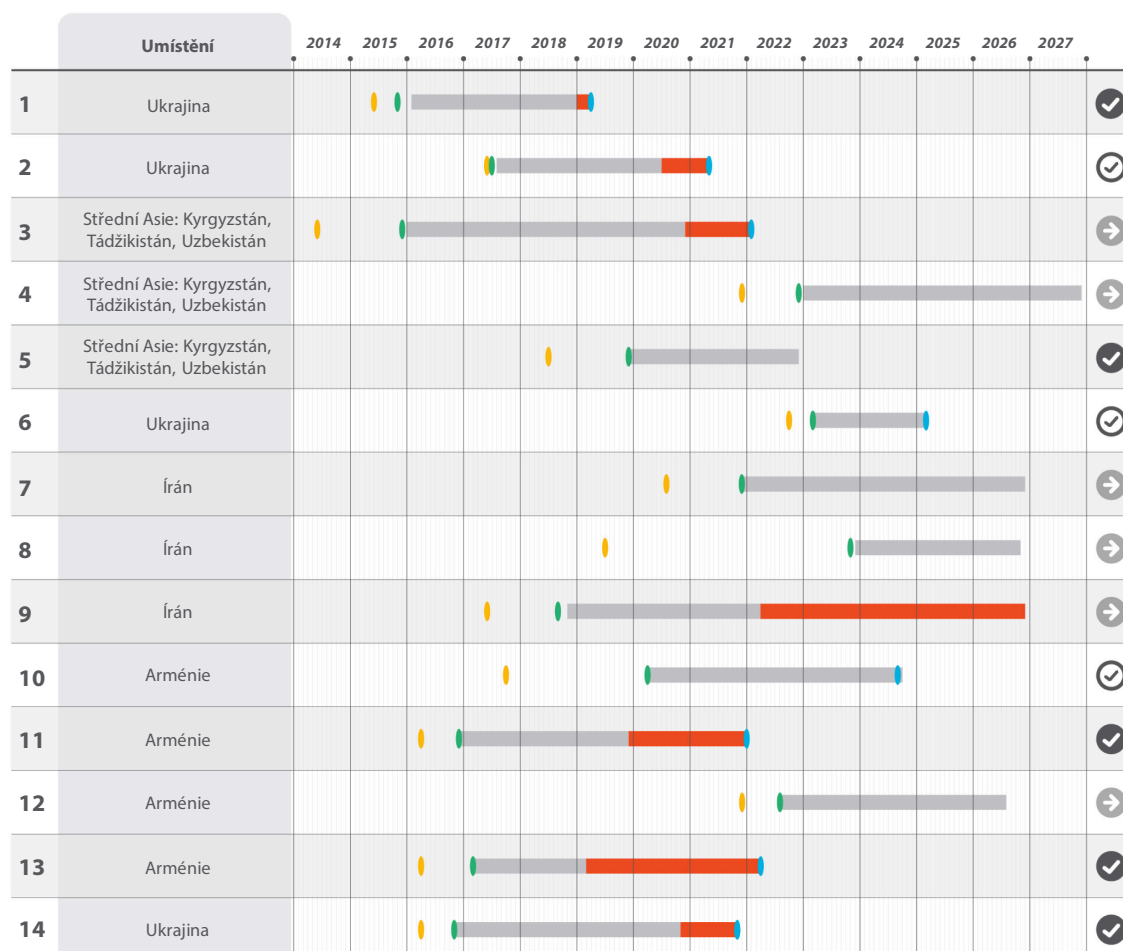
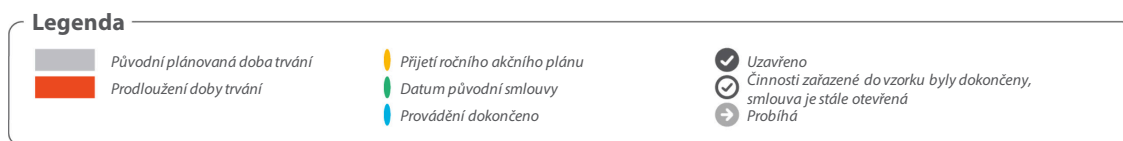
Zdroj: EÚD.

Konto ERA spolufinancované EU podporuje cílené sanační činnosti v sedmi prioritních lokalitách starých zátěží z těžby uranu v Kyrgyzstánu, Tádžikistánu a Uzbekistánu. Na základě studií proveditelnosti a posuzování vlivů na životní prostředí zahrnují sanační práce zakrytí nebo oplocení kontaminovaných oblastí, uzavření důlních šachet (vertikálních děr) a štol (horizontálních děr), přemístění nebo stabilizaci radioaktivních odkališť a skládek odpadních hornin, předcházení erozi a demolici nebezpečných kontaminovaných staveb. Omezením expozice kontaminované půdě a vodě usiluje konto ERA o obnovení bezpečných životních podmínek lidí v hustě osídleném regionu Ferganské kotliny. Celkový příspěvek EU činil 47,2 milionu EUR. V říjnu 2025 sanační činnosti stále probíhaly (viz [obrázek 3](#)).

Opatření byla často dokončena pozdě a v některých případech nad rámec rozpočtu

38 U opatření v kontrolovaném vzorku docházelo při provádění souvisejících činností často ke zpožděním. Celkově ze 14 smluv financovaných z nástroje INSC byly pouze u dvou dodány výstupy v časovém rámci stanoveném v původních smlouvách podepsaných Komisí (viz [obrázek 2](#)). U převážné většiny došlo ke zpoždění, buď z hlediska data jejich úplného dokončení (sedm případů), nebo z hlediska dosažení vnitřních milníků v rámci smluv, které v době auditu stále probíhaly (čtyři případy). Zpoždění se pohybovala mezi 11 a 48 měsíci a v pěti případech vyžadovala formální změnu doby trvání smlouvy. V jednom případě platnost smlouvy uplynula, aniž by smlouva přinesla některý ze svých klíčových výstupů, zejména proto, že nebyly zajištěny rámcové dohody se zúčastněnými zeměmi, a také kvůli dopadům koronavirové pandemie (viz také bod [36](#)).

Obrázek 2 | Doba trvání opatření financovaných z nástroje INSC v kontrolovaném vzorku



Pozn.: ve třech případech (2, 6 a 10) smlouvy z administrativního hlediska stále probíhají, ale činnosti, které jsme vybrali do vzorku, již byly dokončeny.

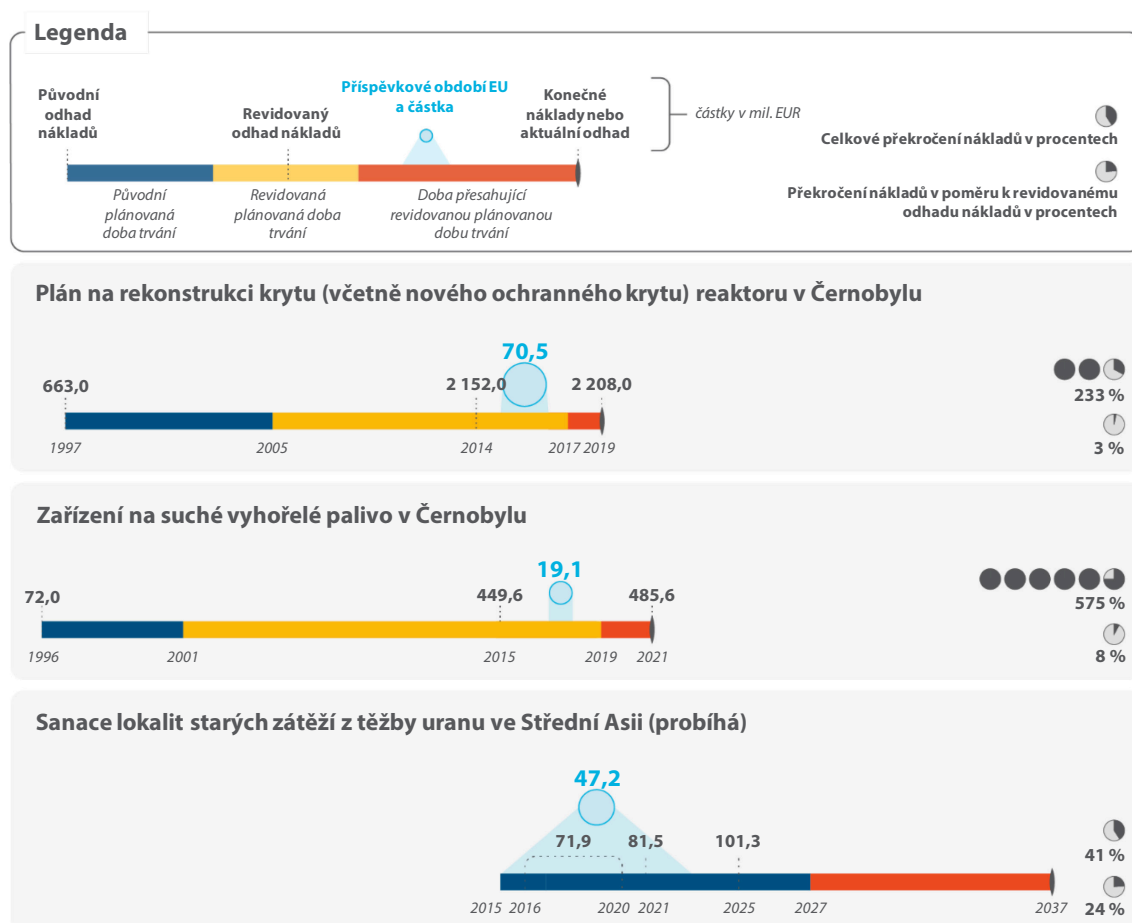
Zdroj: EÚD na základě smluv a zpráv o provádění poskytnutých Komisí nebo jejími prováděcími partnery k červnu 2025.

39 V některých případech tuto situaci ještě zhoršil fakt, že skutečné náklady přesáhly původní rozpočty, i když v tomto ohledu je kontrolovaný vzorek velmi různorodý. Ze 14 smluv zařazených do vzorku byly v době našeho auditu plánované činnosti provedeny u pěti. Z toho ve dvou případech byly podle našich zjištění výstupy realizovány v rámci původně plánovaného rozpočtu, zatímco ve třech dalších případech byl rozpočet překročen.

Rozsáhlá opatření financovaná z nástroje INSC

40 Třemi největšími opatřeními v rámci nástroje INSC (viz [rámeček 2](#)) byly dlouhodobé složité projekty zahrnující několik zúčastněných stran, což nevyhnutelně způsobilo neobvyklé potíže při jejich provádění. Zejména to byl nový ochranný kryt reaktoru v Černobyli, který byl první stavbou svého druhu, a sanace bývalých těžebních lokalit uranu ve Střední Asii zahrnující tři různé země a sedm různých lokalit. Z [obrázku 3](#) je patrné, že tato opatření byla nebo stále jsou zatížena zpožděními a značným překročením celkových nákladů.

Obrázek 3 | Specifická analýza rozsáhlých opatření



Pozn.: příspěvek EU se týká grantů z nástroje INSC udělených pouze v období 2014–2024. Počáteční odhady získané ze studií proveditelnosti, prováděcích plánů nebo grantových dohod, které byly k dispozici. Průběžné a konečné odhady získané ze zpráv o provádění.

Zdroj: EÚD na základě údajů Komise, EBRD a koordinační skupiny zabývající se lokalitami starých zátěží z těžby uranu.

- 41** V případě infrastruktury spolufinancované z nástroje INSC v Černobyli (včetně nového ochranného krytu a zařízení pro suché vyhořelé palivo) se odhady nákladů od zahájení těchto opatření zvýšily, především kvůli technickým a regulačním překážkám, ale také kvůli ekonomickým faktorům, jako jsou inflace a měnová rizika, které byly v konečném důsledku hrazeny z prostředků, jež měla ve správě EBRD. Tato zvýšení nákladů nakonec vedla k tomu, že finančních prostředků byl nedostatek, a byly proto nutné další příspěvky od dárců – 70 milionů EUR z rozpočtu EU na podporu nového ochranného krytu a 19,1 milionu EUR na zařízení pro suché vyhořelé palivo. Tato zpoždění a zvýšení nákladů negativně ovlivňovala opatření až do konce jejich provádění. V případě nového bezpečného uzavření reaktoru přispěly finanční pobídky nabídnuté dodavateli za včasné splnění vybraných milníků ke snížení zpoždění a zvýšení nákladů po roce 2014. Pro zařízení na suché vyhořelé palivo nebyly takové pobídky zavedeny. Konečný efekt byl negativně ovlivněn dalšími přerušeními v souvislosti s koronavirovou pandemií a stále závisí na probíhajícím rozhodčím řízení mezi příjemcem a jeho dodavatelem.
- 42** Na konto ERA, které byla zřízeno v roce 2015, měla od počátku dopad pozdní dostupnost nezbytných studií proveditelnosti, které byly vydávány postupně až v letech 2016–2020. Tento stav byl dále negativně ovlivněn přetrvávajícími mezerami ve financování (viz [rámeček 3](#)) a v případě Uzbekistánu počátečním nedostatkem technické, správní a finanční kapacity organizace příjemce.

Rámeček 3

Přetrvávající mezera ve financování, která má dopad na konto ERA

Téměř deset let po zřízení konta ERA a necelé tři roky před jeho plánovaným uzavřením v prosinci 2027 byly plně sanovány pouze čtyři menší lokality. Na základě naší analýzy není pravděpodobné, že sanace zbývajících tří větších lokalit, které představují 86 % celkových nákladů, bude dokončena dříve než v roce 2032 (Kyrgyzstán) a 2037 (Tádžikistán). V případě Tádžikistánu existuje vzhledem k omezením financování a vysoké úrovni potřebných investic riziko, že k sanaci nedojde.

Příspěvek EU ve výši 47,2 milionu EUR (tj. 83 % zdrojů konta ERA) a příspěvky ve výši přibližně 10 milionů EUR od jiných mezinárodních dárců¹⁰ se dosud ukázaly jako nedostatečné k pokrytí všech odhadovaných nákladů ERA, což vedlo ke zpožděním při zahajování sanačních prací. Během tohoto desetiletého období (2015–2024) uspořádala Komise s podporou EBRD pouze jednu dárcovskou konferenci, a to v roce 2018.

Zvýšila se i mezera ve financování konta ERA, protože se ukazuje, že sanace je dražší, než se původně plánovalo. Zatímco počáteční studie proveditelnosti uváděly celkové náklady na sedm lokalit ve výši přibližně 72 milionů EUR, podle současných odhadů má tato částka narůst na 101,3 milionu EUR (nárůst o 41 %). Zásadní příčinou tohoto nárůstu byla změna sanačního řešení pro lokalitu Mailuu-Suu v Kyrgyzstánu učiněná na základě dalších studií provedených v návaznosti na zemětřesení v Turecku v roce 2023. Dalšími faktory, které k nárůstu přispěly, byly náklady na správu účtované externími konzultanty nad rámec nákladů předpokládaných ve studiích proveditelnosti a rovněž inflace.

Kromě nákladů na výstavbu a správu musí být z konta ERA rovněž pokryty správní výdaje vzniklé prováděcímu partnerovi. Ty jsou každoročně schvalovány dárci konta ERA. Do 30. srpna 2025 činily 4,4 milionu EUR, což rovněž přispělo k rozdílu mezi dostupným financováním a výdaji.

- 43** Podle finančního nařízení může být odměňování prováděcích partnerů založeno na výkonnosti¹¹. Zjistili jsme však, že ve smluvních ujednáních námi kontrolovaných smluv mezi Komisí a jejími prováděcími partnery, které jsou v režimu nepřímého řízení, výkonnostní pobídky chybí.

¹⁰ Belgie, Litva, Norsko, Španělsko, Švýcarsko a Spojené státy.

¹¹ Článek 155 nařízení (EU) 2018/1046 nebo článek 158 nařízení (EU) 2024/2509.

Půjčka Euratomu na rozsáhlý program zvýšení bezpečnosti na Ukrajině

- 44** Provádění rozsáhlého programu na Ukrajině, jehož cílem je zvýšení bezpečnosti ve všech jejích aktivních jaderných elektrárnách a který je financován půjčkou Euratomu ve výši 300 milionů EUR, vykazuje podobný vzorec zpoždění a překračování nákladů jako jiná rozsáhlá opatření financovaná z nástroje INSC. Ještě než Komise v roce 2017 vyplatila první splátku ve výši 50 milionů EUR, příjemce půjčky požádal o prodloužení data dokončení programu z roku 2017 na rok 2020. Do konce roku 2021, kdy Euratom schválil závěrečné vyplacení prostředků, bylo zcela dokončeno pouze 81 % opatření. K 31. prosinci 2024 dosáhla míra dokončení 84 %, avšak provádění zbývajících částí programu ještě více zpozdilo. Příjemce půjčky neočekával dokončení před rokem 2030 a poukázal na nemožnost určit předpokládané datum dokončení kvůli probíhající válce. Celkově se odhadované náklady programu zvýšily z 1,4 miliardy EUR na 1,6 miliardy EUR (16 %). Příspěvek EU na program zůstal omezen na původní půjčku ve výši 300 milionů EUR.
- 45** Zpoždění byla téměř od počátku způsobena pomalým vytvářením struktur projektového řízení a plněním dalších předběžných podmínek, což bránilo vyplacení finančních prostředků od Euratomu a EBRD. Tento stav byl dále negativně ovlivněn omezenými vlastními prostředky příjemce půjčky a potřebami dodávek elektřiny na Ukrajině, které snížily dobu trvání technických odstávek, během nichž by bylo možné zvýšení bezpečnosti provést. Od roku 2022 tato zpoždění zhoršuje útočná válka Ruska proti Ukrajině, která má z hlediska provádění programu závažné důsledky. Zejména okupace Záporožské jaderné elektrárny znamenala pozastavení plánovaných opatření na zvýšení bezpečnosti a výroby elektřiny i ke ztrátě odpovídajících příjmů.

V některých případech je značným problémem nadále dlouhodobá udržitelnost

46 Ukrajina byla v období 2014–2024 největším příjemcem mezinárodní spolupráce EU v oblasti jaderné bezpečnosti a obdržela podporu ve výši 170 milionů EUR ve formě grantů a 300 milionů EUR ve formě půjček. Ruská okupace jaderných zařízení a pokračující válka však znamenají, že dlouhodobá udržitelnost těchto investic je ohrožena a – v případě fyzické dostupnosti příslušných zařízení – je nadále závislá na pokračování této podpory. Upozorňujeme zejména na následující skutečnosti:

- a) V letech 2022–2024 bylo v rámci nástroje INSC přiděleno více než 15 milionů EUR, které byly určeny především na obnovu vybavení a zařízení poškozených nebo vyrabovaných ruskými silami. Tato podpora byla částečně (7 milionů EUR) poskytnuta prostřednictvím [Konta pro mezinárodní spolupráci zaměřenou na Černobyl](#). Jedná se o další fond sdružující více dárců a spravovaný EBRD, jehož původní cíl pomoci při vyřazování jaderné elektrárny Černobyl z provozu byl upraven tak, aby zahrnoval obnovu jaderné bezpečnosti v uzavřené zóně.
- b) V únoru 2025 zasáhl [dron](#) střechu nového ochranného krytu bloku 4 jaderné elektrárny Černobyl, který byl jedním z rozsáhlých opatření v rámci INSC. Dron poškodil samotnou střechu a způsobil požár, který zničil část jejích vnitřních vrstev. Po 22 letech projektových a stavebních prací a 2,2 miliardy EUR investovaných do plánu na rekonstrukci krytu černobylského reaktoru (z čehož 432 milionů EUR pocházelo z rozpočtu EU) již tento nový ochranný kryt není pro daný účel vhodný a vyžaduje rozsáhlé opravy, [jak potvrdila MAAE](#). Ukrajinské orgány stále vyhodnocují náklady a zdroje financování těchto oprav, a to s podporou Konta pro mezinárodní spolupráci.

Fotografie 6: Poškozená střecha nového ochranného krytu v Černobylu



Zdroj: Černobylská jaderná elektrárna.

- c) Přesun kazet s vyhořelými palivovými články do nově vybudovaného zařízení na suché vyhořelé palivo v Černobylu byl válkou výrazně zpomalen. Oproti původnímu cíli přesunout 2 500 kazet ročně jich bylo v období 2022–2024 přesunuto v průměru méně než 630. Podle informací obdržených od příjemce zůstalo k červnu 2025 ve starém zařízení pro mokré skladování téměř 17 000 kazet (80 % z celkového počtu).
- d) Příjemce půjčky Euratomu prozatím dodržuje podmínky splácení, které jsou omezeny na roční úrok do roku 2027. Do rozpočtu EU proto nebyla zaúčtována žádná skutečná ztráta. Finanční situace příjemce půjčky se však zhoršila v důsledku války a zejména v důsledku ztráty Záporožské jaderné elektrárny, která těsně před vypuknutím války vyráběla přibližně 44 % elektřiny společnosti příjemce. Dodržování podmínek splácení úvěru v budoucnu může vzhledem k probíhající válce záviset na pokračující podpoře mezinárodního společenství.

- 47** Ve strategickém hlavním plánu sanace v lokalitách starých zátěží z těžby uranu ve Střední Asii je jako hlavní součást sanační strategie označen regionální systém monitorování vody. Avšak opatření INSC, jehož cílem bylo tento monitorovací systém zavést, vypršelo v roce 2022, aniž by bylo dosaženo některého z jeho klíčových cílů – systém nebyl nainstalován. Je tak oslabena udržitelnost sanačních prací, protože to brání včasnému varování před přeshraniční kontaminací, koordinaci a sdílení údajů mezi třemi dotyčnými zeměmi. Kromě toho byla v případě Uzbekistánu odpovědnost za dlouhodobou udržitelnost sanovaných lokalit svěřena vládní agentuře až v listopadu 2025 a na mechanismech nezbytných pro účinné plnění této odpovědnosti se tehdy stále pracovalo. V případě Tádžikistánu (viz [rámeček 3](#)) zpoždění při provádění sanačních prací dále prodlužuje a zvyšuje riziko přeshraniční kontaminace.
- 48** V Arménii prozatím nevedla nepřetržitá podpora EU poskytovaná od 90. let 20. století jadernému regulačnímu orgánu a jaderné elektrárně k soběstačnosti na národní úrovni. Jak regulační orgán, tak provozovatel se nadále potýkají s přetrvávajícím nedostatkem zaměstnanců nebo odborných pracovníků. Problém nedostatku odborníků byl částečně vyřešen mezinárodní pomocí ze strany EU a také MAAE, Německa, Ruska a Spojených států. Na konci roku 2024 probíhalo pět různých smluv financovaných z nástroje INSC v celkové hodnotě přibližně 12 milionů EUR. Tato spolupráce je výslovně stanovena v širších dokumentech o spolupráci, jako je [Dohoda o komplexním a posíleném partnerství](#) mezi EU a Arménií, která je v platnosti od roku 2021, a Plán pro odolnost a růst z roku 2024. Komise však nemá k vyřazování stávající jaderné elektrárny z provozu komplexní přístup.
- 49** Celkově jsme u našeho vzorku zjistili, že dohody, které poskytují podporu EU na opatření v oblasti jaderné bezpečnosti prostřednictvím nástroje INSC, neobsahují ustanovení o udržitelnosti, která by vyžadovala, aby koncoví uživatelé po určité minimální dobu využívali a zachovali výstupy financované EU (infrastrukturu, vybavení nebo školicí materiál). Pozitivním zjištěním bylo, že námi prověřovaná smlouva Komise o dodávkách motivuje k udržitelnosti tím, že zahrnuje financování první sady náhradních dílů a podporu koncovým uživatelům během instalace.

Monitorování ze strany Komise je v několika ohledech nedostatečné

50 V tomto oddíle zkoumáme, zda Komise zavedla spolehlivý monitorovací systém pro sledování provádění půjčky Euratomu a nástroje INSC a také skutečného dopadu opatření na jadernou bezpečnost.

Komise se v souvislosti s úvěrem Ukrajině spoléhá na monitorovací činnost prováděnou třetími stranami, bez jasného rámce úloh a povinností

51 V červnu 2013 schválila Komise půjčku Euratomu ve výši až 300 milionů EUR na podporu rozsáhlého programu zvyšování bezpečnosti jaderných elektráren na Ukrajině, který má provádět jejich provozovatel – Energoatom, společnost vlastněná ukrajinským státem. Tato půjčka, zajištěná zárukou vystavenou ukrajinským státem, následovala po schválení podobné půjčky EBRD v březnu 2013 ve stejné výši a se stejným účelem. V rámci provádění svého rozhodnutí podepsala Komise v srpnu 2013 se společností Energoatom (příjemcem půjčky) smlouvu o úvěrovém nástroji a v letech 2017–2021 vyplatila celou částku 300 milionů EUR ve čtyřech splátkách. Komise tyto výplaty schválila na základě i) žádostí vydaných příjemcem půjčky, které potvrzovaly, že byly splněny všechny platné podmínky půjčky, a ii) osvědčení vydaných monitorovacím konzultantem najatým a řízeným bankou EBRD jménem obou věřitelů.

52 Zjistili jsme však, že monitorování čerpání půjčky ze strany Komise bylo v několika ohledech nedostatečné. Příjemce půjčky několikrát změnil původní prováděcí plán zvýšení bezpečnosti, a i když o těchto změnách informoval oba poskytovatele půjčky, nikdy neobdržel formální schválení Komisí, a to navzdory výslovnému požadavku v tomto smyslu uvedeném ve dohodě o mechanismu půjčky. Komise místo toho uvedla, že se opírá o opatření EBRD týkající se její vlastní půjčky (viz bod 54). Navíc ze čtyř žádostí o odklad celkového data dokončení (viz také body 44–45) neobdržely formální schválení Komisí rovněž dvě vydané od roku 2022. Monitorovací konzultant informoval o opakovaném porušování některých ustanovení smlouvy o půjčce, například že příjemce půjčky nedodržel plně požadavky týkající se pojištění, neprokázal, že jeho příjmy z elektřiny pokrývají jeho náklady včetně nákladů souvisejících s jadernou bezpečností, a nepřispíval v období 2020–2024 do fondu pro vyřazování jaderných elektráren z provozu. Tyto situace jsou v dohodě o půjčce popsány jako možné případy neplnění podmínek půjčky Euratomu, což Komisi umožňuje požadovat její zrušení, není-li ještě plně vyplacena, nebo urychlené splacení. Komise však neposkytla důkazní informace o tom, že by posoudila, zda tato porušení odůvodňují takové kroky, nebo že by usilovala o jejich vyřešení.

- 53** Komise navíc schválila každé vyplacení půjčky v období 2017–2021, aniž by potvrdila, že se takto vyplacené prostředky týkaly nákladů, které již příjemce půjčky vynaložil a uhradil. Snižuje se tak jistota, že finanční prostředky EU byly použity výhradně na podporu programu zvyšování bezpečnosti. Z celkové částky 300 milionů EUR, kterou příjemce půjčky obdržel od Euratomu do konce roku 2021, vynaložil podle zprávy konzultanta do tohoto termínu v rámci projektu pouze 235 milionů EUR. Přestože příjemce půjčky v následujících letech postupně vynakládal další výdaje související s projektem, do června 2025 byly nadále nevyčerpany prostředky ve výši 10 milionů EUR.
- 54** K dalšímu zhoršení situace přispělo to, že Komise nenavázala formální vztah se třetími stranami, které hrají v půjčce Euratomu významnou úlohu, zejména s EBRD, o kterou se Komise nakonec při monitorování opírala. Týká se to i vztahu s monitorovacím konzultantem, v němž je smluvní protistranou EBRD, ale Komise nikoli. Komise obdržela kopii původní smlouvy o monitorování, jejíž platnost skončila v roce 2018. I když Komise i nadále dostávala čtvrtletní monitorovací zprávy a osvědčení na podporu svých rozhodnutí o schválení vyplacení úvěrů, od tohoto data neměla informace o rozsahu a podmínkách, za nichž byly tyto služby i po roce 2018 nadále poskytovány.

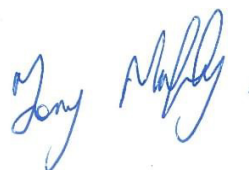
Ve většině případů se monitorování zaměřuje na výstupy, nikoli na skutečná zlepšení v oblasti jaderné bezpečnosti

- 55** Grantové dohody související s nástrojem INSC obvykle obsahují jako součást monitorovacího rámce Komise „matici logického rámce“. V této matici se Komise a její protistrana dohodnou na očekáváních týkajících se financovaného opatření, pokud jde o jeho cíle, konkrétní výstupy a celkový dopad. Matice obsahuje ukazatele s výchozími hodnotami, cíli a harmonogramem pro jejich dosažení. Jedná se o osvědčený postup, který Komisi umožňuje sledovat provádění opatření a případně posuzovat a agregovat jeho efekty. Monitorování provádění opatření ze strany Komise navíc posilují další prvky:
- a) využívání odborných znalostí, které jsou k dispozici v rámci Společného výzkumného střediska, s cílem pomoci GŘ INTPA při odborném sledování probíhajících opatření a hodnocení výsledků;
 - b) provádění „monitorování zaměřeného na výsledky“ u vybraných opatření, kdy Komise najme externí dodavatele, aby přezkoumali probíhající intervence, což zahrnuje i návštěvy na místě.

- 56** Při přezkumu praktického provádění těchto monitorovacích postupů jsme však zjistili, že ze 14 smluv, které jsme vybrali do vzorku, byla logická matice použita u devíti. V sedmi z těchto devíti případů se matice zaměřila na výstupy (provádění plánovaných činností), nikoli na efekty (účinky těchto činností). Kromě toho jsme zjistili, že neexistují smluvní požadavky na skutečné využití financovaných výstupů (bod 49). Tyto faktory snižují účinnost rámce při určování, zda a do jaké míry opatření skutečně přispělo k vyšší úrovni jaderné bezpečnosti v daném zařízení nebo zemi. Ve zprávách o monitorování zaměřeném na výsledky, které jsme přezkoumali, dodavatelé Komise toto posouzení potvrzují. Tito dodavatelé zároveň tento nedostatek zaměření na efekty do určité míry zmírňují tím, že poskytují hlubší analýzu výsledků dosažených konkrétními opatřeními, která přezkoumali. Monitorování zaměřené na výsledky se však systematicky nevyužívá u všech opatření financovaných z nástroje INSC: ze 14 smluv v našem vzorku prošlo tímto přezkumem pouze pět. Komise proto nemá systém, kterým by komplexně monitorovala efekty své podpory na úrovni opatření, nástroje nebo na národní či regionální úrovni, a kterým by pomocí těchto informací podpořila své rozhodování při koncipování budoucích opatření a posuzování jejich naléhavosti.
- 57** Navzdory neexistenci takového komplexního posouzení jsme však zaznamenali, že v souvislosti s jadernou bezpečností bylo dosaženo hmatatelných výsledků u činnostech financovaných z INSC v našem vzorku, které byly dokončeny, jak je uvedeno ve zprávách o provádění. Výsledky jsou různorodé povahy, ale zahrnují snížení radioaktivity v Černobylu a v lokalitách starých zátěží z těžby uranu ve Střední Asii, kde byly práce dokončeny. Zahrnují také provádění doporučení ze zátěžových testů v Arménii a snížení rizika úniku radioaktivních látek do životního prostředí v případě jaderných havárií spolu s prodloužením povolení k provozu elektrárny do roku 2031.

Tuto zprávu přijal v Lucemburku na svém zasedání dne 27. ledna 2026 senát III, jemuž předsedá členka Účetního dvora Bettina Jakobsenová.

Za Účetní dvůr



Tony Murphy
předseda

Přílohy

Příloha I – O auditu

Jaderná bezpečnost

- 01** Mezinárodní agentura pro atomovou energii¹ a EU² definují jadernou bezpečnost jako dosažení náležitých provozních podmínek, předcházení haváriím a zmírnění jejich následků, s cílem ochránit pracovníky, obyvatelstvo a životní prostředí před nebezpečím nadměrného záření. Základním cílem bezpečnosti je chránit lidi před škodlivými účinky ionizujícího záření. Bezpečnost se týká jaderných zařízení, radioaktivního odpadu a přepravy radioaktivního materiálu³. Jaderná bezpečnost je sice provázaná s jaderným zabezpečením, avšak rozdíl mezi nimi je v tom, že jaderná bezpečnost zahrnuje prevenci, odhalování a reakci na trestné nebo úmyslné neoprávněné činy zahrnující jaderný nebo radioaktivní materiál a související zařízení nebo činnosti.

¹ *IAEA Nuclear Safety and Security Glossary*, s. 139–140.

² Čl. 3 odst. 2 *směrnice Rady 2009/71/Euratom*, kterou se stanoví rámec Společenství pro jadernou bezpečnost jaderných zařízení.

³ *IAEA Nuclear Safety and Security Glossary*, 2022.

- 02** Jaderné technologie se využívají v celé řadě odvětví, například v zemědělství, lékařství a průzkumu vesmíru. Primárním využitím jaderných technologií je však výroba elektřiny a tepla. V roce 2024 pokrývaly dodávky jaderné energie přibližně 4,8 % celosvětové poptávky po energii, která v uvedeném roce dosáhla téměř 650 exajoulů, přičemž v posledním desetiletí neustále rostla⁴. K červenci 2025 bylo prostřednictvím 416 jaderných reaktorů ve 31 zemích k dispozici přibližně 376 elektrických gigawattů (GWe) celkového čistého instalovaného výkonu. Zároveň bylo ve 12 z 27 členských států EU⁵ v provozu 100 jaderných reaktorů s celkovým instalovaným čistým výkonem přibližně 98 GWe⁶. Podle Eurostatu pocházela přibližně pětina (23 %) elektřiny vyrobené v EU v roce 2023 z jaderných elektráren, což je oproti 9 % na celosvětové úrovni⁷ více než dvojnásobek. V prosinci 2023 podepsala skupina 25 zemí (z toho 12 členských států EU) účastnících se 28. zasedání konference smluvních stran Organizace spojených národů (COP) [prohlášení](#) s cílem kapacitu jaderné energie do roku 2050 ztrojnásobit. K tomuto závazku se na 29. zasedání COP v roce 2024 připojilo [dalších šest zemí](#), čímž se jejich celkový počet zvýšil na 31.
- 03** Vzhledem k omezenému počtu nově postavených jaderných reaktorů v posledních letech, zejména v Evropě a Severní Americe, se průměrné stáří reaktorů na celém světě postupem času zvyšuje. K síti bylo před nejméně 31 lety připojeno celkem 278 reaktorů, které tvořily dvě třetiny světové provozní flotily. Patří mezi ně 160 reaktorů, které byly připojeny po dobu nejméně 40 let, přičemž většina z nich se nachází ve Francii, Rusku a Spojených státech (viz [obrázek 1](#)).

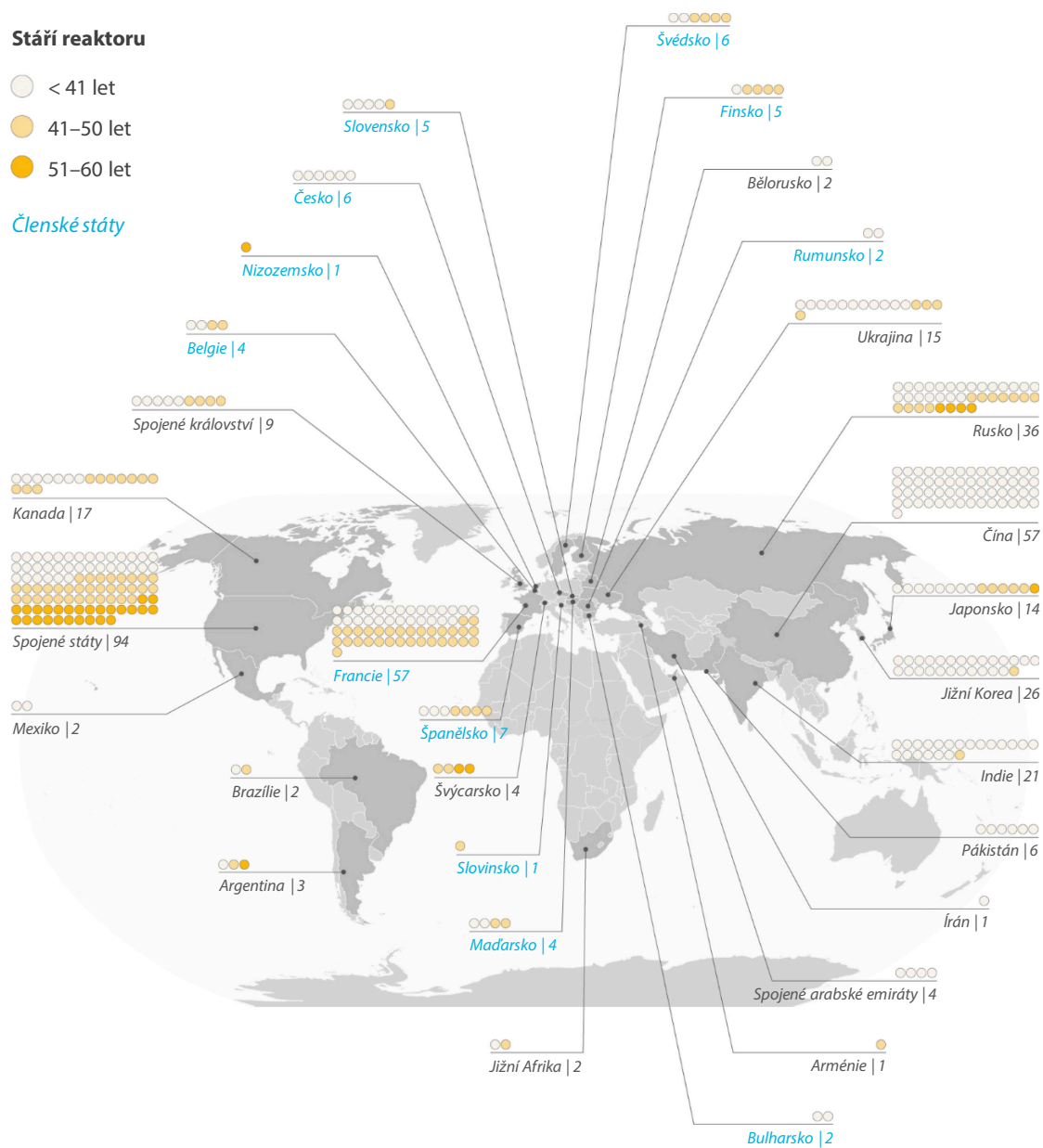
⁴ Mezinárodní energetická agentura, *Global Energy Review 2025*.

⁵ Belgie, Bulharsko, Česká republika, Španělsko, Francie, Maďarsko, Nizozemsko, Rumunsko, Slovinsko, Slovensko, Finsko a Švédsko.

⁶ Databáze *IAEA Power Reactor Information System (PRIS)*, data extrahována v červenci 2025.

⁷ Mezinárodní energetická agentura, *Global Energy Review 2025*.

Obrázek 1 | Počet a stáří reaktorů v provozu na světě



Zdroj: EÚD na základě zdrojů MAAE: *Nuclear Power Reactors in the World, reference data series* (prosinec 2023) a *Power Reactor Information System (PRIS)* (červenec 2025).

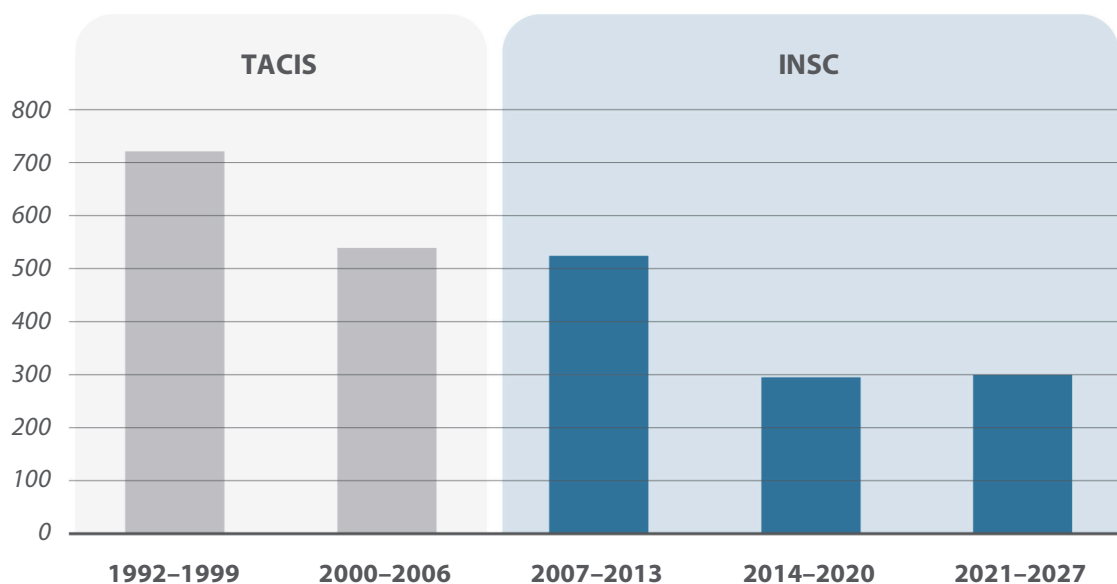
Nástroje EU pro mezinárodní spolupráci v oblasti jaderné bezpečnosti

- 04** Činnost EU v oblasti jaderné bezpečnosti včetně mezinárodní spolupráce vychází ze [Smlouvy o Euratomu](#). Původně ji v roce 1957 podepsala Belgie, Německo, Francie, Itálie, Lucembursko a Nizozemsko. Od té doby se k ní připojily všechny ostatní členské státy EU, a vytvořily tak Evropské společenství pro atomovou energii (Euratom). Euratom má stejné výkonné orgány a členské státy jako EU, přičemž většina opatření založených na Smlouvě o Euratomu je financována z rozpočtu EU. Pro účely této zprávy proto používáme pojmy „EU“ a „Euratom“ ve shodném významu.

Situace v oblasti jaderné bezpečnosti se neustále vyvíjí

- 05** Situace týkající se jaderné bezpečnosti se od počátku spolupráce EU v této oblasti vyvíjela. Havárie Černobyly v roce 1986 a rozpad Sovětského svazu v roce 1991 vyvolaly vážné obavy o bezpečnost jaderných zařízení provozovaných v nově nezávislých státech. Tato situace vedla k zahájení programu technické pomoci pro Společenství nezávislých států (TACIS), na nějž bylo v období 1992–2006 z prostředků EU vyčleněno 1,260 miliard EUR, tj. přibližně 84 milionů EUR ročně. Během tohoto období došlo v zeměpisné oblasti programu TACIS k postupnému zlepšení bezpečnostní situace – zejména k trvalému odstavení reaktorů typu Černobyl ze sovětské éry v Litvě a na Ukrajině a k zahájení programů významné modernizace ostatních typů. To Komisi umožnilo postupně snížit v období 2021–2027 objem nástupnických programů spolupráce na 300 milionů EUR (na přibližně 43 milionů EUR ročně) a zároveň rozšířit zeměpisnou působnost, která je nyní celosvětová. Na [obrázku 2](#) je uveden přehled podpory EU mezinárodní jaderné bezpečnosti ve formě grantů.

Obrázek 2 | Vývoj grantů EU na mezinárodní spolupráci v oblasti jaderné bezpečnosti v rámci TACIS a INSC (v milionech EUR)



Pozn.: na období 2014–2020 byla počáteční dotace z nástroje INSC (225 milionů EUR) doplněna o dalších 70 milionů EUR na financování příspěvku do Fondu pro kryt reaktoru v Černobyli (**rámeček 2**).

Zdroj: Evropská komise.

- 06** Nedávné události, například havárie jaderné elektrárny ve Fukušimě v roce 2011 a ruská útočná válka proti Ukrajině od roku 2022, poukázaly na nová rizika a spolu s objevujícími se novými technologiemi, jako jsou malé modulární reaktory, situaci v oblasti jaderné bezpečnosti dále změnily.

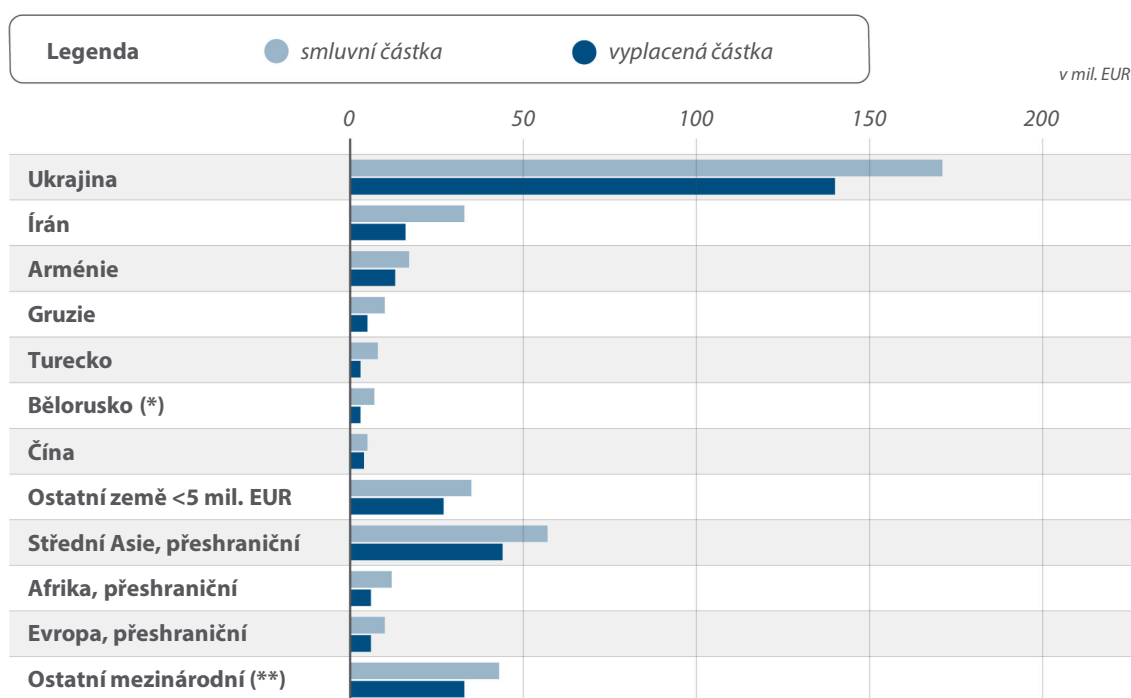
Stávající nástroje financování mezinárodní spolupráce v oblasti jaderné bezpečnosti

- 07** Nařízením Rady (Euratom) 2021/948 byl zřízen Evropský nástroj pro mezinárodní spolupráci v oblasti jaderné bezpečnosti, na který bylo na období 2021–2027 vyčleněno 300 milionů EUR. Navazuje na předchozí [nástroj INSC na období 2014–2020](#) a má stejné cíle, kterými jsou:

- podpora účinné kultury jaderné bezpečnosti a radiční ochrany, uplatňování nejpřísnějších norem jaderné bezpečnosti a radiční ochrany a trvalé zdokonalování jaderné bezpečnosti,
- odpovědné a bezpečné nakládání s vyhořelým palivem a radioaktivním odpadem, vyřazování bývalých jaderných areálů a jaderných zařízení z provozu a jejich sanace,
- zavádění účinných a efektivních záruk na jaderné materiály ve třetích zemích.

- 08** Podpora financovaná EU je často poskytována prostřednictvím dodavatelů, avšak konečnými příjemci spolupráce jsou regulační orgány v partnerských zemích, národní agentury odpovědné za nakládání s radioaktivním odpadem nebo zúčastněné strany [systému evidence a kontroly jaderných materiálů](#). Příjemci spolupráce financované EU mohou být také provozovatelé jaderných elektráren, avšak pouze ve výjimečných případech popsaných v nařízení o INSC⁸.
- 09** Zeměpisná působnost nástroje INSC je celosvětová. Za priority však považuje [kandidátské země na přistoupení k EU](#) a země, na něž se vztahuje [evropská politika sousedství](#). Jeho hlavním cílem je Ukrajina, která v období 2014–2024 čerpala přibližně 170 milionů EUR, tj. 42 % všech smluvních částek (viz [obrázek 3](#)).

Obrázek 3 | Smluvně zajištěné a vyplacené částky v rámci nástroje INSC v období 2014–2024 podle lokalit (v milionech EUR)



Pozn.: (*) Spolupráce v rámci nástroje INSC s Běloruskem byla ukončena v roce 2022 po invazi Ruska na Ukrajinu. (**) „Ostatními mezinárodními“ se rozumí smlouvy zahrnující opatření v oblasti jaderné bezpečnosti bez vymezeného zeměpisného rozsahu.

Zdroj: EÚD na základě smluvních údajů poskytnutých Komisí v červenci 2025.

⁸ Odst. 1 písm. b) přílohy [nařízení o INSC z roku 2014](#), článek 13 [nařízení o nástroji INSC z roku 2021](#).

10 Kromě toho bylo v roce 2013 na základě [rozhodnutí Rady z roku 1977](#), kterým byla Komise zmocněna k tomu, aby za Euratomem sjednávala půjčky za účelem přispění na financování jaderných elektráren, dohodnuto zřízení úvěrového nástroje mezi Euratomem a ukrajinským státem vlastněnou společností Energoatom, která je odpovědná za provoz jaderných elektráren na Ukrajině. V letech 2017–2021 vyplatila Komise jménem Euratomu příjemci půjčky celkem 300 milionů EUR za účelem zlepšení bezpečnosti jeho elektráren. Splácení této půjčky má začít v roce 2027. Tvorba rezerv na tuto půjčku je financovaná z nástroje INSC.

Úlohy a odpovědnost

- 11** Na mezinárodní spolupráci v oblasti jaderné bezpečnosti se podílejí různé útvary EU a Komise. Nejvýznamnější úlohu má GŘ INTPA, které vede roční plánování a každodenní řízení nástroje INSC – v koordinaci s Generálním ředitelstvím pro rozšíření a východní sousedství a Generálním ředitelstvím pro Blízký východ, severní Afriku a Záliv, pokud jde o opatření v těchto zeměpisných oblastech, a technickou podporu jim poskytuje Společné výzkumné středisko. Víceletý orientační program nástroje INSC vede Evropská služba pro vnější činnost (ESVČ) za podpory Komise a po konzultaci s partnerskými zeměmi nebo regiony a také se zástupci [Skupiny evropských dozorných orgánů pro jadernou bezpečnost \(ENSREG\)](#). Jak víceletý orientační program, tak roční akční plány jsou předmětem [přezkumu](#) ze strany zástupců členských států prostřednictvím výboru INSC. Provádění INSC může řídit přímo GŘ INTPA, nebo nepřímo prováděcí partneři pověřeni touto úlohou prostřednictvím dohod o přiznání příspěvku (např. [EBRD](#), [MAAE](#) a [Středisko pro vědu a techniku na Ukrajině](#)), pro provádění konkrétních akcí.
- 12** Vedle nástroje INSC byla půjčka Euratomu Ukrajině původně zřízena a prováděna Generálním ředitelstvím Komise pro hospodářské a finanční záležitosti. Rozhodnutím Komise z roku 2020⁹ však bylo zmocněno Generální ředitelství pro rozpočet, aby se stalo hlavním útvarem odpovědným za výpůjční a úvěrové operace prováděné jménem Euratomu, a tudíž i za dohled nad touto půjčkou.

⁹ C(2020) 796.

13 Generální ředitelství Komise pro energetiku (GŘ ENER) sice nemá při řízení finančních nástrojů EU pro mezinárodní spolupráci v oblasti jaderné bezpečnosti vedoucí úlohu, nicméně koordinuje provádění Smlouvy o Euratomu, podporuje roční plánování GŘ INTPA týkající se nástroje INSC a zapojuje se do dvoustranných dohod s partnerskými zeměmi. Tyto dohody se mimo jiné týkají dobrovolných zátěžových testů v jaderných elektrárnách. Ty jsou podporovány GŘ ENER, prováděny s podporou skupiny ENSREG a jsou způsobilé pro financování z nástroje INSC.

Rozsah a koncepce auditu

14 Jaderná energie zaujímá ve veřejném a politickém programu přední místo – buď proto, že nabízí nízkouhlíkové řešení rostoucí celosvětové poptávky po energii, nebo kvůli obavám o bezpečnost vyvolaným minulými haváriemi a v poslední době útočnou válkou Ruska proti Ukrajině. **Rada nedávno zopakovala**, že bude potřeba nadále podporovat „nejpřísnější normy v oblasti jaderné bezpečnosti, životního prostředí a transparentnosti, a to na regionální úrovni, v bezprostřední blízkosti hranic EU i celosvětově“.

15 EÚD provedl v minulosti důležitou auditní činnost v jaderné oblasti se zaměřením na **jadernou bezpečnost a vyřazování reaktorů z provozu** v členských státech EU. V tomto auditu jsme podrobněji zkoumali, zda Komise účinně posilovala jadernou bezpečnost v zemích, které nejsou členy EU. Konkrétně jsme posuzovali, zda:

- a) Komise společně s ESVČ navrhla a zavedla komplexní strategický rámec pro mezinárodní spolupráci EU v oblasti jaderné bezpečnosti;
- b) Komise řádně odůvodnila přidělování finanční podpory EU na opatření financovaná z nástroje INSC a vyplácení půjčky Euratomu;
- c) opatření v oblasti jaderné bezpečnosti financovaná EU přinesla výstupy včas a v mezích rozpočtu a rovněž hmatatelné a udržitelné výsledky;
- d) Komise zřídila spolehlivý monitorovací systém pro sledování provádění opatření INSC a jejich dopadu.

- 16** Audit se týkal výdajů financovaných nástrojem INSC a smluvně zadaných v období 2014–2020 a 2021–2024. Z nich jsme vybrali vzorek 14 smluv na základě jejich významnosti, přičemž cílem bylo rovněž zachytit různé způsoby řízení, rozsah opatření (týkající se poskytování odborných znalostí a dodávek vybavení souvisejícího s bezpečností, infrastruktury a sanačních prací), stav provádění a zeměpisné oblasti. Seznam smluv zařazených do vzorku, které se týkají opatření v Arménii, Střední Asii, Íránu a na Ukrajině, je uveden v [příloze II](#). Audit se rovněž týkal jediné aktuálně nesplacené půjčky Euratomu Ukrajině (viz bod [10](#)). Audit se nezabýval výdaji EU zaměřenými primárně na jaderné zabezpečení, protože trestné nebo úmyslné činy s sebou nesou samostatnou škálu rizik, kontrolních rámců a samostatných nástrojů financování EU.
- 17** Analyzovali jsme dokumenty Komise a ESVČ týkající se zřízení nástroje INSC, zřízení úvěrového nástroje Euratomu a také dokumentaci ke smlouvám ve vzorku. Vedli jsme pohovory se zaměstnanci Komise a ESVČ, kteří se podíleli na tvorbě programů a řízení nástroje INSC a úvěrového nástroje Euratomu, a také s vybranými prováděcími partnery, vnitrostátními orgány a příjemci. U všech smluv ve vzorku jsme provedli dokumentární přezkumy dokumentace, které jsme doplnili návštěvami na místě v partnerských zemích, kde byla podpora INSC zaměřena na fyzické práce, tj. v Arménii a Uzbekistánu. Vzhledem k pokračující útočné válce Ruska proti Ukrajině jsme naši plánovanou návštěvu opatření nacházejících se na Ukrajině nahradili videokonferencemi s klíčovými zúčastněnými stranami.
- 18** Naše [auditní metodika](#) je v souladu s mezinárodními auditorskými standardy vydanými Mezinárodní organizací nejvyšších kontrolních institucí (INTOSAI).

Příloha II – Seznam smluv ve vzorku

	Druh smlouvy	Povaha hlavní činnosti	Umístění	VFR	● Původní smluvní částka ● Smluvní částka na konci roku 2024	(v mil. EUR)
1	Dohoda o přiznání příspěvku	Práce na infrastruktuře	Ukrajina	2014–2020		30,0 70,0
2	Dohoda o přiznání příspěvku	Práce na infrastruktuře	Ukrajina	2014–2020		19,1 19,1
3	Dohoda o přiznání příspěvku	Sanační práce	Střední Asie: Kyrgyzstán, Tádžikistán, Uzbekistán	2014–2020		16,5 37,0
4	Dohoda o přiznání příspěvku	Sanační práce	Střední Asie: Kyrgyzstán, Tádžikistán, Uzbekistán	2021–2027		10,3 10,3
5	Dohoda o přiznání příspěvku	Sanační práce	Střední Asie: Kyrgyzstán, Tádžikistán, Uzbekistán	2014–2020		3,0 3,0
6	Dohoda o přiznání příspěvku	Vybavení a monitorování	Ukrajina	2021–2027		3,4 3,4
7	Dohoda o přiznání příspěvku	Vybavení	Írán	2014–2020		5,0 5,0
8	Smlouva na dodávky	Vybavení	Írán	2014–2020		6,6 6,6
9	Smlouva o poskytování služeb	Poradenství	Írán	2014–2020		3,9 3,9
10	Smlouva o poskytování služeb	Poradenství	Arménie	2014–2020		4,0 4,0
11	Smlouva o poskytování služeb	Poradenství	Arménie	2014–2020		2,2 2,2
12	Smlouva o poskytování služeb	Poradenství	Arménie	2021–2027		2,0 2,0
13	Smlouva o poskytování služeb	Poradenství	Arménie	2014–2020		1,2 1,8
14	Dohoda o přiznání příspěvku	Sanační práce	Ukrajina	2014–2020		3,5 3,5

Zdroj: EÚD na základě smluvních údajů týkajících se nástroje INSC poskytnutých Komisí, data extrahována 10. července 2025.

Zkratky

Zkratka	Definice/vysvětlení
COP	Konference smluvních stran Organizace spojených národů
EBRD	Evropská banka pro obnovu a rozvoj
ENSREG	Skupina evropských dozorných orgánů pro jadernou bezpečnost
ERA	Konto pro ekologickou sanaci pro Střední Asii
ESVČ	Evropská služba pro vnější činnost
GŘ ECHO	Generální ředitelství pro evropskou civilní ochranu a operace humanitární pomoci
GŘ INTPA	Generální ředitelství pro mezinárodní partnerství
GŘ MENA	Generální ředitelství pro Blízký východ, severní Afriku a Záliv
GŘ RTD	Generální ředitelství pro výzkum a inovace
GŘ ENEST	Generální ředitelství pro rozšíření a východní sousedství
INSC	Nástroj pro spolupráci v oblasti jaderné bezpečnosti (zřízený nařízením Rady (Euratom) č. 237/2014 případně nařízením Rady (Euratom) 2021/948).
JCPOA	Společný komplexní akční plán
MAAE	Mezinárodní agentura pro atomovou energii
TACIS	Technická pomoc pro Společenství nezávislých států

Glosář

Pojem	Definice/vysvětlení
Dohoda o přiznání příspěvku	Dohoda mezi Komisí a organizací provádějící opatření v rámci nepřímého řízení, která prokázala stejnou schopnost spravovat finanční prostředky jako Komise.
Dopad	Širší dlouhodobé důsledky dokončeného projektu nebo programu, jako jsou sociálně-ekonomické přínosy pro obyvatelstvo jako celek.
Efekt	Okamžitá nebo dlouhodobější, zamýšlená nebo nezamýšlená změna způsobená projektem, například výhody vyplývající z lépe vyškolené pracovní síly.
Efektivnost	Optimální vztah mezi použitými zdroji, provedenými činnostmi a dosažením výsledků.
Evropská služba pro vnější činnost	Diplomatická služba EU odpovědná za zahraniční a bezpečnostní politiku.
G7	Skupina G7 je neformální seskupení sedmi zemí (Kanady, Francie, Německa, Itálie, Japonska, Spojeného království a Spojených států) a EU. Její členové se každoročně scházejí na summitu skupiny G7, aby jednali o globálních hospodářských a geopolitických otázkách.
Grant	Obvykle nevratná podpora z rozpočtu EU na náklady, které příjemci skutečně vznikly v souvislosti se způsobilým programem.
Konto pro ekologickou sanaci pro Střední Asii	Fond sdružující více dárců a řízený Evropskou bankou pro obnovu a rozvoj, určený k řešení environmentálních a zdravotních rizik, která vyplývají ze zbytkového toxického a radioaktivního odpadu z uranových dolů ve Střední Asii pocházejících ze sovětské éry.
Malý modulární reaktor	Malé modulární reaktory (SMR) jsou pokročilé jaderné reaktory s výkonem až 300 megawattů elektřiny na jednotku, což představuje přibližně jednu třetinu výrobní kapacity tradičních jaderných reaktorů.
Milník	Průběžný cíl na cestě k dosažení specifického cíle, který má být splněn v předem stanovené lhůtě.
Monitorování	Systematické sledování a kontrola pokroku, částečně pomocí ukazatelů, dosaženého při plnění cíle.
Neplnění	Neplnění závazku, například závazku splatit úvěr v souladu se smluvními podmínkami.
Nepřímé řízení	Způsob plnění rozpočtu EU, při němž Komise svěřuje provádění úkolů jiným subjektům (například zemím mimo EU nebo mezinárodním organizacím).
Program	Prostředek, kterým se obecně prostřednictvím spolufinancovaných projektů uskutečňují cíle určité politiky EU.
Příjemce	Fyzická nebo právnická osoba, která dostává grant nebo půjčku z rozpočtu EU na provádění projektu nebo programu.

Řádné finanční řízení	Řízení zdrojů v souladu se zásadami hospodárnosti, efektivnosti a účinnosti.
Sanace	Veškerá opatření, která mohou být provedena za účelem snížení expozice radiaci v důsledku stávající kontaminace půdních ploch prostřednictvím opatření uplatňovaných na samotnou kontaminaci (zdroj) nebo na cesty ozáření člověka.
Smlouvy založené na poplatcích	Smluvní ujednání, podle nichž jsou služby placeny na základě skutečně odpracované doby.
Studie proveditelnosti	Posouzení, zda je navrhovaná metoda, plán nebo dílo proveditelné nebo přiměřené.
Účinnost	Míra, v níž bylo prostřednictvím provedených činností dosaženo stanovených cílů.
Udržitelnost	Schopnost finančních prostředků EU nadále dosahovat účinků i poté, co již nejsou poskytovány.
Ukazatel	Informace použité k měření nebo posouzení určitého aspektu výkonnosti.
Výkonnost	Vyjadřuje, nakolik opatření, projekt či program financovaný EU splnil své cíle a zhodnotil prostředky.
Výsledek	Bezprostřední účinek projektu či programu po jeho dokončení, například lepší zaměstnatelnost účastníků školení nebo lepší dopravní dostupnost po vybudování nové silnice.
Výstup	To, co bylo pomocí projektu vytvořeno nebo čeho bylo dosaženo, například realizace školení nebo výstavba silnice.

Odpovědi Komise a Evropské služby pro vnější činnost

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

Harmonogram

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

Auditní tým

EÚD ve svých zvláštních zprávách informuje o výsledcích auditů politik a programů EU či tématech z oblasti správy a řízení zaměřených na konkrétní oblasti rozpočtu. Vybírání a koncipuje tyto auditní úkoly tak, aby byl jejich dopad co největší, a zohledňuje přitom rizika pro výkonnost nebo zajištění souladu s předpisy, objem příslušných příjmů či výdajů, očekávaný vývoj, politické zájmy a zájem veřejnosti.

Tento audit výkonnosti provedl auditní senát III, který odpovídá za oblast vnější činnosti, bezpečnosti a práva a jemuž předsedá členka EÚD Bettina Jakobsenová. Audit vedl člen Účetního dvora Marek Opioła a podporu mu poskytovali pracovníci jeho kabinetu a auditní tým. Jazykovou a grafickou podporu zajišťovaly ostatní útvary EÚD.

AUTORSKÁ PRÁVA

© Evropská unie, 2026

Politiku opakovaného použití dokumentů Evropského účetního dvora (EÚD) upravuje [rozhodnutí Evropského účetního dvora 6-2019](#) o politice týkající se veřejně přístupných dat a opakovaném použití dokumentů.

Pokud není uvedeno jinak (například v jednotlivých upozorněních o ochraně autorských práv), je obsah EÚD vlastněný EU předmětem licence [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Opakované použití je tedy obecně povoleno za podmínky, že je uveden zdroj a případné změny jsou označeny. Osoby opakovaně používající obsah EÚD nesmí měnit jeho původní význam či sdělení. EÚD nenese za jakékoli důsledky opakovaného použití odpovědnost.

Pokud konkrétní obsah zobrazuje identifikovatelné fyzické osoby, například na fotografiích zaměstnanců EÚD, nebo zahrnuje díla třetích stran, je nutno získat další povolení.

Je-li takové povolení poskytnuto, ruší a nahrazuje výše uvedené obecné povolení a musí jasně uvádět veškerá omezení týkající se použití.

K použití nebo reprodukci obsahu, který není ve vlastnictví EU, může být nezbytné požádat o svolení přímo držitele autorských práv.

Fotografie na titulní straně: © Fotokon – stock.adobe.com.

Fotografie 1 a 2: © Arménská jaderná elektrárna. Všechna práva vyhrazena.

Fotografie 3 a 6: © Černobylská jaderná elektrárna. Všechna práva vyhrazena.

Fotografie 4: © Ukrajinské Státní vědecké a technické centrum pro jadernou a radiační bezpečnost. Všechna práva vyhrazena.

Programové vybavení nebo dokumenty, na něž se vztahují práva průmyslového vlastnictví, jako patenty, ochranné známky, zapsané (průmyslové) vzory, loga a názvy, jsou z politiky EÚD pro opakované použití vyloučeny.

Internetové stránky orgánů a institucí Evropské unie využívající doménu europa.eu obsahují odkazy na stránky třetích stran. Protože nad jejich obsahem nemá EÚD žádnou kontrolu, doporučujeme seznámit se s jejich vlastními zásadami ochrany soukromí a politikou v oblasti autorských práv.

Použití loga EÚD

Logo EÚD nesmí být použito bez předchozího souhlasu EÚD.

HTML	ISBN 978-92-849-6577-9	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/2133387	QJ-01-26-003-CS-Q
PDF	ISBN 978-92-849-6578-6	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/9341383	QJ-01-26-003-CS-N

JAK CITOVAT

Evropský účetní dvůr, [zvláštní zpráva 08/2026](#) „Mezinárodní spolupráce v oblasti jaderné bezpečnosti – Komise je nadále důležitým globálním hráčem, nemá však komplexní strategii a neprovádí důkladné monitorování“, Úřad pro publikace Evropské unie, 2026.

Prověřovali jsme, zda se Komisi společně s Evropskou službou pro vnější činnost podařilo zvýšit jadernou bezpečnost v zemích mimo EU. Celkově jsme dospěli k závěru, že Komise je v mezinárodní spolupráci v oblasti jaderné bezpečnosti nadále důležitým hráčem, protože pomohla provést širokou škálu opatření, z nichž některé byly rozsáhlé a složité. K dosažení těchto úspěchů však často došlo později a někdy s vyššími náklady, než se původně plánovalo. V některých případech je nadále značným problémem dlouhodobá udržitelnost. Účinnost práce Komise rovněž brzdí neexistence komplexní a aktuální strategie a spolehlivého přiřazování priorit návrhům a rovněž nedostatky v monitorování financovaných opatření. V této zprávě předkládáme doporučení k řešení těchto záležitostí.

Zvláštní zpráva EÚD podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce Smlouvy o fungování EU.



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace
Evropské unie

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUCSEMBURSKO

Tel.: +352 4398-1

Dotazy: eca.europa.eu/cs/contact
Internetová stránka: eca.europa.eu
Sociální síť: @EUauditors