

Współpraca międzynarodowa w dziedzinie bezpieczeństwa jądowego

Komisja pozostaje ważnym graczem na scenie międzynarodowej, ale nie opracowała kompleksowej strategii ani nie prowadzi rzetelnego monitorowania



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Spis treści

Punkty

01-11 | **Najważniejsze informacje o kontroli**

01-06 | Dlaczego Trybunał skontrolował ten obszar?

07-11 | Co ustalił i zaleca Trybunał?

12-57 | **Omówienie uwag Trybunału**

12-24 | **Współpraca międzynarodowa w dziedzinie bezpieczeństwa jądowego jest istotna, ale Komisji brakuje kompleksowego i aktualnego podejścia strategicznego**

13-14 | Współpraca międzynarodowa w dziedzinie bezpieczeństwa jądowego jest istotna ze względu na transgraniczny charakter zagrożeń jądowych

15-24 | Komisja nie dysponuje aktualną, kompleksową strategią, która ukierunkowywałaby prowadzone przez nią działania

25-33 | **Ogólnie rzecz biorąc, wyboru działań dokonuje się w oparciu o jasno określone potrzeby w zakresie bezpieczeństwa jądowego, nie określono jednak wyraźnie priorytetów**

26-28 | Komisja ustanowiła dobrze uzasadniony proces wyboru działań, który opiera się na konkretnych potrzebach w zakresie bezpieczeństwa jądowego

29-30 | Przy wyborze działań wnioskowi nie przyznano punktacji ani nie sklasyfikowano ich zgodnie z wcześniej ustalonymi kryteriami, co zmniejsza przejrzystość całego procesu

31-33 | Od samego początku w niektórych działaniach występowały niedociągnięcia, jeśli chodzi o stopień ich zaawansowania lub niewystarczające wykazanie potrzeby finansowania ze środków UE

34-49 | Wsparcie UE przyczyniło się do realizacji różnorodnych i niekiedy złożonych przedsięwzięć, ale często występowały opóźnienia i w niektórych przypadkach doszło do przekroczenia kosztów, a trwałość produktów była zagrożona

35-37 | UE wspierała realizację szerokiego zakresu działań, w tym dużych i złożonych projektów

38-45 | Działania były często realizowane z opóźnieniem, a w niektórych przypadkach doszło do przekroczenia zaplanowanego budżetu

46-49 | W niektórych przypadkach długoterminowa trwałość wypracowanych rezultatów jest wysoce problematyczna

50-57 | Monitorowanie prowadzone przez Komisję jest pod kilkoma względami niewystarczające

51-54 | W przypadku pożyczki dla Ukrainy Komisja opiera się na pracach monitorujących przeprowadzonych przez podmioty trzecie i nie określiła jasno ról ani obowiązków

55-57 | W większości przypadków monitorowanie koncentruje się na produktach, a nie na rzeczywistej poprawie bezpieczeństwa jądrowego

Załączniki

Załącznik I – O kontroli

Załącznik II – Wykaz umów objętych próbą

Skróty i akronimy

Glosariusz

Odpowiedzi Komisji i Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych

Kalendarium

Zespół kontrolny

Najważniejsze informacje o kontroli

Dlaczego Trybunał skontrolował ten obszar?

- 01** Na całym świecie rośnie zapotrzebowanie na energię, a technologie jądrowe mają coraz większy udział w jej wytwarzaniu – w różnych częściach świata uruchamiane są nowe reaktory jądrowe. Podstawowym zastosowaniem energii jądrowej jest wytwarzanie energii elektrycznej i ciepła. Ponadto technologie jądrowe wykorzystuje się również w medycynie, rolnictwie i badaniach przestrzeni kosmicznej. Rozpowszechnienie tych technologii i niszczycielskie skutki promieniowania w razie awarii sprawiają, że kluczowym wymogiem jest zapewnienie bezpieczeństwa.
- 02** Bezpieczeństwo jądrowe oznacza osiągnięcie odpowiednich warunków eksploatacji, zapobieganie awariom i łagodzenie ich skutków. Dzięki temu chroni się pracowników, ludność i środowisko przed nieprzewidzianymi zagrożeniami wynikającymi z promieniowania. Koncepcja bezpieczeństwa jądrowego odnosi się do bezpieczeństwa obiektów jądrowych, odpadów promieniotwórczych i transportu materiałów promieniotwórczych.
- 03** Odpowiedzialność za bezpieczeństwo jądrowe spoczywa zasadniczo na podmiocie odpowiedzialnym za objekty i działania stwarzające ryzyko związane z promieniowaniem, a nadzór regulacyjny w tej dziedzinie należy do kompetencji krajowych. Awarie takie jak te, które miały miejsce w Czarnobylu w 1986 r. i w Fukushima w 2011 r., zwiększyły jednak obawy dotyczące bezpieczeństwa jądrowego na całym świecie. Opad promieniotwórczy powstały w wyniku tych awarii rozprzestrzenił się ponad granicami państwowymi, niesiony przez wiatry i prądy morskie, a ponadto awarie te miały wpływ na opinię publiczną i rządy oraz obciążły społeczność międzynarodową znacznymi kosztami działań w zakresie remediacji. Ponieważ celem bezpieczeństwa jądrowego jest zapobieganie zagrożeniom dla środowiska w skali międzynarodowej, ma ono cechy globalnego [dobra publicznego](#).

- 04** UE od dawna aktywnie wspiera współpracę międzynarodową w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego, zarówno w obrębie swoich granic, jak i poza nimi. Dzięki dotacjom z Instrumentu Współpracy w dziedzinie Bezpieczeństwa Jądrowego oraz pożyczkom Euratomu wsparto szeroki wachlarz działań, począwszy od kształcenia i szkolenia, a skończywszy na zapewnianiu wiedzy fachowej i dostawach sprzętu związanego z bezpieczeństwem, infrastrukturze oraz pracach w zakresie remediacji. Ostatecznymi odbiorcami wsparcia UE są zazwyczaj organy regulacyjne odpowiedzialne za energetykę jądrową w krajach partnerskich oraz operatorzy obiektów jądrowych lub nieczynnych kopalni uranu. Oprócz pożyczki w wysokości 300 mln euro wypłaconej Ukrainie w latach 2017–2021 w WRF na lata 2014–2020 przewidziano na te formy współpracy dotacje w wysokości około 300 mln euro. Podobną kwotę przewidziano w WRF na lata 2021–2027. Kwoty te były jednak niższe niż w poprzednich okresach.
- 05** W ramach niniejszej kontroli Trybunał zbadał, czy Komisji – w stosownych przypadkach wspólnie z Europejską Służbą Działań Zewnętrznych – udało się poprawić bezpieczeństwo jądrowe w państwach niebędących członkami UE. Trybunał ocenił w szczególności: koncepcję unijnych ram dotyczących współpracy międzynarodowej w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego; przydział wsparcia finansowego UE w latach 2014–2024; produkty i rezultaty wypracowane dzięki finansowanym przez UE działaniom mającym na celu poprawę bezpieczeństwa jądrowego w Armenii, Iranie, Kirgistanie, Tadżykistanie, Ukrainie i Uzbekistanie; monitorowanie prowadzone przez Komisję.
- 06** Trybunał skontrolował ten obszar ze względu na znaczenie bezpieczeństwa jądrowego w kontekście obaw wywołanych wcześniejszymi awariami, a ostatnio agresją Rosji na Ukrainę. Niniejsze sprawozdanie ma zapewnić decydentom politycznym i ogółowi społeczeństwa niezależną ocenę skuteczności międzynarodowej współpracy UE w zakresie bezpieczeństwa jądrowego. Wskazano w nim pewne niedociągnięcia i sformułowano zalecenia dotyczące usprawnień, które mogą okazać się przydatne w procesie legislacyjnym dotyczącym nowego Instrumentu Współpracy w dziedzinie Bezpieczeństwa Jądrowego na lata 2028–2034. Więcej informacji na temat skontrolowanego zagadnienia, zakresu kontroli i podejścia kontrolnego można znaleźć w [załączniku I](#).

Co ustalił i zaleca Trybunał?

- 07** Trybunał stwierdził, że ogólnie rzecz biorąc, Komisja pozostaje ważnym graczem w obszarze współpracy międzynarodowej w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego i udzieliła wsparcia na rzecz szerokiego wachlarza działań, choć w ramach tych działań często odnotowywano opóźnienia, a koszty przekraczały pierwotnie zaplanowane kwoty. Na skuteczność działań Komisji wpływają jednak niekorzystnie brak kompleksowej i aktualnej strategii oraz niedociągnięcia w monitorowaniu finansowanych działań.
- 08** Transgraniczny charakter zagrożeń w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego wyraźnie wskazuje na znaczenie współpracy międzynarodowej w tym obszarze. Od wielu dekad UE wnosi istotny wkład w wysiłki na rzecz poprawy bezpieczeństwa jądrowego na całym świecie. Komisja nie ma jednak obecnie kompleksowej strategii, która wytyczałaby kierunek działań podejmowanych przez nią w tej dziedzinie. Obowiązujące dokumenty programowe koncentrują się na Instrumencie Współpracy Międzynarodowej w dziedzinie Bezpieczeństwa Jądrowego i nie zawierają podobnych wytycznych strategicznych, które odnosiłyby się do innych narzędzi, jakimi dysponuje Komisja, takich jak pożyczki Euratomu. W dokumentach tych nie określono też jasno celów, które Komisja zamierza osiągnąć w dziedzinie energii jądrowej. W obszarze tym zaszły tymczasem na przestrzeni lat istotne zmiany, a podobne cele dotyczące współpracy realizuje także kilka innych zainteresowanych stron (pkt 12–24).



Zalecenie 1

Wzmocnienie strategicznych ram Komisji dotyczących współpracy międzynarodowej w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego

Komisja powinna wzmocnić ramy strategiczne dotyczące współpracy międzynarodowej w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego, opracowując aktualną, kompleksową strategię, która ukierunkuje jej działania w tej dziedzinie. W takiej strategii należałoby wskazać obszary, w których działania UE mogą przynieść największą wartość dodaną, przy uwzględnieniu inicjatyw realizowanych przez inne zainteresowane strony. Należy w niej również wskazać: jakie cele Komisja zamierza osiągnąć (w tym w miarę możliwości określić ilościowo najważniejsze poziomy docelowe); jakie narzędzia zamierza wykorzystać; jakie zainteresowane strony powinny zostać zaangażowane i w jaki sposób powinny one koordynować swoje działania.

Termin realizacji: koniec 2028 r.

09 Trybunał stwierdził, że proces wyboru przez Komisję działań, które miały być finansowane z Instrumentu Współpracy w dziedzinie Bezpieczeństwa Jądrowego, był ogólnie dobrze uzasadniony, ponieważ został ukierunkowany na zaspokojenie ściśle określonych potrzeb w zakresie bezpieczeństwa jądrowego. Ponadto przy wyborze działań korzystano z odpowiedniej wiedzy fachowej w dziedzinie energetyki jądrowej. Trybunał odnotował jednak, że wnioskom o współpracę otrzymanym od krajów partnerskich nie przyznawano punktów ani nie klasyfikowano ich zgodnie z wcześniej określonymi kryteriami. Utrudnia to miarodajne porównanie wniosków, a tym samym uzyskanie pewności, że finansowanie UE zostało przydzielone tym działaniom, które mogły przynieść największą wartość dodaną. W przypadku obiektów jądrowych generujących dochód Trybunał odnotował również brak oceny zdolności beneficjenta do samofinansowania (pkt 25–33).



Zalecenie 2

Udoskonalenie procesu wyboru działań wspierających bezpieczeństwo jądrowe, które mają zostać sfinansowane przez UE

Komisja powinna:

- a) usprawnić proces wyboru wniosków dotyczących działań, które mają zostać zrealizowane w ramach współpracy. Wybór ten powinien opierać się na wcześniej określonych odpowiednich kryteriach, w tym: pilności i wadze zagrożeń w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego, których dotyczą wnioski; wartości dodanej działania UE; stopniu zaawansowania proponowanego działania; prawdopodobnej trwałości rezultatów, które mają zostać wypracowane; kontekstu geopolitycznego, w którym ma zostać udzielone wsparcie. Proces wyboru powinien być należycie udokumentowany;
- b) w przypadku gdy działania dotyczą obiektów jądrowych generujących dochód, takich jak elektrownie, ocenić zdolność beneficjenta do finansowania własnych programów w dziedzinie bezpieczeństwa i rozważyć, czy finansowanie za pomocą pożyczek byłoby odpowiednią alternatywą.

Termin realizacji: koniec 2027 r.

10 Na przestrzeni lat wsparcie UE przyczyniło się do realizacji różnorodnych i niekiedy złożonych przedsięwzięć. Można do nich zaliczyć znaczące osiągnięcia w zakresie remediacji terenów byłej elektrowni jądrowej w Czarnobylu w Ukrainie oraz kilku nieczynnych kopalni uranu w Azji Środkowej. W działaniach skontrolowanych przez Trybunał odnotowywano jednak systematycznie opóźnienia i przekroczenia pierwotnie przewidzianych kosztów. Uwaga ta odnosi się w szczególności do robót budowlanych lub remediacji terenów na dużą skalę. Wprawdzie wzrost kosztów może być częściowo związany ze złożonością i pionierskim charakterem niektórych z tych działań, Trybunał wskazał jednak również jako przyczyny utrzymujące się luki w finansowaniu i brak zachęt do osiągania lepszych wyników. W niektórych przypadkach zagrożona jest długoterminowa trwałość efektów tych działań (pkt 34–49).



Zalecenie 3

Zmniejszenie ryzyka opóźnień i przekroczeń kosztów w działaniach realizowanych w ramach współpracy międzynarodowej w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego

Komisja powinna od samego początku stwarzać warunki zmniejszające do minimum ryzyko opóźnień i przekroczeń kosztów w trakcie realizacji działań. W szczególności Komisja powinna zagwarantować, że:

- a) koszty, w tym wszelkie koszty zarządzania, będą szacowane z góry (np. w ramach studiów wykonalności opartych na najdokładniejszych dostępnych informacjach);
- b) w przypadku mechanizmów finansowania z udziałem wielu darczyńców – przed podjęciem decyzji o ewentualnym sfinansowaniu określonego działania zostaną wzięte pod uwagę między innymi szacowane koszty i złożenie wystarczających zobowiązań ze strony innych darczyńców;
- c) w przypadku projektów wdrażanych w trybie zarządzania pośredniego – postanowienia umów zawieranych z partnerami wdrażającymi obejmą zachęty do osiągania wyników, tak aby promować wypracowywanie produktów w terminie i zgodnie z założonym budżetem.

Termin realizacji: koniec 2027 r.

- 11** Komisja nie monitorowała w wystarczającym stopniu niektórych aspektów realizacji działań. Dotyczy to w szczególności kwoty 300 mln euro pożyczonej na sfinansowanie zakrojonego na szeroką skalę programu poprawy bezpieczeństwa, który jest realizowany przez operatora elektrowni jądrowych w Ukrainie. Komisja wypłaciła pożyczkę bez upewnienia się, że fundusze będą przeznaczone wyłącznie na sfinansowanie wydatków związanych z programem poniesionych i pokrytych przez pożyczkobiorcę. Nie zatwierdziła też formalnie szeregu zmian wprowadzonych do programu na przestrzeni lat. Jeśli chodzi o Instrument Współpracy w dziedzinie Bezpieczeństwa Jądrowego, chociaż Komisja ściśle monitoruje jego wdrażanie, Trybunał odnotował niedociągnięcia w zakresie monitorowania wykorzystania produktów sfinansowanych przez UE i faktycznej poprawy bezpieczeństwa jądrowego (pkt 50–57).



Zalecenie 4

Poprawa monitorowania działań w zakresie bezpieczeństwa jądrowego finansowanych przez UE

Komisja powinna poprawić monitorowanie przyszłych działań w zakresie bezpieczeństwa jądrowego finansowanych przez UE:

- a) zbierając informacje na temat faktycznego wykorzystania uzyskanych produktów po zakończeniu realizacji działania oraz w razie potrzeby uzupełniając takie informacje za pomocą wizyt na miejscu;
- b) w przypadku pożyczek Euratomu – wzmacniając mechanizm monitorowania w celu zagwarantowania, że pożyczkobiorca będzie wypełniał kluczowe obowiązki w zakresie należytego zarządzania finansami;
- c) w przypadku dotacji z Instrumentu Współpracy w dziedzinie Bezpieczeństwa Jądrowego – udoskonalając matrycę logiczną przez systematyczne uwzględnianie wskaźników wyniku, które będą zgodne z celami działania i pozwolą zmierzyć wpływ działań na bezpieczeństwo jądrowe.

Termin realizacji: koniec 2028 r.

Omówienie uwag Trybunału

Współpraca międzynarodowa w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego jest istotna, ale Komisji brakuje kompleksowego i aktualnego podejścia strategicznego

- 12** W niniejszej sekcji sprawozdania Trybunał przeanalizował, czy Komisja ustanowiła kompleksowe ramy regulujące jej interwencje w obszarze współpracy międzynarodowej w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego.

Współpraca międzynarodowa w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego jest istotna ze względu na transgraniczny charakter zagrożeń jądrowych

- 13** Odpowiedzialność za bezpieczeństwo jądrowe spoczywa zasadniczo na osobie lub podmiocie odpowiedzialnych za obiekty i działania stwarzające ryzyko związane z promieniowaniem. Regulowanie kwestii związanych z bezpieczeństwem jądrowym i radiacyjnym należy do kompetencji krajowych¹. Awarie takie jak te, które miały miejsce w Czarnobylu w 1986 r. i w Fukushima w 2011 r., zwiększyły jednak obawy dotyczące bezpieczeństwa jądrowego na całym świecie. Opad promieniotwórczy powstały w wyniku tych awarii rozprzestrzenił się ponad granicami państwowymi, niesiony przez wiatry i prądy morskie, a ponadto awarie te miały również wpływ na opinię publiczną i rządy. W szczególności w przypadku katastrofy w Czarnobylu społeczność międzynarodowa została obciążona znacznymi kosztami działań w zakresie remediacji. Bezpieczeństwo jądrowe jest zatem nie tylko kwestią krajową, ale również międzynarodową, co zdecydowanie potwierdza znaczenie współpracy międzynarodowej w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego.
- 14** Jest to szczególnie istotne dla UE, ponieważ w obrębie Unii działa znaczna liczba elektrowni jądrowych, podobnie jak w jej bezpośrednim sąsiedztwie – zwłaszcza na Białorusi, w Rosji, Szwajcarii, Ukrainie i Zjednoczonym Królestwie (zob. [załącznik I](#)). Ponadto w kontekście polityki rozszerzenia UE stara się również promować dostosowanie przepisów ustawowych i wykonawczych krajów kandydujących do [prawa UE i Euratomu](#) („dorobku prawnego”) w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego.

Komisja nie dysponuje aktualną, kompleksową strategią, która ukierunkowywałaby prowadzone przez nią działania

- 15** Działania UE w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego opierają się na [Traktacie Euratom](#). Traktat upoważnia Euratom m.in. do zapewnienia warunków niezbędnych do szybkiego tworzenia i rozwoju przemysłu jądrowego, ustanowienia jednolitych norm bezpieczeństwa, a także nawiązania stosunków z innymi krajami i organizacjami międzynarodowymi mających na celu wspieranie postępów w pokojowym wykorzystaniu energii jądrowej. Daje to Komisji, odpowiedzialnej za wdrażanie Traktatu, szerokie pole do prowadzenia działań w dziedzinie energii jądrowej, zarówno w UE, jak i poza nią.

¹ Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej, „[Fundamental Safety Principles, Safety Fundamentals No SF-1](#)”.

Różne – zarządzane odrębnie – narzędzia interwencji

- 16** Aby wspierać międzynarodowe bezpieczeństwo jądrowe, Komisja wykorzystuje dwa główne narzędzia finansowania, którymi zarządzają dwie różne służby.
- Dotacje finansowane z budżetu UE w celu wsparcia zainteresowanych stron z sektora jądrowego w państwach trzecich: ta forma wsparcia obowiązuje od 1992 r. i obecnie nosi nazwę „Europejski Instrument Współpracy Międzynarodowej w dziedzinie Bezpieczeństwa Jądrowego” (instrument INSC). Instrumentem zarządza Dyrekcja Generalna ds. Partnerstw Międzynarodowych (DG INTPA). W okresie 2021–2027 na rzecz Instrumentu przyznano 300 mln euro (zob. również [załącznik I](#)).
 - Pożyczki Euratomu na finansowanie projektów w zakresie bezpieczeństwa i efektywności realizowanych w elektrowniach jądrowych: narzędzie to, stworzone w 1977 r. w celu wspierania projektów w ramach Euratomu, od 1994 r. było dostępne dla wybranych państw spoza UE (obecnie Armenia, Rosja i Ukraina, w ramach różnych etapów rozszerzenia UE). Narzędzie jest obecnie uruchomione w przypadku pożyczki dla Ukrainy w wysokości 300 mln euro, którą zarządza Dyrekcja Generalna ds. Budżetu Komisji Europejskiej.
- 17** Cele wspomnianych wyżej dwóch narzędzi stosowanych przez Komisję, ukierunkowanych na poprawę bezpieczeństwa obiektów jądrowych, są częściowo zbieżne. Występują jednak między nimi jednocześnie istotne różnice, ponieważ pożyczki dla operatorów elektrowni mogą również zwiększać efektywność elektrowni – a w konsekwencji ich wydajność i konkurencyjność. Jest to wynik, który nie wchodzi w zakres Instrumentu, a w poszczególnych edycjach Instrumentu wyraźnie ograniczono wsparcie na rzecz operatorów: w okresie 2014–2020 w [rozporządzeniu](#) wyłączono z zakresu wsparcia dostawy sprzętu, natomiast w [rozporządzeniu](#) dotyczącym okresu 2021–2027 ograniczono wsparcie na rzecz operatorów do wyjątkowych przypadków, ściśle związanych z wdrożeniem [testów wytrzymałościowych](#) po awarii w Fukushima i realizacją ewentualnych wynikających z nich zaleceń. Trybunał zaobserwował, że w przypadku Armenii Komisja nie przyjęła kompleksowego i spójnego podejścia do korzystania z dostępnych instrumentów (zob. [ramka 1](#)).

Ramka 1

Brak kompleksowego i spójnego podejścia do wsparcia elektrowni jądrowej

Armeńska elektrownia jądrowa rozpoczęła działalność w 1976 r., a w 1980 r. została rozbudowana – uruchomiono drugi osobny blok elektrowni. Oba bloki zostały zamknięte w 1989 r. po trzęsieniu ziemi, które miało miejsce rok wcześniej, jako środek zapobiegawczy w razie ponownego wystąpienia podobnego zdarzenia sejsmicznego. Ze względu na brak alternatywnych źródeł dostaw energii w 1995 r. blok 2 został ponownie oddany do eksploatacji i uruchomiony. Obecnie reaktor ma około 45 lat i nadal dostarcza do 35% energii elektrycznej wytwarzanej w tym kraju w ujęciu rocznym.

UE stale wspiera elektrownię od 1996 r., głównie przez zapewnianie wiedzy fachowej i sprzętu mającego na celu poprawę bezpieczeństwa. Przeszły projekt i starzenie się reaktora pochodzącego jeszcze z czasów sowieckich skłoniły jednak Komisję do stwierdzenia już w 2008 r., że nie da się go zmodernizować tak, aby całkowicie spełniał międzynarodowe normy bezpieczeństwa. Komisja dążyła więc do jak najszybszego zamknięcia i likwidacji reaktora, a jednocześnie uznawała potrzebę dalszego finansowania najpilniejszych krótkoterminowych działań naprawczych².

Trybunał zwraca jednak uwagę na brak kompleksowego podejścia do likwidacji elektrowni jądrowej. Pomimo że Komisja dąży ostatecznie do zamknięcia reaktora, w latach 2014–2024 przekazała ona ponad 15 mln euro na rzecz elektrowni lub organu regulacyjnego z zamiarem dalszej poprawy bezpieczeństwa, a nawet wielokrotnego przedłużania okresu eksploatacji bloku 2 – ostatnio do 2031 r. Było to sprzeczne z deklarowanym przez Komisję celem zamknięcia tego bloku, nawet jeśli zamknięcie bloku zależy od suwerennej decyzji Armenii. W niektórych przypadkach Komisja działała nawet wbrew ograniczeniom nałożonym w obowiązującym w tamtym czasie rozporządzeniu w sprawie Instrumentu – np. zapewniając *de facto* dostawy sprzętu do elektrowni. Uwaga ta odnosi się w szczególności do mobilnych agregatów prądotwórczych z silnikiem Diesla, które chociaż zostały formalnie zamówione przez armeński organ regulacyjny do spraw energii jądrowej i stanowiły jego własność, w rzeczywistości zostały zaprojektowane i zainstalowane specjalnie w celu utrzymania systemów bezpieczeństwa elektrowni stosowanych w razie wystąpienia określonych incydentów. Chociaż Armenia kwalifikuje się do otrzymania pożyczek Euratomu, które z kolei umożliwiają finansowanie zakupu sprzętu przez operatorów elektrowni jądrowych, do tej pory nie skorzystała z nich do tego celu.

² Komunikat Komisji pt. „Bezpieczeństwo jądrowe oraz ochrona materiałów i instalacji jądrowych jako problem międzynarodowy”, COM(2008) 312.

Zdjęcie 1 – Armeńska elektrownia jądrowa



Źródło: armeńska elektrownia jądrowa.

Rys. 2 – Sprzęt finansowany przez UE – awaryjne mobilne generatory prądowtórce z silnikiem Diesla przeznaczone dla armeńskiej elektrowni jądrowej



Źródło: armeńska elektrownia jądrowa.

18 Trzecim narzędziem finansowania, jakim dysponuje Komisja, jest Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – „Globalny wymiar Europy”. Budżet Instrumentu wynosi 79,5 mld euro i jest on zarządzany wspólnie przez kilka służb Komisji. Instrument ustanowiono na okres 2021–2027, łącząc kilka instrumentów działań zewnętrznych, które w poprzednich okresach budżetowych funkcjonowały odrębnie. Do tej pory był on wykorzystywany do finansowania działań w dziedzinie bezpieczeństwa, przede wszystkim w ramach programu tematycznego dotyczącego pokoju, stabilności i zapobiegania konfliktom, natomiast w zakres Instrumentu wchodzi pewne działania w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego (niektóre podobne do działań w ramach instrumentu INSC, w szczególności kształcenie, szkolenie i zabezpieczenia).

Równoległe inicjatywy w dziedzinie współpracy prowadzone przez kluczowe podmioty międzynarodowe

19 Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej (MAEA) Organizacji Narodów Zjednoczonych została utworzona w 1957 r. Zgodnie ze stanem na 2025 r. liczy ona 180 państw członkowskich (w tym wszystkie 27 państw członkowskich UE). [Statut Agencji](#) dotyczy szerokiego zakresu działań mających na celu wspieranie bezpiecznego i pokojowego wykorzystania energii jądrowej. Działania te obejmują wymianę informacji naukowych i technicznych, szkolenia naukowców i ekspertów, ustanawianie zabezpieczeń materiałów jądrowych i zarządzanie nimi oraz przyjmowanie norm bezpieczeństwa i wspieranie stosowania tych norm na wniosek państw członkowskich. Działania te pokrywają się z celami instrumentu INSC, a jednocześnie wykraczają poza nie. MAEA otrzymała również specjalne kluczowe uprawnienia, w szczególności na mocy [Układu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej](#), w którym powierzono jej zadania w zakresie weryfikowania zabezpieczeń, a także kilku konwencji związanych z bezpieczeństwem³, na podstawie których państwa sygnatariusze wymieniają między sobą, z Komisją i z MAEA informacje dotyczące bezpieczeństwa.

³ [Konwencja bezpieczeństwa jądrowego oraz Wspólna konwencja bezpieczeństwa w postępowaniu z wypalonym paliwem jądrowym i bezpieczeństwa w postępowaniu z odpadami promieniotwórczymi.](#)

- 20** Aby realizować powierzone jej zadania, MAEA dysponuje zasobami, które znacznie przewyższają zasoby unijnego instrumentu INSC. Z całkowitego budżetu w wysokości około 757 mln euro na 2025 r. MAEA przeznaczyła 43 mln euro na bezpieczeństwo jądrowe i jądrowe bezpieczeństwo fizyczne (w ramach swojego zwykłego budżetu) oraz około 128 mln euro na swój program współpracy technicznej. Program ten jest głównym narzędziem MAEA służącym jej do transferu technologii jądrowej w państwach członkowskich, w tym pomocy na rzecz poprawy bezpieczeństwa radiacyjnego i jądrowego bezpieczeństwa fizycznego na całym świecie. Oferuje państwom członkowskim – na zasadzie dobrowolności – szeroki zakres ocen i usług doradczych. W latach 2014–2024 z unijnego instrumentu INSC przekazano do budżetu MAEA około 30 mln euro, czyli około 7% całkowitego przydziału środków w ramach instrumentu INSC w tym okresie.
- 21** Oprócz programu współpracy technicznej MAEA istnieją również inne inicjatywy o celach podobnych do celów unijnego instrumentu INSC. Między innymi kilka państw członkowskich UE w ramach stosunków dwustronnych, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOR), Stany Zjednoczone, Norwegia i Rosja również finansowały inicjatywy w zakresie bezpieczeństwa jądrowego, które służą realizacji lub dotyczą tych samych celów co działania finansowane w ramach instrumentu INSC. W czerwcu 2025 r. także Bank Światowy ogłosił zamiar wspierania bezpiecznego, pewnego i odpowiedzialnego wykorzystania energii jądrowej w krajach rozwijających się.

22 Dzięki zarządzaniu własnym instrumentem szczególnym Komisja może zachować niezależność i elastyczność przy wyborze priorytetów. Niemniej ze względu na znaczne podobieństwa między szczegółowymi celami instrumentu INSC a niektórymi inicjatywami realizowanymi przez inne zainteresowane strony przydatne dla Komisji byłoby przeprowadzenie oceny – na szczeblu strategicznym – tych obszarów, w których interwencja UE może mieć największe oddziaływanie po uwzględnieniu wspomnianych inicjatyw. Od 2008 r. Rada zwracała uwagę na ryzyko pokrywania się działań mających te same cele⁴. Kwestia ta została też poruszona wprost w art. 6 [rozporządzenia w sprawie instrumentu INSC](#) i jest regularnie omawiana przez poszczególne państwa członkowskie na corocznych posiedzeniach komitetu INSC oraz przez samą Komisję w jej dokumentach dotyczących działań w ramach instrumentu INSC. Pomimo pokrywających się celów Trybunał nie wykrył żadnych przypadków podwójnego finansowania (tj. dwukrotnego sfinansowania tego samego działania) w ramach skontrolowanych umów. Ryzyko podwójnego finansowania udało się ograniczyć dzięki regularnym spotkaniom między Komisją a MAEA organizowanym zgodnie z podpisanym przez nie protokołem ustaleń oraz ustanowieniu platform współpracy darczyńców na szczeblu krajowym lub regionalnym (np. Armenia, Azja Środkowa, Ukraina).

Luki we wcześniejszych dokumentach strategicznych

23 [Komunikat Komisji z 2008 r. pt. „Bezpieczeństwo jądrowe oraz ochrona materiałów i instalacji jądrowych jako problem międzynarodowy”](#), a także strategia z 2014 r. i [wieloletni program indykacyjny na 2021 r.](#) przyjęte przez Komisję zawierają elementy odnoszące się do długoterminowych perspektyw współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego. Dokumenty te są jednak częściowo nieaktualne lub koncentrują się wyłącznie na instrumencie INSC i nie proponują całościowego podejścia do współpracy międzynarodowej w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego, które obejmowałoby wszystkie instrumenty dostępne Komisji. Jeśli chodzi o strategię z 2014 r. i program z 2021 r., kontrolerzy odnotowali również, że w niewystarczającym stopniu określono – na podstawie oceny potrzeb w zakresie bezpieczeństwa – obszary, w których interwencja UE mogłaby wnieść największą wartość dodaną względem innych realizowanych inicjatyw krajowych lub międzynarodowych.

⁴ [Konkluzje Rady w sprawie pomocy państwom trzecim w zakresie bezpieczeństwa jądrowego i jądrowego bezpieczeństwa fizycznego, grudzień 2008 r.](#)

24 Trybunał zwraca w związku z tym uwagę na brak aktualnej, kompleksowej strategii dotyczącej współpracy międzynarodowej w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego. Taka strategia – mająca oparcie w uprawnieniach przyznanych UE na mocy Traktatu Euratom – stałaby się dokumentem odniesienia, jeśli chodzi o: wartość dodaną wnoszoną przez działania UE; cele, które Komisja zamierza osiągnąć; narzędzia, które zamierza wykorzystać; zainteresowane strony, które należy zaangażować; sposób, w jaki te zaangażowane strony powinny koordynować swoje działania. Brak takiej strategii – czy to samodzielnej, czy też zintegrowanej z szerszą strategią współpracy w dziedzinie jądrowej – jest istotny w kontekście zmieniającej się sytuacji w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego (zob. [załącznik I](#)), dostępności różnych narzędzi interwencji oraz inicjatyw dotyczących współpracy realizowanych równoległe przez inne podmioty międzynarodowe. Brak ten zmniejsza przejrzystość co do tego, co UE stara się osiągnąć swoimi działaniami, i utrudnia skoordynowanie wdrażania wszystkich dostępnych instrumentów.

Ogólnie rzecz biorąc, wyboru działań dokonuje się w oparciu o jasno określone potrzeby w zakresie bezpieczeństwa jądrowego, nie określono jednak wyraźnie priorytetów

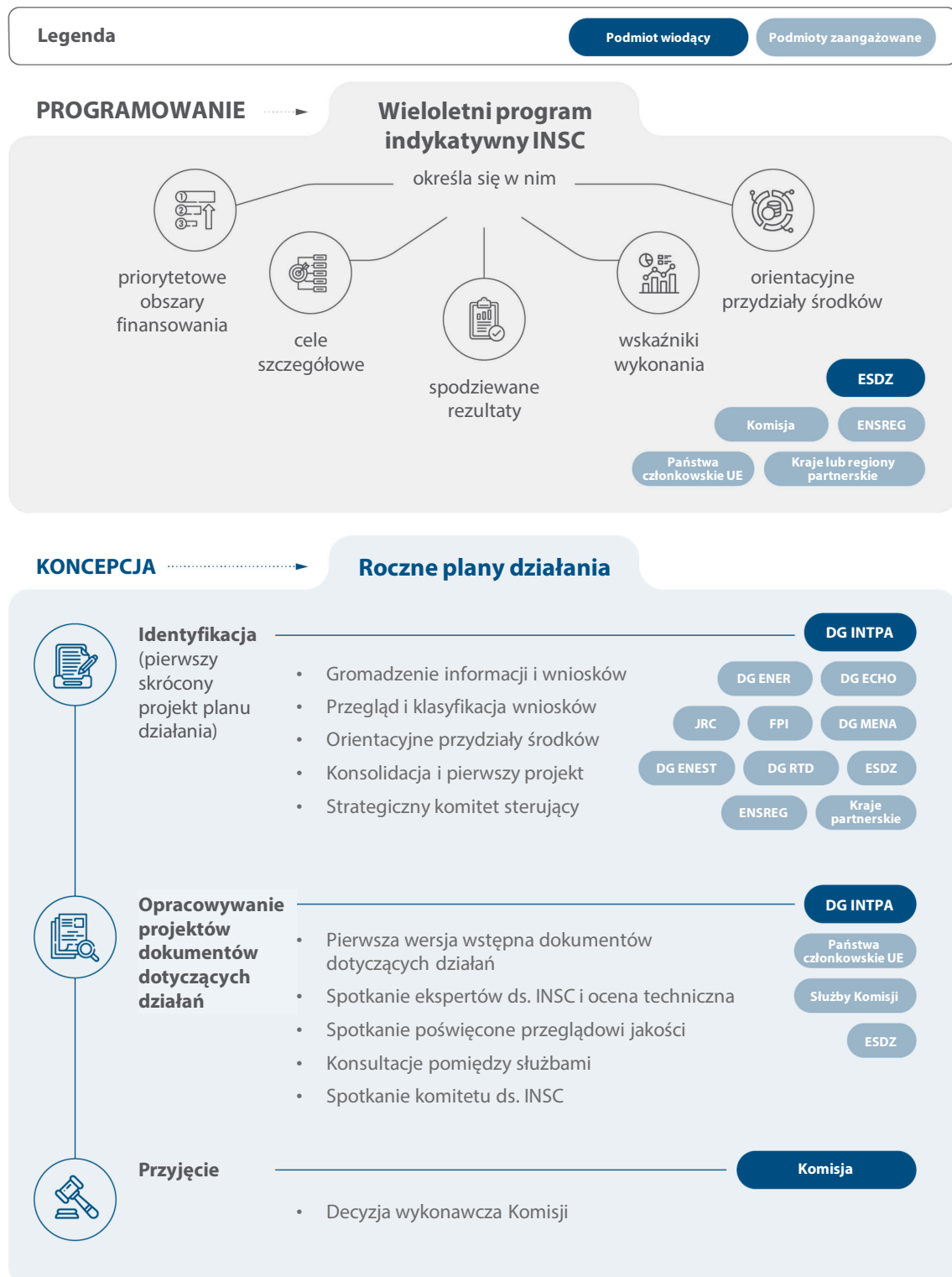
25 W niniejszej sekcji sprawozdania Trybunał przeanalizował proces wyboru przez Komisję działań, które mają zostać sfinansowane z instrumentu INSC, aby ustalić, czy był on rzetelny i doprowadził do wyboru najbardziej odpowiednich wniosków.

Komisja ustanowiła dobrze uzasadniony proces wyboru działań, który opiera się na konkretnych potrzebach w zakresie bezpieczeństwa jądrowego

26 W przypadku instrumentu INSC działania, które mają być finansowane, są opisane w rocznym planie działania, formalnie przyjętym specjalną decyzją wykonawczą Komisji⁵. Przyjęcie takiego planu jest – podobnie jak w przypadku innych instrumentów współpracy międzynarodowej zarządzanych przez Komisję – kulminacją procesu składającego się z kilku etapów ([rys. 1](#)).

⁵ Art. 7 [rozporządzenia Rady \(Euratom\) 2021/948](#) w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Współpracy Międzynarodowej w dziedzinie Bezpieczeństwa Jądrowego (rozporządzenia w sprawie instrumentu INSC z 2021 r.).

Rys. 1 | Główne etapy przyjmowania rocznego planu działania



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie przepisów dotyczących instrumentu INSC i procedur DG INTPA.

- 27** Zgodnie z obowiązującymi przepisami dotyczącymi instrumentu INSC⁶ wieloletnie programy indykatywne zostały przygotowane przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych (ESDZ) w ścisłej współpracy z Komisją. Następnie Komisja formalnie je przyjęła – w 2014, 2017 i 2021 r. Na podstawie tych programów, ale także w oparciu o informacje nieprzerwanie gromadzone od szeregu zainteresowanych stron Komisja opracowała plany działania, które co roku podlegały formalnej procedurze przeglądu i przyjęcia.
- 28** W ramach całego procesu wyboru wniosków z krajów partnerskich wykorzystano techniczną wiedzę fachową dostępną w Komisji (w szczególności w ramach [Wspólnego Centrum Badawczego](#) i Dyrekcji Generalnej ds. Energii, a także DG INTPA) oraz pochodzącą ze źródeł zewnętrznych (w szczególności od przedstawicieli poszczególnych państw członkowskich UE). Skorzystano również z wkładu geopolitycznego ESDZ i konsultacji z innymi służbami Komisji. Ogólnie rzecz biorąc, proces wdrożony przez Komisję zapewnił solidne podstawy do wyboru odpowiednich działań służących zaspokojeniu szczególnych potrzeb w zakresie bezpieczeństwa jądrowego występujących w krajach partnerskich. Niezależnie od tej pozytywnej oceny Trybunał wykrył szereg niedociągnięć opisanych w pkt [29–33](#) poniżej.

Przy wyborze działań wnioskom nie przyznano punktacji ani nie sklasyfikowano ich zgodnie z wcześniej ustalonymi kryteriami, co zmniejsza przejrzystość całego procesu

- 29** Pomimo ogólnej rzetelności procesu wyboru działań Trybunał odnotował, że nie dochowano wystarczających rygorów na początkowych etapach procesu, aż do wstępnego ustalenia priorytetów i sporządzenia pierwszego projektu planów działania (zob. [rys. 1](#)). W szczególności kontrolerzy zauważyli, że wnioski dotyczące działań nie otrzymały formalnej punktacji i nie zostały sklasyfikowane według wcześniej ustalonych kryteriów, tak aby zagwarantować, że finansowanie UE zostanie przeznaczony na zaawansowane działania o największej wartości dodanej. Wprawdzie przeglądy przeprowadzone przez DG INTPA obejmowały kilka istotnych czynników – na przykład pilny charakter, stopień zaawansowania lub komplementarność – analiza ta nie była jednak systematycznie dokumentowana w sposób, który umożliwiłby miarodajne i przejrzyste porównanie różnych wniosków.

⁶ Art. 12 [rozporządzenia Rady \(Euratom\) nr 237/2014](#) ustanawiającego Instrument Współpracy w dziedzinie Bezpieczeństwa Jądrowego (rozporządzenia w sprawie instrumentu INSC z 2014 r.); art. 17 [rozporządzenia w sprawie instrumentu INSC z 2021 r.](#); art. 9 [decyzji Rady 2010/427/UE](#) określającej organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych.

30 Współpraca międzynarodowa w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego jest częścią szerszych wysiłków na rzecz ochrony i promowania wartości i interesów UE na całym świecie⁷, z czego wynika, że wiele względów geopolitycznych może również wpływać na potrzebę i wyniki działań sfinansowanych ze środków instrumentu INSC. Brak formalnego wyważenia różnych kryteriów wyboru zwiększa jednak swobodę decyzyjną Komisji w zakresie wyboru działań i zmniejsza przejrzystość całego procesu. W niektórych przypadkach – zwłaszcza w odniesieniu do Azji Środkowej i Iranu – zgromadzone przez Trybunał dowody wskazują, że skontrolowane działania w ramach instrumentu INSC wybrano głównie ze względów geopolitycznych, a nie z powodu ryzyka związanego z bezpieczeństwem jądrowym, które uznano by za wystarczająco istotne, aby uzasadnić wybór tych konkretnych działań, a nie konkurencyjnych wniosków z krajów objętych europejską polityką sąsiedztwa.

⁷ Motyw 1 rozporządzenia w sprawie instrumentu INSC z 2021 r.

Od samego początku w niektórych działaniach występowały niedociągnięcia, jeśli chodzi o stopień ich zaawansowania lub niewystarczające wykazanie potrzeby finansowania ze środków UE

- 31** Trybunał odnotował, że w niektórych przypadkach skontrolowane przez niego działania w ramach instrumentu INSC zostały wybrane i uruchomione, pomimo że od samego początku stwierdzono problemy i niedociągnięcia w zakresie stopnia zaawansowania.
- a) Działania mające na celu poprawę bezpieczeństwa jądrowego i zabezpieczeń materiałów jądrowych w Iranie opierały się na [Wspólnym kompleksowym planie działania](#) (JCPoA) z 2015 r., który został [zatwierdzony](#) przez Radę Bezpieczeństwa ONZ. Wycofanie się Stanów Zjednoczonych z tego porozumienia w 2018 r. i dodatkowo stopniowe niewywiązywanie się przez Iran – począwszy od 2019 r. – ze zobowiązań podjętych w ramach JCPoA miało istotny wpływ na kluczowe warunki pomyślnego zakończenia działań prowadzonych w ramach instrumentu INSC przez UE. W tym kontekście Trybunał odnotował szereg ostrzeżeń wydanych przez MAEA dotyczących jej zdolności do zagwarantowania, że irański program jądrowy będzie miał wyłącznie pokojowy charakter⁸. Zgodnie z konkluzjami Rady z [2019 r.](#) i [2022 r.](#) Komisja utrzymała zaangażowanie UE na rzecz realizacji JCPoA – podpisała w grudniu 2021 r. i grudniu 2023 r. nowe umowy w ramach instrumentu INSC o łącznej wartości 11,6 mln euro. Zawarcie stosownych umów zajęło dużo czasu (odpowiednio 16 miesięcy i 53 miesiące po podjęciu przez Komisję decyzji w sprawie finansowania), a ponadto od samego początku występowały poważne trudności z realizacją. Były one związane z ograniczeniami w podróżach urzędników UE i Iranu oraz niemożnością dostarczenia sprzętu ze względu na ponowne nałożenie sankcji po wycofaniu się USA. Doprowadziło to do znacznego spowolnienia realizacji działań.
- b) Jeśli chodzi o remediację nieczynnych kopalni uranu w Azji Środkowej, Komisja wniosła w 2015 r. początkowy wkład w wysokości 16,45 mln euro pomimo braku studiów wykonalności (które stały się dostępne dopiero na późniejszym etapie), braku szczegółowych informacji na temat ogólnego harmonogramu i kosztów działań w zakresie remediacji, które Komisja zamierzała wspierać, bądź braku jakichkolwiek zobowiązań ze strony międzynarodowych darczyńców innych niż UE. Wszystkie te elementy doprowadziły do późniejszych opóźnień w realizacji.

⁸ Oświadczenia MAEA na temat zabezpieczeń z [2021 r.](#) i [2022 r.](#)

c) W przypadku Armenii w działaniach Komisji w szerokim zakresie korzystano z umów opartych na stawkach godzinowych, w ramach których zatrudniano ekspertów i udostępniano ich usługi ostatecznym odbiorcom, w większości przypadków bez wcześniejszego dokładnego określenia oczekiwanych produktów. Zamiast tego produkty określano w momencie podjęcia działań i modyfikowano w trakcie realizacji. W tych przypadkach ryzyko związane z nieosiągnięciem oczekiwanych produktów pozostało w gestii Komisji, a w przypadku dwóch z czterech umów zakontraktowano dodatkowe prace w ramach umów następczych. Podobną sytuację kontrolerzy odnotowali również w przypadku jednej umowy o przyznanie wkładu dotyczącej prac w zakresie remediacji realizowanych na Ukrainie.

32 Jeśli chodzi o wsparcie na rzecz armeńskiej elektrowni jądrowej, będącej obiektem generującym dochód, proces wyboru przez Komisję nie obejmował analizy zdolności beneficjenta do samodzielnego sfinansowania własnych programów poprawy bezpieczeństwa, które zgodnie z normami międzynarodowymi⁹ leżą przede wszystkim w gestii operatora obiektu jądrowego.

33 W przypadku wsparcia na rzecz remediacji i gospodarowania wypalonym paliwem jądrowym w byłej elektrowni jądrowej w Czarnobylu w Ukrainie Trybunał odnotował, że Komisja zdecydowała się – po konsultacjach na wysokim szczeblu z przedstawicielami zainteresowanych państw członkowskich – wnieść wkład wykraczający poza dotychczasowy podział obciążeń między państwami grupy G-7 a UE, pierwotnymi promotorami i głównymi darczyńcami w ramach tych działań. W 2015 i 2016 r. wkład wniesiony przez Komisję na rzecz Funduszu Budowy Powłoki Ochronnej w Czarnobylu wyniósł 70 mln euro (42% łącznych wkładów). Wkład ten wyniósłby jedynie 45,6 mln euro, gdyby udział UE pozostał taki sam jak w poprzednim okresie składania zobowiązań (27,6% w 2011 r.). Trybunał odnotował podobną sytuację w odniesieniu do wkładu z 2017 r. na Konto Bezpieczeństwa Jądrowego, z którego sfinansowano między innymi suchy przechowalnik wypalonego paliwa jądrowego w Czarnobylu – wkład Komisji w wysokości 19,1 mln euro stanowił 39% łącznego wkładu G-7 i UE, co oznacza przekroczenie o 5,4 mln euro wcześniejszego udziału UE w obciążeniach. Całkowity wkład europejski (UE, Francja, Niemcy, Włochy i Zjednoczone Królestwo) pozostał na poziomie 65% całości kwoty, co oznacza, że budżet UE częściowo zastąpił dotychczasowe wkłady europejskich członków grupy G-7.

⁹ Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej, „Fundamental Safety Principles, Safety Fundamentals No SF-1”.

Wsparcie UE przyczyniło się do realizacji różnorodnych i niekiedy złożonych przedsięwzięć, ale często występowały opóźnienia i w niektórych przypadkach doszło do przekroczenia kosztów, a trwałość produktów była zagrożona

- 34** W niniejszej sekcji sprawozdania Trybunał przeanalizował, czy w ramach działań w zakresie bezpieczeństwa jądrowego finansowanych przez UE wypracowano zaplanowane produkty w terminie i zgodnie z budżetem. Kontrolerzy zbadali również, czy w stosownych umowach wzięto pod uwagę długoterminową trwałość wypracowanych produktów, i w odpowiednich przypadkach wskazali konkretne zagrożenia w tym zakresie.

UE wspierała realizację szerokiego zakresu działań, w tym dużych i złożonych projektów

- 35** W latach 2014–2024 w ramach instrumentu INSC sfinansowano 173 umowy obejmujące działania w 20 krajach partnerskich i siedmiu regionach wielonarodowych. Skala i charakter takich działań były zróżnicowane i obejmowały: kształcenie i szkolenie, zapewnienie zainteresowanym stronom wiedzy fachowej w zakresie opracowywania i przeglądu konkretnych dokumentów dotyczących bezpieczeństwa, a także dostawy sprzętu związanego z bezpieczeństwem, infrastrukturę i prace w zakresie remediacji. Ostatecznymi odbiorcami tego wsparcia UE były zazwyczaj organy regulacyjne odpowiedzialne za energetykę jądrową w krajach partnerskich oraz operatorzy obiektów jądrowych lub nieczynnych kopalni uranu. W [załączniku II](#) przedstawiono szczegółowe informacje na temat umów objętych próbą Trybunału.
- 36** Spośród 14 skontrolowanych umów w momencie przeprowadzania kontroli pięć było w pełni zamkniętych, a w ramach dwóch innych zasadniczo zakończono pierwotnie zaplanowane działania. Ocena tych siedmiu umów przeprowadzona przez kontrolerów przyniosła niejednoznaczne wyniki: w pięciu przypadkach wypracowano planowane produkty; w jednym uzyskano większość uzgodnionych produktów, ale nie wszystkie; jedna umowa wygasła, choć nie wypracowano żadnego z kluczowych oczekiwanych produktów.

37 UE wsparła realizację kilku zakrojonych na szeroką skalę i złożonych przedsięwzięć. W *ramce 2* omówiono trzy działania, na które przeznaczono największy wkład UE w latach 2014–2024 – około 137 mln euro, czyli 34% łącznego przydziału środków unijnych. Działania te realizowano we współpracy z EBOR, który zarządzał specjalnymi funduszami łączącymi zasoby UE i środki innych darczyńców. Podczas gdy dwa działania w Czarnobylu zostały zakończone, w przypadku rachunku na rzecz remediacji (ERA) w momencie przeprowadzania kontroli wdrażanie było wciąż w toku.

Ramka 2

Działania na dużą skalę finansowane ze środków instrumentu INSC

Zdjęcie 3 – nowa bezpieczna powłoka ochronna w Czarnobylu



Źródło: elektrownia jądrowa w Czarnobylu.

Powłoka ochronna w kształcie półkuli kryje szczątki reaktora nr 4 w Czarnobylu zniszczonego w wyniku katastrofy z 1986 r. Celem powłoki jest ograniczenie ryzyka wynikającego z degradacji i ewentualnego zawalenia się tzw. sarkofagu, który został zbudowany w niebezpiecznych warunkach wkrótce po katastrofie. Budowa nowej powłoki ochronnej – stanowiąca element planu realizacji powłoki ochronnej – została ukończona w 2019 r. Miała ona zapobiec skażeniu promieniotwórczymu środowiska i umożliwić rozbiórkę starej konstrukcji znajdującej się wewnątrz powłoki. Całkowity wkład UE w okresie objętym kontrolą wyniósł 70,5 mln euro. Ogólnie rzecz biorąc, prace związane z realizacją planu – w tym stabilizacja starego sarkofagu, budowa nowej powłoki ochronnej i powiązane działania – kosztowały 2,2 mld euro (zob. [rys. 3](#)). Prace te zostały sfinansowane z Funduszu Budowy Powłoki Ochronnej w Czarnobylu, a wkład UE, głównego darczyńcy, wyniósł około 432 mln euro (czyli blisko 20% całkowitych kosztów).

Zdjęcie 4 – suchy przechowalnik wypalonego paliwa w Czarnobylu



Źródło: Państwowy Ośrodek Naukowo-Techniczny ds. Bezpieczeństwa Jądrowego i Radiacyjnego (SSTC NRS).

Obiekt ten umożliwia składowanie wypalonego paliwa jądrowego z eksploatacji bloków nr 1–3 elektrowni jądrowej w Czarnobylu, z których ostatni został zamknięty w 2000 r. Suchy przechowalnik na 21 000 kaset wypalonego paliwa jądrowego ma ograniczyć ryzyko wycieków wody i awarii układu chłodzenia związanych z obecnie użytkowanym mokrym przechowalnikiem paliwa jądrowego. Budowę nowego obiektu zakończono w 2021 r. Od tego czasu stopniowo przenosi się tam kasety wypalonego paliwa jądrowego umieszczone w cylindrycznych pojemnikach. Całkowity wkład UE w okresie objętym kontrolą wyniósł 19,1 mln euro. Ogólnie rzecz biorąc, od rozpoczęcia projektu w 1996 r. do końca 2024 r. budowa tego obiektu kosztowała 486 mln euro (zob. [rys. 3](#)).

Zdjęcie 5 – remediacja nieczynnych kopalni uranu w Azji Środkowej



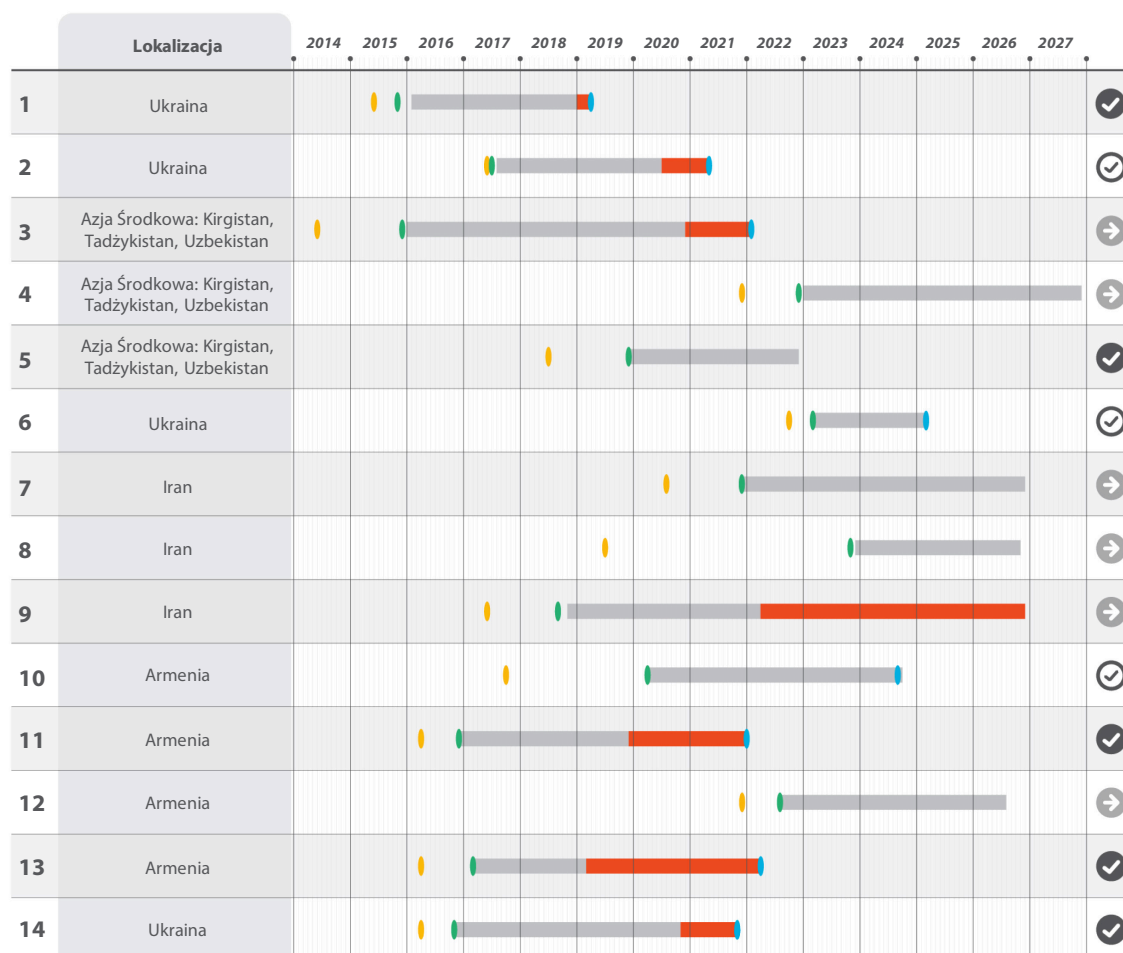
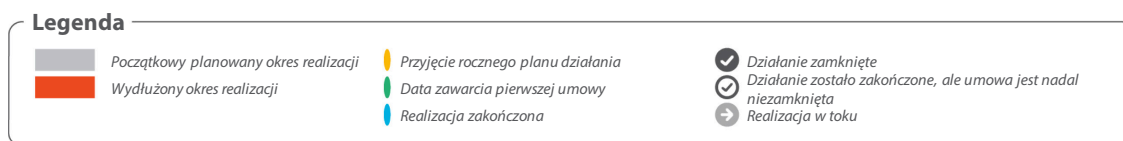
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Ze środków z rachunku na rzecz remediacji współfinansowanego przez UE wspierane są ukierunkowane działania mające na celu oczyszczenie siedmiu najważniejszych nieczynnych kopalni uranu w Kirgistanie, Tadżykistanie i Uzbekistanie. Prace w zakresie remediacji prowadzone są na podstawie studiów wykonalności i ocen oddziaływania na środowisko i obejmują: pokrycie lub ogrodzenie zanieczyszczonych obszarów; zamknięcie szybów górniczych (otworów pionowych) i sztolni (otworów poziomych); przeniesienie lub ustabilizowanie promieniotwórczych stawów osadowych i składowisk odpadów skalnych; zapobieganie erozji oraz rozbiórkę niebezpiecznych zanieczyszczonych konstrukcji. Wsparcie ze środków rachunku na rzecz remediacji ma zmniejszyć narażenie na zanieczyszczoną glebę i wodę i przywrócić dzięki temu bezpieczne warunki życia mieszkańców w gęsto zaludnionej Kotlinie Fergańskiej. Całkowity wkład UE wyniósł 47,2 mln euro. Według stanu na październik 2025 r. działania w zakresie remediacji były wciąż w toku (zob. [rys. 3](#)).

Działania były często realizowane z opóźnieniem, a w niektórych przypadkach doszło do przekroczenia zaplanowanego budżetu

- 38** W przypadku działań objętych próbą Trybunału często odnotowywano opóźnienia w realizacji. Ogólnie rzecz biorąc, spośród 14 zbadanych umów sfinansowanych w ramach instrumentu INSC tylko w dwóch przypadkach uzyskano produkty w terminie przewidzianym w pierwotnych umowach podpisanych przez Komisję (zob. [rys. 2](#)). W zdecydowanej większości przypadków wystąpiły opóźnienia, jeśli chodzi o datę pełnego zakończenia realizacji (siedem umów) albo osiągnięcie pośrednich kamieni milowych w przypadku umów, które w momencie przeprowadzania kontroli były nadal w toku (cztery umowy). Opóźnienia wynosiły od 11 do 48 miesięcy, co w pięciu przypadkach wymagało formalnej zmiany okresu obowiązywania umowy. W jednym przypadku umowa wygasła bez wypracowania jakiegokolwiek z kluczowych produktów, głównie ze względu na niezawarcie umów ramowych z państwami uczestniczącymi, a także ze względu na skutki pandemii COVID-19 (zob. również pkt [36](#)).

Rys. 2 | Czas trwania działań finansowanych z instrumentu INSC objętych próbą kontrolną



Uwaga: W trzech przypadkach (działania 2, 6 i 10) mimo że umowy są nadal w trakcie realizacji z administracyjnego punktu widzenia, działania objęte próbą Trybunału zostały zakończone.

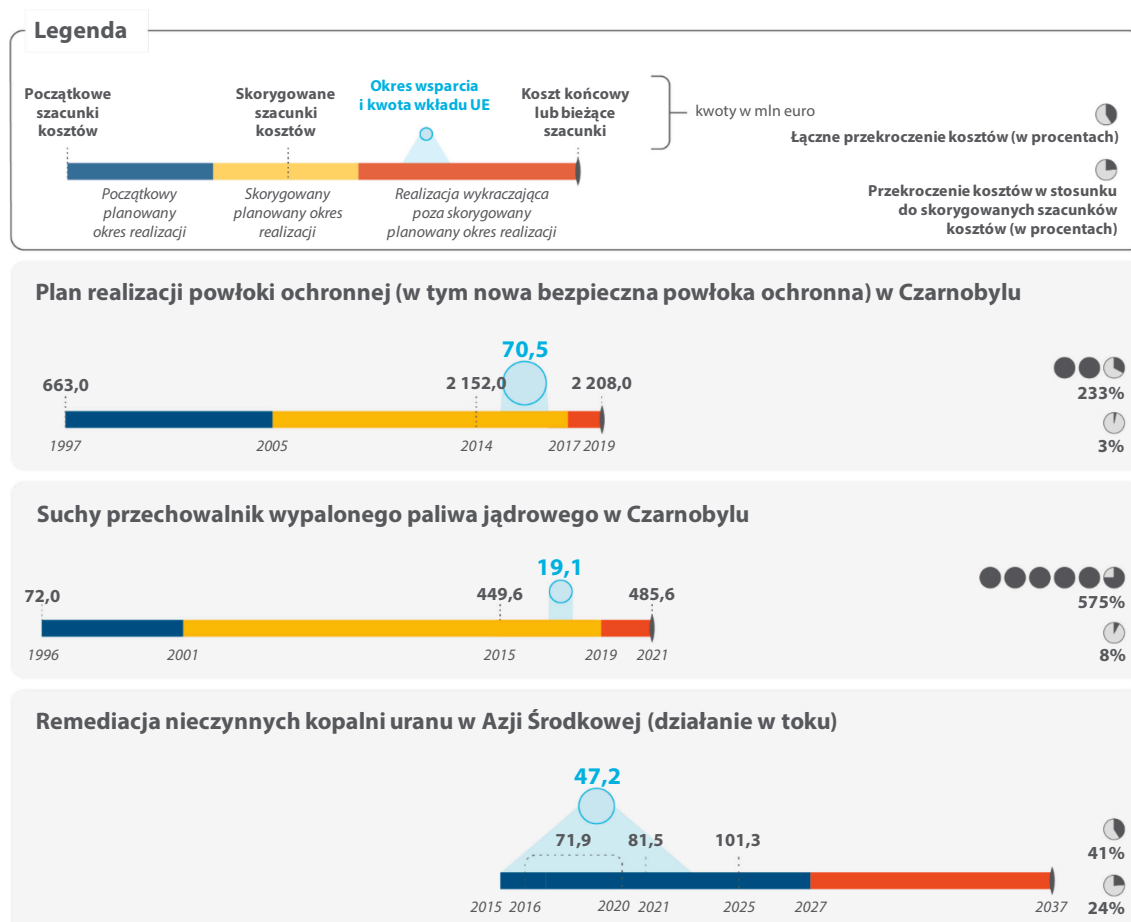
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie umów i sprawozdań z realizacji przedstawionych przez Komisję lub partnerów wdrażających działania, zgodnie ze stanem na czerwiec 2025 r.

39 Dodatkowo w pewnych przypadkach doszło do przekroczenia kosztów przewidzianych w pierwotnym budżecie (choć w tym względzie skontrolowana próba jest bardzo zróżnicowana). W momencie przeprowadzania kontroli w ramach pięciu spośród 14 umów objętych próbą zrealizowano zaplanowane działania. Wśród tych pięciu umów kontrolerzy wykryli dwa przypadki, w których produkty zostały wypracowane w ramach pierwotnie zaplanowanego budżetu, natomiast w trzech innych przekroczono zaplanowany budżet.

Działania na dużą skalę finansowane ze środków instrumentu INSC

- 40** Trzy największe działania sfinansowane ze środków instrumentu INSC (zob. [ramka 2](#)) były długoterminowymi i złożonymi przedsięwzięciami wymagającymi udziału wielu zainteresowanych stron, co nieuchronnie wiązało się z wyjątkowymi wyzwaniem w realizacji. W szczególności nowa bezpieczna powłoka ochronna w Czarnobylu była pierwszą tego rodzaju konstrukcją, natomiast prace w zakresie remediacji nieczynnych kopalni uranu w Azji Środkowej są realizowane w trzech różnych krajach i siedmiu różnych lokalizacjach. Jak wynika z [rys. 3](#), w działaniach tych wystąpiły lub nadal występują opóźnienia i znaczne przekroczenia łącznych kosztów.

Rys. 3 | Szczegółowa analiza działań na dużą skalę



Uwaga: Wkład UE odnosi się do dotacji z instrumentu INSC przyznanych wyłącznie w latach 2014–2024. Wstępne szacunki pochodzą ze studiów wykonalności, planów realizacji lub umów o udzielenie dotacji, jeśli są dostępne, natomiast szacunki okresowe i końcowe pochodzą ze sprawozdań z realizacji.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji, EBOR oraz grupy koordynacyjnej do spraw nieczynnych kopalni uranu.

- 41** Jeśli chodzi o infrastrukturę w Czarnobylu współfinansowaną ze środków instrumentu INSC (obejmującą nową bezpieczną powłokę ochronną i suchy przechowalnik wypalonego paliwa jądrowego), szacunkowe koszty wzrosły od czasu rozpoczęcia realizacji tych przedsięwzięć, głównie ze względu na przeszkody techniczne i regulacyjne, ale również ze względu na czynniki gospodarcze (takie jak ryzyko inflacji i ryzyko kursowe, które ostatecznie poniosły fundusze zarządzane przez EBOR). Ten wzrost kosztów ostatecznie doprowadził do powstania luk w finansowaniu. Konieczne było wniesienie dodatkowych wkładów ze strony darczyńców – 70 mln euro z budżetu UE na rzecz nowej bezpiecznej powłoki ochronnej i 19,1 mln euro na rzecz suchego przechowalnika wypalonego paliwa jądrowego. Takie opóźnienia i wzrosty kosztów będą nadal miały wpływ na realizację działań aż do ich zakończenia. W przypadku nowej bezpiecznej powłoki ochronnej zachęty finansowe oferowane wykonawcy, mające skłonić go do terminowego osiągnięcia wybranych celów pośrednich, przyczyniły się do zmniejszenia opóźnień i ograniczenia wzrostu kosztów po 2014 r. W przypadku suchego przechowalnika wypalonego paliwa jądrowego takich zachęt nie ustanowiono. Na ostateczny przebieg tego przedsięwzięcia wpływ miały również dodatkowe przestoje związane z pandemią COVID-19, a jego rezultat zależy od wyniku trwającego postępowania arbitrażowego między beneficjentem a wykonawcą.
- 42** Jeśli chodzi o rachunek na rzecz remediacji ustanowiony w 2015 r., od samego początku występowały opóźnienia w opracowywaniu koniecznych studiów wykonalności – opublikowano je stopniowo dopiero w latach 2016–2020. Sytuację tę dodatkowo utrudniły utrzymujące się luki w finansowaniu (zob. [ramka 3](#)) oraz – w przypadku Uzbekistanu – początkowy brak zdolności technicznych, administracyjnych i finansowych organizacji otrzymującej wsparcie.

Ramka 3

Utrzymująca się luka w finansowaniu w przypadku rachunku na rzecz remediacji

Prawie 10 lat po uruchomieniu rachunku na rzecz remediacji i na mniej niż trzy lata przed jego zamknięciem planowanym na grudzień 2027 r. pełną remediację przeprowadzono jedynie w czterech mniejszych obiektach. Z analizy przeprowadzonej przez Trybunał wynika, że remediacja pozostałych trzech większych obiektów – która ma pochłonąć 86% całkowitych kosztów – prawdopodobnie nie zostanie zakończona odpowiednio ani przed 2032 r. (Kirgistan), ani przed 2037 r. (Tadżykistan). W przypadku Tadżykistanu – zważywszy na ograniczone finansowanie i dużą skalę koniecznych inwestycji – istnieje ryzyko, że remediacja nie zostanie przeprowadzona.

Wkład UE w wysokości 47,2 mln euro (czyli 83% zasobów dostępnych na rachunku na rzecz remediacji) oraz wkłady innych międzynarodowych darczyńców¹⁰ w wysokości około 10 mln euro okazały się jak dotąd niewystarczające do pokrycia wszystkich szacowanych kosztów powiązanych z tym przedsięwzięciem, co opóźniło rozpoczęcie prac w zakresie remediacji. W tym dziesięcioletnim okresie (lata 2015–2024) Komisja, przy wsparciu EBOR, zorganizowała tylko jedną konferencję darczyńców w 2018 r., na której mieli się oni zobowiązać do wniesienia określonych wkładów.

Kolejnym czynnikiem, który zwiększył lukę w finansowaniu rachunku na rzecz remediacji, był wzrost kosztów remediacji względem pierwotnych szacunków. We wstępnych studiach wykonalności wskazano łączny koszt w wysokości około 72 mln euro dla siedmiu obiektów, tymczasem zgodnie z obecnymi szacunkami koszt ten ma wynieść 101,3 mln euro (wzrost o 41%). Ten wzrost kosztów wynikał głównie ze zmiany rozwiązania w zakresie remediacji zastosowanego w obiekcie Mailuu-Suuu w Kirgistanie. Zmianę rozwiązania przyjęto po dalszych badaniach, jakie zostały zainicjowane w wyniku trzęsienia ziemi w Turcji w 2023 r. Do innych czynników mających wpływ na wzrost kosztów można zaliczyć koszty zarządzania naliczane przez konsultantów zewnętrznych przekraczające kwoty przewidziane na ten cel w studiach wykonalności, a także inflację.

Oprócz kosztów robót budowlanych i zarządzania ze środków rachunku na rzecz remediacji należy również pokryć wydatki administracyjne ponoszone przez partnera wdrażającego projekt. Są one zatwierdzane co roku przez darczyńców wnoszących wkłady na rachunek na rzecz remediacji. W okresie do 30 sierpnia 2025 r. wydatki te wyniosły 4,4 mln euro, co przyczyniło się do zwiększenia luki między dostępnymi środkami finansowymi a wydatkami.

¹⁰ Belgia, Litwa, Norwegia, Hiszpania, Szwajcaria i Stany Zjednoczone.

- 43** Przepisy rozporządzenia finansowego dopuszczają, aby wynagrodzenie partnerów wdrażających było powiązane z wypracowanymi przez nich wynikami¹¹. Trybunał odnotował jednak, że w przypadku umów realizowanych w trybie zarządzania pośredniego skontrolowanych przez Trybunał w ustaleniach między Komisją a partnerami wdrażającymi nie przewidziano tego rodzaju zachęt.

Pożyczka Euratomu na szeroko zakrojony program poprawy bezpieczeństwa w Ukrainie

- 44** Jeśli chodzi o realizację w Ukrainie zakrojonego na szeroką skalę programu poprawy bezpieczeństwa we wszystkich działających elektrowniach jądrowych, finansowanego z pożyczki Euratomu w wysokości 300 mln euro, kontrolerzy odnotowali podobne opóźnienia i przekroczenia kosztów jak w przypadku innych działań na dużą skalę finansowanych ze środków instrumentu INSC. Jeszcze przed wypłaceniem przez Komisję pierwszej transzy w wysokości 50 mln euro w 2017 r. pożyczkobiorca zwrócił się już o przedłużenie terminu zakończenia programu, z 2017 r. na 2020 r. Do końca 2021 r. – kiedy Euratom zatwierdził wypłatę ostatnich środków – zakończono w pełni jedynie 81% działań. Zgodnie ze stanem na 31 grudnia 2024 r., chociaż wskaźnik ukończenia wzrósł do 84%, realizacja pozostałej części programu była jeszcze bardziej opóźniona. Pożyczkobiorca nie spodziewał się zakończenia programu przed 2030 r. i wskazał na brak możliwości określenia przewidywanej daty zakończenia ze względu na trwającą wojnę. Ogólnie rzecz biorąc, szacunkowe koszty programu wzrosły z 1,4 mld euro do 1,6 mld euro (16%). Wkład UE na rzecz programu pozostał ograniczony do pierwotnej pożyczki w wysokości 300 mln euro.
- 45** Niemal od samego początku opóźnienia były spowodowane powolnym powoływaniem struktur zarządzania projektem i wypełnianiem warunków wstępnych, co z kolei uniemożliwiało wypłatę finansowania z Euratomu i EBOR. Sytuację pogorszyły dodatkowo niedostateczne środki własne pożyczkobiorców oraz zapotrzebowanie Ukrainy na energię elektryczną, co ograniczyło czas trwania przerw technicznych, podczas których można było przeprowadzić prace modernizacyjne. Od 2022 r. opóźnienia pogłębiły się ze względu na agresję Rosji na Ukrainę, która ma poważne konsekwencje dla realizacji programu. W szczególności okupacja elektrowni jądrowej w Zaporozżu spowodowała zawieszenie planowanej modernizacji w zakresie bezpieczeństwa i produkcji energii elektrycznej, a także utratę generowanych przez tę elektrownię dochodów.

¹¹ Art. 155 [rozporządzenia \(UE\) 2018/1046](#) oraz art. 158 [rozporządzenia \(UE\) 2024/2509](#).

W niektórych przypadkach długoterminowa trwałość wypracowanych rezultatów jest wysoce problematyczna

- 46** Ukraina była największym beneficjentem międzynarodowej współpracy UE w zakresie bezpieczeństwa jądrowego w latach 2014–2024 – otrzymała wsparcie w wysokości 170 mln euro w formie dotacji i 300 mln euro w formie pożyczek. Rosyjska okupacja obiektów jądrowych i trwająca agresja Rosji na Ukrainę oznaczają jednak, że długoterminowa trwałość tych inwestycji jest zagrożona i pozostaje uzależniona od dalszego udzielania takiego wsparcia, jeśli wciąż można zapewnić fizyczny dostęp do danych obiektów. Trybunał odnotowuje w szczególności, co następuje:
- a) W latach 2022–2024 w ramach instrumentu INSC przeznaczono ponad 15 mln euro głównie na odbudowę sprzętu i instalacji uszkodzonych lub zagrabionych przez siły rosyjskie. Wsparcie to zostało częściowo (7 mln euro) przekazane za pośrednictwem [rachunku do celów międzynarodowej współpracy w Czarnobylu](#). W przypadku tego rachunku – stanowiącego kolejny fundusz z udziałem wielu darczyńców zarządzany przez EBOR – dostosowano pierwotnie wyznaczony cel, jakim była pomoc w likwidacji elektrowni jądrowej w Czarnobylu, tak aby uwzględnić przywrócenie bezpieczeństwa jądrowego w strefie zamkniętej.
 - b) W lutym 2025 r. [dron](#) uderzył w dach nowej bezpiecznej powłoki ochronnej kryjącej blok nr 4 elektrowni jądrowej w Czarnobylu (stworzenie tej powłoki było jednym z działań na dużą skalę finansowanych z instrumentu INSC). Dron uszkodził dach i spowodował pożar, który zniszczył część wewnętrznych warstw powłoki. Po 22 latach prac projektowych i robót budowlanych oraz zainwestowaniu 2,2 mld euro na rzecz realizacji planu realizacji powłoki ochronnej (w tym 432 mln euro z budżetu UE) wybudowana konstrukcja nie jest już odpowiednia do zakładanych celów i wymaga poważnych napraw, [co potwierdziła MAEA](#). Koszty i źródła finansowania tych napraw są nadal szacowane przez stronę ukraińską przy wykorzystaniu wsparcia z rachunku współpracy.

Zdjęcie 6 – Uszkodzenia na dachu nowej bezpiecznej powłoki ochronnej w Czarnobylu



Źródło: elektrownia jądrowa w Czarnobylu.

- c) Przenoszenie kaset wypalonego paliwa jądrowego do nowo wybudowanego suchego przechowalnika wypalonego paliwa jądrowego w Czarnobylu uległo znacznemu spowolnieniu w wyniku wojny. Zgodnie z pierwotnymi założeniami rocznie miało być przeniesione 2 500 kaset, tymczasem w latach 2022–2024 przeniesiono średnio mniej niż 630 kaset. Z informacji otrzymanych od beneficjenta wynika, że według stanu na czerwiec 2025 r. w dawnym mokrym przechowalniku pozostało blisko 17 000 kaset (80% całości).
- d) Pożyczkobiorca pożyczki Euratomu do tej pory przestrzegał warunków spłaty, która do 2027 r. obejmuje wyłącznie spłatę odsetek. W związku z tym budżet UE nie odnotował żadnych faktycznych strat. Sytuacja finansowa pożyczkobiorcy pogorszyła się jednak w wyniku wojny, a w szczególności z powodu utraty elektrowni jądrowej w Zaporozżu, która tuż przed wybuchem wojny generowała około 44% energii elektrycznej dostarczanej przez przedsiębiorstwo. Dotrzymanie w przyszłości warunków spłaty rat pożyczki w kontekście trwającej wojny może zależeć od dalszego wsparcia ze strony społeczności międzynarodowej.

- 47** W centralnym planie remediacji nieczynnych kopalni uranu w Azji Środkowej wskazano regionalny system monitorowania jakości wody jako główny element strategii remediacyjnej. Działanie w ramach instrumentu INSC, które miało na celu wdrożenie tego systemu monitorowania, wygasło jednak w 2022 r. bez osiągnięcia któregokolwiek z założonych kluczowych celów – system nie został zainstalowany. Stawia to pod znakiem zapytania trwałość rezultatów wypracowanych dzięki remediacji, utrudniając wczesne ostrzeżenie o zanieczyszczeniach transgranicznych, a także koordynację działań i wymianę danych między trzema zainteresowanymi państwami. Ponadto w przypadku Uzbekistanu odpowiedzialność za długoterminową trwałość rezultatów osiągniętych w obiektach poddanych remediacji powierzono agencji rządowej dopiero w listopadzie 2025 r., a mechanizmy niezbędne do skutecznego wywiązywania się z tej odpowiedzialności były wówczas wciąż opracowywane. W przypadku Tadżykistanu natomiast (zob. [ramka 3](#)) opóźnienia we wdrażaniu prac remediacyjnych dodatkowo zwiększają i rozciągają w czasie ryzyko wystąpienia zanieczyszczeń transgranicznych.
- 48** W przypadku Armenii nieprzerwane – udzielane od lat 90. XX wieku – wsparcie UE na rzecz organu regulacyjnego ds. energii jądrowej oraz na rzecz elektrowni jądrowej nie doprowadziło jeszcze do osiągnięcia samowystarczalności na szczeblu krajowym. Zarówno organ regulacyjny, jak i operator nadal borykają się z utrzymującymi się niedoborami personelu lub lukami w wiedzy fachowej, choć te ostatnie zostały załagodzone dzięki pomocy międzynarodowej, jakiej oprócz UE udzieliły m.in. MAEA, Niemcy, Rosja i Stany Zjednoczone. Zgodnie ze stanem na koniec 2024 r. w Armenii realizowano pięć różnych działań finansowanych ze środków instrumentu INSC o łącznej wartości około 12 mln euro. Taką współpracę wyraźnie przewidziano w szerszych dokumentach dotyczących współpracy, takich jak [kompleksowa i wzmocniona umowa o partnerstwie](#) między UE a Armenią obowiązująca od 2021 r. oraz plan na rzecz odporności i wzrostu z 2024 r. Niemniej Komisja nie przyjęła kompleksowego podejścia do likwidacji istniejącej elektrowni jądrowej.
- 49** Ogólnie rzecz biorąc, kontrolerzy Trybunału stwierdzili w odniesieniu do zbadanej próby, że umowy w sprawie udzielenia wsparcia przez UE na rzecz działań w zakresie bezpieczeństwa jądrowego za pośrednictwem instrumentu INSC nie zawierają klauzul dotyczących trwałości, które zobowiązywałyby użytkowników końcowych do korzystania z produktów sfinansowanych przez UE (infrastruktury, sprzętu lub materiałów szkoleniowych) i utrzymywania ich przez pewien minimalny okres. Jednocześnie Trybunał odnotował pozytywny przykład – przeanalizowana przez kontrolerów umowa na dostawy zawarta przez Komisję promuje trwałość dzięki uwzględnieniu finansowania na zakup pierwszego zestawu części zamiennych i wsparcia dla użytkowników końcowych w procesie instalacji.

Monitorowanie prowadzone przez Komisję jest pod kilkoma względami niewystarczające

- 50** W niniejszej sekcji sprawozdania Trybunał zbadał, czy Komisja ustanowiła rzetelny system monitorowania, tak aby monitorować wykorzystanie pożyczki Euratomu i instrumentu INSC, a także rzeczywisty wpływ sfinansowanych działań na bezpieczeństwo jądrowe.

W przypadku pożyczki dla Ukrainy Komisja opiera się na pracach monitorujących przeprowadzonych przez podmioty trzecie i nie określiła jasno ról ani obowiązków

- 51** W czerwcu 2013 r. Komisja zatwierdziła pożyczkę Euratomu w wysokości do 300 mln euro na wsparcie zakrojonego na szeroką skalę programu poprawy bezpieczeństwa elektrowni jądrowych w Ukrainie, który miał zostać wdrożony przez lokalnego operatora Energoatom, przedsiębiorstwo będące własnością państwa ukraińskiego. Pożyczka ta, zabezpieczona gwarancją udzieloną przez państwo ukraińskie, została przyznana po zatwierdzeniu przez EBOR w marcu 2013 r. podobnej pożyczki na taką samą kwotę i na taki sam cel. Wykonując przyjętą decyzję, w sierpniu 2013 r. Komisja podpisała umowę pożyczki z Energoatomem (pożyczkobiorcą), a w latach 2017–2021 wypłaciła pełną kwotę 300 mln euro w czterech transzach. Komisja zatwierdziła wypłaty transz na podstawie: (i) wniosków złożonych przez pożyczkobiorcę potwierdzających spełnienie wszystkich obowiązujących warunków pożyczki; (ii) zaświadczeń wydanych przez konsultanta monitorującego, którego w imieniu pożyczkodawców zatrudnił EBOR, kierujący jego pracami.

- 52** Trybunał stwierdził jednak, że monitorowanie przez Komisję wykonania pożyczki było pod kilkoma względami niewystarczające. Pożyczkobiorca kilkakrotnie zmieniał pierwotny plan wdrożenia programu poprawy bezpieczeństwa i choć o zmianach tych poinformował obu pożyczkodawców, zmiany te nie zostały jednak formalnie zatwierdzone przez Komisję, pomimo że w umowie pożyczki zawarto wyraźny wymóg w tym względzie. Komisja stwierdziła, że zamiast tego polegała na działaniach EBOR dotyczących udzielonej przez Bank pożyczki (zob. pkt 54). Ponadto spośród czterech wniosków o odroczenie ogólnej daty zakończenia programu (zob. również pkt 44–45) dwa, które złożono od 2022 r., także nie zostały formalnie zatwierdzone przez Komisję. Konsultant monitorujący zgłaszał powtarzające się naruszenia określonych klauzul umowy pożyczki, takie jak: niespełnienie przez pożyczkobiorcę w pełni wymogów w zakresie posiadanego ubezpieczenia; niewykazanie, że przychody z energii elektrycznej pokrywają koszty, w tym koszty związane z bezpieczeństwem jądrowym; niewniesienie wkładu do funduszu likwidacyjnego w latach 2020–2024. Takie sytuacje opisano w umowie pożyczki jako możliwe przypadki niewykonania zobowiązania z tytułu pożyczki Euratomu, co pozwala Komisji żądać jej anulowania, jeśli środki nie zostały już wypłacone, lub przyspieszonej spłaty. Komisja nie przedstawiła jednak dowodów potwierdzających, że oceniła, czy wspomniane naruszenia uzasadniają podjęcie takich działań, lub że zwróciła się o wyeliminowanie naruszeń.
- 53** Ponadto Komisja zatwierdziła wypłaty poszczególnych transz pożyczki w latach 2017–2021 bez potwierdzenia, że wypłacone środki przeznaczone na pokrycie kosztów już poniesionych i zapłaconych przez pożyczkobiorcę. Zmniejsza to pewność, że finansowanie UE zostało wykorzystane wyłącznie na wsparcie programu poprawy bezpieczeństwa. Zgodnie ze sprawozdaniem konsultanta do końca 2021 r. pożyczkobiorca wydał na projekt jedynie 235 mln euro z łącznej kwoty 300 mln euro, którą otrzymał do tego czasu od Euratomu. Choć w kolejnych latach pożyczkobiorca stopniowo realizował dodatkowe wydatki związane z projektem, zgodnie ze stanem na czerwiec 2025 r. wciąż występowała luka w wydatkach w wysokości 10 mln euro.
- 54** Dodatkowo Komisja nie nawiązała formalnych stosunków z podmiotami trzecimi odgrywającymi istotną rolę w wykonaniu pożyczki Euratomu, w szczególności z EBOR, na którym Komisja ostatecznie polegała, jeśli chodzi o monitorowanie. Obejmuje to stosunki z konsultantem monitorującym, w przypadku których stroną umowy jest EBOR, ale nie Komisja. Komisja otrzymała kopię pierwotnej umowy w sprawie monitorowania, która wygasła w 2018 r. Nawet jeśli Komisja nadal otrzymywała kwartalne sprawozdania monitorujące oraz poświadczenia, które stanowiły dla niej podstawę do wydawania decyzji o zatwierdzeniu wypłat pożyczek, od momentu wygaśnięcia umowy nie była świadoma zakresu i warunków, na jakich takie usługi były świadczone po 2018 r.

W większości przypadków monitorowanie koncentruje się na produktach, a nie na rzeczywistej poprawie bezpieczeństwa jądrowego

55 Umowy o udzielenie dotacji w ramach instrumentu INSC zazwyczaj zawierają tzw. matrycę logiczną, stanowiącą część ram monitorowania Komisji. Komisja i jej partner uzgadniają w matrycy oczekiwania dotyczące finansowanego działania, jeśli chodzi o cele, konkretne produkty i ogólne oddziaływanie. Matryca zawiera wskaźniki wraz z poziomami wyjściowymi, poziomami docelowymi i harmonogramem osiągnięcia poziomów docelowych. Ta dobra praktyka pozwala Komisji monitorować realizację działań oraz przeprowadzić ewentualną ocenę i agregację uzyskanych wyników. Ponadto monitorowanie przez Komisję realizacji działań wspierają również inne elementy:

- a) wykorzystanie wiedzy fachowej dostępnej w ramach Wspólnego Centrum Badawczego w celu wsparcia DG INTPA w technicznych działaniach następczych podejmowanych w związku z bieżącymi interwencjami oraz w ocenie wypracowanych rezultatów;
- b) wdrożenie monitorowania zorientowanego na rezultaty w wybranych działaniach, w ramach których Komisja zatrudnia wykonawców zewnętrznych do przeglądu bieżących interwencji, w tym przeprowadzania inspekcji na miejscu.

- 56** Dokonując przeglądu wdrażania tych procedur monitorowania w praktyce, kontrolerzy Trybunału odnotowali jednak, że matrycę logiczną wykorzystano w dziewięciu z 14 umów objętych próbą. W siedmiu z tych dziewięciu przypadków w matrycy skoncentrowano się na produktach (realizacja planowanych działań), a nie na wynikach (skutki tych działań). Ponadto Trybunał odnotował brak wymogów umownych dotyczących faktycznego wykorzystania sfinansowanych produktów (pkt 49). Czynniki te zmniejszają skuteczność ram, jeśli chodzi o pomoc w ustaleniu, czy i w jakim stopniu działanie faktycznie przyczyniło się do podniesienia poziomu bezpieczeństwa jądrowego w danym obiekcie lub kraju. W sprawozdaniach z monitorowania zorientowanego na rezultaty poddanych przeglądowi przez Trybunał wykonawcy, którym Komisja zleciła sporządzenie tych sprawozdań, potwierdzają tę ocenę. Jednocześnie wykonawcy ci są do pewnego stopnia w stanie zaradzić temu brakowi ukierunkowania na wyniki, zapewniając pogłębioną analizę rezultatów osiągniętych dzięki konkretnym przeanalizowanym przez nich działaniom. Monitorowanie ukierunkowane na rezultaty nie jest jednak systematycznie stosowane we wszystkich działaniach finansowanych ze środków INSC: tylko pięć z 14 umów dobranych do próby Trybunału zostało poddanych takiemu przeglądowi. W związku z tym Komisja nie dysponuje systemem, który pozwalałby na kompleksowe monitorowanie wyników wypracowanych dzięki przyznanemu wsparciu (wyników na poziomie działania, instrumentu lub na poziomie regionalnym bądź krajowym) oraz na wykorzystywanie tych informacji do usprawnienia procesu decyzyjnego przy opracowywaniu przyszłych działań i ocenie ich pilności.
- 57** Pomimo braku takiej kompleksowej oceny Trybunał odnotował jednak, że w ramach działań objętych próbą i sfinansowanych ze środków INSC, które zostały już zakończone, udało się osiągnąć wymierne rezultaty w zakresie bezpieczeństwa jądrowego, jak wskazano w sprawozdaniach z realizacji. Wypracowane rezultaty są zróżnicowane, ale obejmują zmniejszenie radioaktywności w Czarnobyli i w nieczynnych kopalniach uranu w Azji Środkowej, gdzie ukończono prace. Obejmują one również zrealizowanie w Armenii zaleceń wynikających z testów wytrzymałościowych oraz zmniejszenie ryzyka uwolnienia substancji promieniotwórczych do środowiska w razie awarii jądrowej, wraz z przedłużeniem zezwolenia na eksploatację elektrowni do 2031 r.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę III, której przewodniczy Bettina Jakobsen, członkini Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 27 stycznia 2026 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego



Tony Murphy
Prezes

Załączniki

Załącznik I – O kontroli

Bezpieczeństwo jądrowe

- 01** Zgodnie z definicjami przyjętymi przez MAEA¹ i UE² bezpieczeństwo jądrowe oznacza osiągnięcie odpowiednich warunków eksploatacji, zapobieganie awariom i łagodzenie ich skutków. Dzięki temu chroni się pracowników, ludność i środowisko przed nieprzewidzianymi zagrożeniami wynikającymi z promieniowania. Podstawowym celem bezpieczeństwa jądrowego jest ochrona ludzi przed szkodliwymi skutkami promieniowania jonizującego. Koncepcja bezpieczeństwa jądrowego odnosi się do bezpieczeństwa obiektów jądrowych, odpadów promieniotwórczych i transportu materiałów promieniotwórczych³. Jądrowe bezpieczeństwo fizyczne, choć powiązane z bezpieczeństwem jądrowym, różni się jednak tym, że odnosi się do zapobiegania czynom zabronionym lub umyślnym czynom niedozwolonym związanym z materiałami jądrowymi lub promieniotwórczymi, powiązanymi obiektami lub działaniami, a także do wykrywania takich czynów i reagowania na nie.

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

² Art. 3 pkt 2 [dyrektywy Rady 2009/71/Euratom](#) ustanawiającej wspólnotowe ramy bezpieczeństwa jądrowego obiektów jądrowych.

³ „IAEA Nuclear Safety and Security Glossary”, 2022.

- 02** W wielu sektorach wykorzystuje się technologie jądrowe, między innymi w rolnictwie, medycynie i badaniach przestrzeni kosmicznej. Podstawowym ich zastosowaniem jest jednak wytwarzanie energii elektrycznej i ciepła. W 2024 r. energia jądrowa pokrywała około 4,8% światowego zapotrzebowania na energię, które w tym roku osiągnęło prawie 650 eksadzuli, przy stałym wzroście w ciągu ostatniej dekady⁴. Według stanu na lipiec 2025 r. 416 jądrowych reaktorów energetycznych działających w 31 państwach miało łączną moc zainstalowaną netto wynoszącą 376 gigawatów energii elektrycznej (GWe). W 12 z 27 państw członkowskich UE⁵ działało sto reaktorów jądrowych o łącznej mocy zainstalowanej netto wynoszącej około 98 GWe⁶. Według Eurostatu około jedna piąta (23%) energii elektrycznej wyprodukowanej w UE w 2023 r. została wytworzona przez elektrownie jądrowe, czyli ponad dwukrotnie więcej niż wskaźnik globalny wynoszący 9%⁷. W grudniu 2023 r. grupa 25 państw uczestniczących w 28. Konferencji Stron Konwencji Narodów Zjednoczonych (COP) – z których 12 to państwa członkowskie UE – podpisała deklarację mającą na celu potrojenie mocy wytwórczej energii jądrowej do 2050 r. Sześć kolejnych państw przyłączyło się do tego zobowiązania podczas COP 29 w 2024 r., co daje łącznie 31 państw.
- 03** Biorąc pod uwagę niewielką liczbę nowo wybudowanych reaktorów jądrowych w ostatnich latach, zwłaszcza w Europie i Ameryce Północnej, średni wiek reaktorów na całym świecie stopniowo rośnie. Łącznie 278 reaktorów stanowiących dwie trzecie wszystkich reaktorów eksploatowanych na świecie zostało podłączonych do sieci dawniej niż 30 lat temu. W gronie tym znajduje się 160 reaktorów podłączonych do sieci od co najmniej 40 lat – większość z nich jest eksploatowanych we Francji, Rosji i Stanach Zjednoczonych (zob. *rys. 1*).

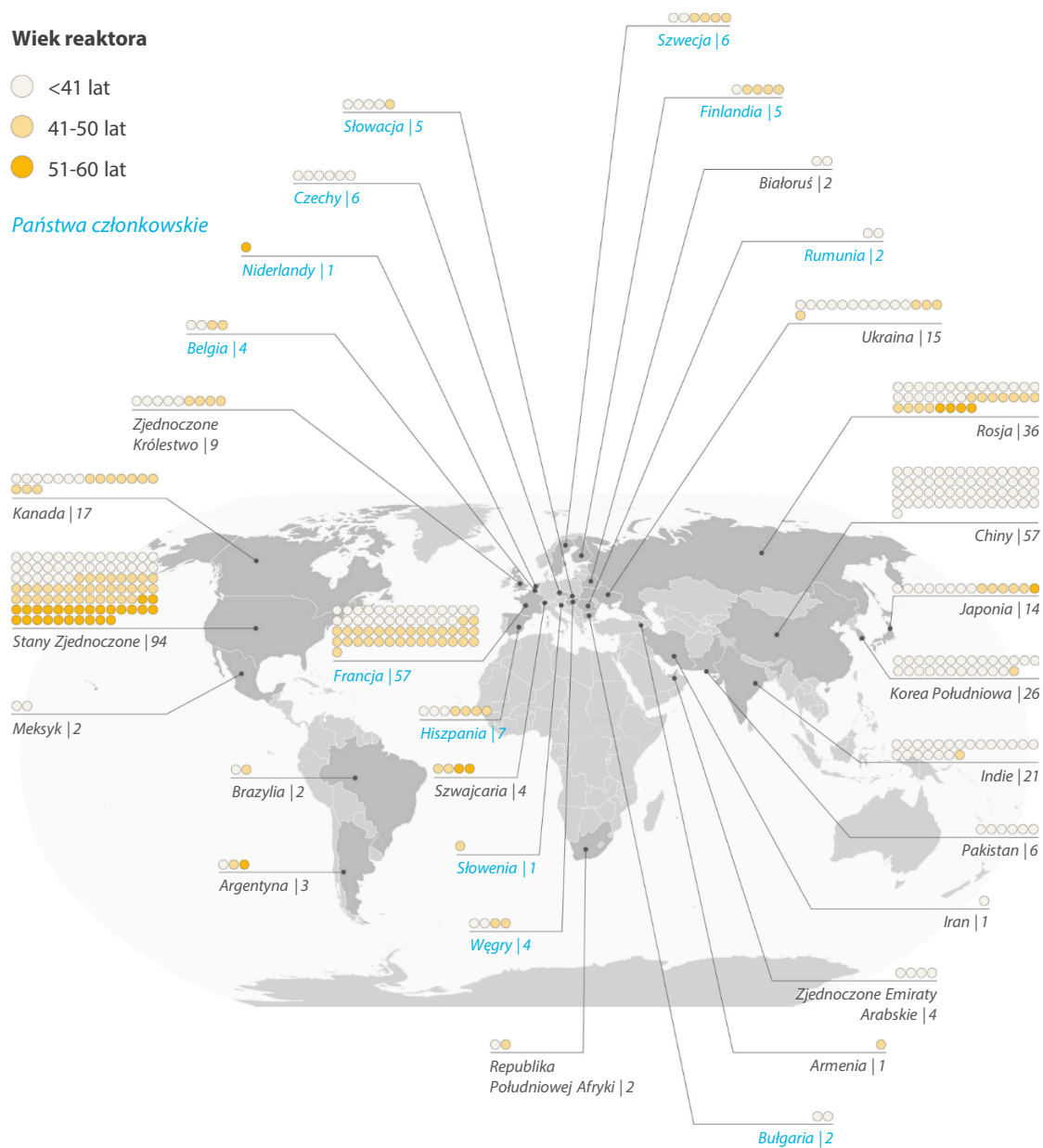
⁴ Międzynarodowa Agencja Energetyczna, „Global Energy Review 2025”.

⁵ Belgia, Bułgaria, Czechy, Hiszpania, Francja, Węgry, Niderlandy, Rumunia, Słowenia, Słowacja, Finlandia i Szwecja.

⁶ Baza danych systemu informacji MAEA o reaktorach jądrowych (systemu PRIS), dane pobrano w lipcu 2025 r.

⁷ Międzynarodowa Agencja Energetyczna, „Global Energy Review 2025”.

Rys. 1 | Liczba i wiek reaktorów eksploatowanych na całym świecie



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie serii danych referencyjnych MAEA „Nuclear Power Reactors in the World” (grudzień 2023 r.) i systemu informacji MAEA o reaktorach jądrowych (systemu PRIS) (lipiec 2025 r.).

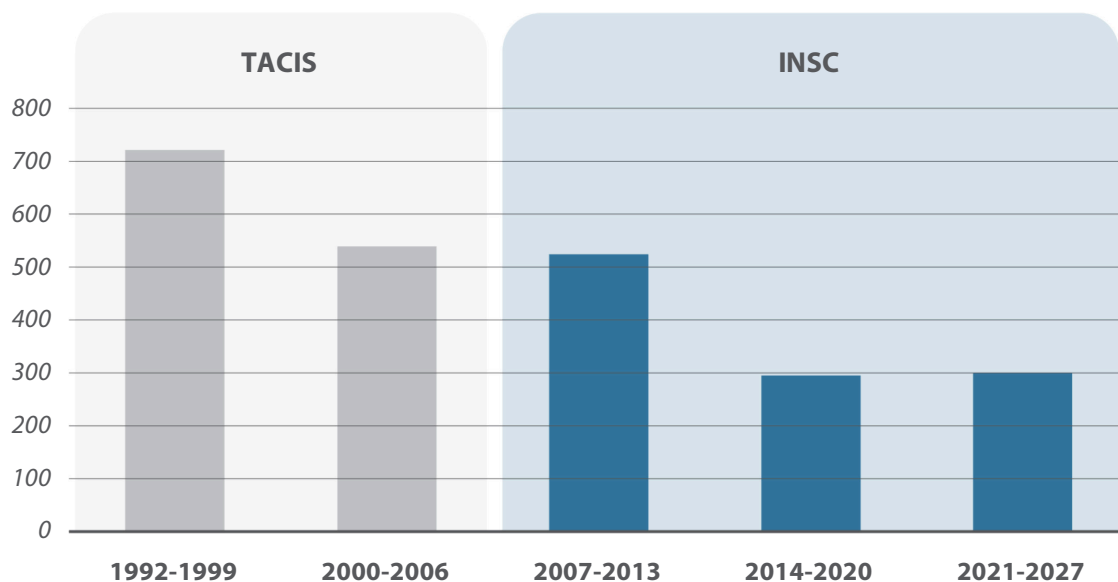
Unijne instrumenty współpracy międzynarodowej w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego

- 04** Działania UE w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego, w tym w zakresie współpracy międzynarodowej, opierają się na [Traktacie Euratom](#). Traktat podpisały pierwotnie w 1957 r. Belgia, Niemcy, Francja, Włochy, Luksemburg i Niderlandy. Od tego czasu do Traktatu dołączyły wszystkie pozostałe państwa członkowskie UE, tworząc Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom). Do Euratomu i UE należą te same państwa członkowskie. Te same są również organy wykonawcze. Ponadto większość działań opartych na traktacie Euratom jest finansowana z budżetu UE. W związku z tym w niniejszym sprawozdaniu terminy „UE” i „Euratom” są używane zamiennie.

Zmieniająca się sytuacja w zakresie bezpieczeństwa jądrowego

- 05** Sytuacja w zakresie bezpieczeństwa jądrowego zmieniła się istotnie od momentu, kiedy UE podjęła współpracę w tej dziedzinie. Katastrofa w Czarnobylu w 1986 r. i upadek Związku Radzieckiego w 1991 r. wzbudziły poważne obawy co do bezpieczeństwa obiektów jądrowych eksploatowanych w państwach, które dopiero co uzyskały niepodległość. Okoliczności te doprowadziły do uruchomienia programu pomocy doradczej dla Wspólnoty Niepodległych Państw (TACIS) – programu, na rzecz którego UE wniosła w latach 1992–2006 wkład na zapewnienie bezpieczeństwa jądrowego w wysokości 1 260 mln euro (czyli około 84 mln euro rocznie). W tym okresie odnotowano stopniową poprawę sytuacji w zakresie bezpieczeństwa na obszarze geograficznym objętym TACIS – w szczególności na Litwie i w Ukrainie na stałe zamknięto reaktory z czasów Związku Radzieckiego o konstrukcji podobnej do reaktora czarnobylskiego oraz zrealizowano programy gruntownej modernizacji reaktorów o innej konstrukcji. Pozwoliło to Komisji stopniowo zmniejszać wielkość kolejnych programów współpracy, aż do poziomu 300 mln euro w latach 2021–2027 (czyli do około 43 mln euro rocznie), przy jednoczesnym rozszerzeniu zakresu geograficznego, który obecnie obejmuje cały świat. Na [rys. 2](#) przedstawiono przegląd udzielonego w formie dotacji wsparcia UE na rzecz międzynarodowego bezpieczeństwa jądrowego.

Rys. 2 | Dotacje UE na rzecz współpracy międzynarodowej w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego w ramach instrumentów TACIS i INSC na przestrzeni lat (w mln euro)



Uwaga: w przypadku okresu 2014–2020 początkowy przydział środków na rzecz INSC (225 mln euro) uzupełniono o dodatkowe 70 mln euro w celu sfinansowania wkładu na rzecz Funduszu Budowy Powłoki Ochronnej w Czarnobylu (**ramka 2**).

Źródło: Komisja Europejska.

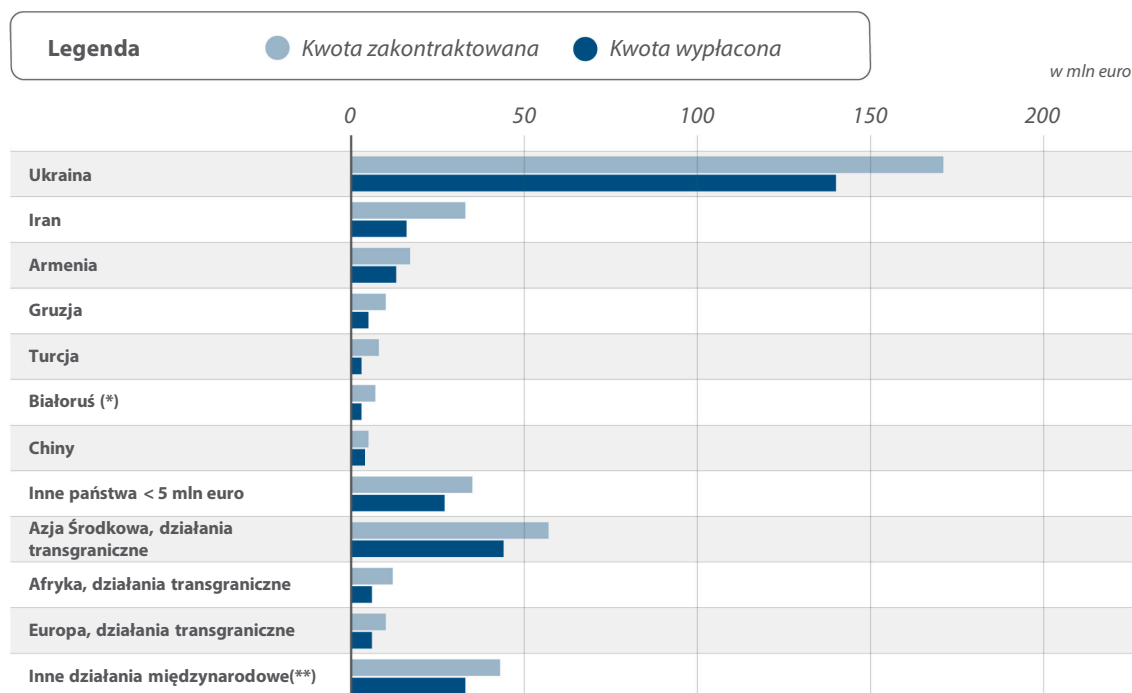
- 06** Ostatnie wydarzenia, takie jak katastrofa w Fukushima w 2011 r. i agresja Rosji na Ukrainę trwająca od 2022 r., zwróciły uwagę na nowe zagrożenia. Oprócz nich na sytuację w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego wpływ miało pojawienie się nowych technologii, takich jak małe reaktory modułowe.

Dostępne instrumenty finansowania współpracy międzynarodowej w dziedzinie bezpieczeństwa jądowego

- 07** W rozporządzeniu Rady (Euratom) 2021/948 ustanowiono Europejski Instrument Współpracy Międzynarodowej w dziedzinie Bezpieczeństwa Jądowego, na który przeznaczono 300 mln euro na lata 2021–2027. Instrument ten stanowi kontynuację wcześniejszego instrumentu INSC na lata 2014–2020 i ma te same cele:
- propagowanie kultury efektywnego bezpieczeństwa jądowego i ochrony radiologicznej, wdrażanie najwyższych standardów bezpieczeństwa jądowego i ochrony przed promieniowaniem oraz ciągłe podnoszenie poziomu bezpieczeństwa jądowego;
 - odpowiedzialne i bezpieczne gospodarowanie wypalonym paliwem jądowym i odpadami promieniotwórczymi oraz likwidacja i rekultywacja byłych terenów i instalacji jądowych;
 - ustanowienie sprawnych i skutecznych zabezpieczeń materiałów jądowych w państwach trzecich.
- 08** Choć wsparcie finansowane przez UE jest często udzielane za pośrednictwem wykonawców, ostatecznymi beneficjentami współpracy są jednak organy regulacyjne działające w krajach partnerskich, agencje krajowe odpowiedzialne za gospodarowanie odpadami promieniotwórczymi lub zainteresowane strony zaangażowane w system ewidencji i kontroli materiałów jądowych. Operatorzy elektrowni jądowych również mogą być beneficjentami współpracy finansowanej przez UE, jednak tylko w wyjątkowych przypadkach opisanych w rozporządzeniu w sprawie INSC⁸.
- 09** Instrument INSC ma zakres globalny. Za priorytetowe uznaje się jednak kraje kandydujące do przystąpienia do UE oraz kraje objęte europejską polityką sąsiedztwa. W ramach instrumentu główny nacisk położono na Ukrainę, która w latach 2014–2024 otrzymała około 170 mln euro, czyli 42% wszystkich zakontraktowanych kwot (zob. rys. 3).

⁸ Pkt 1 lit. b) załącznika do rozporządzenia z 2014 r. w sprawie INSC; art. 13 rozporządzenia z 2021 r. w sprawie INSC.

Rys. 3 | Kwoty zakontraktowane i wypłacone ze środków INSC w latach 2014–2024 w podziale na poszczególne lokalizacje (w mln euro)



Uwaga: (*) Współpraca z Białorusią za pośrednictwem instrumentu INSC została zakończona w następstwie agresji Rosji na Ukrainę w 2022 r. (**) Kategoria „Inne działania międzynarodowe” odnosi się do umów obejmujących działania w zakresie bezpieczeństwa jądrowego bez określonego zakresu geograficznego.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych dotyczących umów przekazanych przez Komisję w lipcu 2025 r.

- 10** Ponadto na podstawie [decyzji Rady z 1977 r.](#), która upoważnia Komisję do udzielania pożyczek Euratomu w celu udziału w finansowaniu elektrowni jądrowych, Euratom i Energoatom (przedsiębiorstwo państwowe odpowiedzialne za eksploatację elektrowni jądrowych na Ukrainie) uzgodniły w 2013 r. instrument pożyczkowy. W latach 2017–2021 Komisja, w imieniu Euratomu, wypłaciła pożyczkobiorcy łącznie 300 mln euro w celu poprawy bezpieczeństwa posiadanych przez niego elektrowni. Spłata tej pożyczki ma rozpocząć się w 2027 r. Rezerwa na tę pożyczkę jest finansowana z instrumentu INSC.

Role i obowiązki poszczególnych podmiotów

- 11** Różne służby UE i Komisji są zaangażowane we współpracę międzynarodową w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego. Najważniejszą rolę odgrywa DG INTPA, która kieruje planowaniem rocznym i na bieżąco zarządza INSC – w koordynacji z Dyrekcją Generalną ds. Rozszerzenia i Wschodniego Sąsiedztwa oraz Dyrekcją Generalną ds. Bliskiego Wschodu, Afryki Północnej i Zatoki Perskiej w odniesieniu do działań prowadzonych w odpowiednich regionach geograficznych oraz przy wsparciu technicznym Wspólnego Centrum Badawczego. Wieloletnim programem indykatywnym instrumentu INSC kieruje Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ), wspierana przez Komisję, w porozumieniu z krajami lub regionami partnerskimi, a także z przedstawicielami [Europejskiej Grupy Organów Regulacyjnych ds. Bezpieczeństwa Jądrowego](#) (ENSREG). Zarówno wieloletni program indykatywny, jak i roczne plany działania są [analizowane](#) przez przedstawicieli państw członkowskich za pośrednictwem komitetu ds. INSC. Instrument INSC może być zarządzany w trybie zarządzania bezpośredniego przez DG INTPA lub pośredniego przez partnerów wdrażających, którym powierzono tę rolę na podstawie umów o przyznanie wkładu (np. [EBOR](#), [MAEA](#) i [ukraińskie centrum nauki i technologii](#)), zlecając im realizację konkretnych działań.
- 12** Pożyczka Euratomu dla Ukrainy – nieobjęta INSC – została pierwotnie ustanowiona i wdrożona przez Dyrekcję Generalną Komisji ds. Gospodarczych i Finansowych. Decyzją Komisji z 2020 r.⁹ powierzono jednak Dyrekcji Generalnej ds. Budżetu pełnienie funkcji głównej służby odpowiedzialnej za operacje zaciągania i udzielania pożyczek prowadzone w imieniu Euratomu, a tym samym za nadzór i nad tą pożyczką.
- 13** Dyrekcja Generalna Komisji ds. Energii (DG ENER) nie odgrywa wprawdzie wiodącej roli w zarządzaniu unijnymi instrumentami finansowania współpracy międzynarodowej w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego, koordynuje jednak wdrażanie Traktatu Euratom, wspiera roczne planowanie INSC prowadzone przez DG INTPA i uczestniczy w realizacji porozumień dwustronnych z krajami partnerskimi. Porozumienia te obejmują między innymi dobrowolne testy wytrzymałościowe w elektrowniach jądrowych – wspierane przez DG ENER, wdrażane przy wsparciu ENSREG i kwalifikujące się do finansowania z INSC.

⁹ C(2020) 796.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

- 14** Energia jądrowa zajmuje ważne miejsce w dyskusjach publicznych i debacie politycznej – z jednej strony oferuje niskoemisyjne rozwiązanie problemu rosnącego światowego zapotrzebowania na energię, z drugiej wzbudza obawy dotyczące bezpieczeństwa wywołane wcześniejszymi awariami, a ostatnio agresją Rosji na Ukrainę. Rada ostatnio przypomniała o konieczności dalszego wspierania „najwyższych norm bezpieczeństwa jądrowego, norm środowiskowych i norm przejrzystości na poziomie regionalnym, w najbliższym sąsiedztwie granic UE i na poziomie globalnym”.
- 15** W przeszłości Trybunał przeprowadzał już istotne prace kontrolne w dziedzinie energii jądrowej, koncentrując się na [bezpieczeństwie jądrowym](#) i [likwidacji reaktorów](#) w państwach członkowskich UE. W ramach niniejszej kontroli Trybunał zbadał tymczasem, czy Komisji udało się poprawić bezpieczeństwo jądrowe w państwach niebędących członkami UE. W szczególności Trybunał ocenił, czy:
- Komisja, wraz z ESDZ, opracowała i ustanowiła kompleksowe ramy strategiczne współpracy międzynarodowej UE w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego;
 - Komisja właściwie uzasadniła przydział wsparcia finansowego UE na działania w ramach INSC i wypłatę pożyczki Euratomu;
 - w ramach sfinansowanych przez UE działań w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego udało się wypracować produkty w terminie i w ramach założonego budżetu, a także czy przyniosły one wymierne i trwałe rezultaty;
 - Komisja ustanowiła rzetelny system monitorowania w celu śledzenia realizacji działań w ramach INSC i ich oddziaływania.
- 16** Kontrolą objęto wydatki z instrumentu INSC zakontraktowane w latach 2014–2020 i 2021–2024. Z tej populacji Trybunał dobrał – kierując się kryterium istotności – próbę 14 umów, biorąc przy tym również pod uwagę różne tryby zarządzania, zakres działań (zapewnienie wiedzy fachowej bądź dostawa sprzętu związanego z bezpieczeństwem, infrastruktura i prace remediacyjne), status realizacji i obszar geograficzny. Wykaz objętych próbą umów obejmujących działania realizowane w Armenii, Azji Środkowej, Iranie i Ukrainie przedstawiono w [załączniku II](#). Kontrola objęła również jedyną niespłaconą obecnie pożyczkę Euratomu udzieloną Ukrainie (zob. pkt [10](#)). Nie objęła natomiast wydatków UE związanych głównie z jądrowym bezpieczeństwem fizycznym, ponieważ czyny przestępcze lub umyślne czyny niedozwolone wiążą się z odrębnym zakresem ryzyka, innymi ramami kontroli i odrębnymi unijnymi instrumentami finansowania.

- 17** Trybunał przeanalizował dokumenty Komisji i ESDZ dotyczące ustanowienia INSC oraz instrumentu pożyczkowego Euratomu, a także dokumentację umów objętych próbą. Kontrolerzy przeprowadzili też wywiady z pracownikami Komisji i ESDZ zaangażowanymi w programowanie instrumentu INSC i instrumentu pożyczkowego Euratomu oraz w zarządzanie nimi, a także z przedstawicielami wybranych partnerów wdrażających, organów krajowych i beneficjentów. Trybunał przeprowadził przeglądy dokumentacji w odniesieniu do wszystkich umów objętych próbą, uzupełnione wizytami na miejscu w krajach partnerskich, w których wsparcie z instrumentu INSC dotyczyło robót: Armenii i Uzbekistanie. Ze względu na trwającą agresję Rosji na Ukrainę Trybunał zastąpił planowaną wizytę w Ukrainie wideokonferencją z kluczowymi zainteresowanymi stronami.
- 18** **Metodyka kontroli** stosowana przez Trybunał jest zgodna z międzynarodowymi standardami kontroli ustanowionymi przez **Międzynarodową Organizację Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI)**.

Załącznik II – Wykaz umów objętych próbą

	Rodzaj umowy	Kategoria działania	Lokalizacja	WRF	Kwota (w mln euro)	
					Kwota początkowo zakontraktowana	Kwota zakontraktowana na koniec 2024 r.
1	Umowa o delegowaniu zadań	Roboty w zakresie infrastruktury	Ukraina	2014-2020	30,0	70,0
2	Umowa o delegowaniu zadań	Roboty w zakresie infrastruktury	Ukraina	2014-2020	19,1	19,1
3	Umowa o delegowaniu zadań	Prace remediacyjne	Azja Środkowa: Kirgistan, Tadzycystan, Uzbekistan	2014-2020	16,5	37,0
4	Umowa o przyznanie wkładu	Prace remediacyjne	Azja Środkowa: Kirgistan, Tadzycystan, Uzbekistan	2021-2027	10,3	10,3
5	Umowa o przyznanie wkładu	Prace remediacyjne	Azja Środkowa: Kirgistan, Tadzycystan, Uzbekistan	2014-2020	3,0	3,0
6	Umowa o przyznanie wkładu	Sprzęt i monitorowanie	Ukraina	2021-2027	3,4	3,4
7	Umowa o przyznanie wkładu	Sprzęt	Iran	2014-2020	5,0	5,0
8	Zamówienie na dostawy	Sprzęt	Iran	2014-2020	6,6	6,6
9	Zamówienie na usługi	Usługi doradcze	Iran	2014-2020	3,9	3,9
10	Zamówienie na usługi	Usługi doradcze	Armenia	2014-2020	4,0	4,0
11	Zamówienie na usługi	Usługi doradcze	Armenia	2014-2020	2,2	2,2
12	Zamówienie na usługi	Usługi doradcze	Armenia	2021-2027	2,0	2,0
13	Zamówienie na usługi	Usługi doradcze	Armenia	2014-2020	1,2	1,8
14	Umowa o delegowaniu zadań	Prace remediacyjne	Ukraina	2014-2020	3,5	3,5

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych na temat umów zawartych w ramach INSC, które Komisja przekazała 10 lipca 2025 r.

Skróty i akronimy

Skrót / akronim	Definicja / wyjaśnienie
COP	Konferencja Stron Organizacji Narodów Zjednoczonych
DG ECHO	Dyrekcja Generalna ds. Prowadzonych przez UE Operacji Ochrony Ludności i Pomocy Humanitarnej
DG ENEST	Dyrekcja Generalna ds. Rozszerzenia i Wschodniego Sąsiedztwa
DG INTPA	Dyrekcja Generalna ds. Partnerstw Międzynarodowych
DG MENA	Dyrekcja Generalna ds. Bliskiego Wschodu, Afryki Północnej i Zatoki Perskiej
DG RTD	Dyrekcja Generalna ds. Badań Naukowych i Innowacji
EBOR	Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju
ENSREG	Europejska Grupa Organów Regulacyjnych ds. Bezpieczeństwa Jądrowego
ERA	rachunek na rzecz remediacji w Azji Środkowej
ESDZ	Europejska Służba Działań Zewnętrznych
INSC	Instrument Współpracy w dziedzinie Bezpieczeństwa Jądrowego (ustanowiony rozporządzeniem Rady (Euratom) nr 237/2014 lub rozporządzeniem Rady (Euratom) 2021/948, stosownie do przypadku)
JCPoA	wspólny kompleksowy plan działania
MAEA	Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej
TACIS	program pomocy doradczej dla Wspólnoty Niepodległych Państw

Glosariusz

Termin	Definicja / wyjaśnienie
Beneficjent	Osoba fizyczna lub prawna otrzymująca dotację lub pożyczkę z budżetu UE na realizację projektu lub programu.
Dotacja	Wsparcie z budżetu UE przeznaczone na pokrycie kosztów, które beneficjent faktycznie poniósł w ramach kwalifikowalnego projektu lub programu. W większości przypadków ma charakter bezwrotny.
Efektywność	Jak najkorzystniejsza relacja pomiędzy wykorzystywanymi zasobami, podejmowanymi działaniami i osiąganymi celami.
Europejska Służba Działań Zewnętrznych	Służba dyplomatyczna UE odpowiedzialna za politykę zewnętrzną i bezpieczeństwa.
Grupa G-7	Grupa G-7 jest nieformalną grupą siedmiu państw (Francji, Japonii, Kanady, Niemiec, Stanów Zjednoczonych, Włoch i Zjednoczonego Królestwa) oraz UE. Członkowie grupy spotykają się co roku na szczycie G-7, aby omówić globalne kwestie gospodarcze i geopolityczne.
Kamień milowy	Wartość pośrednia na drodze do realizacji celu szczegółowego. Cel pośredni powinien zostać osiągnięty w ustalonym wcześniej terminie.
Mały reaktor modułowy	Małe reaktory modułowe to zaawansowane reaktory jądrowe o mocy do 300 megawatów na jednostkę, co stanowi około jedną trzecią mocy wytwórczej tradycyjnych reaktorów jądrowych.
Monitorowanie	Systematyczne obserwowanie i sprawdzanie, częściowo za pomocą wskaźników, postępów w osiągnięciu celu.
Należyte zarządzanie finansami	Zarządzanie zasobami zgodnie z zasadami oszczędności, efektywności i skuteczności.
Niewykonanie zobowiązania	Niewywiązanie się ze zobowiązania, np. z obowiązku spłacenia pożyczki zgodnie z warunkami umownymi.
Oddziaływanie	Szersze długoterminowe skutki ukończonego projektu lub programu, takie jak korzyści społeczno-ekonomiczne dla ogółu społeczeństwa.
Produkt	To, co wypracowano lub osiągnięto w ramach projektu, np. przeprowadzenie szkolenia lub wybudowanie drogi.
Program	Środek zapewniający realizację konkretnych celów polityki UE, zazwyczaj za pomocą współfinansowanych projektów.
Rachunek na rzecz remediacji w Azji Środkowej	Wielostronny fundusz zarządzany przez Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju mający na celu przeciwdziałanie zagrożeniom dla środowiska i zdrowia stwarzanym przez pozostałości toksycznych i promieniotwórczych odpadów z kopalni uranu z czasów Związku Radzieckiego zlokalizowanych w Azji Środkowej.

Remediacja	Wszelkie działania, które można podjąć w celu zmniejszenia narażenia na promieniowanie wynikającego z zanieczyszczenia obszarów lądowych. Obejmuje ona działania odnoszące się do samego źródła zanieczyszczenia lub do dróg narażenia ludzi na promieniowanie.
Rezultat	Natychmiastowy efekt projektu lub programu odnotowywany po jego zakończeniu, np. większe szanse na zatrudnienie uczestników kursu lub ulepszony dostęp do danego miejsca dzięki budowie nowej drogi.
Skuteczność	Stopień, w jakim zamierzone cele zostały osiągnięte dzięki podjętym działaniom.
Studium wykonalności	Ocena, czy sugerowana metoda, plan lub prace są możliwe do wdrożenia bądź uzasadnione.
Trwałość	Zdolność do utrzymania efektów uzyskanych dzięki finansowaniu unijnemu już po zakończeniu finansowania.
Umowa o przyznanie wkładu	Umowa między Komisją i organizacją, która realizuje dane działanie w trybie zarządzania pośredniego i która wykazała, że jest w stanie zarządzać środkami tak samo sprawnie jak Komisja.
Umowy oparte na stawkach godzinowych	Ustalenia umowne, zgodnie z którymi usługi są opłacane na podstawie faktycznie przepracowanego czasu.
Wskaźnik	Informacje wykorzystywane do pomiaru lub oceny danego aspektu osiągniętych wyników.
Wynik	Natychmiastowa lub długoterminowa, zamierzona lub niezamierzona zmiana wynikająca z realizacji projektu, taka jak korzyść z lepiej wyszkolonego personelu.
Wyniki	Miara stopnia, w jakim w ramach działania, projektu lub programu finansowanego przez UE osiągnięto założone cele, a środki finansowe wykorzystano gospodarnie.
Zarządzanie pośrednie	Sposób wykonywania budżetu UE, zgodnie z którym Komisja powierza zadania związane z jego wykonaniem innym podmiotom (takim jak państwa trzecie i organizacje międzynarodowe).

Odpowiedzi Komisji i Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych

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

Kalendarium

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

Zespół kontrolny

W sprawozdaniach specjalnych Trybunału przedstawiane są wyniki kontroli dotyczących obszarów polityki i programów UE bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne tak, aby osiągnąć jak największe oddziaływanie, biorąc przy tym pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla realizacji celów lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę III – której przewodniczy członkini Trybunału Bettina Jakobsen – zajmującą się obszarami wydatków dotyczącymi działań zewnętrznych, bezpieczeństwa i wymiaru sprawiedliwości. Kontrolą kierował członek Trybunału Marek Opioła, przy wsparciu swojego gabinetu i zespołu kontrolnego. Inne służby Trybunału udzieliły wsparcia językowego i opracowały materiały graficzne.

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2026.

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów została określona w [decyzji Trybunału nr 6-2019](#) w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

O ile nie wskazano inaczej (np. nie zamieszczono szczegółowych adnotacji o prawach autorskich), treści Europejskiego Trybunału Obrachunkowego będące własnością UE objęte są licencją [Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe \(CC BY 4.0\)](#). Oznacza to, że co do zasady ponowne wykorzystanie jest dozwolone, pod warunkiem że treści zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystania treści Trybunału niedozwolone jest zmienianie ich oryginalnego znaczenia albo przestania. Trybunał nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek konsekwencje ponownego wykorzystywania.

Jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną – tak jak w przypadku zdjęć, na których widoczni są pracownicy Trybunału – lub zawiera prace stron trzecich, wymagane jest uzyskanie dodatkowego zezwolenia.

W takim przypadku uzyskane dodatkowe zezwolenie na ponowne wykorzystanie określonej treści unieważnia i zastępuje wspomniane wcześniej zezwolenie ogólne. Powinny być w nim wyraźnie wskazane wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania treści.

W celu wykorzystania lub powielenia treści niebędącej własnością UE konieczne może być wystąpienie o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

Zdjęcie na stronie tytułowej: © Fotokon – stock.adobe.com.

Zdjęcia 1 i 2: © Armeńska Elektrownia Jądrowa. Wszelkie prawa zastrzeżone.

Zdjęcia 3 i 6: © Elektrownia Jądrowa w Czarnobylu. Wszelkie prawa zastrzeżone.

Zdjęcie 4: © Państwowy Ośrodek Naukowo-Techniczny ds. Bezpieczeństwa Jądrowego i Radiacyjnego (SSTC NRS). Wszelkie prawa zastrzeżone.

Oprogramowanie lub dokumenty objęte prawem własności przemysłowej, takie jak patenty, znaki towarowe, wzory użytkowe, znaki graficzne i nazwy, nie są objęte polityką Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są linki do stron zewnętrznych. Trybunał nie ma kontroli nad ich zawartością i w związku z tym zachęca użytkowników, aby we własnym zakresie zapoznali się z polityką ochrony prywatności i polityką w zakresie praw autorskich obowiązującymi na tych stronach.

Wykorzystywanie znaku graficznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie może być wykorzystywany bez uprzedniej zgody Trybunału.

HTML	ISBN 978-92-849-6611-0	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/2591425	QJ-01-26-003-PL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-6612-7	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/7186729	QJ-01-26-003-PL-N

CYTOWANIE

Europejski Trybunał Obrachunkowy, [sprawozdanie specjalne 08/2026](#) pt. „Współpraca międzynarodowa w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego – Komisja pozostaje ważnym graczem na scenie międzynarodowej, ale nie opracowała kompleksowej strategii ani nie prowadzi rzetelnego monitorowania”, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2026.

Trybunał zbadał, czy Komisji – wspólnie z Europejską Służbą Działań Zewnętrznych – udało się poprawić bezpieczeństwo jądrowe w państwach niebędących członkami UE. Trybunał stwierdził, że ogólnie rzecz biorąc, Komisja pozostaje ważnym graczem w obszarze współpracy międzynarodowej w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego i udzieliła wsparcia na rzecz szerokiego zakresu działań, w tym złożonych działań na dużą skalę. Niemniej w toku realizacji tych przedsięwzięć często odnotowywano opóźnienia, a koszty przekraczały niekiedy pierwotnie zaplanowane kwoty. W niektórych przypadkach długoterminowa trwałość wypracowanych rezultatów jest wysoce problematyczna. Ponadto na skuteczność działań Komisji wpływają niekorzystnie brak kompleksowej i aktualnej strategii, brak rzetelnego procesu wyboru priorytetowych działań oraz niedociągnięcia w monitorowaniu finansowanych działań. Trybunał sformułował zalecenia dotyczące tych kwestii.

Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przedstawiono na podstawie art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/contact
Strona internetowa: eca.europa.eu
Media społecznościowe: @EUauditors