

Конференция 2010 года участников Договора о нераспространении ядерного оружия по рассмотрению действия Договора

19 March 2010
Russian
Original: English

Нью-Йорк, 3–28 мая 2010 года

Многосторонние подходы к ядерному топливному циклу

Рабочий документ, представленный Швецией

1. Концепция многосторонних гарантий в отношении ядерного топлива (МГЯТ) уже давно фигурирует в международной ядерной повестке дня как часть обсуждаемого Международным агентством по атомной энергии (МАГАТЭ) вопроса об укреплении гарантий поставок низкообогащенного урана (НОУ) государствам, использующим ядерную энергию в мирных целях, а в контексте нераспространения — как инструмент сдерживания неоправданного и неконтролируемого расположения чувствительных ядерных технологий (обогащение и переработка). Международный рынок коммерческих услуг, связанных с ядерным топливом, в целом функционирует нормально, однако проявляется интерес к тому, чтобы добавить «страховочную сеть» в виде резервных запасов НОУ, а в более долгосрочной перспективе создать новые совместные предприятия, позволяющие удовлетворять растущий спрос. Таким образом, речь идет о вопросе, представляющем значительный интерес в контексте статьи IV Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО).

2. На фоне растущего всеобщего интереса к освоению ядерной энергии в условиях возможного возникновения дефицита энергоресурсов обсуждение вопроса о МГЯТ активизировалось и было выдвинуто большое число более или менее конкретных предложений, касающихся претворения в жизнь концепции МГЯТ; одни предложения носят ограниченный характер и рассчитаны на ближайшую перспективу, другие носят более сложный и долгосрочный характер. Подробную информацию об уже внесенных предложениях, которых насчитывается не менее 12, можно найти в документе МАГАТЭ под условным обозначением GOV/INF/2007/11.

3. Вопрос о МГЯТ имеет непосредственное отношение к изложенному в Уставе МАГАТЭ праву помогать государствам-членам приобретать ядерное топливо для использования в мирных целях и к осуществлению соответствующих статей ДНЯО, в частности статьи IV, о праве каждого государства-участника на создание национального топливного цикла в соответствии с обязательствами в отношении гарантий, вытекающими из Договора и соответствующих соглашений МАГАТЭ. С учетом того факта, что некоторые усматривают угрозу важным национальным интересам, обсуждение вопроса о МГЯТ несколько усложни-



лось. Однако более тщательный анализ вовлеченных факторов дает основания считать, что расхождения во взглядах могут быть преодолены. В самом деле, хотя МГЯТ могут не отвечать потребностям всех государств, подавляющее большинство государств — членов МАГАТЭ, являющихся участниками ДНЯО, могут, по мнению Швеции, извлечь выгоду из договоренностей в отношении МГЯТ, которые способствовали бы достижению желанных целей укрепления гарантии поставок и нераспространения.

4. Для целей нынешнего обсуждения вопроса о МГЯТ представляется целесообразным высказать некоторые общие замечания. Существующие предложения и амбициозные планы весьма различаются по масштабам и срокам. Среди самых конкретных, но в то же время наиболее ограниченных по характеру можно упомянуть российский Ангарский проект, недавно одобренный Советом управляющих МАГАТЭ, и предлагаемое создание под эгидой МАГАТЭ банка НОУ; речь идет о некрупных, резервных механизмах, которые можно использовать в крайнем случае, чтобы компенсировать неожиданное, политически мотивированное прекращение поставок ядерного топлива, осуществляемых обычным коммерческим поставщиком.

5. Более амбициозные проекты, предполагающие создание новых, дополнительных, многосторонних производственных мощностей и даже придание полностью многостороннего или международного характера всему процессу обогащения (и, возможно, процессу переработки), несомненно связаны с решением гораздо более сложной задачи, которая сопряжена с формированием новой атмосферы доверия в отношениях между ядерными поставщиками и получателями и внедрением совместными усилиями и на коммерческой основе новых форм сотрудничества в мирном использовании ядерной энергии.

6. Хотя эти более амбициозные цели несомненно сохраняют свою привлекательность и должны оставаться в поле зрения, на данный момент представляется целесообразным сконцентрировать внимание на реализации в ближайшей перспективе Ангарского проекта и возможном претворении в жизнь концепции создания под эгидой МАГАТЭ банка НОУ на основе тех же общеприменимых принципов, которые могут оказаться полезными и в контексте последующих событий. Для целей нынешнего обсуждения ДНЯО, в частности его статьи IV, необходимо учитывать нижеизложенные моменты (см. также информационную записку секретариата МАГАТЭ 2010/1).

7. Как уже было недвусмысленно и неоднократно заявлено, такие резервные механизмы не потребуют от государства отказа от национальных прав в отношении каких бы то ни было частей ядерного топливного цикла. Использование резервных механизмов носило бы аполитичный и недискриминационный характер и основывалось бы на ранее согласованных критериях соответствия требованиям, которые независимым образом применялись бы Генеральным директором МАГАТЭ. Они были бы доступны всем государствам, выполняющим свои обязательства в отношении гарантий. Они носили бы также нейтральный по отношению к рынку характер.

8. Задействование резервного механизма будет абсолютно добровольным: любое государство будет само решать использовать или не использовать его в чрезвычайной ситуации. Разумеется, государства, использующие ядерную энергию в мирных целях, как правило, заключают соглашение о гарантированных долгосрочных поставках НОУ и ядерного топлива с международного рын-

ка коммерческих услуг. Резервный механизм будет использоваться как крайнее средство лишь в случае прекращения таких поставок по каким-то политическим причинам, не связанным с озабоченностью по поводу распространения. Наиболее вероятной, идеальной ситуацией представляется такая ситуация, когда резервный запас НОУ будет использоваться лишь в редких случаях. Но даже в этой ситуации само существование такой «страховочной сети», находящейся под управлением и, как в случае с банком НОУ, в собственности МАГАТЭ, можно рассматривать как полезный односторонний инструмент технического сотрудничества, финансируемый полностью или в значительной мере участвующими государствами и не порождающий никаких или почти не порождающий значительных дополнительных расходов для потенциального потребителя (если не считать стоимости самого топлива) или МАГАТЭ.

9. Несмотря на многочисленные заверения в том, что различные схемы обеспечения МГЯТ не затронут национальные права на создание различных частей топливного цикла, озабоченность на этот счет, как кажется, сохраняется. Однако с практической точки зрения ситуация представляется совершенно иной для подавляющего большинства государств, участвующих или намеревающихся участвовать в мирном использовании ядерной энергии, прежде всего для производства электроэнергии. Любая страна, приступающая к осуществлению сложной и дорогостоящей программы освоения ядерной энергии, в рамках которой лишь на сооружение энергетических реакторов потребуются десятки миллиардов долларов, тщательно проанализирует дополнительные промышленные, технологические, экологические и иные издержки, включая, возможно, политические издержки, связанные с созданием соответствующих компонентов топливного цикла, таких как обогащение. Это касается как промышленно развитых государств, так и государств еще находящихся в процессе индустриализации. Ярким примером может служить Швеция.

10. Швеция является высокоразвитым в промышленном отношении государством, обладающим современными техническими знаниями, в том числе в ядерной области. Примерно 45 процентов ее потребностей в электроэнергии удовлетворяются за счет ядерной энергетики. Электроэнергия вырабатывается на 10 реакторах, часть которых Швеция построила своими силами (по процентному показателю использования ядерной энергии на душу населения Швеция занимает одно из первых мест в Европе и во всем мире). Приступая к освоению атомной энергии в начале 1950-х годов, Швеция разработала амбициозные планы, располагая при этом техническими возможностями, позволяющими создать и эксплуатировать весь ядерный топливный цикл — от обработки урановой руды до переработки урана. Однако по ряду причин, включая стремление сократить экономические издержки, потребности промышленности и требования рынка, а также соображения экологического и политического характера, она постепенно пересмотрела свои планы в сторону использования надежного международного рынка услуг, связанных с ядерным топливом, а в отношении отработавшего топлива — в пользу применения надежных национальных схем окончательного захоронения.

11. Этот пример Швеции показывает, что даже при наличии довольно крупной национальной ядерной программы широкое использование четко функционирующего международного рынка оказалось более выгодным вариантом, нежели осуществление дорогостоящих и неясных национальных схем сомнительной ценности. Ряд других стран, в частности в Европе и других районах

мира, пришли к тому же выводу, который, по всей вероятности, будет применим и к другим странам, рассматривающим вариант освоения ядерной энергии (см. также документ, представленный Республикой Корея — NPT/CONF.2010/PC.III/WP.28, пункт 6). Из тех 12 стран мира, в которых наибольший объем электроэнергии производится на атомных реакторах, лишь одна страна — Франция — осуществляет также деятельность по обогащению урана. Ни одна из этих стран не столкнулась с проблемами, которые нарушили бы своевременные поставки НОУ с рынка коммерческих услуг. Как правило, перебоев в рыночных поставках, обусловленных теми или иными причинами, было немного. Ни одно из этих государств не отказалось и не откажется от своих прав, вытекающих из статьи IV ДНЯО. Поскольку такие государства в большинстве своем заключили долгосрочные международные соглашения в целях удовлетворения своих потребностей в ядерных услугах, они, как предполагается, редко будут обращаться за помощью к резервному механизму обеспечения поставок НОУ. Однако, по убеждению Швеции, наличие такого механизма станет полезным, хотя и редко используемым подспорьем в деле обеспечения поставок в государства, где может возникнуть непредвиденная потребность в НОУ.

12. Критики схем, предполагающих создание резервного запаса НОУ, высказали сомнения по поводу того, что такой механизм может быть полностью надежным и не исключили опасности оказания политического давления на Генерального директора МАГАТЭ, который, как предполагается, должен независимым образом принимать решения о предоставлении НОУ запрашивающему государству в соответствии с заранее установленными критериями. Секретариат МАГАТЭ высказал ценные идеи по поводу того, как устранить эту потенциальную проблему.

13. Как было отмечено, слабая сторона предложений, касающихся создания запаса НОУ (Ангарская инициатива и банк топлива МАГАТЭ), состоит в том, что они не обеспечивают гарантий в отношении конкретных потребностей запрашивающих государств, касающихся изготовления топлива. В этой связи Швеция поддерживает мнение секретариата МАГАТЭ о том, что этот дополнительный аспект проблемы поставок можно будет урегулировать на втором этапе и не рассматривать его как препятствие, мешающее достижению согласия в отношении базовой договоренности о резервном запасе НОУ.

14. Эти два механизма создания резервного запаса НОУ не предполагают никакой передачи технологии и поэтому являются простыми вариантами, не наносящими ущерба никаким идеям о создании в будущем новых, многосторонних производственных мощностей, в отношении которых вполне могут быть найдены новаторские пути урегулирования соответствующих аспектов, касающихся «чувствительных» технологий (см. предложение Германии, касающееся многостороннего проекта по созданию специальной зоны для обогащения (МПСЗО) — документ МАГАТЭ под условным обозначением INFCIRC/735).

15. Подавляющее большинство государств, обладающих небольшим или средним по размеру потенциалом производства атомной энергии («государства с реакторами»), усмотрели бы для себя выгоду в опоре на четко функционирующий рынок коммерческих услуг, обеспечивающий поставку НОУ и предоставление других услуг и подкрепленный «страховочной сетью» в виде резервного запаса, о чем уже говорилось выше. Однако несколько крупных не обладающих ядерным оружием государств, реализующих значительные по объему

программы в области ядерной энергетики, основанные на функционировании нескольких десятков реакторов, могли бы счесть целесообразным создание полного национального топливного цикла. Вряд ли есть основания полагать, что эта деятельность, если она будет осуществляться в соответствии с международными обязательствами и нормами, касающимися безопасности, физической защиты и нераспространения, будет сочтена незаконной.

16. Такие государства и группы государств, возможно, пожелают также объединить усилия в создании новых производственных мощностей, если и когда потребуются дополнительные мощности. В свое время это может вызвать повышенный интерес к более сложным типам охватываемых МГЯТ объектов, о которых идет речь в некоторых предложениях. Такие новые производственные схемы в целом основывались бы на тех же правилах и принципах, что и ограниченные по масштабу концепции создания резервного запаса НОУ. Они также носили бы добровольный характер, не ущемляли бы прав государств, вытекающих из статьи IV ДНЯО, и имели бы смысл с промышленной, экономической и экологической точек зрения. МАГАТЭ могло бы и должно играть роль руководящей и надзорной инстанции для обеспечения того, чтобы соответствующая установка работала на основе согласованных норм безопасности, физической защиты и нераспространения, что повысило бы доверие международного сообщества к такому предприятию. Хотя, по всей вероятности, пройдет еще некоторое время, прежде чем возникнет потребность в таких новых мощностях, желательно подготовить почву для таких новых совместных проектов, которые, будучи основаны на совместном владении и управлении объектами, могли бы в значительной мере способствовать устранению существующего ныне недоверия в отношениях между государствами-поставщиками и государствами-получателями. Предложение относительно МПСЗО, представленное Германией, уже содержит ряд ценных идей, касающихся дальнейшего развития таких совместных усилий.

17. Кроме того, желательно уделить внимание совместным многосторонним подходам к завершающей части топливного цикла, а именно к переработке отработавшего топлива и/или к окончательному захоронению отработавшего топлива, включая такое топливо, полученное из других государств. Против варианта окончательного захоронения выступает общественность большинства стран, однако не исключена возможность того, что в крупных государствах-поставщиках и в некоторых региональных контекстах можно будет обеспечить реализацию таких совместных схем обеспечения промежуточного хранения и, возможно, окончательного захоронения.

18. Как можно увидеть, механизмы МГЯТ, будь то в упрощенной форме, предполагающей создание резервного запаса, или в более сложной форме, предполагающей создание в будущем новых мощностей по обогащению (и, возможно, переработке), могут сыграть исключительно полезную роль для различных категорий государств. Они не окажут негативного воздействия на чьи-либо права или интересы. В контексте ДНЯО результатом этого станут по крайней мере два желательных последствия: МГЯТ внесут вклад в укрепление надежности поставок, что приведет к повышению уровня стабильности и доверия в государствах, вступающих на путь мирного использования ядерной энергии; кроме того, такие соглашения окажут положительное — в плане нераспространения и укрепления доверия — воздействие на важные компоненты ядерного топливного цикла.

19. Все это будет отвечать общим интересам всех государств — участников ДНЯО, независимо от того, проявят ли они желание к тому, чтобы непосредственно участвовать в проектах, связанных с МГЯТ. Достижение конструктивного согласия в отношении потенциальных выгод МГЯТ внесло бы важный вклад в усилия Конференции по рассмотрению действия ДНЯО, связанные со статьей IV.

20. Поэтому Конференция 2010 года по рассмотрению действия ДНЯО должна отметить важную работу, проводимую в рамках МАГАТЭ в отношении МГЯТ, и рекомендовать государствам-участникам продолжить усилия в этой области.
