



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 20.3.2007
COM(2007) 124 окончателен

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ
ПАРЛАМЕНТ**

50 ГОДИНИ ДОГОВОР ЗА ЕВРАТОМ

{SEC(2007) 347}

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

50 ГОДИНИ ДОГОВОР ЗА ЕВРАТОМ

На 25 март 2007 г. се отбелязва петдесетата годишнина от подписването на Римските договори, с които се създаде Европейската икономическа общност, станала по-късно Европейска общност, и Европейската общност за атомна енергия, наричана често Евратом. Тази годишнина е повод да хвърлим поглед върху главните достижения на правото на Евратом, за да посрещнем по-добре предизвикателствата на бъдещето.

1. Увод

Европейската общност за атомна енергия (наричана по-долу „Общността“) беше основана, за да създаде условия за развитието на ядрената енергия в Европа чрез разпределяне на ресурсите (финансови средства, познания, материали, експерти и пр.), чрез осигуряване на защитата на населението и в съдружие с други държави и международни организации. Интересът, породен от договора за Евратом у някои страни, ги подтикна да участват в по-широкия проект на Общия пазар, преговорите по който бяха свързани с тези за договора за Евратом.

За изпълнение на тези цели Общността получи голям брой задачи:

- Да развива научните изследвания и да осигури разпространяването на технически знания;
- Да установи единни норми за безопасност с цел опазване на здравето на населението и на работниците и да следи за тяхното изпълнение;
- Да улесни инвестициите и да осигури, по-специално чрез поощряване на инициативите на предприятията, изграждането на основните съоръжения, необходими за развитието на ядрената енергетика в Общността;
- Да следи за редовното и справедливо снабдяване на всички потребители от Общността с руда и ядрено гориво;
- Да осигури с подходящи контролни мерки, че ядрените материали не се отклоняват за други цели, различни от онези, за които са предназначени;
- Да упражнява правото на собственост, което ѝ е признато по отношение на специалните дялящи се материали;
- Да осигури добри възможности за приложение и достъп до най-добрите технически средства чрез създаване на общ ядрен пазар;
- Да установи съвместно с другите страни и международните организации всички връзки, способни да насърчат прогреса в мирното използване на ядрената енергия.

2. ДОСТИЖЕНИЯ НА ПРАВОТО НА ЕВРАТОМ

2.1. Насърчаване на научните изследвания и на разпространяването на знания

Член 7 от договора за Евратом въведе в общностното право понятието за общностни научноизследователски програми (рамкови програми). Днес сме далеч напред от първите програми. Шестата рамкова програма Евратом за периода 2002-2006 г. позволи да се инвестират 1, 230 милиона EUR в общностните научни изследвания Евратом, технологичното развитие, международното сътрудничество, разпространяването и оползотворяването на знанията, както и обучението с цел да се осигури безопасното използване и иновацията в сектора на ядрената енергетика, както и в сектора на медицинските и промишлените приложения на йонизиращото лъчение.

Тази програма осигури също така частично финансиране на ядрените дейности на Съвместния изследователски център (CCR). Центърът е основан с договора за Евратом (член 8). Днес той развива своята ядрена и неядрена дейност в седем изследователски института, разположени в Германия, Белгия, Италия, Нидерландия и Испания.

Петдесетата годишнина на договора за Евратом ще съвпадне с началото на седмата рамкова програма на Общността (2007-2011 г.), финансирана с бюджет от около 2, 750 милиона EUR. Малко по-малко от една трета е посветена на научните изследвания в областта на ядрения разпад, било то чрез изпълнение на програма за непреки действия, или чрез дейности на CCR, и е съсредоточена върху аспектите на безопасната експлоатация и развитието на системите от атомни реактори, управлението на радиоактивни отпадъци, радиационната защита и сигурността, свързани с неразпространението. Близко две трети ще бъдат предназначени за научните изследвания в областта на термоядрената енергетика. Значението, отдавано на ядрения синтез, се обяснява с участието на Съюза, посредством Общността, в проекта *Международен термоядрен експериментален реактор (ITER)*, разработван съвместно с Китай, Южна Корея, САЩ, Япония, Индия и Русия. Това участие увенчава изследванията на Общността в тази област, които се извършват още от първата изследователска програма на Общността и които вече позволиха създаването през 1978 г. на *Joint European Torus (JET, в Кълъм)*, чийто резултати представляваха важна крачка към овладяването на термоядрената енергия .

2.2 Опазване на здравето на населението и работниците чрез основни стандарти

Важно достижение на правото на ЕС бе осъществено в сферата на здравеопазването; то позволи да се въведе повишено ниво на защита на базата на сегашното състояние на научните знания, отразено на международно равнище от работата на Международната комисия за радиационна защита, Международната агенция за атомна енергия, Научния комитет по въздействието на йонизиращите лъчения, Световната здравна организация и Международната организация на труда, както и на Агенцията за атомна енергия към Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР).

Разработени с участието на групи научни експерти (член 31), основните стандарти в сферата на радиационната защита представляват днес структуриран набор от повече от двадесет акта от различно естество, от които шест директиви. Те предвиждат по-специално стриктни задължения относно разрешаването на практически използвания,

надзора на условията и работната среда на изложените работници, включително радиационна защита, медицински надзор и обучение и информирание на последните, и относно защитата на населението, с цел да се контролират и намалят до разумния минимум въздействията на тези дейности върху хората.

Основните стандарти обхващат всички случаи, които могат да доведат до излагане на населението и на работниците на йонизиращи лъчения и които се отнасят не само до основния сектор на производство на атомна енергия, но и до всяко друго приложение на йонизиращите лъчения в промишлеността и медицината, като излагането за медицински цели е главен източник на излагане на населението на изкуствена радиоактивност. Основните стандарти отчитат факта, че работниците и населението могат да бъдат изложени на естествена радиоактивност в ситуации, които може да налагат действия от страна на властите и работодателите.

Опазването на околната среда също е основополагащ елемент от договора от самото му начало, което го прави в известен смисъл пионер в тази област. Така например той задължава държавите-членки да предоставят на Комисията обща информация за всеки проект, свързан с радиоактивни отпадъци, преди да ги одобри, за да може Комисията да определи бъдещето въздействие на такъв проект върху околната среда на друга държава-членка. Договорът ги задължава също да създадат система за постоянен контрол на нивото на радиоактивност в околната среда и да съобщават на Комисията данните от този контрол. Комисията проверява систематично работата и ефикасността на тези национални съоръжения за контрол. Резултатите от извършения от държавите контрол, както и от проверките, осъществени от Комисията, се публикуват.

След аварията в Чернобил през 1986 г. бяха приети разпоредби на общностно ниво, за да определи условията на внос на селскостопански продукти от района на аварията. Комисията участва в обезопасяването на мястото на аварията, като отпуска средства на Фонда за изграждането на защитен саркофаг. Тя помага също на населението на този район (програмите CORE и ETHOS).

Това събитие предизвика единодушна реакция на международно ниво, която доведе до приемането на важни международни конвенции в сферата на безопасността на ядрените дейности, в които е участвала Общността. Тя укрепи също така общностната рамка за действие при евентуални извънредни радиологични ситуации или ядрени аварии чрез поемане на ясни задължения от страна на държавите-членки и операторите да съставят планове за извънредни ситуации на ниво държави, общини и съоръжения, както и информирание на населението. Създадена беше също система на Общността за оперативен обмен на информация 24 часа в денонощието (ECURIE).

2.3. Общностни перспективи за инвестиции в ядрения сектор

Договорът за Евратом предоставя на Комисията различни правомощия да насърчава, съгласува и насочва в общностна перспектива инвестициите на националните фактори в ядрения сектор.

За тази цел на Комисията бе възложено да публикува редовно Примерна ядрена програма на Общността (PINC). Тя има за задача да предложи насоки по-специално за целите на производството на ядрена енергия и свързаните с тяхното постигане инвестиции. От 1958 г. Комисията е публикувала четири PINC. Петата програма бе приета на 10 януари 2007 г. заедно с общия пакет от мерки, установяващи нова

политика в областта на енергетиката за Европа, която има за цел да се бори срещу промяната на климата и да укрепи енергийната безопасност и конкурентоспособността на ЕС в духа на последната Зелена книга на Комисията, озаглавена „Европейска стратегия за сигурна, конкурентоспособна и устойчива енергетика“ (2006 г.).

Освен това предприятията, които имат проекти за инвестиции в ядрения сектор, трябва да ги съобщят на Комисията, за да може тя да изрази своята гледна точка. Повече от 200 проекта бяха представени на Комисията, последните от които се отнасят до подмяната на съществуващи инсталации и изграждането на нови реактори във Финландия и Франция.

Заемите по Евратом, установени през 1977 г. от Съвета, допринесоха за финансирането на атомни централи в Съюза. Между 1977 и 1994 г. бяха отпуснати осемдесет и седем заема. Впоследствие те бяха изцяло изплатени от получилите ги държави-членки. След 1994 г. отпуснатите заеми бяха предназначени главно за подобряване на безопасността и ефикасността на атомните централи на трети за Европейския съюз държави. Бяха отпуснати три заема (България, Румъния и Украйна).

Договорът за Евратом също така въведе в общностното право понятието за съвместно предприятие. Притежавайки правосубектност, тези предприятия са предназначени за изпълнение на конкретни проекти от първостепенно значение за развитието на ядрената промишленост в Общността. Между 1961 и 1978 г. бяха създадени осем съвместни предприятия. Последното имаше за цел изграждането и експлоатацията на JET. Създаването на ново съвместно предприятие се предвижда, за да се организира участието на Съюза в проекта Международен термоядрен експериментален реактор (ITER). Съвместното предприятие е инструмент за подкрепа на иновацията. Той е въведен с Единния европейски акт в Договора ЕО и днес позволява проектът „Галилео“ (Галилей) да стъпи на подобна структура.

2.4. Редовно и справедливо снабдяване на всички потребители

Общността има отговорността да осигури на всички потребители редовно и справедливо снабдяване с руди и ядрени горива. Системата за контрол на снабдяването, предвидена в дял VI, глава II от договора за Евратом има за основа Агенцията за снабдяване към Евратом, чието предназначение е да служи като основен и изключителен посредник на ядрени материали в Общността, като канализира и съгласува предлагането и търсенето.

Агенцията има правосубектност и финансова самостоятелност, като надзор над нея извършва Комисията. Подпомагана е от консултативен комитет, състоящ се от участници в пазара на ядрени материали. За да изпълнява своята функция, тя по принцип има право на избор, което може да упражни за придобиване на руди, суровини и специални дялящи се материали, произвеждани в една държава-членка, и изключителното право да сключва договори за доставката на тези материали, независимо дали идват от самата Общност или извън нея. Следователно, за да бъдат валидни в Общността, тези договори трябва да бъдат одобрени от Агенцията.

Агенцията има и практическа роля, по-специално като подкрепя фирмите на Общността при преговори с предприятия от трети държави или като публикува референтни данни. Освен това заради излишъка на ядрени материали на много ниски цени на световния пазар в началото на деветдесетте години, предизвикан от отварянето

на бившия съветски блок, Агенцията, с подкрепата на Съда на Европейските общности, отказа да одобри договорите, за които беше преценено, че са в противоречие с общата политика на снабдяване. Тази политика предвижда по-специално географска диверсификация на източниците на снабдяване и има за цел да предотврати зависимостта на Съюза от един-единствен източник на снабдяване.

2.5. Контрол върху използването на ядрени материали за мирни цели

Предпазните мерки по Евратом (дъл VII, глава II от Договора) целят да гарантират, от една страна, че рудите, суровините и специалните дялящи се материали не се отклоняват от употребата, за която техните потребители са заявили, че са предназначени, и, от друга страна, че са спазени разпорежданията относно снабдяването и всеки конкретен ангажимент, поет от Общността към трета държава или международна организация. Комисията има властта да упражнява този контрол и задължението да го прави — задължение, което тя спазва в продължение на петдесет години. Тя упражнява контрол върху всички ядрени материали, разположени на територията на Общността, след като са били добити или внесени.

Комисията следеше операторите да изпълняват своите задължения, предвидени в самия договор и от последвалите регламенти за неговото прилагане. Последният бе приет през 2005 г. и неговите изменения имат за цел да се отговори на разширяването на Съюза, на техническия прогрес в ядрената промишленост и информационните технологии, както и на законовите промени.

В кратък срок бе създаден инспекционен орган (1960 г.). През 2006 г. той наброяваше 180 члена. Договорът им осигурява достъп във всеки момент до всички места, всички информационни данни и всяко лице, което по линия на професията си се занимава с материали, оборудване или инсталации, подлежащи на контрол. Инспекциите се провеждат периодично в ядрените инсталации на Общността.

Комисията също така използва принудителните мерки, предвидени от договора в случай на констатирани нарушения в този сектор, обръщайки се пряко към съответната държава-членка посредством процедура на нарушение (член 141), чрез процедура *ad hoc*, предвидена в член 82 (един случай), и предприемайки една от предвидените в договора мерки, насочени пряко към операторите (член 83), като предупреждение (седем случая) или поставяне под временно управление (един случай).

В рамките на Договора за неразпространение от 1 юли 1968 г. бяха подписани тристранни споразумения, от една страна, между държавите-членки, неразполагащи с ядрено оръжие, Евратом и Международната агенция за атомна енергия (МААЕ), и, от друга, между всяка от двете държави-членки на Съюза, притежаващи ядрено оръжие, и същите организации. Тези три тристранни споразумения позволяват да се координира ролята на Евратом в този сектор и в сектора, поверен на МААЕ въз основа на Договора за неразпространение. Тези споразумения бяха изменени и подсилени с допълнителни протоколи през 1998 г.

2.6. Международни отношения

Общността беше замислена като отворена към света организация, имаща за задача да установи с други страни и международни организации „такива отношения, които могат да насърчат напредъка в използването на ядрена енергия за мирни цели“ (Преамбюл).

Хронологията на прилагането на дял X, глава II, от договора за Евратом позволява да провеждането на международните отношения на Общността да се сравни огледално с прилагането на договора за Евратом като цяло: първо, изследване на технологичното развитие, последвано от търговска експанзия и накрая международно сътрудничество във всички сфери на компетентност, по-специално в сферата на иновацията, ядрената безопасност, радиационната защита и неразпространението.

Така например Комисията подписа споразумения за сътрудничество за използване на ядрената енергия за мирни цели с голям брой трети държави, включително главните снабдителни в този сектор: САЩ, Канада, Австралия, Аржентина, Узбекистан, Украйна, Япония и Казахстан. В ход е подготовка за преговори с Русия. Споразумения в областта на научните изследвания бяха подписани с Русия, Украйна, Казахстан и САЩ.

Общността също така заяви своя твърд ангажимент на международно равнище, като се присъедини към основните международни конвенции в ядрения сектор: Конвенцията за физическа защита на ядрените материали (1991 г.), Конвенцията за ядрената безопасност (2000 г.), Съвместната конвенция, посветена на безопасността на управлението на отработеното гориво и на безопасността при управлението на радиоактивните отпадъци (2006 г.), както и Конвенцията за помощ в случай на ядрена авария или радиационна аварийна обстановка (2006 г.).

Сигурността в Съюза зависи и от сигурността извън неговите граници. Стартирането на диалог с държавите от бившия съветски блок във връзка с безопасността на техните атомни централи постави началото на интензивно международно сътрудничество с цел да се подобри ядрената безопасност в света чрез нормативни и технически мерки – сътрудничество, което намери своя израз в Съюза чрез програми за техническа помощ и сътрудничество с държавите от Централна и Източна Европа и новите независими държави (ФАР и ТАСИС), основаващи се на Договора за ЕО. Договорът за Евратом трябва да бъде правната основа на инструмента за помощ в областта на ядрената безопасност и сигурност, който ще последва програмата ТАСИС, дала най-голям принос за подобряването на ядрената безопасност в бившите съветски републики.

От 2003 г. Общността участва в Международния форум за поколение IV (*Generation IV International Forum — GIF*) и неотдавна сключи Международно рамково споразумение за международно сътрудничество в областта на научните изследвания и развитието на системи за ядрена енергия IV поколение (*International Framework Agreement for International Collaboration on Research and Development of Generation IV Nuclear Energy Systems*). В ход е нейното присъединяване към Многостранната програма за опазване на околната среда от ядрени дейности в Руската федерация (*Multilateral Nuclear Environmental Programme in the Russian Federation — MNEPR*).

И накрая Общността, представлявана от Комисията, като запазва специфичните си характеристики, поддържа връзки на сътрудничество на различни равнища със специализираните агенции на ООН, Европейския съвет и ОИСР — организации, изрично споменати в договора. Още от своето начало и особено след 1975 г. Общността си сътрудничи с МААЕ. Връзките между тях предстои да се засилят в новия световен контекст, където използването на ядрената енергия изисква паралелни усилия в сферата на сигурността, безопасността и неразпространението.

3. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПЕРСПЕКТИВИ

Дейностите, провеждани под егидата на договора за Евратом през последните петдесет години, позволяват да се направи една до голяма степен положителна оценка на постигнатите резултати. Договорът позволи на Общността да извърши важни дейности в един стратегически сектор, а именно енергийното снабдяване на Съюза. Признават му се значителни постижения, по-специално в сферата на научните изследвания, здравеопазването, контрола върху използването на ядрени материали за мирни цели и международните отношения.

Благодарение на договора за Евратом, Общността допринася за научния напредък чрез своята подкрепа за научните изследвания и иновацията. Тя гарантира прилагането на завишени норми за радиационна защита на гражданите и подкрепя новите инициативи в ядрения сектор. Общността подхожда глобално към инвестициите в този сектор. Тя следи за редовното и справедливо снабдяване на потребителите на ядрени материали в Общността, както и за строгия контрол върху използването на ядрени материали за мирни цели. Тя се превърна в международен фактор в този сектор.

Договорът за Евратом постави началото на действия на Общността, свързани с дейностите на атомните електроцентрали, както и на други дейности, при които се използват радиоактивни вещества за научни, промишлени или медицински цели (научни изследвания, правила за радиационна защита и пр.). Така главните достижения на Евратом присъстват във всекидневния живот на гражданите на всички държави-членки.

След 1957 г. договорът за Евратом бе изменен в някои институционални и процедурни аспекти, в крак с развитието на Европейските общности след създаването на Европейския съюз и различните разширения, въпреки че бяха направени по-амбициозни предложения за преразглеждане на договора за Евратом, по-специално от страна на Комисията. Независимо от това Общността бе включена в развитието на Съюза и е част от неговия първи стълб. От друга страна, от влизането им в сила, политическият, икономическият и технологичният контекст, в който бяха прилагани неговите разпореждания, непрекъснато се развиваше, създавайки нови предизвикателства, независимо дали подпомагаше или не действията на Общността. Това обяснява защо някои разпореждания бяха приложени частично. Така например Агенцията за снабдяване Евратом, действаща от 1960 г. насам, трябваше да развива адаптивно своите функции.

В това отношение Комисията изигра водеща роля в рамките на своите пълномощия, за предлагането и осигуряването на гъвкаво прилагане на възможностите на договора след 1 януари 1958 г. според потребностите и контекста на Съюза. В тези свои усилия Комисията бе многократно подкрепяна от решенията на Съда на Европейските общности. Комисията реагира особено интензивно през последните години, предлагайки например да допълни рамката на общностното право с правила за безопасността на ядрените дейности („ядрен пакет“), които не могат да бъдат приети от Съвета заради продължаващата липса на квалифицирано мнозинство. Необходимостта от такава обща рамка, подчертана с решението на Съда на Европейските общности от 10 декември 2002 г. по дело C-29/99, стана очевидна при последното разширяване на Съюза, когато ядрената безопасност беше в дневния ред при преговорите, завършили със задължения за затваряне на редица реактори със значителната финансова помощ на Общността.

Дългият живот на първоначалните разпоредби на договора за Евратом подчертава съвременния характер на много от тях. Дълго време след 1957 г. те вдъхновяваха или насърчаваха развитието на други сектори на общественото право, като например разпоредбите на Договора за ЕО относно научните изследвания и технологичното развитие (рамкова програма, съвместно предприятие и пр.). Освен това, макар създаването на институция на университетско ниво, предвидено от договора за Евратом, да не е осъществено до днес в този вид (член 9), Комисията беше водеща при създаването на Европейската мрежа за образование в областта на ядрените технологии (ENEN – European Nuclear Education Network). Понастоящем съществува магистърска степен по ядрено инженерство. В момента, когато Комисията предлага регламент за откриване на Европейски технологичен институт въз основа на Договора за ЕО, този опит в ядрения сектор е носи много поуки..

Инспекциите Евратом, провеждани от 1960 г., подготвиха почвата за инспекторатите на Общността в други сектори (въздушна, морска безопасност и пр.). За това свидетелстват и разпорежданията, които позволяват Общността да следи радиоактивността в околната среда, и които признават паралелния характер на вътрешните и външните правомощия на Общността (член 101).

През 1957 г. овладяването на ядрената технология бе разглеждано като ключов фактор за създаването на условия за траен мир и благоденствие в една преустройваща се Европа и в един белязан от студената война свят. По-специално то беше отговор на опасенията от енергиен недостиг по време, когато производството на каменни въглища намаляваше, а консумацията на петрол нарастваше. Този страх бе засилен от Суецката криза. Държавите възнамеряваха да намалят до минимум своята външна зависимост от традиционните източници на енергия, както и технологичната си зависимост от някои по-напреднали трети държави. Налага се мнението, че тези опасения, изразени с други думи, намират особен отклик в днешния контекст.

Настоящият дебат относно определянето на европейската политика в областта на енергетиката, насочена към конкурентоспособността, сигурното снабдяване и опазването на околната среда, дава повод да се обмисли бъдещата дейност на Евратом. Днес ядрената енергетика е реалност в Съюза и извън него. Сегашният подход към енергийните източници придава нова тежест на този източник на енергия. Договорът за Евратом съдържа основните разпоредби които позволяват на Съюза да действа в този сектор. Макар и несъвършен, той е необходим на Съюза, на държавите-членки и на гражданите.

В бъдеще прилагането на договора за Евратом трябва да продължи да се фокусира върху ядрената безопасност и сигурност. Неотдавнашните разширявания увеличиха разнообразието на пейзажа в Съюза в сектора на ядрената енергия и необходимостта от действия на Общността, която се подчертава в примерната ядрена програма (PINC), приета на 10 януари 2007 г., по-специално за да се гарантира опазването на здравето и околната среда и да се избегнат злоупотребите с ядрени материали. Използването за тази цел на възможностите, предоставени от договора за Евратом, е от полза за всички държави-членки.

Освен това безопасността на ядрените инсталации и защитата от йонизиращите лъчения в трети държави имат също голямо значение. Скоро ще може да се приложи нов инструмент за международно сътрудничество в този сектор, основаващ се изцяло на договора за Евратом.

Комисията подчертава, че е важно да се запази технологичния напредък в ядрения сектор и подкрепя разработването на напредничава рамка в тази област, включително в сферата на безопасността на съществуващите и бъдещите инсталации, неразпространението, управлението на отпадъците и затварянето на реактори. Следователно Общността ще трябва да продължи да подпомага и ръководи развитието на ядрената промишленост и да гарантира спазването на най-високите стандарти на радиационна защита при всички случаи на работа с радиоактивни източници, за да допринесе за повишаване на нивото и качеството на живот на гражданите в Съюза независимо от енергийния избор на всяка държава, както и извън своите граници в сътрудничество с трети държави и международните организации.