

РЕШЕНИЕ НА СЪДА

14 ноември 1978 година*

Решение, постановено съгласно член 104 от Договора за ЕОАЕ

„Проектokonвенция на Международната агенция за атомна енергия относно физическа защита на ядрените материали, съоръжения и тения превоз”

Решение 1-78

Становище на Съда

1. С искова молба, заведена на 7 юни 1978 г., правителството на Кралство Белгия е поискало от Съда на Европейските общности, съгласно член 103 от Договора за създаване на Европейската общност за атомна енергия (ЕОАЕ), да се произнесе по няколко въпроса, които засягат разпределението на компетентностите между Общността и държавите-членки, във връзка с подписването на Конвенция за физическа защита на ядрените материали, съоръжения и тяхното транспортиране (наричана по-нататък „Конвенцията”), която понастоящем се изготвя в рамките на Международната агенция за атомна енергия (МААЕ).

2. Договорът за ЕОАЕ предвижда различни възможности за преговори и сключване на споразумения и договори от Общността. Член 101, в началото на глава X на Договора, която е посветена на външните отношения, предвижда в параграф 1, че: „Общността може, в рамките на своите правомощия, да поема задължения чрез сключване на споразумения или договори с трета страна, международна организация или гражданин на трета страна.” Член 102 установява процедурата по сключването на споразумения и договори с една трета страна, една международна организация или една отделна личност, в които освен Общността участват „една или повече държави-членки”. И двете разпоредби поставят граници на правомощията на Общността в сферата на външните отношения.

3. За да се предотврати възможността договорните разпоредби да бъдат заобиколени чрез споразумения или договори на държавите-членки с трети страни, в член 103 от Договора за ЕОАЕ е създадена процедура за контрол на Общността, която позволява да се прецени дали такива задължения са съвместими с изискванията на Договора. Този член, който очертава рамките за настоящето производство, има следното съдържание:

„Държавите-членки са длъжни да съобщават на Комисията за проектспоразуменията или проектодоговорите с трета страна, международна организация или гражданин на трета страна, когато тези споразумения или

* Език на производството: френски.

договори се отнасят до въпроси, включени в приложното поле на настоящия договор.

Ако проектодоговорът или проектоспоразумението съдържат клаузи, които препятстват прилагането на настоящия договор, Комисията в рамките на един месец от получаване на съобщението е длъжна да съобщи на съответната държава-членка своите коментари.

Държавата може да сключи предложеното споразумение или договор само след като е удовлетворила възраженията на Комисията или се е съобразила с постановеното по спешност решение на Съда по молба на тази държава, относно съвместимостта на предложените клаузи с разпоредбите на настоящия договор. Молбата може да бъде отправена до Съда по всяко време, след като държавата е получила коментарите на Комисията.”

4. Белгийското правителство се позовава на тази разпоредба, за да изясни съмненията, възникнали по отношение на необходимостта от оценка на Общността на горепосочените споразумения. След като то е съобщило на Комисията за проектоконвенцията и след като е получило нейното становище, белгийското правителство е сезирало Съда с пет въпроса, съгласно член 103, параграф 3.

С първия въпрос си белгийското правителство поставя принципния въпрос дали е съвместимо с изискванията на Договора за ЕОАЕ, държавите-членки, независимо дали се касае за отделна държава или за Общността като цяло, да участват в проектоконвенцията, без Общността в същото време да стане страна по Конвенцията заедно с държавите, които са страни.

Вторият, третият и четвъртият въпрос се отнасят до това дали Общността има право да участва в проектоконвенцията, като отчита разпоредбите на Договора за ЕОАЕ относно снабдяването и свободното движение на ядрени материали.

Накрая, с петия въпрос белгийското правителство иска от Съда информация относно практическите последици, които биха настъпили от евентуалното участие на Общността в Конвенцията, с оглед провеждане предвидените в нея защитни мерки.

5. За да очертае точно значението на поставения пред Съда проблем, трябва да се сравнят молбата на белгийското правителство и разпоредбите на член 103. В параграф 3 от член 103 се казва, че Съдът на Европейските общности по молба на една държава-членка взема „решение... относно съвместимостта на предложените клаузи с разпоредбите на настоящия договор”. От тази разпоредба следва, че Съдът при своята оценка трябва да вземе предвид всички значими разпоредби на Договора, независимо дали те засягат въпроси за съдържанието, компетентността или процедурата.

В първия и петия въпроси, поставени от белгийското правителство, проблемът е формулиран по този начин. Всъщност става въпрос от една страна за това дали участието на една или повече държави-членки в Конвенцията, по която преговорите са се водили в рамките на МААЕ, е съвместима с разпоредбите на

Договора, които се отнасят до разпределението на компетентностите, в тази връзка между Общността и държавите-членки, ако за Общността не е предвидено място сред договарящите страни по Конвенцията, от друга страна трябва да се установи дали Общността разполага с необходимите правомощия, за да гарантира изпълнението на задълженията, които тя би поела. Повечето специфични въпроси, които се отнасят до снабдяването и функционирането на общия пазар в областта на ядрени материали, е необходимо да намерят своя отговор в тази рамка.

6. Размяната на становища, за което проектоконвенцията е дала повод, първо в рамките на компетентните органи на Съвета, а след това и между Комисията и белгийското правителство, и най-накрая в рамките на настоящото производство, е показало, че освен определени общи разпоредби на Договора за ЕОАЕ, както член 2, който определя общо задачите на Общността, и член 195, който се отнася до определените националните разпоредби във връзка със съображения за обществен ред или обществено здраве, са засегнати по-малко от четири отделни глави на Договора, а именно: главите, които се отнасят до снабдяването и общия ядрен пазар, които се намират в тясна връзка помежду си; главата относно контрола на безопасността; главата за режима на собствеността. Всички тези области трябва да бъдат взети предвид от Съда в съответствие с изискванията на член 103.

Първата част – Анализ на проектоконвенцията

7. Конвенцията има за цел, както е посочено в преамбюла Ж, да предотврати кражбата и потенциалната опасност от незаконно заграбване и използване на ядрения материал, предназначен за гражданска употреба. Конвенцията е предназначена да защитава държавите и тяхното население от сериозни вътрешни и международни опасности, които ги заплашват в случай на саботаж на ядрени съоръжения и в случай, че ядреният материал попадне в ръцете на неоправомощени лица. На тази цел отговарят разпоредбите, които са предвидени за обезпечаване на „физическата защита”, на ядрени съоръжения и ядрен материал, включително мерките, които са насочени към възстановяване на липсващи, откраднати или унищожени материали.

8. Членове 1 и 2 от проектоконвенцията определят предмета и обхвата на Конвенцията.

Член 1 определя какво се разбира под „ядрен материал” и „суровини”, въпреки че разпоредбите на Конвенцията са насочени единствено „ядрени материали” в тесния смисъл на понятието, т.е. плутоний, уран 233, уран, обогатен със изотопите 233 или 235 и всички материали, които съдържат един или повече от горепосочените изотопи. Същата разпоредба, освен това се определя понятието „ядрено съоръжение”; следва да се отбележи, че това понятие следва да се разбира в широк смисъл, тъй като такава е всяко съоръжение, което е предназначено за съхраняване или използване на ядрени материали и по-специално съоръженията, които служат за производството на тези материали, тяхното обогатяване, производството на енергия или за научни изследвания.

Член 2 има за цел да ограничи обхвата на Конвенцията, като изключва инсталациите, материалите и превоза, използвани за военни цели.

9. Членове 3 – 11 от проектоконвенцията се отнасят до ангажиментите, поети от страните.

Член 3 задължава страните да вземат всички необходими мерки, за да предотвратят загубата, кражбата, незаконното използване повреждането на ядрените материали, които се намират на тяхна територия, под тяхна юрисдикция или под техния контрол. Този член съдържа препращане към документ на МААЕ озаглавен „Физическата защита на ядрените материали (INFCIRC/225/коригиран.)”, който съдържа редица допълнителни указания, касаещи обхвата на проектоконвенцията и хармонизирането на разпоредбите на конвенцията заедно със защитните мерки, взети на национално ниво.

Член 4 определя предпазните мерки, които трябва да се вземат при вноса, износа, складирането и превоза на ядрени материали. Този член разделя материалите в различни категории и определя минималните мерки за физическа защита, приложими за всяка от категориите. Тези мерки представляват едно много подробно изложение на материални, технически и персонални приготовления.

Член 5 определя отговорността на националните служби, които отговарят за защитата и евентуалното възстановяване на ядрени материали; той регулира сътрудничеството и взаимопомощта между различните национални служби.

Съгласно член 6, държавите участнички се задължават да вземат необходимите мерки, за да инкриминират някои деяния като кражбата, унищожаването, злоупотребата или разрушаването на ядрени материали, повреждането на ядрени съоръжения и материали на съоръжения, и защитните мерки и заговори за извършване на някое от посочените престъпления. Този член въвежда понятието за международно престъпление в тази област.

Членове 7 и 11 се отнасят по-специално до задържането на лица, които са заподозрени в извършване на престъпление и взаимното международно сътрудничество при преследването и евентуалното предаване на престъпниците. В този контекст, предметът на член 9 по-специално е да се установят правните основания за екстрадицията, като в същото време се отчитат различните правни принципи, които се прилагат в различните държави-членки.

10. Членове 12 – 19 от проекта съдържат поредица от административни разпоредби и разпоредби относно формата, включително формалните клаузи, обичайни за международните конвенции.

Член 12 предвижда международен обмен на информация относно закони и подзаконови актове, които са обнародвани, в изпълнение на Конвенцията и крайния изход от производството в случай на наказателно преследване.

Член 13 регламентира производство за уреждане на спорове между договарящите страни по Конвенцията по пътя на преговорите и на арбитража, както и, ако това не даде резултат, чрез предявяване на иск пред международния съд.

Формалните клаузи относно формата по сключването на Конвенцията се съдържат в членове 15 – 19.

11. Следва да се отбележи, че цялостната структура и стила на изготвяне на проектоконвенцията са започнати по начин, който е обусловен от сключването и изпълнението от „държавите”, които съгласно член 14 са страните участнички според устава на МААЕ. Поради това в настоящата форма, проектът не предвижда участието на други субекти на международното право, които имат правомощия и задължения в областта на Конвенцията. Съдът обаче следва да бъде информиран, че белгийското правителство вече е поело инициативата да предложи на МААЕ проект за изменение, който трябва да направи възможно такова участие.

Втора част. Разпоредби на проектоконвенцията, които засягат въпроси от приложното поле на Договора за ЕОАЕ

12. Не може да се отрече, че проектът на Конвенцията „засяга” в много аспекти приложното поле на Договора за ЕОАЕ, съгласно член 103 параграф 1.

От една страна, следва да се изтъкне съгласуваността между приложното поле на Конвенцията и това на Договора, и то в смисъл, че двата по същество засягат едни и същи ядрени материали и инсталации: определението на защитените материали е еднакво, както се вижда от сравнението между член 1 от Конвенцията и член 197 от Договора за ЕОАЕ; в допълнение, понятието „ядрени съоръжения” е еднакво, въпреки че следва да се отчете различната интензивност на контрола от страна на Общността, по отношение на материалите и инсталациите, както ще стане ясно по-нататък; материалите и инсталациите, предназначени за военни цели, са изключени както от приложното поле на Конвенцията, така и от приложното поле на Договора (член 2 от Конвенцията и член 84 и 86 от Договора за ЕОАЕ). Следователно е необходимо да се посочи, че Конвенцията се отнася до материали и инсталации, към които, в рамките на тяхната сфера, могат да се приложат напълно разпоредбите на Договора за ЕОАЕ..

От друга страна следва да се направи сравнение между проектоконвенцията и целите, установени в член 2 от Договора за ЕОАЕ. Този член възлага на Общността различни задачи, между които по-специално следва да се изтъкнат задачите по установяване на единен стандарт на безопасността за защита на здравето на населението и на работниците (буква б), да се гарантира чрез подходящ контрол, че ядрените материали няма да бъдат използвани за цели, различни от предвидените (буква д), да се упражнява правото на собственост върху специални дележащи се материали, признатото на Общността (буква е) и накрая, да се установят с другите страни и международни организации такива отношения, които ще насърчат напредъка на мирното използване на ядрената енергия (буква з). Позоваването на тези цели е достатъчно, за да се стигне до

сигурното убеждение, че проектът на Конвенцията за физическа защита на ядрения материал, съоръжения и техния превоз засяга приложното поле на Договора за Евратом от различни гледни точки.

Необходимо е също да се изследва дали разпоредбите на този проект биха могли да представляват пречка за точното прилагане на Договора за ЕОАЕ, в случай че Общността като такава не е страна по Конвенцията, на същите основания както държавите страни по тази конвенция. Този въпрос трябва да се анализира, с оглед на различните глави на Договора, които са от съществено значение за поставения проблем.

1. Системата на снабдяването и общия ядрен пазар

13. Този въпрос е поставен от Комисията на Съвета на първо място от гледна точка на разпоредбите относно снабдяването и общия ядрен пазар (глава VI и IX на Договора за ЕОАЕ) и по-късно в рамките на настоящото производство. Въпросът е дали Общността упражнява компетентности и правомощия в областта на снабдяването и на общия ядрен пазар, които Ж дават право да участва в проектоконвенцията.

14. В областта на снабдяването и движението на ядрен материал, на Общността са предоставени редица изключителни права, които подробно са определени в членове 52 – 76 и в членове 92 – 100; тяхното упражняване се засяга от задълженията, които трябва да бъдат поети в контекста на Конвенцията.

Така в член 52 от Договора е определено, че снабдяването с руди, суровини и специални дялящи се материали се осигурява „чрез обща политика на снабдяване“. За тази цел се създава агенция, която разполага с „право на избор спрямо руди, суровини и специални дялящи се материали, произведени на територията на държавите-членки, както и изключителното право да сключва договори, отнасящи се до доставка на руди, суровини и специални дялящи се материали, които идват от или извън Общността“. Що се отнася до рудите, суровините и специалните дялящи се материали с произход извън Общността, според член 64 Агенцията има изключителното право да сключва споразумения или договори за тяхното доставяне; при това тя действа „в съответствие със сключените споразумения между Общността и трета страна или международна организация“. От член 60, във връзка с член 65 следва, че Агенцията е безспорен посредник между потребителите на руди, суровини и специални дялящи се материали, и доставчиците извън Общността. Дори когато конвенция или договор между държава-членка, лице или предприятие от една страна и трета държава, международна организация или гражданин на трета държава от друга страна предвижда, *inter alia*, доставката на изделия, които попадат в компетентността на Агенцията, е необходимо предварителното разрешение на Комисията за сключването или за подновяването на тази конвенция или на този договор. Тези разпоредби наред с другите показват грижата, която е положена в Договора за определянето по точен и задължителен начин на изключителното право, което Общността упражнява в областта на снабдяването с ядрени материали както във вътрешните, така и във външните отношения.

15. Що се отнася до общия ядрен пазар, членове 92 и последващите третираат изключително техническите предпоставки за отстраняването на търговските ограничения, така че тази глава на пръв поглед изглежда твърде отдалечена от предмета на проектоконвенцията. Когато обаче тези разпоредби се разглеждат във връзка с Договора за създаването на Европейската икономическа общност, те представляват просто формиране на правните концепции, които са основата на структурата на целия общ пазар, само че в една високоспециализирана област: с други думи се касае за освобождаване на трансфера на ядрени материали, както и на специални дялящи се материали и оборудване, без на това движение да се противопоставят ограничения, които произтичат директно или косвено от националните разпоредби на отделните държави в областта на данъчното право, търговското право или техниката. Подобно на Договора за ЕИО, и Договорът за ЕОАЕ е насочен към това да създаде в своето материално приложно поле единно икономическо пространство; Комисията и Агенцията трябва да упражняват своите изключителни правомощия от името на Общността вътре в това освободено от ограничения пространство.

По този начин става ясно, че за Общността не би било възможно да установи политика на пълноценно снабдяване и управление на общия ядрен пазар, ако тя не би могла също, като страна по Конвенцията, сама да решава какви задължения в сферата на защитата на обектите на ядрените материали ще поеме, с оглед на физическата защита на ядрения материал, доколкото са засегнати нейните функции в областта на ядрения пазар.

16. От документите в хода на предварителната размяна на становища между Комисията и Съвета става ясно, че в тази връзка са възникнали въпроси от една страна по отношение на съдържащата се в член 195 обща резерва, според която институциите на Общността при прилагането на Договора спазват „условията за достъп до руди, суровини и специални дялящи се материали, които са предвидени в националните правни уредби, приети по съображения за обществен ред или за общественото здраве”, и от друга страна, по отношение на три специфични изключения, въз основа на които определени категории от ядрен материал са изключени от разпоредбите за системата на снабдяването. Такъв е случаят при материалите, оставени във владение на производителя, съгласно член 62, параграф 2, количества, които могат да бъдат използвани за изследвания, съгласно член 74, и накрая за материалите, включени в дейности, които са предмет на договори за преработка, по смисъла на член 75.

17. Според становището на Съда нито общата резерва на член 195, нито упоменатите специални разпоредби, могат да обезсилят посочените по-горе съображения.

Що се отнася до член 195, следва да се отбележи, че тази разпоредба не е предназначена да урежда въпроса за компетентността в отношенията между Общността и държавите-членки. Целта на този член е да изиска от институциите на Общността, както и от Агенцията и съвместните предприятия, да спазват изискванията, определени от държавите-членки на тяхна територия, за обществен ред или за общественото здраве, във връзка с достъпа до дялящи се материали. Освен това, член 195 не ограничава правото или задължението на Общността да взема мерки за обезпечаване на безопасността на материали и

съоръжения, за които тя самата носи отговорност, нито възможността за Общността да поеме международни задължения в тази връзка.

По отношение на посочените изключения следва да се има предвид, че Договорът предвижда също така строг контрол от страна на Общността и за снабдяване с количества дялящи се материали, които не се намират под монопола на Агенцията, който в зависимост от обстоятелствата приема формата на разрешение, на право за преследване или на право за възстановяване. Дори когато Агенцията не упражнява своето изключително право, на Общността трябва да се признае действителния интерес от всичко, което засяга материалите, които попадат в обхвата на Договора. Това следва от самите разпоредби, посочени по-горе, а именно:

- от член 62, параграф 2, който се отнася до оставените във владение на производителя количества, които обаче все още подлежат на контрол от страна на Агенцията;

- от член 74, който се отнася до малките количества дялящи се материали, които обикновено се използват за изследвания, и за чиято употреба трябва да се уведоми Агенцията;

- член 75, параграфи 2 и 3 предвиждат строг контрол от страна на Общността върху материалите, които са предмет на договори за преработка.

18. По този начин тези изключения не засягат основния принцип на изключителната компетентност, предоставена на Общността с оглед снабдяването с ядрен материал и общата отговорност на Общността за правилното функциониране на общия ядрен пазар. От това следва, че държавите-членки, когато поемат задължения без участието на Общността, по-специално такива, които се съдържат в член 4 от проектоконвенцията, и искат да ги изпълняват, те биха се намесили по необходимост в обхвата на компетенциите на Общността и с това биха могли да създадат пречки за прилагането на Договора за ЕОАЕ.

2. Контрол на безопасността

19. Размяната на становища, до която е довело настоящото производство, разкрива една неоспорима липса на установеност относно „гаранциите”, определени в Договора. Според ограничително тълкуване, предвиденият в Договора контрол на безопасността е всъщност контрол на „съответствието” или на „крайната цел”, т.е. контрол, чиято цел е да гарантира, че ядрените материали няма да се използват от техния притежател за цели, различни от тези, които той самият е посочил. Следователно, това понятие няма отношение към посочените в проектоконвенцията мерки за защита на обектите, доколкото те служат за предотвратяване на външни влияния или, казано по друг начин, вмешателства от страна на неоправомощени лица. Следва да се постави въпросът дали това тълкуване отговаря в пълна степен на целите и формулировката на Договора.

20. От историческа гледна точка следва да се изясни, че опасностите, чието предотвратяване се цели от проектоконвенцията, са били без съмнение по-малко осъзнати за договарящите страни както и за обществеността по времето, когато договорът за ЕОАЕ е бил съставен и е влязъл в сила; също така може да се констатира, че разпоредбите относно контрола, установени от Общността съгласно контрола на безопасността, не биха могли напълно да се справят с новите задължения, установени в Конвенцията. Въпреки това, тези съображения не оправдават ограничителното тълкуване на контрола на безопасността, което намира израз в тезата за надзора върху „съответствието” или „крайната цел”.

21. В тази връзка следва да се отбележи, че в преамбюла на Договора за ЕОАЕ страните по Договора са изразили стремежа „да създадат условия за безопасност, необходима за премахването на опасностите за живота и здравето на населението”, че член 2, буква д) възлага на Общността да гарантира чрез съответен надзор ядрените материали „да не бъдат отклонявани за цели, различни от онези, за които са предназначени”, без да се прави разлика по отношение на естеството на такова отклоняване и обстоятелствата, при които това може да стане, и накрая, че самият израз „контрол на безопасността”, който е използван в Договора за характеризиране на определенията в глава VII, има по-широк обхват от обикновеното заместване на целта, която притежателят на ядрения материал е посочил, с друга цел на употреба. Тук Договорът визира всяко отклонение на ядрен материал, което носи риск за безопасността, т.е. риска от поставяне в опасност на основните интереси на обществото и на държавите. Поради това не може да има съмнение, че понятието „контрол на безопасността” според Договора е достатъчно всеобхватно, за да включи също така и мерките за физическата защита.

22. Дори ако се приеме, че контрола на безопасността в конкретна му уредба в глава VII на Договора не означава повече от контрол по отношение на предназначението на ядрения материал, все пак съществува конфликт между договорните разпоредби и някои разпоредби на Конвенцията, по-специално член 3, който се отнася до предохранителните мерки. Общността трябва да може да упражнява, в съответствие с установените от нея правила и които са определени по-специално в Регламент (Евратом) № 3227/76 на Комисията от 19 октомври 1976 г. относно прилагането на разпоредбите относно мерките за безопасност на Евратом (Официален вестник L 363), централизиран контрол по отношение на използването на ядрения материал, попадащ в обсега Ж на отговорност; освен това, съгласно член 77, буква б), тя трябва да бъде в състояние да предоставя на трети лица всички гаранции, които произтичат от задълженията, които е поела в споразуменията си с други държави или международни организации. Упражняването на тези правомощия би било затруднено и тази отговорност не би била призната, ако държавите-членки без участието на Общността се задължат в съответствие с целите на Конвенцията да вземат комплекс от неопределени и обширни предохранителни правила, които биха могли да включват и мерки за контрол на лицата, които използват ядрен дялящ се материал, който се намира под монопола на Общността.

23. От гореизложените съображения следва, че изключването на Общността от проектоконвенцията ще има за последица не само възпрепятстване функционирането на разпоредбите относно контрола на безопасността,

предвидени в глава VII на Договора, и на това основание върху взетите мерки за изпълнение, но също така ще постави в опасност по-нататъшното развитие на тази система дотолкова, че с него в пълен размер ще се осъществява това, което вече се съдържа в понятието контрол на безопасността. Следователно от тази гледна точка компетентността на Общността да вземе участие в предвидената конвенция също не подлежи на съмнение.

3. Режим на собственост

24. Последниците, които режима на собственост, установен от Договора за ЕОАЕ в член 2, буква е) и подробно определен в глава VIII (член 86 и последващите), има върху решението на повдигнатия въпрос, едва ли е взето предвид при размяната на становища между Комисията и Съвета. Въпреки това, Комисията в настоящото производство повторно е обърнала внимание върху режима на собственост и на нейната тясна връзка със системата за снабдяване и контрол на безопасността.

От своя страна, Съдът изразява становището, че режима на собственост е пряко свързан с въпроси, които са възникнали във връзка с проектоконвенцията.

25. Добре известно е, че идеите, които се съдържат в глава VIII, са едни от основните задачи в преговорите при съставянето на Договора за създаване на Евратом: също така е известно, че различията в становищата, които първоначално са съществували между страните, са били преодоляни по пътя на компромиса, който е намерил израз в членове 86 и 87 от Договора, чиято формулировка трябва да се припомни:

„Член 86

Специалните дялящи се материали са собственост на Общността.

Правото на собственост на Общността се разпростира върху всички специални дялящи се материали, които се произвеждат или внасят от държава-членка, лице или предприятие, и които подлежат на контрола за безопасност, предвиден в глава VIII.

Член 87

Държавите-членки, лицата или предприятията имат неограничено право на използване и употреба на специални дялящи се материали, които са в тяхно владение на законно основание, при спазване на задълженията, налагани им от настоящия договор, в частност на онези, отнасящи се до контрола на безопасност, правото на избор, предоставено на Агенцията, и до здравеопазването и безопасността.

26. За целите на настоящото производство не е необходимо да се определя разграничаването между правата, признати на Общността - собственик на специалните дялящи се материали по член 86 и правото на ползване и на употреба, което принадлежи на държавите-членки и на другите лица или

предприятия по силата на член 87. Достатъчно е в тази връзка да се вземат предвид следните съображения.

27. Режимът на собственост, установен в Договора, показва, независимо от употребата на ядрения материал, че Общността е изключителен собственик на правата, които представляват съществената част от правото на собственост. Така в крайна сметка Общността държи правото на разпореждане със специалните дялящи се материали; тази представа е в основата, както по-горе беше отбелязано, на системата за снабдяване. В противоречие с правото на ползване и на потребление, което за целите на икономическата експлоатация е разпределено между много различни притежатели, правото на собственост върху дялящи се материали се концентрира чрез Договора в ръцете на един публичен орган, а именно Общността. Следователно само Общността е в състояние да гарантира, че при управлението на ядрения материал се запазват общите потребности на обществото. Член 87 изрично признава това фактическо положение като изразява резерва по отношение на ползвателите държави-членки, лица и предприятия – във връзка със спазване на задълженията по Договора, включително тези които са свързани с правата на Агенцията по снабдяването и контрола на безопасността.

28. В резултат от посочената по-горе система, когато се появи ново изискване от общ интерес, първата задача на притежателя на ядрения материал, т.е. Общността, е да отговори на това изискване. Предоставянето на право на собственост върху дялящи се вещества на Общността съгласно член 86, има за цел *inter alia* да предотврати получаването на правен вакуум. Следователно Общността, по силата на своето право на собственост, е компетентна да се справи с непредвидени ситуации по един последователен начин. От това следва, че доколкото проектоконвенцията си е поставила за цел да поема нови рискове, Общността е заинтересована в качеството Ж на собственик на материалите, подлежащи на защита.

29. По този начин става ясно, че Договорът, който запазва правото на собственост на Общността върху специалните дялящи се материали, се стреми да Ж обезпечи силна позиция, за да я постави в положението да изпълни изцяло своите ангажименти от общ интерес. Поради това Съдът може да потвърди само застъпването от Комисията становище, че системата за снабдяване и контрола на безопасността се намират в тясна връзка с режима на собственост съгласно член 2, буква е) и членове 86 и 87, които образуват нейното правно основание. Следователно Общността притежава солидно основание да участва в Конвенцията, чиято цел е да засили защитата на материалите, чиято собственик е тя, в описания вече смисъл.

30. Въпреки това, в този контекст е необходимо да се обърне внимание на едно ограничение, което следва от член 91 от Договора за ЕОАЕ. Съгласно този член „Режимът на собственост, приложим за всички останали вещи, материали и активи, които не са обект на правото на собственост на Общността съгласно настоящата глава, се определя от законодателството на всяка държава-членка”. Проектоконвенцията се отнася до физическата защита не само на дялящите се материали, но и на ядрения съоръжения, които трябва да бъдат защитени от саботаж, както подробно е изяснено в член 3 от проектоконвенцията.

Конвенцията следователно засяга, по отношение на правото на собственост, както обектите и специалните дялящи се материали, които се намират в собственост на Общността и изградените в зависимост от случая на основание членове 45 – 51 от Договора за ЕОАЕ съвместни предприятия, така също и други материали и съоръжения, които се подчиняват на правилата за собствеността на държавите-членки.

Трета част. Заключителни бележки относно разпределението на компетентностите и правомощията между Общността и държавите-членки

31. В контекста на анализа на проектоконвенцията и сравняването на нейните разпоредби с тези на Договора за ЕОАЕ, трябва да се отбележи фактът, че мерките, които трябва да гарантират физическата защитата на ядрения материал, съоръжения и техния превоз, засягат отчасти компетентността на държавите-членки и отчасти – компетентността на Общността.

Няма спор по отношение на разпоредбите на проектоконвенцията относно наказателно преследване и екстрадицията; съвсем очевидно визираните във въпроса членове засягат предметни области, които попадат в компетентността на държавите-членки. Все пак, според посоченото в точка 3.2.1.5. от член 3 от проектоконвенцията на МААЕ, санкциите сами по себе си не представляват необходима съставна част на системата за физическа защита, макар че те допринасят за нейното укрепване. С други думи, в основата на проектоконвенцията са предохранителните мерки и изграждането на ефективна физическа защита; именно в тази област Конвенцията засяга непосредствено и по различни начини приложното поле на Договора. В действителност по отношение на тези разпоредби, а именно членове 3 – 5 от проектоконвенцията, може да се установи тясна взаимовръзка между компетентностите на Общността и на държавите-членки.

32. Към тези съображения, които засягат задачите, които Общността изпълнява по отношение на различните цели на Договора за ЕОАЕ, следва да се добави едно правно по своето естество съображение, което е не по-малко значимо. Предвидената в проектоконвенцията система за физическа защита би могла да функционира в обхвата на правото на Общността, при условие че самата общност е задължена да съблюдава системата за физическа защита в своята дейност. До степеня, в която съгласно Договора за ЕОАЕ, на Общността са били предоставени компетентности и правомощия, държавите-членки, независимо дали действат поотделно или заедно, не могат повече да поставят на Общността задължения, които обуславят упражняването на правомощия, които вече Ж принадлежат и затова не попадат повече в сферата на държавния суверенитет. Следователно, в степеня, в която Общността трябва да се задължи да спазва Конвенцията, е необходимо тя самата да поеме такова задължение; такъв е смисълът на член 101, който предвижда, че „Общността” е тази, която поема задължения чрез договори и споразумения и на член 184, който Ж признава юридическа правосубектност.

33. По този начин изключването на Общността от участието Ж в Конвенцията, би накърнило компетенциите, които договорът Ж прехвърля по отношение на

снабдяването и на общия ядрен пазар, отговорностите, която тя носи в областта на безопасността и интегритета на нейното право на собственост. Освен това, чрез този начин на действие се поставя под съмнение нейната способност да действа независимо, тъй като Общността като такава, чрез своите институции, трябва да може да вземе участие в изработването и въвеждането в действие на мерките, предвидени в проектоконвенцията. Държавите-членки не бива да се намесват в упражняването на тези права; това правомощие принадлежи на институциите, съгласно разпределението на функциите, установено в член 101 от Договора.

В това отношение следва специално да се подчертае общият ангажимент, който следва от член 192, съгласно които: „Държавите-членки вземат всички подходящи мерки, било общи или специални, за да осигурят изпълнението на задълженията, възникващи от настоящия договор, или от действие, предприето от институциите на Общността. Те са длъжни да действат за постигането на целите на Общността. Те се въздържат от каквато и да било мярка, която би могла да застраши постигането на целите на настоящия договор”. Няма съмнение, че едностранният подход на държавите-членки в това отношение, дори ако този подход е съвместен и съгласуван, би могъл да има за последица, поставянето под въпрос на някои от съществените функции на Общността и в допълнение независимостта на действията, в областта на външните отношения.

34. От всичко това следва, че проектоконвенцията, предложена от МААЕ, може да влезе в сила по отношение на Общността само на основата на тясно сътрудничество между институциите на Общността и държавите-членки в процеса на водене на преговори, при сключването и при изпълнението на поетите задължения. Тази ситуация е предвидена в Договора за ЕОАЕ. Когато изглежда, че предмета на споразумение или договор попада отчасти в обхвата на правомощията и компетенциите на Общността и отчасти в обхвата на правомощията и компетенциите на държавите-членки, съществуват сериозни основания за използване на процедурата, предвидена в член 102 от Договора, където подобни задължения могат да бъдат поети съвместно от Общността и държавите-членки. От страна на Общността споразумения и договори от този вид трябва да бъдат сключвани в съответствие с обикновената процедура, предвидена във втория параграф от член 101: по отношение на Общността те се договарят от Комисията в съответствие с директивите на Съвета и се сключват от Комисията с одобрението на Съвета. Те обаче, съгласно специфичните изисквания на член 102, не могат да влязат в сила, ако всички заинтересовани държави-членки не нотифицират Комисията, че тези споразумения са приложими в съответствие с тяхното национално законодателство.

35. Освен това трябва да се изтъкне, както беше правилно посочено от Комисията, че не е необходимо да се указва и да се установява, що се отнася до другите страни по Конвенцията, разпределението на правомощията в тази връзка между Общността и държавите-членки, още повече, че това разпределение на правомощията би могло да се промени с течение на времето. Достатъчно е да се изтъкне спрямо другите договарящи страни, че разглежданият въпрос изисква разпределяне на правомощията, като става ясно, че точния характер на това разпределение е вътрешен въпрос, в който не е необходимо да се намесват трети страни. В настоящия момент е важно, че

Конвенцията следва да се прилага без празноти. Напълно в този смисъл се разглежда един подобен проблем в точка 3.2.1.3. от документа на МААЕ, посочен в член 3 от проектоконвенцията; тази част от документа, макар да признава разпределението на правомощията в рамките на определени държави-членки, по отношение на задълженията, които произтичат от конвенцията, поставя акцента върху координацията на мерките за защита като цяло. Тази концепция се транспонира лесно в случая на една организация, каквато е Общността.

36. Все пак е необходимо да се даде отговор на въпроса, повдигнат от белгийското правителство, по отношение на прилагането на Конвенцията. Този въпрос следва да се реши въз основа на същите принципи, по които се извършва разпределението на правомощията относно преговорите и сключването на Конвенцията. След като Конвенцията влезе в сила, нейното прилагане ще изисква тясно сътрудничество между институциите на Общността и държавите-членки. Задачите, които трябва да се изпълняват от Общността, по същество са свързани със системата за снабдяване и за управление на общия ядрен пазар, с изграждането на система за безопасност, която важи за цялата Общност, и накрая, с упражняването на правото на собственост. Съответните разпоредби на Договора заедно с разпоредбите на Конвенцията, която след като се сключи, става съставна част от правото на Общността, ще осигури подходящата правна основа за необходимите мерки за прилагане. Тук по-специално следва да се отбележи, че на основата на член 124 от Договора за ЕОАЕ, на Комисията могат да се възложат всички подходящи изпълнителни правомощия. Извън това, държавите-членки следва да вземат предписаните мерки за прилагане на Конвенцията – всяка на своята собствена територия, по-специално в сферата на намесата на публичните органи, на наказателното преследване и на екстрадицията. Съгласно член 115, параграф 2 от Договора, Съветът ще осигури координирането на действията на държавите-членки и на действията на Общността.

Следователно се оказва, че прилагането на Конвенцията в цялата Общност може да се предприеме съгласно същите принципи, които уреждат разпределението на правомощията както във външните отношения, така и в рамките на Общността. Тук отново се натъкваме на изискването за съгласуваност между международната дейност на Общността и разпределението на компетентностите и правомощията във вътрешната сфера, което Съдът подчерта в своята съдебна практика, намерила израз в неговото Решение от 31 март 1971 г. (дело 22/70, Комисия/Съвет, Recueil; 1971, стр. 263, относно Европейската спогодба за превоз по шосе). Структурата на Договора за ЕОАЕ, в този дух, ще направи възможно всички отговорности, които произтичат за Общността от проектоконвенцията, да бъдат изпълнени.

По изложените съображения,

СЪДЪТ,

по молба на правителството на Кралство Белгия, на основание член 103 от Договора за ЕОАЕ, постанови следното:

1. Участието на държавите-членки в конвенция относно физическата защита на ядрени материали, съоръжения и техния превоз, като тази, която понастоящем се договаря в рамките на Европейската агенция за атомна енергия, съответства на разпоредбите на Договора за ЕОАЕ, само при условие, че що се отнася до нейните правомощия и компетенции, Общността като такава е страна по Конвенцията, равностойна на държавите.

2. Изпълнението на възникналите въз основа на Конвенцията задължения се гарантира, от страна на Общността, в контекста на изградената с Договора за ЕОАЕ институционална система, съгласно разпределението на правомощията между Общността и нейните държави-членки.

Люксембург, 14 ноември 1978 година.

Подписи