

SYSTEM KONTROLI WYKORZYSTANIA ENERGII ATOMOWEJ W EUROPEJSKIEJ WSPÓLNOCIE ENERGII ATOMOWEJ

1. GŁÓWNE MOTYWY ZAINTERESOWANIA SYSTEMEM KONTROLI EURATOMU

Problematyka kontroli międzynarodowej sprawowanej przez zaawansowaną, jak by się zdawało z punktu widzenia jej władzy nad państwami, organizację, jaką miał być, zgodnie z traktatem rzymskim z 1957 r., Euratom, wywołuje zainteresowanie z różnych powodów.

W świetle normatywnego modelu, określonego we wspomnianym traktacie, można by oczekiwać, że zakres i technika stosowanej przez Euratom kontroli wykorzystania energii atomowej będą bardziej skuteczne niż byłoby to możliwe w innych, tradycyjnych organizacjach międzynarodowych. Rozwiązania dotyczące kontroli energii atomowej w tym modelu normatywnym przedstawiane są jako prawie idealny wzorzec, nieosiągalny przez inne systemy kontroli międzynarodowej, mogące się tylko do niego zbliżyć, w miarę swoich skromniejszych możliwości. W związku z pretendowaniem do roli najidealniejszego systemu międzynarodowej kontroli energii atomowej Euratom przyciąga uwagę teoretyków i badaczy funkcji organizacji międzynarodowej.

Innym, bardziej bezpośrednim i praktycznym powodem zainteresowania systemem kontroli Euratomu jest dążenie do zastąpienia nim systemu kontroli międzynarodowej nad wykorzystaniem energii atomowej, jaki miałyby być wprowadzony w ramach częściowego rozbrojenia jądrowego w strefie Europy środkowej lub powszechnego układu o zakazie rozprzestrzeniania broni jądrowej. Wyrażało się to w tym, że państwa członkowskie Euratomu, a w szczególności NRF, utrzymywały, iż nie jest potrzebne poddawanie ich jakiegokolwiek dodatkowej kontroli międzynarodowej w dziedzinie energii atomowej, bo całkowicie wystarczającą rolę pod tym względem spełnia system kontroli Euratomu.

W związku z tym zagadnienie kontroli sprawowanej przez Euratom nabiera doniosłego znaczenia politycznego. W rzeczywistości próby wyłączenia się NRF i niektórych pozostałych członków Wspólnoty spod wszelkiego innego systemu międzynarodowej kontroli rozbrojenia jądrowego stanowiły jedną z głównych przeszkód na drodze do realizacji odpowiednich częściowych kroków rozbrojeniowych.

Tak więc np. na X Konferencji Ogólnej Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej (MAEA) we wrześniu 1966 r. Polska zgłosiła propozycję, przewidującą oddanie pod kontrolę Agencji wszystkich swych instalacji atomowych dla sprawdzenia, że są one wykorzystywane wyłącznie dla celów pokojowych,

pod warunkiem, że takie samo zobowiązanie przyjmie na siebie NRF. Pomimo że do propozycji Polski przyłączyły się dwa inne państwa socjalistyczne, Czechosłowacja i NRD, NRF odrzuciła ją pod pretekstem, że jej instalacje atomowe poddane są już międzynarodowej kontroli w ramach Euratomu.

Przed wszystkim jednak próby wstawienia systemu kontroli Euratomu na miejsce systemu kontroli przewidywanego przez układ o zakazie rozprzestrzeniania broni jądrowej znacznie utrudniły osiągnięcie porozumienia w sprawie tego układu.

Wysiłki zmierzające do zapobieżenia rozprzestrzenianiu broni jądrowej poza państwa, które ją posiadają, podjęte zostały przez ONZ już w 1959 r. Zgromadzenie Ogólne uchwaliło 20 listopada 1959 r. rezolucję nr 1380 (XIV), w której zleciło komitetowi rozbrojeniowemu (złożonemu z 5 państw socjalistycznych i 5 państw kapitalistycznych) rozpatrzenie możliwości zawarcia konwencji zabraniającej przekazywania broni jądrowej państwom, które jej nie posiadają oraz zakazującej podejmowania własnej produkcji takiej broni przez te państwa. Wspomniana rezolucja stwierdzała niebezpieczeństwo, jakie mogłoby wynikać z rozszerzenia się liczby państw dysponujących bronią jądrową. Coraz bardziej kategoryczne rezolucje w tej sprawie podejmowane były na kolejnych, następnych sesjach Zgromadzenia Ogólnego ONZ¹.

W 1962 r. rokowania nad problemem nierozprzestrzeniania broni jądrowej zostały podjęte przez Komitet Rozbrojeniowy 18. Państw. Na przeszkodzie osiągnięciu porozumienia pomiędzy głównymi partnerami stanęła przede wszystkim sprawa nieprzekazywania broni jądrowej do dyspozycji wspólnego dowództwa bloków wojskowych. Stany Zjednoczone obstawały przy zachowaniu takiej możliwości, planując dopuszczenie do współdziałania w decydowaniu o użyciu broni jądrowej w ramach NATO innych państw, a w szczególności nalegającej na to NRF. Związek Radziecki, Polska i inne państwa socjalistyczne od samego początku konsekwentnie i kategorycznie odrzucały taką możliwość.

Tylko rezygnacja Stanów Zjednoczonych z planów utworzenia tzw. Wielostronnych (MLF) oraz Atlantyckich (ANF) Sił Jądrowych mogła wyprowadzić rokowania z impasu. Warunki polityczne takiej rezygnacji zaczęły zarysowywać się coraz wyraźniej w latach 1966 - 1967, m. in. na skutek zaostrzenia się sprzeczności w stosunkach pomiędzy państwami członkowskimi NATO, w tym również pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a NRF.

Po usunięciu głównej przeszkody pozostała do uzgodnienia kwestia kontroli międzynarodowej nad wykonaniem zobowiązań układu. Tutaj wyłoniła się istotna różnica stanowisk dotycząca roli Euratomu. Mocarstwa zachodnie utrzymywały, że utworzona w 1958 r. wspólna organizacja atomowa 6 państw zachodnioeuropejskich — Euratom — powinna być uznana za instytucję sprawującą kontrolę międzynarodową nad tymi państwami, wystarczającą z punktu widzenia wymogów układu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej. Motywem

¹ Np rezolucja nr 1576 (XV) z 20 XII 1960 r. oraz nr 1664 (XVI) z 4 XII 1961.

takiego stanowiska było nadal niewątpliwie pozostawienie ułatwionego dostępu do broni atomowej dla NRF. Dlatego także rząd NRF najbardziej kategorycznie obstawał przy utrzymaniu kontroli Euratomu. ZSRR i inne państwa socjalistyczne odrzucały to stanowisko, wychodząc słusznie z założenia i wykazując, że Euratom nie może być uznany za obiektywną i godną zaufania instytucję międzynarodową. Jest on bowiem organizacją małej grupy państw o jednostronnych celach politycznych. Powierzenie kontroli takiej instytucji o powołaniu integracyjnym oznaczałoby w gruncie rzeczy przekazanie kontroli podmiotowi, który ma być kontrolowany.

Mocarstwa zachodnie zmuszone były w końcowej fazie rokowań do zrezygnowania również z prób forsowania Euratomu jako instytucji kontroli międzynarodowej. Nie bez przyczyny był tutaj pogłębiający się kryzys Euratomu, nawet jako organizacji współpracy pomiędzy swymi członkami. Ostatecznie osiągnięte porozumienie przewidywało powierzenie kontroli międzynarodowej nad wykonaniem układu istniejącej powszechnej organizacji w postaci Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej, dysponującej określonym systemem kontroli dla zapewnienia wyłącznie pokojowego wykorzystania energii atomowej.

Rząd NRF nie dawał jednak za wygraną. Po ogłoszeniu wspólnego amerykańsko-radzieckiego projektu układu o zakazie rozprzestrzeniania broni jądrowej², przewidującego obowiązek poddania się przez wszystkie państwa nie posiadające broni jądrowej systemowi kontroli Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej, Komisja Euratomu, na inspirowaną przez NRF interpelację Komisji Politycznej Parlamentu Europejskiego w tej sprawie złożyła wyjaśnienie, w którym stwierdziła, że w porozumieniu z MAEA kontrola sprawowana przez Euratom powinna być uznana za spełniającą warunki układu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej³.

Swoje zastrzeżenia do projektu układu uzgodnionego pomiędzy głównymi mocarstwami jądrowymi — ZSRR i Stanami Zjednoczonymi — rząd NRF wyłożył oficjalnie w memoriale skierowanym do ONZ⁴. Wyrażony w nim został przede wszystkim protest przeciwko pominięciu Euratomu, uzasadniany m. in. ujemnymi skutkami takiego pominięcia dla integracji europejskiej oraz dla przyszłości NATO.

W końcowej wersji układ o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej w artykule 3 pozostawił pewną możliwość regionalnych rozwiązań dotyczących kontroli. Przewiduje on, że państwa nie posiadające broni jądrowej zawierając będą indywidualnie lub zbiorowo umowy z Międzynarodową Agencją Energii Atomowej w celu poddania się jej kontroli. Rząd NRF i inne koła polityczne Wspólnoty widzą w tym sformułowaniu szansę zawarcia przez Eura-

² Art. 3 tekstu projektu układu z 7 III 1968 r. Dok. ENDC (225), aneks A.

³ Por. pełny tekst odpowiedzi Komisji Euratomu: „Europa Archiv” vol. 23, nr 9/1968, ss. D 223 - 224.

⁴ Dok. ONZ A/C 1/963 z 9 V 1968.

tom umowy z MAEA, w której Agencja ta delegowałaby mu swoje uprawnienia kontrolne wynikające z układu.

Tak więc, mimo że układ o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej został uchwalony przez Zgromadzenie Ogólne⁵ i wyłożony do podpisania oraz ratyfikacji przez wszystkie państwa świata, rząd NRF nadal szukał rozmaitych pretekstów, aby odmówić jego przyjęcia⁶, a w szczególności nie odstępował od zamiaru uchylenia się od kontroli organizacji międzynarodowej.

Trzeba bowiem stwierdzić, że układ o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej, realizowany pod skuteczną kontrolą międzynarodową, stanowić będzie silną barierę na drodze do atomowych zbrojeń NRF, a jego ratyfikacja przez Republikę Federalną, co wydaje się nieuniknione pod politycznym naciskiem przytłaczającej większości państw świata, oznaczać będzie oficjalne i ostateczne zrezygnowanie NRF z roszczeń do posiadania broni jądrowej.

Tym też tłumaczyć należy zacieklej opór zachodniemieckich kół reakcyjnych wobec tego układu, wyrażający się na razie nie tylko wzywaniem do odmówienia jego ratyfikacji, ale nawet podpisania⁷.

Jak z tego wynika, twierdzenie o wyższości systemu kontroli Euratomu nad innymi systemami kontroli energii atomowej, a w szczególności nad systemem MAEA, ma doniosłe znaczenie polityczne, a nie tylko teoretyczne.

Zbadanie aktualnego systemu kontroli sprawowanej przez Euratom pozwoli na skonfrontowanie wymienionych twierdzeń z rzeczywistością oraz na ocenę, czy uzasadnione są pretensje do substytuowania tego systemu na miejsce systemu kontroli międzynarodowej, niezbędnej w przypadku układów dotyczących rozbrojenia.

2. MODEL SYSTEMU KONTROLI EURATOMU

Model systemu kontroli międzynarodowej nad wykorzystaniem energii atomowej w Euratomie, tworzony był w oparciu o założenie odmiennych warunków współpracy państw członkowskich. Nie bez racji uważano, że w ograniczonym i wyselekcjonowanym zespole sześciu państw stosunkowo

⁵ Rezolucja nr 2373 (XXII) z 12 VI 1968 uchwalona została 95 głosami przeciwko 4 (Albania, Kuba, Tanzania, Zambia) i przy 21 wstrzymujących się (m. in. Francja i znajdujące się pod jej wpływami kraje afrykańskie).

⁶ Por. „International Herald Tribune” z 8-9 II 1969. Przemówienie K. Kiesingera w *Bundestagu*, w którym uzależnia on ultimatywne przystąpienie NRF do układu od zmiany polityki ZSRR w kwestii niemieckiej i ustania rzekomego zagrożenia NRF ze strony Związku Radzieckiego. Por. także „International Herald Tribune” z 29 I 1969. W oficjalnym komunikacie włoskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, w związku z podpisaniem przez Włochy układu o nierozprzestrzenianiu, znajduje się m. in. stwierdzenie, że ratyfikacja układu zostanie odroczone do chwili uzgodnienia zadowalającej umowy pomiędzy MAEA a Euratomem w sprawie kontroli.

⁷ Polska, jako jedno z pierwszych państw dokonała ratyfikacji układu o nierozprzestrzenianiu decyzją Rady Państwa z 3 V 1969.

jednorodnych pod względem ustrojowym, wykazujących znaczną solidarność interesów i wzajemne zaufanie oraz stawiających sobie oficjalnie za cel integrację nie tylko ekonomiczną, ale — w perspektywie — również polityczną, możliwe będą specyficzne i nieosiągalne w innych warunkach rozwiązania organizacyjne. W szczególności wydawało się, że w sytuacji wzajemnego zaufania i zgodności interesów można nadać instytucjom Euratomu, jeszcze bardziej niż instytucjom EWG, charakter ponadpaństwowy.

Rozpatrując model kontroli atomowej w Euratomie należy stwierdzić przede wszystkim, że w systemie tym nie ma właściwie zakazu wykorzystania energii atomowej dla celów wojskowych. Z braku takiego zakazu cały model systemu kontroli nie jest podporządkowany celowi zapewnienia wyłącznie pokojowego wykorzystania energii atomowej i nie może to pozostać bez wpływu na charakter kontroli i jej praktyczny profil. Traktat rzymski z 25 kwietnia 1957 r.⁸ przewiduje tylko, że odpowiednia kontrola ma zagwarantować, aby w krajach członkowskich Euratomu materiały jądrowe nie były wykorzystywane dla innych celów niż te, do których zostały one przeznaczone (art. 2). Poszczególne państwa członkowskie same więc decydują, które materiały jądrowe i w jakich przedsiębiorstwach podlegać będą kontroli Euratomu, podczas gdy pozostałe materiały i urządzenia, służące celom wojskowym, wyjęte są całkowicie spod kompetencji organizacji.

a) Zarządzanie gospodarką atomową oparte na monopolu własności Euratomu

W zakresie działalności podlegającej jurysdykcji Euratomu przewidziano system wybiegający poza zwykłą kontrolę, mający charakter zarządzania na zasadach monopolistycznych gospodarką w dziedzinie energii jądrowej. Zastrzeżono w szczególności wyłączne prawo Euratomu do własności specjalnych materiałów rozszczepialnych (art. 86). Państwa członkowskie, przedsiębiorstwa lub osoby mają w stosunku do specjalnych materiałów rozszczepialnych, w których posiadanie prawidłowo weszły, tylko prawo użytkowania i konsumpcji (art. 87). Poza tym Euratom przez Agencję Zaopatrzenia dysponuje prawem opcji (prawo pierwokupu) materiałów, surowców jądrowych i specjalnych materiałów rozszczepialnych, minerałów i surowców jądrowych w obrocie z krajami trzecimi (art. 52, p. 2, b).

Zgodnie z postanowieniami traktatu, rozwiniętymi w szczególności w specjalnym statucie, przyjętym przez Radę Ministerialną Euratomu 6 grudnia 1958 r., utworzono Agencję Zaopatrzenia, która ma wykonywać funkcje zarządzania cywilną gospodarką atomową. Posiada ona odrębną osobowość prawną i samodzielność finansową (art. 54), ale podlega nadzorowi Komisji Euratomu, która udziela Agencji dyrektyw i posiada prawo weta w stosunku

⁸ *Traité instituant la Communauté Européenne de l'Energie Atomique (Euratom) et documents annexes* (publikacja oficjalna Wspólnot europejskich).

do jej decyzji (art. 53). Komisja mianuje też dyrektora generalnego Agencji i jego zastępcę. Natomiast Rada Euratomu uchwała większością kwalifikowaną statut Agencji (art. 54), określający m. in. jej kapitał zakładowy, sposób jego subskrybowania i dysponowania nim⁹.

Prawo własności, które przysługuje Agencji w odniesieniu do materiałów rozszczepialnych, ma w dużym stopniu charakter teoretyczny i oznacza jej prawo do ostatecznego rozporządzania tymi materiałami. W rzeczywistości praktyczne znaczenie ma prawo do użytkowania tych materiałów. Agencja jest odpowiedzialna za użytkowanie materiałów rozszczepialnych przez wszystkie przedsiębiorstwa na terenie Euratomu, kontroluje transakcje dokonywane nimi i posiada prawo opcji w tym zakresie, podobnie jak w przypadku innych materiałów jądrowych. Państwa członkowskie dostarczają Agencji niezbędnych informacji dotyczących materiałów posiadanych i produkowanych na swym terenie, które nie są przeznaczone dla celów wojskowych (art. 55).

Każdy producent tych materiałów jest zobowiązany zaoferować je Agencji po takiej cenie jak innym nabywcom (art. 57). Agencja może skorzystać z oferty nabycia tych materiałów, zawierając odpowiednią umowę kupna. Jeżeli jednak z niej nie skorzysta, mogą one być nabyte przez inne przedsiębiorstwa (art. 59). Agencja ma też wyłączne prawo do importu lub eksportu materiałów rozszczepialnych (art. 64 - 66).

b) Cel kontroli i jej wyjściowe środki techniczne

Właściwe funkcje kontrolne należą do Komisji Euratomu. Kontrola bezpieczeństwa ma na celu zapewnienie: 1) aby minerały, surowce jądrowe i materiały rozszczepialne nie były używane do celów innych niż te, które podali ich użytkownicy; 2) aby były przestrzegane zobowiązania dotyczące zaopatrzenia oraz kontroli, zaciągnięte przez Wspólnotę w umowach z państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi (art. 77). Oprócz kontroli bezpieczeństwa Komisja sprawuje kontrolę sanitarną (art. 35 - 39), tzn. kontrolę przestrzegania przepisów i norm bezpieczeństwa oraz ochrony zdrowia opracowanych przez Komisję i wydanych przez Radę Euratomu na podstawie uchwał podejmowanych przez większość kwalifikowaną (art. 31).

Wyjściowe środki techniczne kontroli przewidziane w Euratomie są w zasadzie podobne do analogicznych środków w systemie ustalonym przez statut MAEA i stosowanych do obiektów poddanych kontroli Agencji przez odpowiednie rządy na podstawie zawartych z nią umów. Każdy, kto tworzy lub eksploatuje na obszarze Euratomu instalację produkującą lub wykorzystującą surowce jądrowe albo specjalne materiały rozszczepialne obowiązany jest

⁹ Kapitał ten wynosi 2,4 mln dolarów z następującym udziałem poszczególnych członków: Francja, NRF, Włochy — po 28%, Belgia i Holandia po 8% (Luksemburg nie uczestniczy w tym kapitale).

przedstawić Komisji charakterystykę techniczną takiej instalacji. Tylko metody chemicznego przetwarzania materiałów napromieniowanych wymagają zatwierdzenia przez Komisję (art. 78). Przedsiębiorstwa produkujące lub wykorzystujące materiały jądrowe mają też obowiązek prowadzenia protokołów operacyjnych i okazywania tychże na żądanie Komisji dla umożliwienia ewidencji materiałów jądrowych (art. 79).

Komisja może także zażądać, aby nadwyżki specjalnych materiałów rozszczepialnych, które nie są wykorzystywane, były złożone w magazynach znajdujących się pod kontrolą Komisji (art. 80).

c) Model systemu inspekcji

Ostatecznym i decydującym środkiem kontroli sprawowanej przez Komisję ma być inspekcja. Polega ona na przeprowadzeniu przez międzynarodowych funkcjonariuszy badań na miejscu, głównie w celu sprawdzenia, czy informacje o stanie i operacjach przedsiębiorstw działających w dziedzinie energii atomowej, do których dostarczania zobowiązane są rządy i kierownictwo przedsiębiorstw, zgodne są z rzeczywistością. Komisja może wysyłać swych inspektorów na terytorium państw członkowskich w celu przeprowadzenia takich badań na miejscu. Osoba inspektora uzgadniana jest przed jego pierwszą misją terenową z zainteresowanym państwem (art. 81). Ma to służyć zabezpieczeniu odpowiedniego państwa przed wyznaczeniem na inspektora Komisji osoby, która wzbudzałaby jego nieufność. Należy pamiętać o tym, że inspekcja przeprowadzana w przedsiębiorstwach jądrowych związana jest nie tylko z ryzykiem nieobiektywności ustaleń i ocen będących jej rezultatem, ale — co również ważne — z ryzykiem ujawnienia tajemnic produkcyjnych, szczególnie istotnych tam, gdzie chodzi o zagadnienie postępu technologicznego i naukowego. Traktat Euratomu szczegółowo normuje te sprawy, dotyczące tajemnic o charakterze wojskowym i przemysłowym (art. 24-27).

Po akceptacji osoby inspektora przez dane państwo przed jego pierwszą misją, późniejsze inspekcje przeprowadzane przez tę samą osobę, w tym samym kraju, nie wymagają już wzajemnych konsultacji między Komisją a zainteresowanym państwem.

Za okazaniem legitymacji inspektorzy mają w każdym czasie dostęp do wszystkich miejsc, wszystkich elementów informacji i wszystkich osób, które ze względu na swój zawód zajmują się materiałami jądrowymi, podlegającymi kontroli Euratomu. Na życzenie zainteresowanego państwa, ale pod warunkiem, że praca inspektorów nie ulegnie przez to opóźnieniu lub w inny sposób nie będzie utrudniona, inspektorom Komisji mogą przy pełnieniu ich funkcji towarzyszyć przedstawiciele danego kraju (art. 81).

Inspektorzy rekrutowani są przez Komisję. Zadanie ich polega na sprawdzeniu protokołów operacyjnych umożliwiających ewidencję materiałów jądrowych (art. 82). Mogą oni być też użyty dla sprawdzenia funkcjonowania

urządzeń z punktu widzenia przepisów sanitarnych (art. 35). Inspektorzy składają sprawozdanie z przeprowadzonej przez siebie inspekcji Komisji Euratomu.

Ten system inspekcji odpowiada również w zasadzie modelowi przyjętemu przez statut MAEA oraz odpowiedni regulamin środków zabezpieczających ustanowiony przez Radę Gubernatorów MAEA.

d) Egzekucje i sankcje

Euratom posuwa się jednak dalej niż MAEA, jeżeli chodzi o środki egzekucji i sankcje w razie stwierdzenia naruszenia zobowiązań dotyczących celów i warunków działających obiektów, posługujących się energią atomową. Model sankcji stosowanych przez Euratom ma charakter niewątpliwie ponadpaństwowy.

W razie przeszkód w dokonaniu kontroli, Komisja zwraca się do przewodniczącego Trybunału Wspólnot o wydanie zarządzenia w celu przymusowego wykonania kontroli. Przewodniczący Trybunału wydaje taką decyzję w ciągu trzech dni, jednak w razie nagłego niebezpieczeństwa Komisja może wydać sama takie zarządzenie, które podlega następnie zatwierdzeniu przewodniczącego Trybunału (art. 81). Zarządzenia przymusowego wykonania kontroli na podstawie traktatu rzymskiego mają taką samą moc w prawie wewnętrznym członków Wspólnoty, jak zarządzenia władz prokuratorskich i winny być bezpośrednio wykonane przez wszystkie władze krajowe.

Komisja może zastosować ostre kary za naruszenie postanowień traktatu rzymskiego w sprawie Euratomu oraz innych przepisów obowiązujących we Wspólnocie, dotyczących zagadnień bezpieczeństwa i ochrony zdrowia. Po stwierdzeniu przez swego inspektora naruszenia Komisja może wystosować do odpowiedniego państwa członkowskiego dyrektywę wzywającą do podjęcia w wyznaczonym terminie potrzebnych zarządzeń dla likwidacji stwierdzonego uchybienia (art. 82). W razie niezastosowania się danego państwa do dyrektywy Komisji, sprawa zostaje skierowana bezpośrednio do Trybunału Wspólnoty (art. 82).

W systemie Euratomu możliwe jest stosowanie kar bezpośrednich wobec osób lub przedsiębiorstw, które naruszyły przepisy dotyczące bezpieczeństwa. Komisja może zastosować w takich przypadkach następujące kary: a) ostrzeżenie; b) wycofanie szczególnych korzyści, jak np. pomocy finansowej lub technicznej; c) oddanie przedsiębiorstwa na okres najwyżej 4 miesięcy pod zarząd osoby lub kolegium, wyznaczonych na podstawie porozumienia między Komisją a zainteresowanym państwem; d) całkowite lub częściowe wycofanie surowców jądrowych i specjalnych materiałów rozszczepialnych (art. 83, p. 1.)

Decyzje Komisji dotyczące zwrotu materiałów jądrowych stanowią tytuł wykonawczy i mają moc obowiązującą bezpośrednio dla władz krajowych zainteresowanego państwa (art. 83, p. 2).

3. ZASTOSOWANIE SYSTEMU ZARZĄDZANIA I KONTROLI EURATOMU W PRAKTYCE

a) Funkcje zarządzania gospodarką atomową

Działalność operacyjna Euratomu w postaci prowadzenia własnych przedsiębiorstw w dziedzinie energetyki jądrowej nie rozwinęła się w praktyce i pozostała w rękach krajowych przedsiębiorstw; Euratom stworzył tylko wspólne zakłady naukowo-badawcze. Rola Agencji Zaopatrzenia sprowadzała się do śledzenia obrotów materiałami jądrowymi wewnątrz Wspólnoty i do formalnego aprobowania umów zawieranych przez poszczególnych członków z państwami trzecimi. Agencja w ogóle nie korzystała z prawa opcji na materiały jądrowe produkowane na terenie Wspólnoty. „Zamiast deficytu w zaopatrzeniu — stwierdzał w swej pracy na temat integracji nuklearnej w Europie Scheinman — rynek nasycony był rudą uranową, a popyt był skromny. Komisja, która wykonuje nadzór nad Agencją, dopuściła wolnorynkowe działanie podaży i popytu”¹⁰. Funkcje Agencji Zaopatrzenia ograniczyły się więc w praktyce do ogólnego rejestrowania obrotów na wolnym rynku atomowym i prowadzenia ewidencji specjalnych materiałów rozszczepialnych, będących teoretycznie jej własnością. Tak więc funkcje bezpośredniego zarządzania, które mogłyby stanowić najbardziej efektywną postać kontroli¹¹, nie są w praktyce przez Agencję Zaopatrzenia, jako organ Euratomu, realizowane. Zmienia to w dużym stopniu charakter organizacji i ogranicza poważnie jej, zakładany w odpowiednim modelu, charakter ponadpaństwowy, sprowadzając ją bardziej do formy współpracy międzyrządowej.

b) Funkcje kontroli Euratomu

W praktyce Euratomu kontrola przeprowadzana w formie inspekcji ograniczała się właściwie do zagadnień bezpieczeństwa i ochrony zdrowia; w mniejszym stopniu stawiała sobie ona za cel zapewnienie, aby odpowiednie materiały atomowe nie były wykorzystywane przez państwa do celów militarnych. To ostatnie zadanie miało znaczenie podrzędne choćby dlatego, że w każdej chwili rząd państwa członkowskiego może dyskrecjonalnie zdecydować o przeniesieniu odpowiednich materiałów i obiektów produkcyjnych, jako służących celom militarnym z dziedziny podlegającej Euratomowi do dziedziny wyjętej spod jego jurysdykcji.

Tak więc w praktyce inspekcja Komisji miała dotąd zastosowanie do stosunkowo wąskiego i mało rozwiniętego odcinka cywilnej działalności na polu

¹⁰ L. Scheinman, *Euratom, Nuclear Integration in Europe*. „International Conciliation” No 563, 1967, s. 16.

¹¹ Podobny model kontroli energii atomowej, w postaci utworzenia międzynarodowej instytucji zarządzającej całą działalnością przedsiębiorstw związanych z energią atomową, stanowił tzw. plan Barucha zgłoszony demagogicznie przez Stany Zjednoczone w 1946 r.

energii jądrowej, a także ograniczała się w zasadzie do aspektów technicznych tej działalności, takich jak: zabezpieczenie przed wypadkami atomowymi i ochrona zdrowia pracowników oraz całej ludności. Wspólny interes wszystkich państw członkowskich w tych sprawach jest oczywisty, co w pełni uzasadnia podjęcie wspólnej akcji dla jego realizacji. Działalność praktyczna Euratomu oraz jej metody, odnoszące się w szczególności do zagadnień inspekcji międzynarodowej, mieściły się do tej pory w granicach zgodnego porozumienia państw członkowskich wynikających ze zgodności ich interesów. Działalność ta nie wykazywała więc znaczniejszych odchyień od zasad i metod stosowanych w przypadku innych organizacji międzynarodowych, jak np. MAEA. Jeżeli takie odchylenia występowały, to zmierzały one raczej w kierunku złagodzenia a nie zaostrzenia rygorów kontroli, w porównaniu z rygorami stosowanymi przez MAEA. W praktyce Euratomu nie doszło w każdym razie w ogóle do zastosowania sankcji w postaci egzekucyjnych decyzji Komisji.

W literaturze zachodniej pozytywnie ocenia się realizację funkcji kontrolnych Euratomu w zakresie jego zwięzłej jurysdykcji. Wspomniany Scheinman np. podkreśla rolę Agencji Zaopatrzenia w dziedzinie bieżącej ewidencji materiałów rozszczepialnych i rolę Komisji w dziedzinie inspekcji krajowych instalacji i zakładów korzystających z tych materiałów¹².

Faktem jest, że prawie wszystkie materiały rozszczepialne potrzebne dla celów niewojskowych były przez kraje członkowskie Wspólnoty importowane, głównie ze Stanów Zjednoczonych, a częściowo z Wielkiej Brytanii. Zwykle umowy o dostawie takich materiałów zawierały klauzule przekazujące kontrolę nad ich pokojowym wykorzystaniem organom Euratomu. Rola systemu kontroli sprowadzała się więc do obsługiwania takich umów dwustronnych, zgodnie z zawartymi w nich przepisami.

Komisja i Rada Euratomu wydały w 1959 r. dwa regulaminy normujące warunki kontroli i mające stanowić podstawę dla weryfikacji przy pomocy inspekcji.

Regulamin nr 7 wydany został przez Komisję 18 lutego 1959 r. Określa on podstawowe charakterystyki techniczne, które powinny być zawarte w deklaracjach składanych, zgodnie z art. 78 traktatu o Euratomie, przez eksploatatora każdego zakładu służącego do produkcji, separacji i wszelkiego wykorzystania materiałów jądrowych, wyjściowych i rozszczepialnych, albo do przetwarzania napromieniowanego paliwa jądrowego. Chodzi tutaj o zgłoszenie Komisji takich danych, jak: plan zakładu, opis procesu technicznego, metody pomiarów i nadzoru, dane dotyczące użytych ilości materiałów, zdolność produkcyjna, główne cele zastosowania, a w odniesieniu do reaktorów: ich moc, okres używania i zużycie materiałów jądrowych. Do kompetencji Komisji nie należy zatwierdzanie przedłożonych planów. Przyjmuje je ona jedynie do wiadomości. Jest to więc kompetencja węższa w porównaniu

¹² L. Scheinman, jw., s. 17.

z MAEA, która ma zatwierdzać plany urządzeń wspomaganych przez tę organizację. Tylko wyjątkowo Komisja Euratomu zatwierdza odpowiednie plany. Dotyczy to np. zakładów uzyskujących korzyści z materiałów lub urządzeń dostarczanych przez Stany Zjednoczone w ramach umów z Euratomem. Warunki tych umów zmuszają Euratom do wykraczania poza swe normalne kompetencje. Zatwierdzanie planów dotyczy również zakładów chemicznych przetwarzających napromieniowane paliwo jądrowe, gdyż w tym przypadku muszą być zapewnione niezbędne warunki konstrukcyjne umożliwiające efektywne sprawowanie kontroli.

TABELA I

Zastosowanie regulaminu nr 7: ilość przedsiębiorstw składających kwartalne sprawozdania dotyczące technicznej charakterystyki instalacji (dane dla poszczególnych lat na 1 stycznia)

Rodzaj przedsiębiorstwa	1961	1962	1963	1964	1965	1967
Wytwarzanie koncentratów	7	7	7	7	7	8
Produkcja paliwa	5	6	7	8	8	10
Produkcja elementów paliwa	6	7	7	9	10	16
Reaktory	42	47	56	70	81	108
Przetwarzanie napromieniowanego paliwa	1	1	1	1	2	3
Laboratoria	11	15	19	22	27	38
Razem	72	83	97	117	135	185

Regulamin nr 8 Komisja wydała 12 marca 1959 r.; został zatwierdzony przez Radę Ministerialną. Zestawia on dane, jakie powinny być dostarczane periodycznie Komisji przez przedsiębiorstwa podlegające kontroli Euratomu. Sprawozdania takie mają zawierać informacje dotyczące bieżącej działalności tych przedsiębiorstw. Chodzi tutaj w szczególności o protokoły operacyjne, podające odpowiednie szczegóły dotyczące materiałów jądrowych używanych, produkowanych i transportowanych. W tej dziedzinie nie ma zasadniczej różnicy pomiędzy Euratomem a Międzynarodową Agencją Energii Atomowej. Jednakże Euratom ma możliwość konfrontowania danych pochodzących np. od dostawców, odbiorców i przewoźników, co pozwala na wstępne wyciąganie wniosków co do prawdziwości otrzymywanych informacji. Ewidencyjne raporty mają być dostarczane regularnie co miesiąc lub co kwartał. Komisja zestawia na ich podstawie zbiorczą ewidencję ruchu materiałów jądrowych na obszarze całej Wspólnoty.

Dane dotyczące charakterystyk technicznych zakładów oraz ruchu materiałów jądrowych podlegają weryfikacji Komisji w drodze przeprowadzanej na miejscu inspekcji. Do r. 1966 Komisja zatrudniała zaledwie dziesięciu inspektorów. Była to bardzo mała liczba w porównaniu z szerokim — jakby się wydawało — zakresem kontroli. MAEA, która w tym czasie sprawowała kontrolę

w minimalnym zupełnie zakresie¹³, dysponowała również dziesięcioma etatowymi inspektorami, mając poza tym możliwość zlecenia doraźnych zadań inspekcyjnych wytypowanym w tym celu szesnastu ekspertom atomowym. Najczęściej dla zbadania jednego zakładu Komisja Euratomu wysyłała ekipy składające się z trzech inspektorów. Jeden z nich kontrolował zgodność sprawozdań złożonych przez Komisję z własną rachunkowością zakładu. Pozostali dwaj inspektorzy sprawdzali urządzenia i procesy techniczne zakładu posługując się odpowiednimi instrumentami pomiarowymi¹⁴. Tak więc, w istocie rzeczy, Euratom dysponował tylko trzema ekipami inspekcyjnymi.

Załączone tabele ilustrują zakres systemu kontroli Euratomu oraz intensywność przeprowadzanych inspekcji¹⁵.

TABELA II

Zastosowanie regulaminu nr 8: ilość przedsiębiorstw składających kwartalne lub miesięczne sprawozdania dotyczące zapasów i ruchu materiałów jądrowych (dane dla poszczególnych lat na 1 stycznia)

Rodzaj przedsiębiorstwa	1961	1962	1963	1964	1965	1967
Kopalnie	37	41	29	29	29	26
Wytwarzanie koncentratów	7	6	6	5	5	5
Produkcja paliwa	7	7	8	8	5	7
Produkcja elementów paliwa	5	4	5	7	11	17
Reaktory	36	45	53	67	77	102
Przetwarzanie napromieniowanego paliwa	1	1	1	1	1	3
Laboratoria	18	23	32	38	40	55
Składy	—	—	—	—	—	3
Razem	111	127	134	155	168	216

Jak wynika z tabeli I, w ciągu sześciu lat 1961 - 1967 ilość reaktorów oraz laboratoriów poddanych nadzorowi przez organa Euratomu wzrosła niemal trzykrotnie, co świadczy o rozwijających się badaniach naukowych w dziedzinie atomistyki. Ilość przedsiębiorstw produkujących paliwo jądrowe wzrosła tylko nieznacznie. Wynikało to z małego zapotrzebowania na tego rodzaju

¹³ Pod koniec 1966 r. MAEA obejmowała swą kontrolą zaledwie 57 obiektów (reaktorów).

¹⁴ Dane dotyczące aparatu inspekcyjnego: „Euratom Bulletin” vol. V, nr 4/1966, ss. 106 - 109; J. von Grumme (dyrektor wydziału nadzoru i bezpieczeństwa Komisji Euratomu), *Die Euratom — Kontrolle*. „Neue Technik — Nouvelles Techniques — New Technics” vol. 8, nr B 6/1966, ss. 365 - 368.

¹⁵ Tabele te zostały sporządzone na podstawie oficjalnych danych zawartych w sprawozdaniach rocznych Euratomu za lata 1961 - 1966. Ostatnie dane według: *Euratom, Documentation jointe au dixième Rapport general sur Activité de la Communauté (mars 1966 - février 1967)*. Bruxelles 1967, ss. 149 - 153.

paliwo, z powodu nierentowności produkcji energii elektrycznej w elektrowniach atomowych, jak też z zaopatrywania się w paliwo jądrowe w Stanach Zjednoczonych, gdzie cena kształtowała się stosunkowo nisko. Sytuacja ta może jednak ulec zmianie już w następnej dekadzie, mianowicie w latach siedemdziesiątych.

TABELA III

Zastosowanie regulaminu nr 7 w podziale na państwa członkowskie oraz rodzaje przedsiębiorstw według stanu na 1 stycznia 1967 r.

Rodzaje przedsiębiorstwa	Belgia	NRF	Francja	Włochy	Holandia	Wspólnota
Produkcja koncentratów	1	1	4	2	—	8
Produkcja paliw	1	1	8	—	—	10
Produkcja elementów paliw	3	6	5	2	—	16
Reaktory	8	34	34	23	9	108
Przetwarzanie paliw napromieniowanych	1	—	1	1	—	3
Laboratoria	5	13	8	12	—	38
Składy	—	—	1	1	—	2
Razem	17	32	46	32	9	135

TABELA IV

Zastosowanie regulaminu nr 8 w podziale na państwa członkowskie oraz rodzaje przedsiębiorstw według stanu na 1 stycznia 1967 r.

Rodzaje przedsiębiorstwa	Belgia	NRF	Francja	Włochy	Holandia	Wspólnota
Przedsiębiorstwa	7	38	17	15	10	87
Zakłady	8	40	48	21	10	127
Kopalnie	—	2	22	2	—	26
Produkcja koncentratów	—	1	4	—	—	5
Produkcja paliw	1	1	5	—	—	7
Produkcja elementów paliw	1	5	8	2	1	17
Reaktory	7	34	32	21	8	102
Przetwarzanie paliw napromieniowanych	1	—	1	1	—	3
Laboratoria	6	18	11	10	8	55
Składy	—	—	2	1	—	3
Instalacje razem	16	61	85	37	17	216

Tabela II ukazuje trzykrotny wzrost instalacji reaktorów oraz laboratoriów, tak jak w przypadku Regulaminu nr 7. Natomiast liczba kopalń, zakładów wytwarzania koncentratów oraz produkcji paliw uległa pewnemu zmniejszeniu.

Komisja Euratomu przeprowadziła od maja 1960 r. do maja 1961 12 inspekcji; w 1962 r. — 34 inspekcje, z tego 20 w instalacjach badawczych, a 14 w zakładach produkcyjnych; w 1963 r. — 50 inspekcji, z czego 30 w instalacjach badawczych, zaś 20 w zakładach produkcyjnych; w 1966 r. przeprowadzono 110 inspekcji. Od 1960 do końca 1966 r. Komisja przeprowadziła ogółem 294 inspekcje, których charakter przedstawia tabela V.

TABELA V

Rodzaj przedsięwzięcia	Liczba inspekcji
Urządzenia do koncentracji surowców	4
Urządzenia do produkcji paliw	21
Urządzenia do produkcji elementów paliw	41
Reaktory mocy	36
Reaktory badawcze	134
Laboratoria badawcze	51
Instalacje przetwarzania paliw napromienionych	7
Razem	294

4. KONKLUZJE

Z przeprowadzonej konfrontacji założeń modelowych systemu kontroli Euratomu z realizacją praktyczną tej kontroli wynika, że ta ostatnia pozostaje daleko w tyle za ambitnymi zamierzeniami twórców Euratomu, które znalazły wyraz w sformułowaniach traktatu rzymskiego z 1957 r.

W szczególności mający stanowić główną podstawę kontroli nad wykorzystaniem energii atomowej system zarządzania centralnego całą cywilną gospodarką atomową Wspólnoty przez Komisję przy pomocy Agencji Zaopatrzenia pozostał prawie zupełnie w sferze teorii. Nic też nie wskazuje na to, aby późniejszy wzrost znaczenia energetyki atomowej mógł spowodować wskrzeszenie takiego ponadpaństwowego systemu zarządzania. W związku z tym rzeczywista ewolucja Euratomu poszła w tej i innych dziedzinach, a w szczególności w zakresie podejmowania decyzji oraz wzajemnej roli Komisji i Rady Ministerialnej, w kierunku pozbawienia tej Wspólnoty elementów ponadpaństwowych, a przynajmniej znacznego ich zredukowania. Komentatorzy zachodni oceniają przeważnie tę ewolucję charakteru Euratomu jako dowód jego nieuleczalnego kryzysu, a nawet bankructwa¹⁶. Słuszniej jednak

¹⁶ Por. L. Scheinman, *op. cit.*, ss. 5, 9 i ss. 35-51, gdzie dopatruje się on przyczyn niepowodzenia Euratomu w „atomowym nacjonalizmie”; por. także P. Mathijsen, *Some Legal Aspects of Euratom*. „Common Market Law Review” nr 3/1965, ss. 326-343.

byłoby traktować ją jako przywołanie do rzeczywistości organizacji międzynarodowej, której model instytucjonalny został skonstruowany bez dostatecznego liczenia się z realnymi faktami, potrzebami i interesami państw. Euratom w praktyce stał się więc po prostu taką organizacją, na jaką było stać wchodzące w jej skład państwa członkowskie, kierujące się zbieżnymi interesami. Trzeba przy tym stwierdzić, że wspomniana ewolucja Euratomu odpowiadała kierunkowi przemian pozostałych wspólnot, Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali oraz Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, i wynikała z tych samych tendencji politycznych zmierzających do reafirmacji interesu narodowego, jako czynnika determinującego stanowiska rządów w stosunkach z innymi rządami.

Zawiedzione oczekiwania związane z zakresem władzy Euratomu nad państwami członkowskimi wynikały też ze stosunkowo małego zaawansowania systemu kontroli i inspekcji sprawowanej nad materiałami i instalacjami atomowymi. Przedmiot tej kontroli pozostawał bowiem ograniczony do obiektów, które państwa same określiły jako jej podlegające. Zawęziło to poważnie zakres kontroli Euratomu, w szczególności w odniesieniu do obiektów atomowych znajdujących się na terenie Francji, które rząd francuski wyłączył spod jurysdykcji Euratomu jako służące dla celów wojskowych.

Jak wynika z danych dotyczących ilości inspekcji, ten rodzaj kontroli w systemie Euratomu nie został szerzej rozbudowany. Z porównania danych dotyczących liczby inspekcji przeprowadzanych w 1966 r. (110) z danymi informującymi o ilości instalacji poddanych kontroli (216) wynika, że inspekcje tych instalacji przeprowadzane były średnio prawie raz na dwa lata. Należy podkreślić, że częstotliwość inspekcji zakładana w systemie kontroli MAEA była znacznie większa. Zgodnie z regulaminem MAEA, liczba inspekcji ma się wahać od 1 do 12 razy w roku, w zależności od potencjału produkcyjnego obiektu mierzonego w kilogramach efektywnej materii jądrowej. Przy potencjale produkcyjnym ponad 60 kg rocznie inspekcja MAEA może być dokonywana w każdym czasie. Niewielkie znaczenie inspekcji w systemie kontroli Euratomu świadczy o ograniczonych w praktyce funkcjach kontrolnych tej organizacji.

Powyzsze uwagi uzasadniają całkowicie wniosek, że: 1) ze względu na odmienny cel kontroli Euratomu, który nie został sformułowany jako zapewnienie wykorzystania energii atomowej wyłącznie dla celów pokojowych; 2) ze względu na mniejszą pewność tej kontroli spowodowaną niedostatecznym rozwinięciem takiego zaawansowanego środka weryfikacji na miejscu, jak inspekcja 3) ze względu na to, że ma ona właściwie charakter kontroli sprawowanej nad sobą samym przez zwarte i wąskie ugrupowanie państw — system kontroli Euratomu nie może zasługiwać na miano prawdziwie międzynarodowej kontroli, a dążenia Euratomu do substytuowania się na miejsce międzynarodowej kontroli sprawowanej przez Międzynarodową Agencję Energii Atomowej jest pozbawione podstaw. Nie można więc oczekiwać, aby inne państwa, zwłaszcza kraje socjalistyczne, darzyły kontrolę Euratomu i jej

rezultaty dostatecznym zaufaniem, jak też nie można się zgodzić na to, aby grupa sześciu członków Euratomu korzystała z jakiegokolwiek uprzywilejowanego stanowiska w zakresie spraw tak istotnych i politycznie ważnych, jak kontrola zobowiązań rozbrojeniowych, a w szczególności zakaz rozprzestrzeniania broni jądrowej.

W świetle powyższej oceny systemu kontroli Euratomu jeszcze wyraźniej ujawniają się motywy, jakimi kieruje się rząd NRF nalegając na zastąpienie niepewną i nieobiektywną kontrolą wąskiej organizacji bardziej pewnej i obiektywnej kontroli Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej. Istnieją wszelkie podstawy do przypuszczenia, że preferując kontrolę Euratomu, w którym NRF posiada znaczne wpływy, rząd Niemiec zachodnich szuka sposobu do uczynienia jak najmniej skutecznym swego zobowiązania do wyrzeczenia się posiadania broni jądrowej, od powzięcia którego nie będzie się mógł uchylić pod naciskiem prawie całej światowej społeczności narodów. Takie manewry zachodnioniemieckich militarystów nie mogą być jednak tolerowane przez Polskę i inne państwa socjalistyczne Europy wschodniej, nie bez podstaw bardzo czujne wobec niebezpieczeństwa ze strony imperializmu niemieckiego. Trudno więc sądzić, aby państwa te aprobowały zastąpienie przez NRF międzynarodowej kontroli nad zakazem rozprzestrzeniania broni jądrowej przez jednostronną i nieobiektywną kontrolę Euratomu. W przypadku nalegania na tego rodzaju uchylenie się Niemieckiej Republiki Federalnej od kontroli międzynarodowej, ratyfikacja i wejście w życie układu o nonprolifracji natrafić mogą niewątpliwie na poważne przeszkody, za co winę ponosić będzie głównie rząd boński.