AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 21.9.2006
COM(2006) 518 végleges

Javaslat

A TANÁCS HATÁROZATA

az Európai Atomenergia-közösségnek a nukleáris anyagok és a nukleáris létesítmények fizikai védelméről szóló egyezményhez történő csatlakozása jóváhagyásáról

(előterjesztő: a Bizottság)

INDOKLÁS

1. BEVEZETÉS

A nukleáris anyagok fizikai védelméről szóló egyezményt (a továbbiakban: egyezmény) a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség (NAÜ) égisze alatt 1980-ban írták alá, és 1987-ben lépett hatályba. Az egyezményben 118 állam és az Európai Atomenergia-közösség (a továbbiakban: Euratom) vesz részt félként.[1] Az Európai Unió valamennyi tagállama részes fele az egyezménynek.

Az egyezmény 18. cikke (4) bekezdésének a) pontjával összhangban az Euratom 1980. június 13-án aláírta az egyezményt, és 1991. október 6-án csatlakozott hozzá.[2]

Az egyezmény célja különösen a fizikai védelemmel kapcsolatos intézkedések érvényesítése a nukleáris anyagok nemzetközi szállítása során..

1999-ben több ország jelezte, hogy az egyezmény nem eléggé átfogó és így felülvizsgálatra szorul, elsősorban azért, mert nem foglalkozik a fizikai védelem egyes fontos kérdéseivel. Az egyezmény az anyagok védelme terén nem mutatkozott kielégítőnek a belföldi felhasználás, tárolás és szállítás körében, és nem foglalkozott megfelelően a nukleáris létesítmények szándékos bűncselekményekkel szembeni védelmével sem. Ezen aggályok eloszlatása érdekében a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség (NAÜ) főigazgatója 2001 júniusában jogi és műszaki szakértőkből „nyitott csoportot" hozott létre az egyezmény módosítástervezetének kidolgozására („Open-Ended Group of Legal and Technical Experts to Prepare a Draft Amendment of the CPPNM"), amely arra kapott felkérést, hogy megvitassa, szükséges-e az egyezmény felülvizsgálata.

A NAÜ bécsi központjában 2005. július 4–8-án módosító konferenciát tartottak. A konferencia július 8-án elfogadta az egyezmény módosítását.

2005. június 28-i határozatában[3] a Tanács felhatalmazta a Bizottságot, hogy a Közösség hatáskörébe tartozó ügyekben tárgyaljon az egyezmény módosításáról. Az Euratom ennek megfelelően teljes jogkörrel részt vett a módosító konferencián. A módosító konferencia záróokmányát az Euratom nevében a Bizottság képviselője 2005. július 8-án aláírta.

2. AZ EGYEZMÉNY JAVASOLT MÓDOSÍTÁSAI

A módosítások az egyezmény hatékonyságának jelentős növelését célozzák.

Ez rögtön az egyezmény új 1a. cikkében leírt célkitűzésekből világossá válik: „[a]z egyezmény célja, hogy az egész világra kiterjedően megteremtse és fenntartsa a békés célokra használt nukleáris anyagok és a békés célokra használt nukleáris

---

1 A 2006. június 27-i állapot szerint.

2 A Tanács 1980. június 9-i határozata a nukleáris anyagok fizikai védelméről szóló nemzetközi egyezmény Bizottság általi megkötésének jóváhagyásáról, HL L 149., 1980.6.17., 41. o.

3 1024/05. sz. dokumentum, ATO 62 CONOP 33 =C 438.

létesítmények hatékony fizikai védelmét; az egész világra kiterjedően megelőzze és üldözze az ilyen anyagokra és létesítményekre irányuló bűncselekményeket; e célból elősegítse a részes államok együttműködését”.

A módosítások tehát kiterjesztik az egyezmény hatályát oly módon, hogy az alá már nemcsak a nemzetközi szállításban részt vevő nukleáris anyagok tartoznak, hanem az országhatárokon belül felhasznált, szállított és raktározott nukleáris anyagok is.

A nukleáris anyagok fizikai védelmének átfogóbbá tétele érdekében továbbá a módosított egyezmény hatálya nemcsak magukra az anyagokra, hanem a releváns nukleáris létesítményekre is kiterjed. Az egyezmény ezért új elnevezést kapott: „*Egyezmény a nukleáris anyagok és a nukleáris létesítmények fizikai védelméről*”.

A módosított egyezmény részletesen leírja, mi tekintendő „nukleáris létesítménynek”: minden olyan létesítmény, amelyben nukleáris anyagokat előállítanak, feldolgoznak, felhasználnak, kezelnek, tárolnak vagy ártalmatlanítanak, ha a létesítmény károsodása vagy más behatás következtében jelentős mennyiségű sugárzás vagy sugárzó anyag szabadulhat fel; nukleáris létesítménynek tekintendő továbbá a kapcsolódó épület vagy berendezés is, amennyiben abból valamilyen behatás következtében sugárzás vagy sugárzó anyag szabadulhat fel (1. cikk d) pont).

Az új szöveg előírja emellett a fizikai védelemre szolgáló alkalmas rendszer (2a. cikk (1) bekezdés), jogszabályi és szabályozási keret (2a. cikk (2) bekezdés a) pont), valamint megfelelő hatáskörrel felruházott végrehajtó szervek (2a. cikk (2) bekezdés b) pont) létrehozását is.

Mindezeken túlmenően kijelöli a nukleáris anyagok és a nukleáris létesítmények fizikai védelmének tizenkét alapelvét, amelyeket az új megállapodás részes államainak alkalmazniuk kell (2a. cikk (3) bekezdés).

A módosított megállapodás közvetlen következményekkel jár az Euratom-Szerződés VII. fejezetében meghatározott biztosítéki rendszerre nézve.[4] Figyelmet érdemel különösen a következőkkel összefüggésben előírt felelősség kérdése: a fizikai védelmet szolgáló rendszer létrehozása, kiépítése és fenntartása („A” alapelv); annak biztosítása, hogy a nukleáris anyagok kellő védelme a nemzetközi szállítás során mindaddig tartson, ameddig a felelősséget viselő állam a felelősséget másik államnak megfelelő módon át nem adja („B” alapelv); jogszabályi és szabályozási keret létrehozása a fizikai védelem terén („C” alapelv); kellő hatáskörrel felruházott hatóság létrehozása vagy kijelölése a jogszabályi és szabályozási keret végrehajtására („D” alapelv); az államon belül a fizikai védelem különböző elemeinek megvalósításával összefüggő feladatkörök világos kijelölése („E” alapelv); készenléti (vészhelyzeti) tervek kidolgozása a nukleáris anyagok jogosulatlan eltulajdonítása, valamint a nukleáris létesítmények és a nukleáris anyagok szabotálása, illetőleg az ezekre tett kísérlet esetére, amely terveket valamennyi érintett jogosultnak és hatóságnak követnie kell („K” alapelv).

[4] Az Euratom-Szerződés 77–85. cikke.

A módosított egyezmény a részes államok számára kifejezetten előírja, hogy nyújtsanak védelmet a lopások, a csempészet és a szabotázsakciók ellen (2a. cikk (1) bekezdés).

Rendelkezik még a részes államok két- és többoldalú, illetve nemzetközi szintű együttműködéséről az ellopott, illetve a csempészett nukleáris anyagok felkutatását és visszaszerzését, a szabotázsakciók radiológiai következményeinek elhárítását, valamint az ezekkel összefüggő bűncselekmények megelőzését és üldözését célzó gyors reagálású intézkedések terén (5. cikk).

Ugyancsak nagyon fontos módosítás a megállapodásban szereplő azon új követelmény, hogy a különböző cselekmények szándékos elkövetése, az azokkal való fenyegetés és az azokra tett kísérlet „minden szerződő állam saját belső jogrendszerében büntetendő” (7. cikk (1) bekezdés).

3. AZ EURATOMNAK AZ EGYEZMÉNYBŐL FAKADÓ FELADAT- ÉS HATÁSKÖRE A TAGÁLLAMOKÉHOZ KÉPEST

Az Euratom-Szerződés 101. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy „a Közösség a hatáskörének keretein belül [...] nemzetközi szervezettel kötött megállapodások [...] révén kötelezettségeket vállalhat”.

Az Euratomnak az egyezménnyel összefüggésben fennálló feladat- és hatáskörét a Bíróság 1978-ban így jelölte meg:[5]

„a[z Euratom-Szerződés] 2. cikk[ének] e) pontja azt a feladatot ruházza a Közösségre, hogy megfelelő felügyelettel biztosítsa, hogy a nukleáris anyagokat »ne használják fel más célokra, mint amire azokat szánták«, anélkül, hogy megkülönböztetné az ilyen felhasználások természetét és azon feltételeket, amelyekben ezek létrejöhetnek; és végül, hogy maga a »biztosítékok« kifejezés – amit a Szerződés a VII. fejezet rendelkezéseinek jellemzésére használ – szélesebb alkalmazási körrel rendelkezik, mint a nukleáris anyagok felhasználója által bejelentett rendeltetésre vonatkozó eltérő rendeltetés puszta behelyettesítése. Amit itt a Szerződés figyelembe vesz, az minden »biztonsági« kockázattal, azaz az államok és a lakosság életbevágó érdekeibe való beavatkozás veszélyével járó nukleáris anyag jogellenes felhasználása. Következésképpen nem lehet kétség afelől, hogy a Szerződés értelmében vett »biztosítékok« fogalma elég átfogó ahhoz, hogy a fizikai védelemre vonatkozó intézkedéseket magában foglalja.”

Határozatában a Bíróság kimondja, hogy a tagállamok részvétele az egyezményben „csak azzal a feltétellel összeegyeztethető az Euratom-Szerződés rendelkezéseivel, ha a Közösség mint olyan saját hatáskörében és joghatósága tekintetében, az államokkal megegyező címen tagja lehet az egyezménynek”. A határozat azt is megállapítja, hogy az egyezményben vállalt bizonyos kötelezettségek csak úgy teljesíthetők a Közösség vonatkozásában, ha a Közösség és a tagállamok mind a

[5] A Bíróság 1978. november 14-i, 1/78. sz. határozata az Euratom-Szerződés 103. cikkének harmadik bekezdése alapján, EBHT 1978., 2151. o., különösen a határozat indokolásának 21. és 34. pontja, valamint rendelkező részének 1. pontja.

tárgyalás és az elfogadás, mind pedig a vállalt kötelezettségek teljesítése során szorosan együttműködnek egymással.

Mivel az egyezmény módosításának általános célja az előírások korszerűsítése annak érdekében, hogy a nukleáris anyagokkal összefüggő lopások, szabotázsakciók és terrortevékenység elleni küzdelem, megelőzés és – legvégső esetben – az elkövetők büntetőjogi szankcionálása révén hatékonyabb válasz legyen adható az új fenyegetésekre és megerősödjék a nukleáris védelem, a Bíróság következtetéseit át kell értékelni, ami egyben azt is jelenti, hogy az Euratom szempontjából módosításra szorul az egyezmény alkalmazási területe. Egy, a Bíróság által a környezetvédelem területén nemrégiben meghozott ítélet[6] analógiájára kijelenthető, hogy a tagállamok számára előírt szankcionálási kötelezettség önmagában nem zárja ki az Euratom hatáskörét. A szóban forgó ítéletben a Bíróság megállapította, hogy a Közösség hatásköre elvben kiterjed annak megkövetelésére, hogy a tagállamok a Közösség alapvető célkitűzéseinek védelme érdekében büntetőjogi szankciókat vezessenek be.

Az Euratom átfogó, jogilag kötelező és kikényszeríthető biztosítéki rendszeréből kiindulva nyilvánvaló, hogy a nukleáris anyagok fizikai védelme alapvető célkitűzése a Közösségnek.

Ebben a tekintetben az Euratom-Szerződés 2. cikkének e) pontja úgy rendelkezik, hogy a Közösség „biztosítja, hogy a nukleáris anyagokat kizárólag az előírt célokra használják fel”.

A biztosítéki rendszer színvonalának garantálása érdekében így szükségessé válhat, hogy az Euratom a tagállamok büntetőjogát érintő intézkedéseket hozzon.

Ezért az egyezmény 7. cikkének (1) bekezdésébe beillesztett fontos módosítás, amely szerint a különböző cselekmények szándékos elkövetése, az azzal való fenyegetés és az arra tett kísérlet „minden szerződő állam saját belső jogrendszerében büntetendő”, önmagában nem zárja ki, hogy a kérdéses rendelkezés az Euratomra is alkalmazandó.

Amint azt a 18. cikk (4) bekezdésének c) pontja az egyezményhez csatlakozó integrációs és egyéb jellegű regionális szervezetektől megköveteli, a Bizottságnak az egyezményhez való csatlakozás alkalmával a Közösség nevében nyilatkoznia kell a letéteményes felé, hogy mely cikkek nem vonatkoznak rá.

A Bíróság fenti iránymutatását figyelembe véve a nyilatkozatnak azt kell tartalmaznia, hogy a 8–13. cikk[7] az egyes tagállamokkal ellentétben a Közösségre nem alkalmazandó.

---

[6] A Bíróság 2005. szeptember 13-i ítélete a C-176/03. sz. ügyben, az Európai Közösségek Bizottsága kontra az Európai Unió Tanácsa, különösen a 47. és a 48. pont.

[7] Az egyezmény 8–13. cikke a büntetendő cselekmények jogi rendszerének meghatározásával, az elkövetők üldözésével és kiadatásával és kapcsolódó ügyekkel foglalkozik.

4. KÖVETKEZTETÉSEK

Tekintettel az egyezményre vonatkozó fenti módosítási javaslatokra és a Bíróság idézett határozataira, és különösen abból a célból, hogy biztosítani lehessen az egyezmény és az Euratom-Szerződés, illetőleg az abból fakadó másodlagos jog végrehajtásának összhangját, továbbra is kívánatos, hogy a Közösség teljes jogú részes félként részt vegyen az egyezményben.

Ennek megfelelően a Bizottság azt javasolja, hogy a Tanács az Euratom-Szerződés 101. cikkének második bekezdése alapján fogadja el a csatolt határozatot az egyezmény Bizottság általi megkötésének jóváhagyásáról.

Javaslat

A TANÁCS HATÁROZATA

az Európai Atomenergia-közösségnek a nukleáris anyagok és a nukleáris létesítmények fizikai védelméről szóló egyezményhez történő csatlakozása jóváhagyásáról

AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződésre és különösen annak 101. cikkének második bekezdésére,

tekintettel a Bizottság javaslatára,[8]

mivel:

(1) Az Euratom-Szerződés 2. cikkének e) pontja előírja, hogy a Közösség megfelelő felügyelet révén köteles biztosítani, hogy a nukleáris anyagokat kizárólag az előírt célokra használják fel.

(2) A nukleáris anyagok fizikai védelméről szóló egyezményt (a továbbiakban: egyezmény) 1979-ban fogadták el, és 1987-ben lépett hatályba. Az egyezményben 118 állam és az Európai Atomenergia-közösség vesz részt félként.[9] Valamennyi tagállam részes fele az egyezménynek.

(3) Az egyezmény 20. cikkével összhangban, a NAÜ égisze alatt 2005. július 4-ével kezdődően módosító konferenciát tartottak. Az Európai Bizottság az Európai Atomenergia-közösség nevében 2005. július 8-án aláírta a nukleáris anyagok fizikai védelméről szóló egyezmény módosítását tartalmazó záróokmányt.

(4) Az egyezmény részes felévé váló „integrációs és egyéb jellegű regionális szervezeteknek” az egyezmény 18. cikke értelmében nyilatkozniuk kell a letéteményes felé arról, hogy mely államok a tagjaik, és az egyezmény mely cikkei nem alkalmazandók rájuk.

(5) A Bíróság egy korábbi határozata[10] értelmében a tagállamok részvétele az egyezményben csak azzal a feltétellel összeegyeztethető az Euratom-Szerződés rendelkezéseivel, ha a Közösség mint olyan saját hatáskörében és joghatósága tekintetében, az államokkal megegyező címen lehet tagja az egyezménynek. A határozat azt is megállapítja, hogy az egyezményben vállalt bizonyos kötelezettségek csak úgy teljesíthetők a Közösség vonatkozásában, ha mind a tárgyalás és az

---

8 HL C […]., […]., […]. o.

9 A 2006. június 27-i állapot szerint.

10 A Bíróság 1978. november 14-i, 1/78. sz. határozata az Euratom-Szerződés 103. cikkének harmadik bekezdése alapján, EBHT 1978., 2151. o., különösen a határozat rendelkező részének 1. pontja és indokolásának 34. pontja.

elfogadás, mind pedig a vállalt kötelezettségek teljesítése során a Közösség és a tagállamok szorosan együttműködnek egymással.

(6) A Bíróság[11] rámutatott arra is, hogy az Euratom-Szerződés 2. cikkének e) pontja azt a feladatot ruházza a Közösségre, hogy megfelelő felügyelettel biztosítsa, hogy a nukleáris anyagokat „kizárólag az előírt célokra használják fel”, anélkül, hogy megkülönböztetné az ilyen felhasználások természetét és azokat a feltételeket, amelyekben ezek létrejöhetnek; és végül, hogy maga a „biztosítékok” kifejezés – amelyet a Szerződés a VII. fejezet rendelkezéseinek jellemzésére használ – szélesebb alkalmazási körrel rendelkezik, mint a nukleáris anyagok felhasználója által bejelentett rendeltetésre vonatkozó eltérő rendeltetés puszta behelyettesítése.

(7) Ezért jóvá kell hagyni az Európai Atomenergia-közösségnek a nukleáris anyagok és a nukleáris létesítmények fizikai védelméről szóló, módosított egyezményhez történő csatlakozását,

A KÖVETKEZŐKÉPPEN HATÁROZOTT:

Egyetlen cikk

A Tanács jóváhagyja az Európai Atomenergia-közösségnek a 2005. július 8-án aláírt záróokmány szerint módosított, a nukleáris anyagok és a nukleáris létesítmények fizikai védelméről szóló egyezményhez történő csatlakozását.

A módosított egyezmény szövegét és az Euratom részéről az egyezmény 18. cikkének (4) bekezdése alapján tett nyilatkozatot e határozat melléklete tartalmazza.

Kelt Brüsszelben,

a Tanács részéről
az elnök

[11] Uo., 21. pont.

MELLÉKLET

Az Európai Atomenergia-közösség nyilatkozata az egyezmény 18. cikkének (4) bekezdése alapján

Az Európai Atomenergia-közösségnek jelenleg a következő államok a tagjai: a Belga Királyság, a Cseh Köztársaság, a Dán Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, az Észt Köztársaság, a Görög Köztársaság, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, Írország, az Olasz Köztársaság, a Ciprusi Köztársaság, a Lett Köztársaság, a Litván Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Magyar Köztársaság, a Máltai Köztársaság, a Holland Királyság, az Osztrák Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Portugál Köztársaság, a Szlovén Köztársaság, a Szlovák Köztársaság, a Finn Köztársaság, a Svéd Királyság és Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága.

A Közösség kijelenti, hogy rá nézve nem alkalmazandó a nukleáris anyagok és a nukleáris létesítmények fizikai védelméről szóló egyezmény 8–13. cikke.