

Odluka Suda

14. studenoga 1978.

„Nacrt Konvencije Međunarodne agencije za atomsku energiju o fizičkoj zaštiti nuklearnih materijala, nuklearnih postrojenja i nuklearnog prijevoza”

Vlada Kraljevine Belgije podnijela je 7. lipnja 1978. zahtjev Sudu na temelju članka 103. Ugovora o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju.

U zahtjevu je zatražila od Suda da odluči o tome može li Kraljevina Belgija, bez istodobnog sudjelovanja Zajednice, pristupiti Konvenciji o fizičkoj zaštiti nuklearnih materijala, nuklearnih postrojenja i nuklearnog prijevoza koja se sastavlja pod okriljem Međunarodne agencije za atomsku energiju (u dalnjem tekstu: Međunarodna agencija).

Stajalište Suda

- 1 Zahtjevom podnesenim 7. lipnja 1978. na temelju članka 103. Ugovora o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju (dalje u tekstu: Ugovor o Euratomu) vlada Kraljevine Belgije zatražila je od Suda da presudi o nizu pitanja povezanih s podjelom nadležnosti između Zajednice i država članica s obzirom na sklapanje Konvencije o fizičkoj zaštiti nuklearnih materijala, nuklearnih postrojenja i nuklearnog prijevoza (dalje u tekstu: Konvencija) koja se trenutačno sastavlja pod okriljem Međunarodne agencije za atomsku energiju.
- 2 Ugovor o Euratomu predviđa različite situacije povezane s pregovorima i sklapanjem sporazuma i ugovora koje provodi Zajednica. U članku 101., na početku poglavljia X. Ugovora, koje se tiče vanjskih odnosa, prvim se stavkom propisuje: „Zajednica može, u okviru svoje nadležnosti, preuzimati obveze sklapanjem sporazuma ili ugovora s trećom državom, međunarodnom organizacijom ili državljaninom treće države” [neslužbeni prijevod]. Člankom 102. određuje se postupak koji se primjenjuje na sklapanje sporazuma ili ugovora s trećim državama, međunarodnim organizacijama ili državljanima čije su stranke, uz Zajednicu, među ostalima i „jedna država članica ili više njih” [neslužbeni prijevod]. Gledano u cjelini, tim se odredbama utvrđuju ovlasti i nadležnost Zajednice u području vanjskih odnosa.
- 3 Kako bi se spriječilo da sporazumi ili ugovori koje države članice sklope s trećim osobama ometaju odredbe Ugovora, člankom 103. Ugovora o Euratomu predviđen je nadzorni postupak koji provodi Zajednica, a koji omogućuje prethodno ispitivanje usklađenosti tih sporazuma sa zahtjevima Ugovora. Taj članak, na kojem se temelji ovaj predmet, glasi kako slijedi:

„Države članice dužne su obavješćivati Komisiju o nacrtima sporazuma ili ugovora s trećom državom, međunarodnom organizacijom ili državljaninom treće države u mjeri u kojoj se navedeni sporazumi ili ugovori odnose na područje primjene ovog Ugovora.”

Ako nacrt sporazuma ili ugovora sadržava klauzule koje ometaju primjenu ovog Ugovora, Komisija priopćava svoje primjedbe zainteresiranoj državi u roku od mjesec dana od primitka takve obavijesti.

Država ne može sklopiti predloženi sporazum ili ugovor sve dok ne udovolji primjedbama Komisije ili ne postupi sukladno odluci Suda Europske unije koji na prijedlog te države u hitnom postupku odlučuje o usklađenosti predloženih klauzula s odredbama ovog Ugovora. Prijedlog se može podnijeti Sudu Europske unije u svakom trenutku nakon što država primi primjedbe Komisije.” [neslužbeni prijevod]

- 4 Belgijska vlada se na tu odredbu pozvala u svrhu razjašnjenja dvojba koje su se pojavile s obzirom na potrebu sudjelovanja Zajednice u gore spomenutoj konvenciji. Nakon što je obavijestila Komisiju o nacrtu Konvencije i primila komentare Komisije, belgijska je vlada na temelju trećeg stavka članka 103. Sudu uputila pet pitanja.

Prvim pitanjem postavlja problem načelne usklađenosti sa zahtjevima Ugovora o Euratomu pitajući mogu li države članice sudjelovati u nacrtu Konvencije, bilo zajednički bilo pojedinačno, a da Zajednica istodobno nije stranka te Konvencije kao što su to države članice.

Drugim, trećim i četvrtim pitanjem konkretnije pita ima li Zajednica pravo sudjelovati u nacrtu Konvencije ako se uzmu u obzir odredbe Ugovora o Euratomu koje se odnose na opskrbu i slobodno kretanje nuklearnih materijala.

Naposljeku, belgijska vlada petim pitanjem pita Sud o praktičnim posljedicama koje bi iz mogućeg sudjelovanja Zajednice u Konvenciji proizašle u pogledu provedbe zaštitnih mjera koje se njome propisuju.

- 5 Kako bi se točno razgraničilo područje primjene pitanja upućenih Sudu, zahtjev belgijske vlade treba usporediti s odredbama samog članka 103. Trećim stavkom tog članka propisuje se da Sud, odgovarajući na prijedlog države članice, odlučuje „o usklađenosti predloženih klauzula s odredbama ovog Ugovora” [neslužbeni prijevod]. Iz te odredbe proizlazi da Sud prilikom ispitivanja mora uzeti u obzir sve mjerodavne odredbe Ugovora, bez obzira na to odnose li se na meritum, nadležnost ili postupak.

Upravo je na taj način problem postavljen u prvom i petom pitanju koje je uputila belgijska vlada. Tim se pitanjima pita, prvo, je li sudjelovanje jedne ili više država članica u Konvenciji o kojoj se pregovara u sklopu Međunarodne agencije u skladu s odredbama Ugovora koje se tiču podjele nadležnosti u tom pogledu između Zajednice i država članica ako za Zajednicu nije predviđeno odgovarajuće mjesto među strankama Konvencije i, drugo, ima li Zajednica potrebne ovlasti da osigura provedbu odredaba na koje će se možda obvezati. Na konkretnija pitanja koja se tiču organizacije opskrbe i funkcioniranja zajedničkog nuklearnog tržišta nužno je odgovoriti u tom okviru.

- 6 Razmjena mišljenja povodom sastavljanja nacrt-a Konvencije do koje je došlo prvo unutar nadležnih tijela Vijeća, zatim između Komisije i belgijske vlade te naposljeku u sklopu ovog postupka pokazala je da su, osim određenih općih odredaba Ugovora o Euratomu, kao što je članak 2., kojim se u općem smislu određuju zadaće Zajednice, i članak 195., koji se odnosi na nacionalna pravila donesena radi javnog poretku ili

javnog zdravlja, u pitanju čak četiri pojedinačna poglavlja Ugovora, i to: poglavlja koja se odnose na opskrbu i zajedničko nuklearno tržište, koja su međusobno povezana; poglavlje koje se odnosi na nadzor sigurnosti; i poglavlje koje se odnosi na vlasništvo nad imovinom. U skladu sa zahtjevima iz članka 103., Sud treba uzeti u obzir sve te elemente.

Prvi dio: Analiza nacrt-a Konvencije

7 U smislu preambule Konvencije, njezin je cilj odgovoriti na rizik krađe i zlouporabe nuklearnih materijala u civilnoj uporabi. Njezina je svrha zaštititi države i njihove stanovnike od ozbiljnih opasnosti, i na nacionalnoj i na međunarodnoj razini, koje bi im mogle prijetiti u slučaju sabotaže atomskih postrojenja i u slučaju da nuklearni materijali dođu u ruke neovlaštenim osobama. Tom cilju služe odredbe čija je svrha osigurati „fizičku zaštitu” nuklearnih instalacija i materijala, uključujući mjere povrata materijala koji je izgubljen, ukraden ili nezakonito prisvojen.

8 Člancima 1. i 2. nacrt-a Konvencije određuje se predmet i područje primjene Konvencije.

Člankom 1. određuje se što znači „nuklearni materijal” i „sirovina”, iako se odredbe Konvencije usredotočuju samo na „nuklearni materijal” u uskom smislu te riječi, npr. plutonij, uranij-233, uranij obogaćen izotopima 233 i 235 i bilo koji materijal koji sadrži jedan ili više od navedenih izotopa. Istom se odredbom definira „nuklearno postrojenje”; treba napomenuti da se taj izraz tumači u širokom smislu jer uključuje svako postrojenje u kojem se skladišti ili upotrebljava nuklearni materijal, a posebno svako postrojenje za proizvodnju ili obogaćivanje nuklearnih materijala, proizvodnju energije ili znanstvena istraživanja.

Člankom 2. ograničava se područje primjene Konvencije isključivanjem postrojenja, materijala i prijevoza koji se upotrebljavaju u vojne svrhe.

9 Članci 3. do 11. nacrt-a Konvencije tiču se obveza koje preuzimaju stranke.

Člankom 3. svaka se stranka obvezuje poduzeti sve odgovarajuće mjere za sprječavanje gubitka, krađe, zlouporabe ili oštećenja nuklearnog materijala na svojem državnom području, pod svojom nadležnošću i pod svojim nadzorom bilo gdje drugdje. U tom se članku također upućuje na dokument Međunarodne agencije pod naslovom „Fizička zaštita nuklearnog materijala” (INFCIRC/225 (ispravljena verzija)), koji sadržava brojne dodatne naznake s obzirom na područje primjene nacrt-a Konvencije i usklađivanje odredaba Konvencije sa zaštitnim mjerama donesenim u nacionalnim okvirima.

Člankom 4. utvrđuju se mjere opreza koje treba poduzeti pri uvozu, izvozu, skladištenju, prijevozu i provozu nuklearnih materijala. Materijali se dijele na različite kategorije i propisuju se minimalne mjere fizičke zaštite koje se primjenjuju na svaku kategoriju. Te mjere čine detaljno razrađen sustav odredaba o materijalima, tehničkim pitanjima i osoblju.

Člankom 5. utvrđuje se odgovornost nacionalnih agencija odgovornih za zaštitu i moguć povrat nuklearnih materijala; osim toga, uređuje se suradnja i međusobna pomoć različitih nacionalnih agencija.

Na temelju članka 6. države ugovornice obvezuju se donijeti potrebne mjere kako bi se određena djela proglašila kažnjivima u skladu s njihovim kaznenim zakonom; ta djela uključuju krađu, zlouporabu, oštećenje ili uništenje nuklearnog materijala, djela usmjerena protiv postrojenja i zaštitnih mjera te zavjedu s ciljem počinjenja bilo kojeg od spomenutih djela. Istim se člankom u tom pogledu uvodi pojam „međunarodnog kaznenog djela”.

Članci 7. do 11. sadržavaju pojedinosti povezane s uhićenjem navodnog počinitelja te međunarodnom uzajamnom pomoći pri vođenju kaznenog postupka i mogućem izručenju počinitelja. Pritom je cilj članka 9. uspostaviti pravnu osnovu za izručenje uzimajući u obzir različita pravna načela koja se u tom području primjenjuju u različitim državama članicama.

10 Članci 12. do 19. nacrta sadržavaju odredbe administrativne i formalne naravi, uključujući formalne klauzule uobičajene u međunarodnim konvencijama.

Člankom 12. predviđa se međunarodna razmjena informacija o zakonima i propisima koji su doneseni radi primjene Konvencije i o konačnom ishodu postupka u slučaju kaznenog progona.

Člankom 13. propisuje se postupak rješavanja nesuglasica između država ugovornica pregovorima ili arbitražom ili, ako se ne postigne rješenje, pokretanjem postupka pred Međunarodnim sudom.

Klauzule koje se odnose na formalnosti povezane sa sklapanjem Konvencije sadržane su u člancima 15. do 19.

11 Treba napomenuti da je nacrt Konvencije u pogledu cijele njezine strukture i stila zamišljen na takav način da je sklapaju i provode „države” koje su, u smislu članka 14., jednake državama ugovornicama Statuta Međunarodne agencije. Stoga se sadašnjim oblikom nacrta ne predviđa sudjelovanje drugih subjekata međunarodnog prava koji imaju ovlasti i dužnosti u području koje obuhvaća Konvencija. Sud je, međutim, obaviješten o tome da je belgijska vlada već pokrenula inicijativu da se Međunarodnoj agenciji dostavi nacrt izmjena čija je svrha omogućiti to sudjelovanje.

Drugi dio: Odredbe nacrta Konvencije koje se odnose na pitanja u području primjene Ugovora o Euratomu

12 Nesporno je da se nacrt Konvencije „odnosi” [neslužbeni prijevod], prema izrazu upotrijebljrenom u prvom stavku članka 103., na pitanja u području primjene Ugovora o Euratomu u više pogleda.

Prvo, valja utvrditi da se područje primjene Konvencije i područje primjene Ugovora preklapaju u smislu da se oboje u biti odnose na iste materijale i ista nuklearna postrojenja: jednaka je definicija materijala koji se štite, što proizlazi iz usporedbe članka 1. Konvencije i članka 197. Ugovora o Euratomu; osim toga, jednak je i pojam

nuklearnih postrojenja, iako treba uzeti u obzir različit intenzitet nadzora Zajednice u pogledu materijala i postrojenja, kao što će se vidjeti u dalnjem tekstu; materijali i postrojenja u vojne svrhe isključeni su iz područja primjene i Konvencije i Ugovora (člankom 2. Konvencije te člancima 84. i 86. Ugovora o Euratomu). Stoga bi se moglo ustvrditi da se Konvencija odnosi na materijale i postrojenja na koja se u cijelosti, u vlastitom području, primjenjuju odredbe Ugovora o Euratomu.

Drugo, nameće se usporedba između nacrta Konvencije i ciljeva Europske zajednice za atomsku energiju utvrđenih člankom 2. Ugovora. Valja primijetiti da se tim člankom Zajednici dodjeljuju različiti zadatci koji posebno uključuju uspostavljanje jedinstvenih sigurnosnih standarda radi zaštite zdravlja radnika i stanovništva (točka (b)), osiguravanje odgovarajućim nadzorom da se nuklearni materijali ne upotrebljavaju u druge svrhe osim onih kojima su namijenjeni (točka (e)), ostvarivanje prava vlasništva koje je Zajednici dodijeljeno u odnosu na fisibilne materijale koji su obuhvaćeni Ugovorom (točka (f)) i napisljetu uspostavljanje takvih odnosa s drugim zemljama i međunarodnim organizacijama koji će promicati napredak u miroljubivoj uporabi nuklearne energije (točka (h)). Dovoljno je nabrojati te ciljeve da bi se sa sigurnošću utvrdilo kako se na pitanja u području primjene Ugovora o Euratomu nacrt Konvencije o fizičkoj zaštiti nuklearnih materijala, nuklearnih postrojenja i nuklearnog prijevoza odnosi s različitim aspekata.

Nadalje je potrebno ispitati mogu li odredbe nacrta omesti ispravnu primjenu Ugovora o Euratomu ako Zajednica kao takva nije jednakovrijedna stranka Konvencije kao što su to države. To pitanje treba proanalizirati s obzirom na različita poglavљa Ugovora koja se tiču navedenog problema.

1. Sustav opskrbe i zajedničko nuklearno tržište

- 13 Pitanje koje je Komisija prvo predstavila Vijeću, a poslije je upućeno i u sklopu ovog postupka, u prvom je redu postavljeno s gledišta odredaba koje se tiču sustava opskrbe i zajedničkog nuklearnog tržišta (poglavlja VI. i IX. Ugovora o Euratomu). Pitanje je ostvaruje li Zajednica nadležnost i ovlasti u područjima opskrbe i zajedničkog nuklearnog tržišta koje joj daju pravo sudjelovanja u predloženoj Konvenciji.
- 14 U području opskrbe nuklearnim materijalima i njihovih kretanja Zajednici su dodijeljena brojna isključiva prava koja su detaljno utvrđena, prvo, u člancima 52. do 76. i drugo, u člancima 92. do 100., i na čije će ostvarenje utjecati obveze koje se preuzimaju u sklopu Konvencije.

Tako se člankom 52. Ugovora propisuje da se opskrba rudama, sirovinama i posebnim fisibilnim materijalima osigurava „putem zajedničke politike opskrbe” [neslužbeni prijevod]. U tu svrhu osniva se Agencija koja ima „pravo opcije na rude, sirovine i posebne fisibilne materijale proizvedene na državnim područjima država članica i isključivo pravo sklapanja ugovora koji se odnose na opskrbu rudama, sirovinama i posebnim fisibilnim materijalima koji potječu iz Zajednice ili izvan nje” [neslužbeni prijevod]. Što se tiče ruda, sirovina i posebnih fisibilnih materijala koji potječu izvan Zajednice, Agencija za opskrbu ima na temelju članka 64. isključivo pravo sklapati sporazume i ugovore koji se odnose na opskrbu takvih proizvoda „prema potrebi djelujući u okviru sporazuma sklopljenih između Zajednice i treće države ili međunarodne organizacije” [neslužbeni prijevod]. Iz članka 60. u vezi s člankom 65.

proizlazi da Agencija za opskrbu mora djelovati kao posrednica između korisnika ruda, sirovina i posebnih fisisibilnih materijala s jedne strane i dobavljača izvan Zajednice s druge strane. Čak i kada se isporuka proizvoda koji su u nadležnosti Agencije za opskrbu osigurava „među ostalim” [neslužbeni prijevod] na temelju sporazuma ili ugovora između države članice, osobe ili poduzeća s jedne strane, i treće države, međunarodne organizacije ili građanina treće države s druge strane, za sklapanje ili produljenje tog sporazuma ili ugovora potrebna je prethodna suglasnost Komisije u smislu članka 73. Te odredbe, među ostalima, pokazuju koliko se u Ugovoru poklonilo pažnje da se na precizan i obvezujući način definira ekskluzivno pravo koje Zajednica izvršava u području nuklearne opskrbe, kako u unutarnjim tako i u vanjskim odnosima.

- 15 Što se tiče zajedničkog nuklearnog tržišta, istina je da se članak 92. i sljedeći članci odnose isključivo na detaljna tehnička pravila za uklanjanje prepreka trgovini, i to tako da se na prvi pogled može učiniti kako se to poglavje donekle udaljava od cilja nacrta Konvencije. Ako ih se, međutim, promatra u kontekstu Ugovora o osnivanju Europske ekonomske zajednice, te su odredbe tek primjena, u visoko specijaliziranom području, pravnih načela na kojima se temelji struktura općeg zajedničkog tržišta; drugim riječima, u pitanju je liberalizacija prijenosa nuklearnih materijala te specijaliziranih materijala i opreme, a da to kretanje ne ometaju prepreke koje izravno ili neizravno proizlaze iz nacionalnog zakonodavstva o fiskalnim, trgovačkim ili tehničkim stvarima. Kao i Ugovorom o EEZ-u, Ugovorom o Euratomu se u pogledu pitanja koja su obuhvaćena njime nastoji uspostaviti homogeno gospodarsko područje; u tom području, iz kojega su uklonjene prepreke, Komisija i Agencija za opskrbu pozvane su ostvarivati svoja isključiva prava u ime Zajednice.

Stoga Zajednica ne bi mogla ispravno utvrđivati politiku opskrbe i upravljati zajedničkim nuklearnim tržištem kada ne bi, kao stranka Konvencije, istodobno mogla sama odlučivati o preuzimanju obveza u odnosu na fizičku zaštitu nuklearnih materijala u mjeri u kojoj to utječe na njezine funkcije u područjima opskrbe i nuklearnog tržišta.

- 16 Iz spisa predmeta proizlazi da je tijekom prethodne razmjene mišljenja između Komisije i Vijeća postavljeno pitanje u tom kontekstu koje se odnosi, prvo, na opće ograničenje iz članka 195. Ugovora, u skladu s kojim institucije Zajednice pri primjeni Ugovora postupaju u skladu „s uvjetima pristupa rudama, sirovinama i posebnim fisisibilnim materijalima utvrđenima u nacionalnim pravilima i propisima donesenima zbog javnog poretku ili javnog zdravlja” [neslužbeni prijevod], i drugo, na tri točno određene iznimke čiji je učinak uklanjanje pojedinih kategorija nuklearnog materijala iz područja primjene odredaba koje se odnose na sustav opskrbe. Riječ je zapravo o materijalima koji ostaju u posjedu proizvođača na temelju članka 62. stavka 2., o količinama koje se upotrebljavaju u istraživanju na temelju članka 74., i naposljetu o materijalima koji su predmet aktivnosti povezanih s izvođenjem radova u smislu članka 75.
- 17 Po mišljenju Suda ni općim ograničenjem iz članka 195. ni spomenutim preciznim odredbama ne mogu se poništiti gore navedena razmatranja.

Što se tiče članka 195., može se naglasiti da ta odredba ne služi rješavanju pitanja nadležnosti u odnosima između Zajednice i država članica. Svrha je tog članka

zahtijevati od institucija Zajednice, kao i od Agencije za opskrbu i zajedničkih poduzeća, da ispunjavaju zahtjeve koje su države članice propisale na svojim državnim područjima radi javnog poretku ili javnog zdravlja kada je riječ o uvjetima pristupa fizičnim materijalima. Članak 195. stoga nema učinak ograničavanja prava i obveza Zajednice da poduzima mjere kojima se jamči sigurnost materijala i postrojenja za koja je sama odgovorna ni ograničavanja mogućnosti Zajednice da s istim ciljem preuzima međunarodne obvezne.

Što se tiče spomenutih iznimaka, može se naglasiti da se Ugovorom čak i za količine fizičnih materijala koje ne ulaze u monopol Agencije za opskrbu propisuje strog nadzor Zajednice koji, ovisno o okolnostima, ima oblik ovlaštenja, prava na progon ili prava na povrat. Čak i ako Agencija ne ostvaruje isključivo pravo, mora se priznati stvarni interes Zajednice u svim pitanjima koja se odnose na materijale obuhvaćene definicijama iz Ugovora. To jasno proizlazi iz gore navedenih odredaba, a to su:

- članak 62. stavak 2., koji se odnosi na količine koje ostaju u posjedu proizvođača, ali Agencija i dalje ima pravo provoditi inspekciju nad njima;
- članak 74., koji se odnosi na male količine fizičnih materijala koji se uobičajeno upotrebljavaju u istraživanjima, a o čijoj se uporabi mora obavijestiti Agencija, i
- članak 75., čijim se drugim i trećim stavkom propisuje strog nadzor Zajednice nad materijalima koji su predmet aktivnosti povezanih s izvođenjem radova.

18 Tim se iznimkama stoga ne dira u načelu isključive nadležnosti dodijeljeno Zajednici s obzirom na nuklearnu opskrbu i njezinu opću odgovornost za normalno funkcioniranje zajedničkog nuklearnog tržišta. Slijedom toga, kada bi države članice bez sudjelovanja Zajednice preuzimale obveze kao što su one sadržane posebno u članku 4. nacrta Konvencije i kada bi željele provesti te obveze, nužno bi se radilo o zadiranju u područje nadležnosti Zajednice, što bi bila prepreka primjeni Ugovora o Euratomu.

2. Nadzor sigurnosti

- 19 Razmjena mišljenja koju je potaknuo ovaj postupak jasno je pokazala manjak izvjesnosti s obzirom na područje primjene „nadzora sigurnosti” [neslužbeni prijevod] propisanog Ugovorom. Ako ih tumačimo restriktivno, odredbe o sigurnosti propisane Ugovorom tek su provjera „usklađenosti” [neslužbeni prijevod] ili „namjene” [neslužbeni prijevod], odnosno provjera koja ima za cilj osigurati da osoba koja je u posjedu nuklearnih materijala ne upotrebljava te materijale u druge svrhe osim onih koje je sama odredila. To stoga ne bi bilo povezano s mjerama fizičke sigurnosti predviđenima nacrtom Konvencije jer te mjere služe izbjegavanju vanjskog djelovanja odnosno, drugim riječima, intervencije neovlaštenih trećih osoba. Može se postaviti pitanje uzimaju li se tim tumačenjem potpuno u obzir tekst i ciljevi Ugovora.
- 20 Povjesno gledano, treba priznati da su u doba izrade i provedbe Ugovora o Euratomu sudioconi pregovora i široka javnost nedvojbeno bili manje svjesni opasnosti na koje se Konvencijom želi odgovoriti; istina je i da se nove obveze utvrđene Konvencijom ne mogu u potpunosti ispuniti sustavom nadzora Zajednice propisanim odredbama Ugovora koje se tiču sigurnosti. Ta razmatranja ipak ne opravdavaju vrlo restriktivno

tumačenje nadzora sigurnosti koje je izraženo u tezi o nadzoru „usklađenosti” [neslužbeni prijevod] ili „namjene” [neslužbeni prijevod].

- 21 U vezi s tim može se napomenuti da su u preambuli Ugovora o Euratomu ugovornice pokazale želju „da stvore sigurnosne uvjete potrebne radi uklanjanja opasnosti za život i zdravlje stanovništva” [neslužbeni prijevod]; da na temelju članka 2. točke (e) Zajednica ima zadaću osigurati, odgovarajućim nadzorom, da se nuklearni materijali „ne upotrebljavaju u druge svrhe osim u one za koje su namijenjeni” [neslužbeni prijevod], pri čemu se s obzirom na prirodu odstupanja ne pravi razlika između utvrđene svrhe i okolnosti u kojima to odstupanje može nastati; i naposljetu, da sam izraz „nadzor sigurnosti” [neslužbeni prijevod], kojim se u Ugovoru označavaju odredbe u poglavlju VII., ima šire značenje od obične zamjene jedne namjene drugom koju je odredio korisnik nuklearnih materijala. Ovdje se u Ugovoru gleda na svaku uporabu nuklearnih materijala koja je protivna namjeni i koja podrazumijeva sigurnosni rizik, odnosno opasnost da će biti ugroženi ključni interesi javnosti i država. Slijedom toga, nema dvojbe o tome da je pojам „nadzor sigurnosti” [neslužbeni prijevod] u smislu Ugovora dovoljno sveobuhvatan te da uključuje i mjere fizičke zaštite.
- 22 Čak i ako se prizna da je nadzor sigurnosti kako je podrobno propisan poglavljem VII. Ugovora ograničen na namjeravanu uporabu nuklearnih materijala, ipak već postoji područje nesuglasja između odredaba Ugovora i pojedinih odredaba Konvencije, osobito članka 3., koji se odnosi na preventivne mjere. U skladu s pravilima koje je sama utvrdila i koja su posebno navedena u Uredbi Komisije (Euratom) br. 3227/6 od 19. listopada 1976. o primjeni odredaba o nadzoru sigurnosti Euratoma (SL L 363), Zajednica doista mora moći provoditi središnji nadzor nad uporabom nuklearnih materijala za koje je odgovorna; osim toga, u smislu članka 77. točke (b), Zajednica mora biti u stanju pružiti trećim osobama sva jamstva koja proizlaze iz obveza koje je preuzeila na temelju sporazuma sklopljenih s drugim državama ili međunarodnim organizacijama. Ostvarivanje tih ovlasti bilo bi narušeno, a odgovornost prekršena kada bi se države članice bez sudjelovanja Zajednice obvezale, u skladu s ciljevima Konvencije, poduzimati niz neodređenih i opsežnih preventivnih mjeru koje bi mogle uključiti i mjere nadzora korisnika fizičkih materijala koje su u nadležnosti Zajednice.
- 23 Iz gore navedenog proizlazi da bi isključivanje Zajednice iz nacrta Konvencije imalo ne samo učinak ometanja, u određenoj mjeri, funkciranja nadzora sigurnosti kako je propisan poglavljem VII. Ugovora i provedbenim mjerama utemeljenim na toj osnovi, nego bi ugrozilo i daljnji razvitak tog sustava do njegova punog opsega, kao što podrazumijeva sam pojma „nadzora sigurnosti” [neslužbeni prijevod]. Stoga se ni s toga gledišta ne može osporiti nadležnost Zajednice da sudjeluje u predloženoj Konvenciji.
- 3. Vlasništvo nad imovinom**
- 24 Učinci koje bi sustav vlasništva nad imovinom, koji se uspostavlja Ugovorom o Euratomu u članku 2. točki (f) i detaljno utvrđuje u poglavlju VIII. (članak 86. i sljedeći), mogao imati na rješavanje postavljenih pitanja očito su se slabo razmatrali u razmjeni mišljenja između Komisije i Vijeća. U ovom je postupku, međutim, Komisija

opetovano upozoravala na sustav vlasništva nad imovinom i njegovu usku povezanost sa sustavom opskrbe i nadzorom sigurnosti.

Sud sa svoje strane zauzima stav da je sustav vlasništva nad imovinom izravno mjerodavan kada je riječ o problemima koji su se pojavili u vezi s nacrtom Konvencije.

- 25 Poznato je da su pojmovi sadržani u poglavlju VIII. bili među najvažnijim temama tijekom pregovora koji su doveli do stvaranja Europske agencije za atomsku energiju; također je poznato da su razlike u mišljenjima koje su stranke isprva imale nadvladane kompromisom odraženim u člancima 86. i 87. Ugovora, čiji se tekst navodi u nastavku:

„Članak 86.

Posebni fisibilni materijali vlasništvo su Zajednice.

Pravo vlasništva Zajednice obuhvaća sve posebne fisibilne materijale koje proizvodi ili uvozi država članica, osoba ili poduzeće te koji podliježu nadzoru sigurnosti predviđenom u poglavlju VII.

Članak 87.

Države članice, osobe ili poduzeća imaju neograničeno pravo korištenja i potrošnje posebnih fisibilnih materijala koji su na propisan način došli u njihov posjed, podložno obvezama koje su im nametnute ovim Ugovorom, posebice onima koje se odnose na nadzor sigurnosti, pravo opcije koje je dodijeljeno Agenciji te na zaštitu zdravlja.” [neslužbeni prijevod]

- 26 Za potrebe ovog postupka nije potrebno odrediti razdjelnici između ovlasti koje su člankom 86. rezervirane za Zajednicu kao vlasnika posebnih fisibilnih materijala i „prava korištenja i potrošnje” [neslužbeni prijevod] koje je zajamčeno državama članicama te drugim osobama i poduzećima na temelju članka 87. U ovom je kontekstu dovoljno obratiti pozornost na čimbenike navedene u nastavku.

- 27 Sustav vlasništva nad imovinom propisan Ugovorom znači da Zajednica, bez obzira na način uporabe nuklearnih materijala, ostaje isključivi nositelj prava koja čine bitni sadržaj prava vlasništva. Zajednica stoga konačno zadržava pravo raspolaaganja posebnim fisibilnim materijalima; taj je pojam temelj gore opisanog sustava opskrbe. Za razliku od prava na korištenje i potrošnju koje, u svrhu gospodarskog iskorištanja, dijele mnogi različiti nositelji, pravo vlasništva nad fisibilnim materijalima, u skladu s Ugovorom, u rukama je zajedničkog javnog tijela, odnosno Zajednice; stoga je Zajednica, i nitko osim Zajednice, u svojem području djelovanja u stanju osigurati da se pri upravljanju nuklearnim materijalima štite opće potrebe javnosti. Osim toga, člankom 87. izričito se priznaje takvo stanje stvari izričitim ograničenjem u pogledu korisnika – država članica, osoba i poduzeća – kada je riječ o ispunjavanju obveza iz Ugovora koje uključuju sva pitanja povezana s pravima Agencije za opskrbu i s nadzorom sigurnosti.

- 28 Kao posljedica gore opisanog sustava, kada se pojavi nov zahtjev od općeg interesa, njega prije svega ispunjava vlasnik nuklearnih materijala, a to je Zajednica. Člankom 86. Zajednici je dodijeljeno vlasništvo nad fisibilnim materijalima među ostalim i kako bi se spriječilo stvaranje pravnog vakuma u slučaju takvih potreba. Stoga je Zajednica, na temelju prava vlasništva, ovlaštena rješavati nepredviđene situacije na dosljedan način. Slijedom toga, ako se nacrtom Konvencije namjeravaju rješavati novi rizici, to se tiče Zajednice kao vlasnika materijala koje treba zaštititi.
- 29 Stoga je jasno da se time što je Zajednici dodijeljeno isključivo pravo vlasništva nad posebnim fisibilnim materijalima Ugovorom htio osigurati snažan položaj Zajednice kako bi joj se omogućilo da u potpunosti ispunji svoju zadaću od općeg interesa. Iz tog razloga Sud može samo potvrditi stav koji zastupa Komisija, a to je da se sustav opskrbe i sigurnosni sustav moraju promatrati u uskoj vezi sa sustavom vlasništva nad imovinom propisanim člankom 2. točkom (f) i člancima 86. i 87., koji služe kao pravna osnova. Slijedom toga, Zajednica ima utemeljeno pravo sudjelovati u Konvenciji čiji je cilj osnažiti fizičku zaštitu materijala čiji je Zajednica vlasnik u gore opisanom smislu.
- 30 Ipak je u vezi s tim potrebno obratiti pozornost na jedno ograničenje, koje proizlazi iz članka 91. Ugovora o Euratomu. U skladu s tim člankom, „uređenje vlasništva koje se primjenjuje na sve predmete, materijale i imovinu koja nije predmet prava vlasništva Zajednice na temelju ovog poglavlja utvrđuje se pravom svake države članice“ [neslužbeni prijevod]. Nacrt Konvencije ne tiče se samo fizičke zaštite fisibilnih materijala, nego i nuklearnih postrojenja koja se moraju braniti od sabotaže, kao što je podrobnije objašnjeno u dokumentu na koji se upućuje u članku 3. nacrtu Konvencije. Iz toga proizlazi da se s gledišta prava vlasništva Konvencija odnosi i na predmete koji su u vlasništvu Zajednice – posebne fisibilne materijale i zajednička poduzeća koja se osnivaju na temelju članaka 45. do 51. Ugovora o Euratomu – i na druge materijale i postrojenja koja su u sustavu vlasništva koji utvrđuju države članice.

Treći dio: Zaključne napomene o podjeli nadležnosti i ovlaštenja između Zajednice i država članica

- 31 S obzirom na analizu nacrtu Konvencije i usporedbu njezinih odredaba s odredbama Ugovora o Euratomu mora se priznati činjenica da se propisane mjere za osiguranje fizičke zaštite nuklearnih materijala, nuklearnih postrojenja i nuklearnog prijevoza djelomično odnose na nadležnost država članica, a djelomično na nadležnost Zajednice.

Nema spora u pogledu odredaba nacrtu Konvencije koje se odnose na kazneni progon i izručenje; u potpunosti je jasno da se dotični članci odnose na pitanja iz nadležnosti država. Ipak, kao što je navedeno u točki 3.2.1.5. dokumenta Međunarodne agencije na koji se upućuje u točki 3. nacrtu Konvencije, kazne same po sebi ne čine nužan element sustava fizičke zaštite, premda služe njegovu osnaživanju. Drugim riječima, težište je nacrtu Konvencije u preventivnim mjerama i organizaciji učinkovite fizičke zaštite; no Konvencija upravo na tom planu, izravno i s različitim stajališta, dotiče pitanja koja su u području primjene Ugovora. Što se tiče tih odredaba, odnosno članaka 3. do 5. nacrtu Konvencije, očita je bliska povezanost između nadležnosti Zajednice i nadležnosti država članica.

- 32 Tim razmatranjima o funkcijama koje obavlja Zajednica u pogledu različitih ciljeva Ugovora o Euratomu treba dodati razmatranje koje je po prirodi više pravno i izgleda manje odlučujuće. Sustav fizičke zaštite organiziran na temelju nacrtu Konvencije može učinkovito funkcionirati samo u sklopu prava Zajednice, pod uvjetom da sama Zajednica ima obvezu pridržavati ga se u svojim aktivnostima. U opsegu u kojem su nadležnost i ovlasti dodijeljene Zajednici na temelju Ugovora o Euratomu, države članice, bilo da djeluju pojedinačno ili skupno, više ne mogu nametnuti Zajednici obveze kojima se uvjetuje ostvarivanje isključivih prava koja sada pripadaju Zajednici i koja stoga više nisu u području suvereniteta pojedinačnih država. Stoga je u opsegu u kojem će Zajednica biti obvezna poštovati Konvenciju nužno da ona sama preuzme te obveze; to je smisao članka 101., u kojem se navodi da je „Zajednica“ [neslužbeni prijevod] ta koja može preuzimati obveze sklapanjem sporazuma ili ugovora, i članka 184., kojim joj se dodjeljuje pravna osobnost.
- 33 Stoga bi isključivanje Zajednice iz sudjelovanja u Konvenciji nepovoljno utjecalo na nadležnost koja joj je dodijeljena Ugovorom u pogledu opskrbe i zajedničkog nuklearnog tržišta, odgovornost u pogledu sigurnosti i sveobuhvatnu narav njezina prava vlasništva. Osim toga, takvo bi postupanje dovelo u pitanje njezinu mogućnost neovisna djelovanja jer Zajednica kao takva mora moći sudjelovati, preko svojih institucija, u izradi i provedbi mjera propisanih nacrtom Konvencije u onoj mjeri u kojoj će one utjecati na navedene sustave. Države članice ne smiju se upletati u ostvarivanje tih isključivih prava; u skladu s podjelom nadležnosti propisanom člankom 101. Ugovora to se pravo dodjeljuje samo zajedničkim institucijama.

U vezi s tim posebno treba naglasiti opću obvezu iz članka 192., u kojem se navodi: „Države članice poduzimaju sve odgovarajuće mjere, opće ili posebne, kako bi osigurale ispunjavanje obveza koje proizlaze iz ovog Ugovora ili iz radnji institucija Zajednice. One olakšavaju ostvarivanje zadaća Zajednice. One se suzdržavaju od svih mjeru koje bi mogle ugroziti postizanje ciljeva ovog Ugovora“ [neslužbeni prijevod]. Nema dvojbe da bi takve jednostrane radnje države članice u tom pogledu, makar bila riječ o skupnim i usklađenim radnjama, dovele u pitanje određene bitne funkcije Zajednice te bi osim toga nepovoljno utjecale na njezino neovisno djelovanje u vanjskim odnosima.

- 34 Iz svega gore navedenog slijedi da se nacrt Konvencije koji predlaže Međunarodna agencija može u pogledu Zajednice provesti samo bliskom suradnjom između institucija Zajednice i država članica i tijekom pregovora i sklapanja i tijekom ispunjavanja preuzetih obveza. Ta je situacija predviđena Ugovorom o Euratomu. U slučajevima kada je predmet sporazuma ili ugovora djelomično pod nadležnošću i ovlastima Zajednice, a djelomično pod nadležnošću i ovlastima države članica, postoje dobri razlozi za primjenu postupka predviđenog člankom 102. Ugovora, na temelju kojeg te obveze može preuzeti Zajednica zajedno s državama članicama. Što se tiče Zajednice, sporazumi i ugovori te vrste zaključuju se u skladu s redovitim postupkom propisanim drugim stavkom članka 101.: kada je u pitanju Zajednica, o njima pregovara Komisija u skladu s direktivama Vijeća, a sklapa ih Komisija uz odobrenje Vijeća. Međutim, u skladu s posebnim zahtjevima iz članka 102., oni ne mogu stupiti na snagu dok sve zainteresirane države članice ne obavijeste Komisiju o tome da su ti sporazumi ili ugovori postali primjenjivi u skladu s odredbama njihovih nacionalnih prava.

35 Nadalje, važno je napomenuti, kao što je Komisija ispravno istaknula, da u pogledu stranaka Konvencije nije potrebno propisivati ili određivati podjelu nadležnosti u tom području između Zajednice i država članica, posebno zbog toga što se ona s vremenom može promijeniti. Drugim ugovornim strankama dovoljno je napomenuti da je u tom području nadležnost podijeljena unutar Zajednice, pri čemu se podrazumijeva da je točna narav te podjele interno pitanje u koje se treće stranke ne trebaju upletati. U ovom je slučaju važno da provedba Konvencije ne bude nepotpuna. U tom je smislu sličan problem predviđen u točki 3.2.1.3. dokumenta Međunarodne agencije na koji se upućuje u članku 3. nacrtu Konvencije; tim dijelom dokumenta priznaje se podjela nadležnosti u određenim državama članicama s obzirom na obveze koje proizlaze iz Konvencije, ali se stavlja naglasak na koordinaciju zaštitnih mjera u cjelini. To se može lako prenijeti na slučaj tijela kao što je Zajednica.

36 Preostaje zauzeti stajalište o pitanju belgijske vlade s obzirom na provedbu Konvencije. To pitanje treba riješiti na temelju istih onih načela koja uređuju podjelu nadležnosti u vezi s pregovorima i sklapanjem Konvencije. Kada Konvencija stupi na snagu, njezina će primjena podrazumijevati blisku suradnju između institucija Zajednice i država članica. Zadaće koje će ispunjavati Zajednica u biti će se odnositi na sustav opskrbe i upravljanje zajedničkim nuklearnim tržistem, provedbu sigurnosnih odredaba koje obuhvaćaju cijelu Zajednicu i naposljetku upravljanje pravom vlasništva nad imovinom. Mjerodavne odredbe Ugovora, zajedno s odredbama same Konvencije koja će, nakon što je Zajednica sklopi, postati sastavni dio prava Zajednice, bit će odgovarajuća pravna osnova za potrebne provedbene mjere. U tom pogledu osobito se može napomenuti da se člankom 124. Ugovora o Euratomu omogućuje dodjela Komisiji svih potrebnih provedbenih ovlasti. Što se tiče ostalog, države članice donijet će odgovarajuće provedbene odredbe, svaka na svojem državnom području, osobito u području intervencije javnih tijela, kaznenog progona i izručenja. Na temelju drugog stavka članka 115. Ugovora Vijeće će se pobrinuti za usklađivanje djelovanja država članica i Zajednice.

Stoga je očito da se u cijeloj Zajednici Konvencija može provoditi u skladu s istim načelima koja uređuju podjelu nadležnosti kako u vanjskim odnosima tako i u unutarnjem poretku Zajednice. Ovdje se ponovno pokazuje potreba usklađenosti između međunarodnih djelovanja Zajednice i podjele nadležnosti i ovlasti unutar Zajednice koju je Sud već imao priliku naglasiti u sudskoj praksi utemeljenoj na presudi od 31. ožujka 1971. (C-22/70, Komisija/Vijeće, u vezi s europskim sporazumom o cestovnom prijevozu, Zb., 1971., str. 263.). Sustav Ugovora o Euratomu, promatran u tom duhu, omogućit će ispunjavanje svih obveza Zajednice koje proizlaze iz nacrtu Konvencije.

Slijedom navedenog,

SUD,

odlučujući o zahtjevu vlade Kraljevine Belgije na temelju članka 103. Ugovora o Euratomu, donosi sljedeću odluku:

- 1. Sudjelovanje država članica u Konvenciji koja se odnosi na fizičku zaštitu nuklearnih materijala, nuklearnih postrojenja i nuklearnog prijevoza, o kojoj se trenutačno vode pregovori pod okriljem Međunarodne agencije**

za atomsku energiju, u skladu je s odredbama Ugovora o Euratomu samo pod uvjetom da je Zajednica kao takva, kada je riječ o njezinim ovlastima i nadležnosti, jednakovrijedna stranka Konvencije kao i države.

2. Kada je riječ o Zajednici, ispunjenje preuzetih obveza na temelju Konvencije osigurava se u sklopu institucionalnog sustava uspostavljenog Ugovorom o Euratomu, u skladu s podjelom nadležnosti između Zajednice i država članica.

Sastavljeno u Luxembourgu 14. studenoga 1978.

[Potpisi]