KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 21.9.2006
KOM(2006) 518 endelig

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om godkendelse af Det Europæiske Atomenergifællesskabs tiltrædelse af konventionen om fysisk beskyttelse af nukleare materialer og nukleare anlæg

(forelagt af Kommissionen)

BEGRUNDELSE

1. INDLEDNING

Konventionen om fysisk beskyttelse af nukleare materialer (Convention on the Physical Protection of Nuclear Materials - "CPPNM") blev undertegnet i 1980 under Den Internationale Atomenergiorganisations auspicier og trådte i kraft i 1987. 118 stater og Det Europæiske Atomenergifællesskab ("Euratom") er parter i CPPNM[1]. Alle Den Europæiske Unions medlemsstater er parter i CPPNM.

I medfør af artikel 18, stk. 4, litra a), i CPPNM undertegnede Euratom CPPNM den 13.6.1980 og tiltrådte den den 6.10.1991[2].

Formålet med CPPNM er navnlig at sikre, at der under international transport af nukleare materialer træffes foranstaltninger angående den fysiske beskyttelse heraf.

I 1999 anførte en række lande, at CPPNM ikke var tilstrækkelig vidtrækkende og derfor burde revideres, navnlig fordi den ikke dækkede visse vigtige aspekter ved fysisk beskyttelse. Der blev således peget på mangler i beskyttelsen af materialer under brug, oplagring og transport i hjemlandet. Man fandt endvidere, at konventionens bestemmelser om beskyttelse af nukleare anlæg mod ondsindede handlinger ikke var fyldestgørende. For at imødekomme disse betænkeligheder nedsatte generaldirektøren for Den Internationale Atomenergiorganisation (IAEA) i juni 2001 en åben ekspertgruppe ("Open-Ended Group of Legal and Technical Experts to Prepare a draft Amendment of the CPPNM"), som skulle vurdere, om det var nødvendigt at revidere CPPNM.

Der blev afholdt en ændringskonference i IAEA's hovedsæde i Wien fra mandag den 4. til fredag den 8. juli 2005. Konferencen vedtog den 8. juli ændringen til CPPNM.

Rådet havde ved afgørelse af 28. juni 2005[3] bemyndiget Kommissionen til at forhandle om ændringer til konventionen om anliggender, der hører under Fællesskabets kompetenceområde. Det Europæiske Atomenergifællesskab deltog derfor fuldt ud i ændringskonferencen. Ændringskonferencens slutakt blev den 8. juli 2005 undertegnet af Kommissionens repræsentant på Euratoms vegne.

2. DE FORESLÅEDE ÆNDRINGER TIL CPPNM

Ændringerne til konventionen er udarbejdet med henblik på at øge dens effektivitet betydeligt.

Dette fremgår allerede tydeligt af beskrivelsen af målsætningerne i den nye artikel 1A til konventionen: "Formålet med denne konvention er at opnå og opretholde verdensomspændende effektiv fysisk beskyttelse af nukleare materialer og nukleare anlæg, der anvendes til fredelige formål; at forebygge og bekæmpe lovovertrædelser

---

1 Pr. 27. juni 2006.

2 Rådets afgørelse af 9. juni 1980 om godkendelse af Kommissionens tiltrædelse af den internationale konvention om fysisk beskyttelse af nukleare materialer, EFT L 149 af 17.6.1980, s. 41.

3 dok. 1024/05 ATO 62 CONOP 33 =C 438

i forbindelse med sådanne materialer og anlæg på verdensplan samt at fremme samarbejdet mellem parterne med henblik herpå".

Ændringerne udvider således konventionens anvendelsesområde ud over nukleare materialer under international transport til at omfatte nukleare materialer inden for et lands grænser under anvendelse, transport og oplagring.

For desuden at opnå en mere omfattende fysisk beskyttelse af nukleare materialer dækker den ændrede konvention ikke kun materialer som sådanne, men også de pågældende nukleare anlæg. CPPNM er derfor blevet omdøbt til *konvention om fysisk beskyttelse af nukleare materialer og nukleare anlæg.*

I den ændrede konvention beskrives i detaljer hvad der forstås ved "nukleart anlæg": et anlæg, hvor der produceres, forarbejdes, anvendes, håndteres, oplagres eller bortskaffes nukleare materialer; hvis beskadigelse af eller indgreb i sådanne anlæg kunne medføre udslip af væsentlige mængder stråling eller radioaktive materialer, omfatter det ligeledes tilhørende bygninger og udstyr, der, hvis udsat for indgreb, kunne medføre udslip af stråling eller radioaktive materialer (artikel 1, litra d)).

Ifølge den nye tekst kræves der ligeledes oprettelse af en hensigtsmæssig fysisk beskyttelsesordning (artikel 2A, stk. 1), lovgivningsmæssige og forskriftsmæssige rammer (artikel 2A, stk. 2, litra a)) og de ansvarlige myndigheder for gennemførelsen heraf (artikel 2A, stk. 2, litra b)).

Der fastsættes endvidere 12 "grundprincipper for fysisk beskyttelse af nukleare materialer og nukleare anlæg", som deltagerstater i den nye konvention skal anvende (artikel 2A, stk. 3).

Den ændrede konvention har direkte følger for sikkerhedskontrollen som defineret i kapitel 7 i Euratom-traktaten[4]. Følgende bør navnlig fremhæves: fastlæggelsen af ansvar for udarbejdelse, gennemførelse og opretholdelse af en ordning for fysisk beskyttelse (princip A); for at sikre, at hensigtsmæssig beskyttelse af nukleare materialer dækker den internationale transport heraf, indtil dette ansvar i givet fald fuldstændigt overgår til en anden stat (princip B); for udarbejdelse og opretholdelse af lovgivnings- og forskriftsmæssige rammer for fysisk beskyttelse (princip C); for at oprette eller udpege en kompetent myndighed, der har ansvaret for gennemførelsen af de lovgivnings- og forskriftsmæssige rammer (princip D); for klart at fastlægge ansvaret for gennemførelsen af de forskellige elementer af den fysiske beskyttelse i en stat (princip E) og for at opstille beredskabsplaner i tilfælde af uautoriseret fjernelse af nukleare materialer eller sabotage af nukleare anlæg eller nukleare materialer, eller forsøg herpå, der skal være hensigtsmæssigt gennemprøvet af alle indehavere af tilladelser og berørte myndigheder (princip K).

Den ændrede konvention kræver også specifikt, at deltagerstaterne sørger for beskyttelse mod tyveri, smugleri og sabotage (artikel 2A, stk. 1).

Den indeholder bestemmelser om udvidet samarbejde mellem stater og internationalt samarbejde med hensyn til hurtige foranstaltninger til lokalisering og tilbagelevering

[4] Euratom-traktatens artikel 77-85.

af stjålne eller smuglede nukleare materialer, mindske eventuelle strålingsmæssige følger af sabotage og forebygge og bekæmpe lignende overtrædelser (artikel 5).

En yderligere yderst vigtig ændring er det nye krav i konventionen om, at forsætlig udførelse af forskellige handlinger, trusler og forsøg "skal gøres til en strafbar handling i hver deltagerstat ifølge national lovgivning" (artikel 7, stk. 1).

3. EURATOMS OG MEDLEMSSTATERNES ROLLE OG KOMPETENCER I FORBINDELSE MED KONVENTIONEN

I Euratom-traktatens artikel 101, stk. 1, hedder det: "Inden for rammerne af sin kompetence kan Fællesskabet indgå aftaler med .... en international organisation …".

Euratoms rolle og kompetence inden for rammerne af CPPNM blev klart defineret af Domstolen i 1978[5]:

"… Endvidere pålægges Fællesskabet i artikel 2, litra e), (i Euratom-traktaten) den opgave ved passende kontrol at garantere, at nukleart materiale 'ikke anvendes til andre formål end dem, det er bestemt til', uden at der opstilles sondringer med hensyn til arten af den uretmæssige anvendelse og forudsætninger for, at den kan forekomme. Endelig har selve ordet 'sikkerhedskontrol', som i traktaten anvendes som betegnelse for bestemmelserne i kapitel VII, større rækkevidde end det simple forhold, at det, brugeren har angivet som de nukleare materialers bestemmelse, erstattes af en anden bestemmelse." Det, traktaten her har for øje, er enhver anden anvendelse af nukleare materialer, som indebærer en 'sikkerheds'-risiko, dvs. en fare for et indgreb i befolkningernes eller staternes vitale interesser. Der kan således ikke være tvivl om, at begrebet 'sikkerhedskontrol' ifølge traktaten er tilstrækkeligt vidt til også at omfatte foranstaltninger vedrørende den fysiske beskyttelse."

Domstolen konkluderede, at "medlemsstaternes deltagelse i CPPNM …. kun er forenelig med Euratom-traktaten, såfremt Fællesskabet på de områder, som henhører under dets egen kompetence, som sådant deltager som part i konventionen på lige fod med staterne". Endvidere at visse forpligtelser i CPPNM for Fællesskabets vedkommende kun kan sættes i kraft, såfremt der under forhandlings- og indgåelsesproceduren såvel som i forbindelse med opfyldelsen af de påtagne forpligtelser etableres en snæver forbindelse mellem Fællesskabet og medlemsstaterne.

Når der tænkes på den mere moderne tilgang som overordnet målsætning for ændring af konventionen med henblik på bedre at klare nye trusler og opnå større nuklear sikkerhed ved at bekæmpe, forebygge og i sidste ende straffe dem, der måtte begå nuklear tyveri, sabotage eller endog terrorisme, skal Domstolens konklusioner fortolkes i et nyt lys, der indebærer, at også konventionens anvendelsesområde for Euratom skal tilpasses i henhold hertil. I analogi med Domstolens nylige dom[6]

---

5 Domstolens afgørelse af 14. november 1978, afgørelse 1/78, truffet i medfør af Euratom-traktatens artikel 103, stk. 3, Domstolens Samling 1978, s. 2151, navnlig nr. 21, 34 og første del af selve afgørelsen.

6 Domstolens dom i sag C-176/03 af 13. september 2005, Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod Rådet for Den Europæiske Union, navnlig nr. 47 og 48.

vedrørende miljøbeskyttelse kan kravet om, at medlemsstaterne skal indføre strafferetlige sanktioner, i sig selv ikke udelukkes fra Euratoms kompetenceområde. Domstolen bekræftede i denne dom, at Fællesskabet principielt har kompetence til at kræve, at medlemsstaterne fastsætter strafferetlige sanktioner for at beskytte Fællesskabets væsentlige målsætninger.

Det er alment anerkendt, at fysisk beskyttelse af nukleare materialer er et af Fællesskabets væsentlige målsætninger, som der kommer til udtryk i Euratoms omfattende, retligt bindende og gældende sikkerhedskontrol.

Euratom-traktatens artikel 2, litra e), siger i denne henseende, at Fællesskabets opgave er "..... at garantere, at nukleart materiale ikke anvendes til andre formål end dem, det er bestemt til".

For derfor at sikre et højt sikkerhedsniveau kunne det vise sig nødvendigt for Euratom at træffe foranstaltninger, der vedrører medlemsstaternes strafferet.

Derfor er de vigtige ændringer, der er indført i artikel 7, stk. 1, i konventionen om, at forsætlig udførelse af forskellige handlinger, trusler og forsøg "skal gøres til en strafbar handling i hver deltagerstat ifølge national lovgivning", ikke *i sig selv* udelukket fra også at gælde for Euratom.

Ved tiltrædelsen af CPPNM vil Kommissionen skulle overlevere depositaren en erklæring på Fællesskabets vegne i overensstemmelse med artikel 18, stk. 4, litra c), hvori det hedder, at regionale organisationer af integrations- eller anden art, der tiltræder konventionen, skal erklære, hvilke artikler i konventionen der ikke finder anvendelse på den.

I betragtning af ovennævnte retningslinjer fra Domstolen skal erklæringen anføre, at artikel 8-13[7] ikke finder anvendelse for Fællesskabet som sådant, men for de enkelte medlemsstater.

4. KONKLUSIONER

I betragtning af de ovennævnte foreslåede ændringer til CPPNM og den citerede afgørelse fra Domstolen er det påkrævet, at Fællesskabet fortsat deltager fuldt ud i denne konvention, navnlig for at sikre, at bestemmelserne i CPPNM og i Euratom-traktaten og den deraf afledte ret er forenelige.

Kommissionen foreslår derfor Rådet, at det, i overensstemmelse med Euratom-traktatens artikel 101, stk. 2, vedtager vedlagte afgørelse om godkendelse af Kommissionens tiltrædelse af konventionen.

[7] Artikel 8-13 CPPNM vedrører definitionen af retsordner for lovovertrædelser, forfølgelse og udlevering af lovovertrædere og beslægtede spørgsmål.

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om godkendelse af Det Europæiske Atomenergifællesskabs tiltrædelse af konventionen om fysisk beskyttelse af nukleare materialer og nukleare anlæg

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR -

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab, særlig artikel 101, stk. 2,

under henvisning til forslag fra Kommissionen[8],

ud fra følgende betragtninger:

(1) Ifølge Euratom-traktatens artikel 2, litra e), skal Fællesskabet "ved passende kontrol garantere, at nukleart materiale ikke anvendes til andre formål end dem, det er bestemt til".

(2) Konventionen om fysisk beskyttelse af nukleare materialer (Convention on the Physical Protection of Nuclear Materials – "CPPNM") blev undertegnet i 1979 og trådte i kraft i 1987. 118 stater og Det Europæiske Atomenergifællesskab er parter i CPPNM[9]. Alle medlemsstater er parter i konventionen.

(3) Der blev den 4. juli 2005 afholdt en ændringskonference under IAEA's auspicier og i overensstemmelse med artikel 20 i CPPNM. Slutakten om ændringer til konventionen om fysisk beskyttelse af nukleare materialer blev undertegnet af Europa-Kommissionen på Det Europæiske Atomenergifællesskabs vegne den 8. juli 2005.

(4) Når "regionale organisationer af integrations- eller anden art" tiltræder konventionen, skal den i overensstemmelse med nævnte konventions artikel 18 overlevere depositaren en erklæring hvoraf det fremgår, hvilke stater der er medlem af den, og hvilke artikler i konventionen der ikke finder anvendelse for den.

(5) Domstolen[10] besluttede, at medlemsstaternes deltagelse i CPPNM kun er forenelig med Euratom-traktaten, såfremt Fællesskabet på de områder, som henhører under dets egen kompetence, som sådant deltager som part i konventionen på lige fod med staterne. Endvidere at visse forpligtelser i CPPNM for Fællesskabets vedkommende kun kan sættes i kraft, såfremt der under forhandlings- og indgåelsesproceduren såvel som i forbindelse med opfyldelsen af de påtagne forpligtelser etableres en snæver forbindelse mellem Fællesskabet og medlemsstaterne.

---

8 EUT C […] af […], s. […].

9 Pr. 27. juni 2006.

10 Domstolens afgørelse af 14. november 1978, afgørelse 1/78, truffet i medfør af Euratom-traktatens artikel 103, stk. 3, Domstolens Samling 1978, s. 2151, navnlig første del af selve afgørelsen og nr. 34.

(6) Domstolen[11] bekræftede endvidere, at Fællesskabet i Euratom-traktatens artikel 2, litra e), pålægges opgaven ved passende kontrol at garantere, at nukleart materiale 'ikke anvendes til andre formål end dem, det er bestemt til', uden at der opstilles sondringer med hensyn til arten af den uretmæssige anvendelse og forudsætninger for, at den kan forekomme. Endelig har selve ordet "sikkerhedskontrol", som i traktaten anvendes som betegnelse for bestemmelserne i kapitel VII, større rækkevidde end det simple forhold, at det, brugeren har angivet som de nukleare materialers bestemmelse, erstattes af en anden bestemmelse."

(7) Det Europæiske Atomenergifællesskabs tiltrædelse af den ændrede konvention om fysisk beskyttelse af nukleare materialer og nukleare anlæg bør derfor godkendes.

TRUFFET FØLGENDE AFGØRELSE:

Eneste artikel

Det Europæiske Atomenergifællesskabs tiltrædelse af konventionen om fysisk beskyttelse af nukleare materialer og nukleare anlæg, som ændret ved slutakten undertegnet den 8. juli 2005 godkendes hermed.

Ordlyden af den ændrede konvention og Euratoms erklæring, der afgives i henhold til konventionens artikel 18, stk. 4, er knyttet til denne afgørelse.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

På Rådets vegne
Formand

[11] Samme dom, nr. 21.

BILAG

Det Europæiske Atomenergifællesskabs erklæring i henhold til konventionens artikel 18, stk. 4

Følgende stater er i øjeblikket medlemmer af Det Europæiske Atomenergifællesskab: Kongeriget Belgien, Den Tjekkiske Republik, Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Republikken Estland, Den Hellenske Republik, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Irland, Den Italienske Republik, Republikken Cypern, Republikken Letland, Republikken Litauen, Storhertugdømmet Luxembourg, Republikken Ungarn, Republikken Malta, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig, Republikken Polen, Den Portugisiske Republik, Republikken Slovenien, Den Slovakiske Republik, Republikken Finland, Kongeriget Sverige og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland.

Fællesskabet erklærer, at artikel 8 til 13 i konventionen om fysisk beskyttelse af nukleare materialer og nukleare anlæg ikke finder anvendelse for det.