EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 21.9.2006
KOM(2006) 518 slutlig

Förslag till

RÅDETS BESLUT

om godkännande av Europeiska atomenergigemenskapens anslutning till konventionen om fysiskt skydd av kärnämne och kärnanläggningar

(framlagt av kommissionen)

MOTIVERING

1. INLEDNING

Konventionen om fysiskt skydd av kärnämne (nedan kallad "konventionen") undertecknades 1980 under överinseende av Internationella atomenergiorganet (IAEA) och trädde i kraft 1987. 118 stater och Europeiska atomenergigemenskapen (nedan kallad "Euratom") är parter i konventionen[1]. Alla Europeiska unionens medlemsstater är parter i konventionen.

Enligt artikel 18.4 a i konventionen undertecknade Euratom konventionen den 13 juni 1980 och anslöt sig till den den 6 oktober 1991[2].

Konventionens syfte är främst att vidta åtgärder för fysiskt skydd vid internationell transport av kärnämne.

Ett flertal länder påpekade 1999 att konventionen inte var uttömmande och behövde ändras, främst eftersom den inte täckte vissa viktiga aspekter av fysiskt skydd. Brister upptäcktes i skyddet av kärnämne för inhemsk användning, lagring och transport. Konventionen befanns inte heller i tillfredsställande grad behandla skyddet av kärnanläggningar mot sabotage. Med anledning av dessa påpekanden upprättade generaldirektören för Internationella atomenergiorganet (IAEA) i juni 2001 en arbetsgrupp ("Open-Ended Group of Legal and Technical Experts to Prepare a draft Amendment of the CPPNM") som skulle diskutera behovet av att ändra konventionen.

En konferens om ändringen ägde rum i Wien i IAEA:s huvudkontor från måndagen den 4 till fredagen den 8 juli 2005. Den 8 juli antog konferensen ändringen av konventionen.

Rådet hade genom sitt beslut av den 28 juni 2005[3] givit kommissionen befogenhet att förhandla om ändringar av konventionen i frågor där gemenskapen är behörig. Euratom deltog därför fullt ut i ändringskonferensen. Ändringskonferensens slutakt undertecknades av kommissionens företrädare på Euratoms vägnar den 8 juli 2005.

2. DE FÖRESLAGNA ÄNDRINGARNA AV KONVENTIONEN

Ändringarna av konventionen är avsedda att i betydande grad stärka dess effektivitet.

Detta framgår redan av beskrivningen av målen i den nya artikel 1a i konventionen: "Denna konvention syftar till att uppnå och vidmakthålla ett effektivt världsomspännande fysiskt skydd av kärnämne och kärnanläggningar som används i fredligt syfte, att förebygga och bekämpa brott som avser sådana ämnen och anläggningar i hela världen och att underlätta samarbete med detta mål mellan stater som är parter i konventionen."

---

1 Avser situationen den 27 juni 2006.
2 Rådets beslut av den 9 juni 1980, EGT L 149, 17.6.1980 s. 41 (svensk version saknas).
3 Dok. 1024/05 ATO 62 CONOP 33 =C 438.

Genom ändringarna utvidgas därför tillämpningsområdet för konventionen till att utöver kärnämnen under internationell transport även gälla kärnämnen som används, transporteras eller lagras inom ett lands gränser.

För att uppnå ett mer omfattande fysiskt skydd av kärnämne omfattar den ändrade konventionen inte endast kärnämnet i sig utan även relevanta kärnanläggningar. Konventionens namn har därför ändrats till *konventionen om fysiskt skydd av kärnämne och kärnanläggningar.*

I den ändrade konventionen beskrivs ingående vad som avses med ”kärnanläggning”: en anläggning inom vilken kärnämne produceras, behandlas, används, hanteras, lagras eller kvittblivs, om skador på eller störningar av en sådan anläggning skulle kunna leda till att betydande mängder av strålning eller radioaktivt material spreds samt tillhörande byggnader och utrustning som vid störning skulle kunna sprida strålning eller radioaktivt material (artikel 1 d).

Enligt den nya skrivningen krävs även att det upprättas en lämplig ordning för fysiskt skydd (artikel 2a.1), rättsliga ramar och rambestämmelser (artikel 2a.2 a) och behöriga myndigheter som ansvarar för genomförandet av dessa (artikel 2a.2 b).

Vidare redovisas tolv ”grundläggande principer för fysiskt skydd av kärnämne och kärnanläggningar” som stater som är parter i den nya konventionen skall tillämpa (artikel 2a.3).

Den ändrade konventionen påverkar direkt den ordning för säkerhetskontroll som fastställs genom kapitel VII i Euratomfördraget[4]. Särskilt skall framhållas uttalandet om ansvar för upprättande, genomförande och vidmakthållande av en ordning för fysiskt skydd (princip A), för säkerställande av att kärnämne är tillräckligt skyddat, vilket utvidgas till att gälla internationella transporter av kärnämne fram till dess att detta ansvar i tillämpliga fall har överförts i föreskrivna former till en annan stat (princip B), för att upprätta och vidmakthålla rättsliga ramar och rambestämmelser som reglerar det fysiska skyddet (princip C), för att upprätta eller utse en behörig myndighet som skall ansvara för att de rättsliga ramarna och rambestämmelserna genomförs (princip D), att klart fastställa ansvarsfördelningen för genomförandet av de olika aspekterna av det fysiska skyddet i en stat (princip E) och att upprätta beredskapsplaner (katastrofplaner) som skall verkställas för att ingripa mot otillåtet avlägsnande av kärnämne eller sabotage av kärnanläggningar eller kärnämne, eller försök till sådana handlingar och som alla berörda tillståndshavare och myndigheter skall tillämpa på lämpligt sätt (princip K).

I den ändrade konventionen krävs också uttryckligen att de stater som är parter i konventionen skall tillhandahålla skydd mot stöld, smuggling och sabotage (artikel 2a.1).

Det föreskrivs också utökat bilateralt och multilateralt samarbete mellan stater och internationellt samarbete kring snabba åtgärder för att lokalisera och återta stulet eller smugglat kärnämne, lindra eventuell strålningsrisker till följd av sabotage och förebygga och bekämpa därmed sammanhängande brottslighet (artikel 5).

---

[4] Artiklarna 77–85 i Euratomfördraget.

Ytterligare en mycket viktig ändring är det nya krav som föreskrivs genom konventionen att avsiktligt genomförande av olika handlingar, hot eller försök skall klassificeras som straffbar handling i varje stat som är part i fördraget enligt dess nationella lagstiftning (artikel 7 första stycket).

3. EURATOMS UPPGIFT OCH BEHÖRIGHET VID SIDAN AV MEDLEMSSTATERNA NÄR DET GÄLLER KONVENTIONEN

Enligt artikel 101 första stycket i Euratomfördraget får gemenskapen ”inom ramen för sin kompetens åta sig förpliktelser genom att träffa avtal med […] internationella organisationer”.

Euratoms uppgift och behörighet inom ramen för konventionen bekräftades av domstolen 1978[5].

”I artikel 2 e [i Euratomfördraget] ges gemenskapen i uppdrag att genom lämplig kontroll garantera att ’kärnmaterial inte används för andra ändamål än sådana för vilka de är avsedda’, utan att det uppställs några åtskillnader vad gäller dessa andra ändamåls karaktär och under vilka förhållanden dessa skulle kunna förekomma. Slutligen har själva uttrycket ’säkerhetskontroll’, som i fördraget används som rubrik för bestämmelserna i kapitel 6, en betydligt större räckvidd än att enbart tillämpas då ett annat ändamål sätts i stället för det ändamål som förbrukaren av kärnmaterial uppgivit. Det som fördraget här har i sikte är varje annan användning av kärnmaterial som kan innebära en "säkerhetsrisk, dvs. en risk för att befolkningarnas och staternas vitala intressen skadas. Det kan därför inte råda något tvivel om att begreppet "säkerhetskontroll" enligt fördraget är tillräckligt omfattande för att även inbegripa åtgärder för fysiskt skydd av kärnmaterial.”

Domstolen kom till följande slutsats: ”Medlemsstaternas deltagande i en sådan konvention […] är förenlig med bestämmelserna i Euratomfördraget endast under förutsättning att gemenskapen som sådan, på områdena för sin egen behörighet, deltar som part i konventionen med samma ställning som staterna” och att vissa skyldigheter som följer av konventionen endast kan genomföras av gemenskapen genom ett nära samarbete mellan gemenskapen och medlemsstaterna, både vad gäller förhandlandet om och ingåendet av konventionen och genomförandet av skyldigheterna.

Med hänsyn till att en modernisering är det övergripande målet för ändringen av konventionen, så att den bättre svarar upp till nya hot och så att större kärnsäkerhet skapas genom bekämpande och förebyggande av stöld av kärnämne, sabotage eller ren terrorism och slutligen genom sanktioner mot personer som begår sådan verksamhet, måste domstolens slutsats tolkas utifrån nya utgångspunkter som innebär att även konventionens tillämpning på Euratom måste anpassas till denna

[5] Domstolens avgörande 1/78 av den 14 november 1978. Avgörande enligt artikel 103 andra stycket andra och tredje meningarna (motsvaras i den franska versionen av artikelns tredje stycke) i Euratomfördraget, rättsfallssamling 1978 s. 2151, särskilt skälen 21 och 34 och första delen av domslutet i avgörandet.

utveckling, Med analog tillämpning av en dom som domstolen meddelade nyligen[6] i fråga om miljöskydd kan krav på sanktioner som skall upprättas av medlemsstaterna inte i sig undantas från Euratoms behörighet. I denna dom bekräftade domstolen att gemenskapen i princip är behörig att kräva att medlemsstaterna skall fastställa straffrättsliga påföljder till skydd för gemenskapens väsentliga mål.

Det är ostridigt att fysiskt skydd av kärnämne är ett av gemenskapens väsentliga mål, så som det framställs genom Euratoms omfattande, rättsligt bindande och tillämpliga system för säkerhetskontroll.

I detta avseende anges i artikel 2 e i Euratomfördraget att gemenskapen har till uppgift att ”garantera att kärnmaterial inte används för andra ändamål än sådana för vilka de är avsedda.”

För att uppnå en hög nivå på säkerhetskontrollen kan det därför visa sig nödvändigt för Euratom att vidta åtgärder som avser straffrätten i medlemsstaterna.

Därför kan den viktiga ändring som införts i artikel 7.1 i konventionen, att avsiktligt genomförande av olika handlingar, hot och försök ”skall klassificeras som straffbar handling i varje stat som är part i fördraget enligt dess nationella lagstiftning” inte i sig undantas från tillämpning på Euratom.

När kommissionen ansluter sig till konventionen måste den på gemenskapens vägnar överlämna en förklaring till depositarien, enligt vad som krävs av en regional organisation av integrerande eller annan karaktär genom artikel 18.4 c, om vilka artiklar som inte skall tillämpas för organisationen.

Med beaktande av domstolens vägledning, som redovisats ovan, skall det i förklaringen anges att artiklarna 8–13[7] inte är tillämpliga på gemenskapen till skillnad från enskilda medlemsstater.

4. SLUTSATSER

Mot bakgrund av ovan beskrivna ändringar av konventionen och den citerade dom som avgivits av domstolen är det nödvändigt att gemenskapen fortsätter att delta fullt ut i konventionen, särskilt för att se till att genomförandet av konventionen förblir förenligt med Euratomfördraget och dess sekundärlagstiftning.

Kommissionen föreslår därför rådet att i enlighet med artikel 101 andra stycket i Euratomfördraget anta bifogade beslut om godkännande av att kommissionen ingår konventionen.

---

[6] Domstolens dom i mål C-176/03 av den 13 september 2005, Europeiska kommissionen mot Europeiska unionens råd, särskilt skälen 47 och 48.

[7] Artiklarna 8-13 i konventionen behandlar rättsordningar för brott, påföljder och utlämning av misstänkta samt frågor i samband med detta.

Förslag till

RÅDETS BESLUT

om godkännande av Europeiska atomenergigemenskapens anslutning till konventionen om fysiskt skydd av kärnämne och kärnanläggningar

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR BESLUTAT FÖLJANDE

med beaktande av fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen, särskilt artikel 101 andra stycket,

med beaktande av kommissionens förslag[8], och

av följande skäl:

(1) I artikel 2 e i Euratomfördraget anges att gemenskapen genom lämplig kontroll skall garantera att kärnmaterial inte används för andra ändamål än sådana för vilka de är avsedda.

(2) Konventionen om fysiskt skydd av kärnämne (nedan kallad "konventionen") antogs 1979 och trädde i kraft 1987. 118 stater och Europeiska atomenergigemenskapen är parter i konventionen[9]. Alla medlemsstater är parter i konventionen.

(3) En ändringskonferens enligt artikel 20 i konventionen sammankallades den 4 juli 2005 under överinseende av IAEA. Slutakten om ändringarna av konventionen om fysiskt skydd av kärnämne undertecknades av Europeiska kommissionen på Europeiska atomenergigemenskapens vägnar den 8 juli 2005.

(4) När en "regional organisation av integrerande eller annan karaktär" blir part i konventionen måste den, i enlighet med artikel 18 i konventionen, till depositarien överlämna en förklaring med uppgift om vilka stater som är medlemmar i den och vilka artiklar i konventionen som inte är tillämpliga på denna organisation.

(5) Domstolen[10] har beslutat att medlemsstaternas deltagande i konventionen är förenlig med bestämmelserna i Euratomfördraget endast under förutsättning att gemenskapen som sådan, på områdena för sin egen behörighet, deltar som part i konventionen med samma ställning som medlemsstaterna, och att vissa skyldigheter som följer av konventionen endast kan genomföras av gemenskapen genom ett nära samarbete

---

8 EUT C […], […], s. […].

9 Avser situationen den 27 juni 2006.

10 Domstolens avgörande 1/78 av den 14 november 1978. Avgörande enligt artikel 103 andra stycket andra och tredje meningarna (motsvaras i den franska versionen av artikelns tredje stycke) i Euratomfördraget, rättsfallssamling 1978 s. 2151, särskilt första delen av domslutet och skäl 34 i avgörandet.

mellan gemenskapen och medlemsstaterna, både vad gäller förhandlandet om och ingåendet av konventionen och genomförandet av skyldigheterna.

(6) Domstolen[11] bekräftade vidare att artikel 2 e i Euratomfördraget ger gemenskapen i uppdrag att genom lämplig kontroll garantera att kärnmaterial inte används för andra ändamål än sådana för vilka de är avsedda, utan att det uppställs några åtskillnader vad gäller dessa andra ändamåls karaktär och under vilka förhållanden dessa skulle kunna förekomma och slutligen att själva uttrycket ’säkerhetskontroll’, som i fördraget används som rubrik för bestämmelserna i kapitel 6, har en betydligt större räckvidd än att enbart tillämpas då ett annat ändamål sätts i stället för det ändamål som förbrukaren av kärnmaterial uppgivit.

(7) Europeiska atomenergigemenskapens anslutning till den ändrade konventionen om fysiskt skydd av kärnämne och kärnanläggningar bör därför godkännas.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Enda artikel

Härigenom godkänns Europeiska atomenergigemenskapens anslutning till konventionen om fysiskt skydd av kärnämne och kärnanläggningar efter ändring genom den slutakt som undertecknades den 8 juli 2005.

Texterna till den ändrade konventionen och till Euratoms förklaring i enlighet med artikel 18.4 i konventionen bifogas detta beslut.

Utfärdat i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande

[11] Skäl 21 i samma avgörande.

BILAGA

Förklaring av Europeiska atomenergigemenskapen i enlighet med artikel 18.4 i konventionen

Följande stater är för närvarande medlemmar i Europeiska atomenergigemenskapen: Konungariket Belgien, Republiken Tjeckien, Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Estland, Republiken Grekland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Irland, Republiken Italien, Republiken Cypern, Republiken Lettland, Republiken Litauen, Storhertigdömet Luxemburg, Republiken Ungern, Republiken Malta, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike, Republiken Polen, Republiken Portugal, Republiken Slovenien, Republiken Slovakien, Republiken Finland, Konungariket Sverige och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland.

Gemenskapen förklarar att artiklarna 8 till 13 i konventionen om fysiskt skydd av kärnämne och kärnanläggningar inte är tillämpliga på den.