KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 21.9.2006
COM(2006) 518 konč.

Predlog

SKLEP SVETA

o potrditvi pristopa Evropske skupnosti za atomsko energijo h Konvenciji o fizičnem varovanju jedrskega materiala in jedrskih objektov

(predložila Komisija)

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

1. UVOD

Konvencija o fizičnem varovanju jedrskega materiala (v nadaljnjem besedilu „konvencija“) je bila podpisana leta 1980 pod okriljem Mednarodne agencije za atomsko energijo (MAAE), veljati pa je začela leta 1987. Konvencijo je podpisalo 118 držav in Evropska skupnost za atomsko energijo (v nadaljnjem besedilu „Euratom“)[1]. Vse države članice Evropske unije so pogodbenice konvencije.

V skladu z 18.4(a) členom konvencije je Euratom 13. junija 1980 podpisal konvencijo, k njej pa pristopil 6. oktobra 1991[2].

Cilj konvencije je zlasti uporaba ukrepov fizičnega varovanja pri mednarodnem prevozu jedrskega materiala.

Leta 1999 so nekatere države navedle, da konvencija ni dovolj obširna in da je potrebna revizije, zlasti ker ni vključevala nekaterih pomembnih vidikov fizičnega varovanja. Odkrite so bile pomanjkljivosti pri varovanju materiala za domačo uporabo, skladiščenju in prevozu. Poleg tega konvencija ni zadostno pokrivala zaščite jedrskih objektov pred zlonamernimi dejanji. Kot odgovor na te pomisleke je generalni direktor Mednarodne agencije za atomsko energijo (MAAE) junija 2001 ustanovil „odprto skupino pravnih in tehničnih strokovnjakov za pripravo osnutka sprememb konvencije“, ki naj bi preučila, ali je konvencijo treba revidirati.

Od ponedeljka, 4. julija 2005, do petka, 8. julija 2005, je na sedežu MAAE na Dunaju potekala konferenca o spremembah konvencije. Dne 8. julija so bile na konferenci sprejete spremembe konvencije.

Svet je s Sklepom z dne 28. junija 2005[3] pooblastil Komisijo, da se pogaja o spremembah konvencije, ki se nanašajo na zadeve v pristojnosti Skupnosti. Skupnost Euratom se je konference o spremembah konvencije zato udeležila v celoti. Dne 8. julija 2005 je predstavnik Komisije v imenu Euratoma podpisal Sklepno listino o spremembah konvencije.

2. PREDLAGANE SPREMEMBE KONVENCIJE

Konvencija je bila spremenjena z namenom bistveno povečati njeno učinkovitost.

To je razvidno že iz opisa ciljev v novem 1.A členu konvencije: „Nameni te konvencije so doseganje in vzdrževanje učinkovitega fizičnega varovanja jedrskega materiala, ki se uporablja v miroljubne namene, in jedrskih objektov, ki se uporabljajo v miroljubne namene, v svetu, za preprečevanje kaznivih dejanj v zvezi s

---

1 Stanje z dne 27. junija 2006.

2 Sklep Sveta z dne 9. junija 1980 o odobritvi sklenitve Mednarodne konvencije o fizični zaščiti jedrskega materiala s strani Komisije, UL L 149, 17.6.1980, str. 41.

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

takim materialom in objekti v svetu ter boj proti njim; kakor tudi za olajšanje sodelovanja med državami pogodbenicami v te namene.“

Spremembe razširjajo področje uporabe konvencije z jedrskega materiala, ki je predmet mednarodnega prevoza, na vsakršno uporabo, prevoz in skladiščenje jedrskega materiala znotraj državnih meja.

Da bi zagotovili celovitejše fizično varovanje jedrskega materiala, spremenjena konvencija poleg materiala kot takega zajema tudi ustrezne jedrske objekte. Konvencija je bila zato preimenovana v *Konvencijo o fizičnem varovanju jedrskega materiala in jedrskih objektov*.

Spremenjena konvencija natančno opisuje, kaj pomeni „jedrski objekt“: „objekt, v katerem se jedrski material proizvaja, predeluje, uporablja, obdeluje, skladišči ali odlaga (vključno s povezanimi zgradbami in opremo), če bi poškodba na takem objektu ali poseg vanj lahko privedla do sproščanja precejšnjih količin sevanja ali radioaktivnega materiala“ (odstavek d 1. člena).

Novo besedilo zahteva tudi vzpostavitev ustreznega režima fizičnega varovanja (1. odstavek 2.A člena), vzpostavitev zakonov in predpisov (2. odstavek 2.A člena) in vzpostavitev pristojnih organov, ki so odgovorni za njihovo izvajanje (točka b 2. odstavka 2.A člena).

Poleg tega določa 12 „Temeljnih načel fizičnega varovanja jedrskega materiala in jedrskih objektov“, ki jih izvajajo države podpisnice nove konvencije (3. odstavek 2.A člena).

Spremenjena konvencija se neposredno nanaša na režim varovanja, kot je opredeljen v poglavju VII Pogodbe Euratom[4]. Zlasti je treba poudariti odgovornost države za vzpostavitev, izvajanje in vzdrževanje režima fizičnega varovanja (načelo A); zagotavljanje ustrezne zaščite jedrskega materiala vključuje njegov mednarodni prevoz do trenutka, ko se ta odgovornost pravilno, kot je primerno, prenese na drugo državo (načelo B); vzpostavitev in vzdrževanje zakonov in predpisov za urejanje fizičnega varovanja (načelo C); ustanovitev ali določitev pristojnega organa, ki je odgovoren za izvajanje zakonov in predpisov (načelo D); jasno opredelitev odgovornosti za izvajanje različnih elementov fizičnega varovanja znotraj države (načelo E) in pripravo načrtov za izredne (nujne) primere, za ukrepanje ob nedovoljenem odvzemu jedrskega materiala ali sabotaži jedrskih objektov ali jedrskega materiala ali tovrstnim poskusom, ki jih morajo ustrezno izvajati vsi imetniki dovoljenj in zainteresirani organi (načelo K).

Spremenjena konvencija od držav pogodbenic zahteva tudi zaščito pred krajo, drugim nezakonitim jemanjem in sabotažo (1. odstavek 2.A člena).

Prav tako določa okrepljeno sodelovanje med državami pogodbenicami in mednarodno sodelovanje v zvezi s hitrimi ukrepi za odkritje in povrnitev ukradenega ali nezakonito odvzetega jedrskega materiala, za ublažitev radioloških posledic sabotaž in preprečevanje kršitev (5. člen).

---

[4] Členi 77–85 Pogodbe Euratom.

Nadaljnja pomembna sprememba je nova zahteva iz konvencije, da bodo namenoma storjena različna dejanja, grožnje in poskusi „kaznivi po notranji zakonodaji vsake države pogodbenice“ (1. odstavek 7. člena).

3. VLOGA IN PRISTOJNOSTI EURATOMA V OKVIRU KONVENCIJE POLEG DRŽAV ČLANIC

Člen 1(101) Pogodbe Euratom predvideva, da lahko „Skupnost v okviru svojih pristojnosti prevzema obveznosti s sklepanjem sporazumov z… mednarodno organizacijo…“.

Vlogo in pristojnosti Euratoma v okviru konvencije je leta 1978 potrdilo tudi Sodišče[5]:

„… člen 2 (e) (Pogodbe Euratom) določa, da mora Skupnost z ustreznim nadzorom zagotavljati, da se jedrske snovi ne uporabljajo za druge namene kakor za tiste, ki so predvideni, pri tem pa ne razlikuje med naravo take nenamenske uporabe in okoliščinami, v katerih bi se ta lahko dogodila, ter da že izraz ‚nadzorni ukrepi‘, s katerim Pogodba opredeljuje določbe poglavja VII, ne zajema zgolj nadomestitve namena uporabe, ki ga je uporabnik navedel za jedrski material, temveč ima širše področje uporabe. Pogodba torej predvideva vse nenamenske uporabe jedrskih materialov, ki vključujejo tveganje za varnost, tj. nevarnost navzkrižja z življenjsko pomembnimi interesi javnosti in držav. Zato je koncept ‚nadzornih ukrepov‘, kot ga določa Pogodba, nedvomno dovolj obširen, da lahko vključuje tudi ukrepe fizičnega varovanja.“

Sodišče je namreč odločilo, da „je udeležba držav članic pri konvenciji... združljiva z določbami Pogodbe Euratom le pod pogojem, da je Skupnost kot taka, kar zadeva njena pooblastila in pristojnosti, kot pogodbenica konvencije enakovredna podpisnicam državam članicam.“ Nekatere obveznosti Skupnosti, ki izhajajo iz konvencije, se lahko izvajajo le na podlagi tesnega sodelovanja med Skupnostjo in državami članicami pri pogajanjih in sklepanju ter izpolnjevanju obveznosti.

Glede na posodobljeni pristop spremenjene konvencije, katerega splošni cilj je boljše ukrepanje ob nevarnosti in doseganje boljše jedrske varnosti s preprečevanjem in navsezadnje kaznovanjem tistih, ki bi sodelovali pri kraji in sabotaži jedrskega materiala ali celo terorizmu, je treba odločitve Sodišča razlagati v novi luči, kar pa pomeni, da je treba temu ustrezno prilagoditi tudi področje uporabe konvencije za Euratom. Analogno z nedavno sodbo Sodišča[6] v zvezi z zaščito okolja se zahteve, da morajo države članice uvesti sankcije, kot take ne more izključiti iz pristojnosti Euratoma. V tej sodbi Sodišče potrjuje, da ima Skupnost načeloma pravico od držav članic z namenom zaščite bistvenih ciljev Skupnosti zahtevati, da določijo sankcije za kazniva dejanja.

---

5 Odločitev Sodišča z dne 14. novembra 1978, odločitev 1/78 na podlagi tretjega odstavka člena 103 Pogodbe Euratom, PSES 1978, str. 2151, zlasti §§ 21 in 34 ter prvi izrek sodbe.

6 Sodba Sodišča v zadevi C-176/03 z dne 13. septembra 2005, Komisija Evropskih skupnosti proti Svetu Evropske unije, zlasti §§ 47 in 48.

Splošno znano je, da je fizično varovanje jedrskega materiala eden izmed bistvenih ciljev Skupnosti, kar odraža tudi obsežen, pravno zavezujoč in izvršilni sistem nadzornih ukrepov Euratoma.

V tem smislu člen 2(e) Pogodbe Euratom določa, da Skupnost z ustreznim nadzorom „zagotavlja, da se jedrske snovi ne uporabljajo za druge namene kakor za tiste, ki so predvideni."

Zato bi bilo za Euratom potrebno, da z namenom zagotovitve visoke stopnje nadzornih ukrepov sprejme ukrepe, ki se nanašajo na izvršilno pravo držav članic.

Zato ni izključeno, da se pomembne spremembe, ki so bile dodane 1. odstavku 7. člena konvencije, da bodo namerno storjena dejanja, grožnje in poskusi „kaznivi po notranji zakonodaji vsake države pogodbenice", kot take ne uporabljajo za Euratom.

Ob podpisu konvencije bo Komisija v imenu Skupnosti depozitarju morala navesti, kateri člani zanjo ne veljajo, tako kot to za regionalne integracijske organizacije, ki pristopijo h konvenciji, določa točka c 4. odstavka 18. člena).

Ob upoštevanju zgoraj navedenih smernic Sodišča se v izjavi navede, da se člani 8–13[7] v nasprotju s posameznimi državami članicami za Skupnost ne uporabljajo.

4. SKLEPNE UGOTOVITVE

Glede na zgoraj opisane predlagane spremembe konvencije in navedeno odločitev Sodišča Evropskih skupnosti mora Skupnost tudi v prihodnje v celoti sodelovati pri konvenciji, zlasti zato, da bi zagotovila skladnost izvajanja konvencije s Pogodbo Euratom ter ustrezno sekundarno zakonodajo.

Zato Komisija v skladu s členom 101(2) Pogodbe Euratom Svetu predlaga, da sprejme priloženi sklep, s katerim Komisija potrjuje pristop h konvenciji.

[7] Členi 8–13 konvencije vsebujejo definicije pravnih režimov za kazniva dejanja, pregon in izročitve storilcev kaznivega dejanja ter s tem povezane zadeve.

Predlog

SKLEP SVETA

o potrditvi pristopa Evropske skupnosti za atomsko energijo h Konvenciji o fizičnem varovanju jedrskega materiala in jedrskih objektov

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo in zlasti drugega odstavka člena 101 Pogodbe,

ob upoštevanju predloga Komisije[8],

ob upoštevanju naslednjega:

(1) Člen 2(e) Pogodbe Euratom določa, da mora Skupnost z ustreznim nadzorom zagotavljati, da se jedrske snovi ne uporabljajo za druge namene kakor za tiste, ki so predvideni.

(2) Konvencija o fizičnem varovanju jedrskega materiala (v nadaljnjem besedilu „konvencija“) je bila sprejeta leta 1979, veljati pa je začela leta 1987. Konvencijo[9] je podpisalo 118 držav in Evropska skupnost za atomsko energijo. Vse države članice so podpisnice konvencije.

(3) Pod okriljem MAAE je bila 4. julija 2005 v skladu z 20. členom konvencije sklicana Konferenca o spremembah. Evropska komisija je v imenu Evropske skupnosti za atomsko energijo 8. julija 2005 podpisala Sklepno listino o spremembah Konvencije o fizičnem varovanju jedrskega materiala

(4) V skladu z 18. členom navedene konvencije morajo „regionalne integracijske organizacije“, ki postanejo pogodbenice, poslati depozitarju izjavo, v kateri navedejo države članice ter tiste člene konvencije, ki se zanje ne uporabljajo.

(5) Sodišče[10] je odločilo, da je udeležba držav članic pri konvenciji združljiva z določbami Pogodbe Euratom le pod pogojem, da je Skupnost kot taka, kar zadeva njena pooblastila in pristojnosti, kot pogodbenica konvencije enakovredna podpisnicam državam članicam. Nekatere obveznosti Skupnosti, ki izhajajo iz konvencije, se lahko izvajajo le na podlagi tesnega sodelovanja med Skupnostjo in državami članicami pri pogajanjih in sklepanju ter izpolnjevanju obveznosti.

---

8 UL C […], […], str. […].

9 Stanje z dne 27. junija 2006.

10 Odločitev Sodišča z dne 14. novembra 1978, odločitev 1/78 na podlagi tretjega odstavka člena 103 Pogodbe Euratom, PSES 1978, str. 2151, zlasti prvi izrek sodbe v zvezi z odločitvijo in § 34.

(6) Poleg tega je Sodišče[11] potrdilo, da člen 2(e) Pogodbe Euratom določa, da mora Skupnost z ustreznim nadzorom zagotavljati, da se jedrske snovi ne uporabljajo za druge namene kakor za tiste, ki so predvideni, pri tem pa ne razlikuje med naravo take nenamenske uporabe in okoliščinami, v katerih bi se ta lahko dogodila, ter da že izraz „nadzorni ukrepi“, s katerim Pogodba opredeljuje določbe poglavja VII, ne zajema zgolj nadomestitve namena uporabe, ki ga je uporabnik navedel za jedrski material, temveč ima širše področje uporabe.

(7) Zato je treba potrditi pristop Evropske skupnosti za atomsko energijo h Konvenciji o fizičnem varovanju jedrskega materiala in jedrskih objektov –

SKLENIL:

Edini člen

Pristop Evropske skupnosti za atomsko energijo h Konvenciji o fizičnem varovanju jedrskega materiala in jedrskih objektov, kakor je bila spremenjena s sklepno listino, ki je bila podpisana 8. julija 2005, je potrjen.

Temu sklepu sta priložena besedilo konvencije in izjava Euratoma v skladu z določbami člena 18(4).

V Bruslju,

Za Svet
Predsednik

[11] Idem, § 21.

PRILOGA

Izjava Evropske skupnosti za atomsko energijo v skladu z določbami 4. odstavka 18. člena konvencije

Trenutno so naslednje države članice Evropske skupnosti za atomsko energijo: Kraljevina Belgija, Češka republika, Kraljevina Danska, Zvezna republika Nemčija, Republika Estonija, Helenska republika, Kraljevina Španija, Francoska republika, Irska, Italijanska republika, Republika Ciper, Republika Latvija, Republika Litva, Veliko vojvodstvo Luksemburg, Republika Madžarska, Republika Malta, Kraljevina Nizozemska, Republika Avstrija, Republika Poljska, Portugalska republika, Republika Slovenija, Slovaška republika, Republika Finska, Kraljevina Švedska ter Združeno kraljestvo Velike Britanije in Severne Irske“.

Skupnost izjavlja, da se členi 8 do 13 Konvencije o fizičnem varovanju jedrskega materiala in jedrskih objektov zanjo ne uporabljajo.