



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 16.3.2006
KOM(2006) 121 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET

**om ændring af Det Europæiske Atomenergifællesskabs status i Den Internationale
Atomenergiorganisation**

{SEC(2006)341}

DA

DA

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET

om ændring af Det Europæiske Atomenergifællesskabs status i Den Internationale Atomenergiorganisation

1. Indledning

Det Europæiske Atomenergifællesskab (Euratom, i det følgende benævnt "Fællesskabet") har status som observatør i Den Internationale Atomenergiorganisation (IAEA¹), der er FN's organisation for fremme af sikker og fredelig anvendelse af kernekraft. I øjeblikket kan kun stater² være medlem af IAEA.

Euratoms status som observatør begrænser dets indflydelse og synlighed i IAEA. Denne kendsgerning står i misforhold til Fællesskabets kompetence inden for IAEA's virkefelt og dets lovfæstede ret til at udøve den internationalt, som EF-Domstolen flere gange har fastslået.

Denne situation kræver, at der gøres noget for at ændre Euratoms status i IAEA, og det er emnet for denne meddelelse. Det er endnu for tidligt at præcisere, nøjagtig hvilken status Euratom bør have i IAEA, selv om medlemskab er en af de nærliggende muligheder.

2. Fællesskabets kompetence i henhold til Euratom-traktaten

Fællesskaber, der blev oprettet i 1957, har ifølge artikel 1 i Euratom-traktaten (i det følgende benævnt "traktaten") til opgave "gennem skabelsen af de nødvendige betingelser for den hurtige dannelse og udvikling af en kerneenergiindustri at bidrage til højnelse af levestandarden i medlemsstaterne og til udvikling af forbindelserne med andre lande". Til at løse denne opgave fik Fællesskabet ved medlemsstaternes underskrivelse af traktaten overdraget suveræne rettigheder inden for forskning, sundhed og sikkerhed (beskyttelse af arbejdstagerne og befolkningen mod farerne ved ioniserende stråling), forsyninger med udgangsmaterialer, nuklear sikkerhedskontrol og forbindelserne udadtil.

Traktatens bestemmelser gav mulighed for opbygning og gennemførelse af et omfattende lovkompleks, som udstikker rammerne for de nationale regler i denne sektor, og som er opregnet i bilag 4.

Kommissionen har ansvaret³ for at fremme og koordinere den **nukleare forskning** i Fællesskabet, således at unødigt dobbeltarbejde undgås. Kommissionen kan yde finansielle bidrag, levere udgangsmaterialer, stille anlæg, udstyr og ekspertbistand til rådighed og foranledige fælles finansiering. Der er med en række Euratom-rammeprogrammer for forskning tilvejebragt betydelige midler til fremme af civil nuklear forskning. I dag er forskningen fokuseret på teknologi til termonuklear fusion og på sikkerhed og sikring på det nukleare område, især miljørelaterede problemer såsom affaldshåndtering og strålingsbeskyttelse. Sjette Euratom-rammeprogram for perioden 2002-2006 har en samlet finansieringsramme på 1.230 mio. EUR, hvoraf 750 mio. EUR er øremærket til

¹ Der er i bilag 3 en kort beskrivelse af IAEA og dens opgaver.

² Pr. januar 2006 er 139 stater medlem, heraf alle 25 Euratom-medlemsstater.

³ Traktatens kapitel 1.

fusionsforskning. I april 2005 fremlagde Kommissionen sit forslag til syvende Euratom-rammeprogram for perioden 2007-2011 (med mulighed for forlængelse indtil 2013) til et samlet beløb på 3.092 mio. EUR (2.159 mio. EUR til fusionsforskning, 394 mio. EUR til nuklear fission og strålingsbeskyttelse og 539 mio. EUR til drift af Det Fælles Forskningscenter.

Ifølge traktatens bestemmelser om **strålingsbeskyttelse**⁴ skal der indføres grundlæggende normer for beskyttelse af befolkningens og arbejdstagernes sundhed mod de farer, som er forbundet med ioniserende stråling⁵. De er suppleret med over 20 retsakter om forskellige aspekter, f.eks. udsættelse med medicinsk formål, strålebeskyttelse af eksterne arbejdstagere, overførsel af radioaktive stoffer og radioaktivt affald, radioaktivitet i fødevarer samt situationer med strålingsfare.

I den kommende tid ventes Euratom-lovgivningen at blive udbygget yderligere med fællesskabsrammer for nuklear sikkerhed og håndtering af radioaktivt affald. EF-Domstolen fastslog i sin afgørelse af 10. december 2002, at Fællesskabet ifølge traktaten er beføjet til at lovgive om nuklear sikkerhed. Derfor færdiggjorde Kommissionen i januar 2003 to forslag til direktiver om henholdsvis sikkerheden i nukleare anlæg og sikker håndtering af brugt nukleart brændsel og radioaktivt affald⁶.

Hvad angår **forsyning**⁷, har Euratoms forsyningsagentur optionsret til malme, udgangsmaterialer og specielle fissile materialer, der produceres på medlemsstaternes områder, og eneret til at afslutte kontrakter om leverancer af nukleare materialer, der hidrører fra områder såvel inden for som uden for Fællesskabet. Målet er at sikre alle brugere i Fællesskabet lige adgang til nukleare materialer.

Inden for anvendelse af **nuklear sikkerhedskontrol**⁸ er der for nylig vedtaget en forordning, som afløser den tidligere fra 1976⁹. Sikkerhedskontrol i henhold til traktaten bliver koordineret med den sikkerhedskontrol, som IAEA udfører i henhold til tre trilaterale aftaler mellem medlemsstaterne, Fællesskabet og IAEA. I 1998 underskrev medlemsstaterne og Fællesskabet tillægsprotokoller til disse aftaler, og de er senere ratificeret af medlemsstaterne og trådt i kraft. For de nye medlemsstater, der indtrådte i Euratom i 2004, er deres integration i aftalen om sikkerhedskontrol og tillægsprotokollerne dertil i gang.

3. Begrundelse for at ændre Euratoms status i IAEA

Fællesskabet har utvivlsomt kompetence udadtil på de ovennævnte områder. Ifølge traktatens artikel 2, litra h), skal Fællesskabet til opfyldelse af sine opgaver oprette sådanne forbindelser med tredjelande og internationale organisationer, at udviklingen af kerneenergiens fredelige anvendelse fremmes. Med dette for øje kan Fællesskabet inden for rammerne af sin kompetence indgå aftaler eller overenskomster med et tredjeland, en international organisation eller en statsborger fra et tredjeland (traktatens artikel 101).

⁴ Traktatens kapitel 3.

⁵ Der er en komplet liste over lovgivningen i bilag 4.

⁶ KOM/2003/0032 endelig; Kommissionen har fremlagt et ændret forslag i 2004 (KOM(2004)526).

⁷ Traktatens kapitel 6.

⁸ Traktatens kapitel 7.

⁹ Kommissionens forordning (Euratom) nr. 302/2005 af 8. februar 2005 om anvendelse af sikkerhedskontrol inden for Euratom.

Fællesskabets kompetence udadtil er bekræftet af retspraksis. I 1978 undersøgte EF-Domstolen Fællesskabets kompetence udadtil i forbindelse med den planlagte tiltrædelse af konventionen om fysisk beskyttelse¹⁰. Med henvisning til retspraksis for relationerne udadtil har Domstolen konstateret, at Fællesskabet, efterhånden som det opbygger fælles interne regler, også får kompetence i eksterne forhandlinger, der kan påvirke disse fælles regler¹¹. Domstolen har også erklæret, at hvis Fællesskabet har en intern kompetence med henblik på at opnå et specifikt mål, er det underforstået, at den også har den eksklusive eksterne kompetence vedrørende dette spørgsmål i det omfang dette eksterne aspekt er nødvendigt for at nå målet¹². Hvad angår Fællesskabets tiltrædelse af konventionen om fysisk sikkerhed, bekræftedes for nylig følgende i en udtalelse fra generaladvokat Jacobs, som Domstolen byggede sin afgørelse af 10. december 2002 på: "I henhold til traktatens artikel 101, stk. 1, kan Fællesskabet indgå internationale aftaler 'inden for rammerne af sin kompetence'. Euratoms eksterne kompetence har derfor samme rækkevidde som dets interne kompetence eller, med andre ord, det har beføjelse til at indgå internationale aftaler vedrørende alle anliggender, hvor det har ret til at handle internt"¹³.

IAEA's arbejde falder hovedsagelig inden for Fællesskabets kompetenceområder. Det, at begge organisationer er aktive i nukleare spørgsmål, afspejles også af, at henstillinger, traktater, konventioner og aftaler, som IAEA udarbejder, understøtter Fællesskabets politikker på de pågældende områder.

I henhold til aftalen om samarbejde mellem Fællesskabet og IAEA, som blev underskrevet i Wien og trådte i kraft den 1. januar 1976¹⁴, er Fællesskabet repræsenteret som observatør med taleret ved de regelmæssige årlige møder i IAEA's generalkonference og styrelsesråd, hvor repræsentanter for Kommissionen kan deltage i drøftelserne af de punkter, der er af interesse for Fællesskabet. Fællesskabets repræsentanter kan dog først udtale sig efter at alle stater har haft ordet, og kan hverken fremsætte nye forslag eller ændringsforslag. Fællesskabet har ingen stemmeret, end ikke i sager, hvor det har enekompetence eller delt kompetence.

Eftersom Fællesskabet, enten alene, når det har enekompetence, eller sammen med medlemsstaterne, når der er tale om delt kompetence, kan indgå og indfri forpligtelser over for tredjelande og internationale organisationer, når Fællesskabets kompetencesfære berøres, bør der ikke være indskrænkninger i dets repræsentation i IAEA. Endvidere bør Fællesskabet have mulighed for at fremsætte forslag under forhandlinger om internationale konventioner, der berører dets traktatbestemte kompetence.

Der er derfor **åbenlyst uoverensstemmelse mellem Fællesskabets kompetence og dets status inden for IAEA**, hvilket hindrer effektiv udøvelse af denne kompetence. Det er således fuldt berettiget at tilstræbe en ændring af Euratoms status i IAEA med sigte på fuldt medlemskab.

En af Fællesskabets vigtige opgaver ifølge traktaten er at vedtage og anvende sikkerhedsnormer for beskyttelse af befolkningens og arbejdstagernes sundhed inden for

¹⁰ Domstolens afgørelse af 14. november 1978, afgørelse 1/78.

¹¹ Kommissionen mod Rådet, Sag 22/70 af 31.3.1971, Sml. 1971, s. 263 – AETR.

¹² Udtalelse 1/76 af 26.4.1977, Udkast til aftale om oprettelse af en europæisk fond for oplægning af skibe til sejlads på indre vandveje, Sml. 1977, s. 741.

¹³ Forslag til afgørelse fra generaladvokat Jacobs fremsat den 13. december 2001, Sag C-29/99. Sml. 2002, side I-11221.

¹⁴ EFT L 329 af 23.12.1975, s. 28.

strålingsbeskyttelse og nuklear sikkerhed. IAEA har samme opgave. Det er naturligt, hvis Fællesskabet taler med én stemme i IAEA, hvorved tilgangen til emnerne bliver mere strømlinjet og sammenhængende og Fællesskabet inddrages i udarbejdelsen af disse normer.

Endvidere er Euratoms sikkerhedskontrolsystem koordineret med den sikkerhedskontrol, som IAEA udøver, og som bygger på trepartsaftaler i overensstemmelse med traktatens artikel 77. Dette er et område, hvor Fællesskabet har enekompetence, og hvor dets rolle over for IAEA har brug for at blive styrket¹⁵.

Ændret status for Fællesskabet inden for IAEA vil være til gavn for Euratoms medlemsstater, eftersom deres stemme efter harmonisering på fællesskabsplan vil få endnu større indflydelse på IAEA's udarbejdelse af henstillinger og normer.

Med en ændret status vil tredjelande kunne forhandle med ét enkelt organ, der repræsenterer alle Euratoms medlemsstater, og som har nær ved 50 års erfaring i de anliggender, hvor ansvaret er overdraget til Fællesskabet. Eksempelvis har det inden for sikkerhedskontrol, hvor Fællesskabet har fået enekompetence, vist sig, at Euratoms ekspertviden repræsenterer en merværdi for såvel tredjelande som IAEA. Til gengæld vil Euratom kunne fremføre medlemsstaternes standpunkt i anliggender, hvor det har enekompetence.

4. Hvordan gennemføres en ændring af Euratoms status i IAEA

At få ændret Euratoms status i IAEA er i sig selv en kompliceret foretagende, og det af to årsager: a) det får virkninger for medlemsstaterne, især hvis der bliver tale om at overføre stemmeret i IAEA til Euratom, og b) det vil kræve ændring af IAEA's vedtægter, hvilket indebærer langvarige procedure- og indholdsmæssige drøftelser i IAEA.

De nævnte vanskeligheder bliver yderligere forstærket af, at medlemsstaterne og tredjelande ikke vil vurdere anmodningen om en ændret status for Euratom isoleret, men set i en større sammenhæng, nemlig EU's status i de forskellige FN-særorganisationer og –organer i det hele taget.

Ikke desto mindre har Kommissionen i lang tid haft som mål, at EU skulle have højere status i FN-systemet end simpel observatør i de forskellige særorganisationer og organer, når de pågældende sager og Fællesskabets kompetence berettigede dertil. Denne politik har i flere tilfælde vist sig at kunne følges. Der er bl.a. opnået fuldt medlemskab af FAO og Codex Alimentarius, og der er givet fuld deltagerstatus i FN's Kommission for Bæredygtig Udvikling.

Kommissionen er også bekendt med, at IAEA – til trods for, at dens arbejde et meget teknisk præget – også er et forum, hvor yderst følsomme politiske og sikkerhedsmæssige spørgsmål bliver behandlet. Det kan være tilfældet, når drøftelserne rækker ud til ikke-spredningsaspekter, som f.eks. i styrelsesrådets nylige resolution om Iran¹⁶. I øjeblikket bliver spørgsmål som ikke-spredning behandlet under "anden søjle", således at ansvaret ligger hos medlemsstaterne og fællesskabsreglen ikke kommer i anvendelse. I den forbindelse er det vigtigt at fremhæve, at Fællesskabet kun søger at få ændret sin status på de områder af IAEA's arbejde, hvor Fællesskabet har kompetence (jf. ovenfor).

¹⁵ Erfaringen viser, at IAEA er langt mere lydør over for Fællesskabet, hvis dets synspunkter fremsættes af Kommissionen, end hvis dets argumenter kun fremføres af medlemsstaterne.

¹⁶ Resolution GOV/2005/77, 24. september 2005.

Da den proces, der skal bringes til at forløbe for at få ændret Fællesskabets status i IAEA, er af politisk karakter og går via komplekse og langvarige drøftelser mellem Kommissionen og EU's medlemsstater og med IAEA og dens medlemmer, foreslås det, at man går frem i to etaper som følger:

- Først fører Kommissionen samtaler med EU's medlemsstater i Rådet og med IAEA og dens medlemmer, hvor man på baggrund af ovennævnte betragtninger kan skabe de indledende kontakter og begrunde initiativet.
- Dernæst forelægger Kommissionen på grundlag af førnævnte samtaler et forslag for Rådet om forhandlingsdirektiver med henblik på a) forhandlinger om ændring af Euratoms status i IAEA og b) anmodning om en dertil hørende ændring af IAEA's vedtægter.

5. Konklusioner

Fællesskabets observatørstatus i IAEA medfører de problemer og mangler, der er beskrevet i de foregående afsnit. Fællesskabet har nu brug for en stærkere rolle for at kunne garantere, at Fællesskabet markerer en konsekvent holdning. En ændring af Fællesskabets status i IAEA er fuldt berettiget af dets kompetence på det nukleare område. Det endelige mål er, at Fællesskabet bliver medlem af IAEA.

I den henseende tilstræber Fællesskabet, at det inden for sine kompetenceområder skal være på lige fod med de stater, der er medlem af IAEA, så det kan

- a) give udtryk for sine synspunkter under forhandlinger og på møder i IAEA-organerne
- b) stemme på medlemsstaternes vegne i sager, der hører under Fællesskabets kompetence
- c) give udtryk for tilslutning på egne vegne til at opfylde de rettigheder og forpligtelser, der fremgår af instrumenter, der indgås under IAEA's auspicier.

På baggrund af ovenstående anmoder Kommissionen Rådet om dets tilslutning til, at Kommissionen indleder samtaler med IAEA om at

- a) se nærmere på, hvordan Fællesskabets status i IAEA kan ændres
- b) finde frem til alle de ændringer i IAEA's vedtægter og andre interne regler, der er påkrævet i den forbindelse.

Kommissionen aflægger regelmæssigt rapport for Rådet om samtalerne forløb. Når der er fundet en tilfredsstillende løsning, anmoder Kommissionen Rådet om mandat til at føre forhandlinger om en ny status i IAEA og de nødvendige ændringer i IAEA's vedtægter.

6. Bilag

Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene. Bilag til meddelelse fra Kommissionen til Rådet om ændring af Det Europæiske Atomenergifællesskabs status i Den Internationale Atomenergiorganisation.