



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 21.9.2006
COM(2006) 518 definitief

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

**tot goedkeuring van de toetreding van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie tot
het Verdrag inzake de fysieke beveiliging van kernmateriaal en nucleaire faciliteiten**

(door de Commissie ingediend)

TOELICHTING

1. INLEIDING

Het Verdrag inzake de fysieke beveiliging van kernmateriaal en nucleaire faciliteiten (hierna "VFBK") is in 1980 ondertekend onder de auspiciën van de Internationale Organisatie voor Atoomenergie (IAEA) en is in 1987 in werking getreden. 118 staten en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (hierna "Euratom") zijn partij bij het VFBK¹. Alle lidstaten van de Europese Unie zijn partij bij het VFBK.

In overeenstemming met artikel 18, lid 4, onder a), van het VFBK heeft Euratom het VFBK ondertekend op 13.6.1980 en is Euratom tot het verdrag toegetreden op 6.10.1991².

De doelstelling van het VFBK is met name het toepassen van de maatregelen inzake fysieke beveiliging gedurende het internationale vervoer van kernmateriaal.

In 1999 heeft een aantal landen aangegeven dat het VFBK niet volledig was en aan herziening toe was, voornamelijk omdat het niet voorzag in bepaalde belangrijke aspecten van fysieke beveiliging. Er werden tekortkomingen vastgesteld in de beveiliging van materiaal bij binnenlands gebruik, opslag en vervoer. Bovendien voorziet het VFBK niet adequaat in de beveiliging van kerninstallaties tegen kwaadwillige handelingen. Om hieraan iets te doen richtte de directeur-generaal van de Internationale Organisatie voor Atoomenergie (IAEA) in juni 2001 een "Open Groep van juridische en technische deskundigen voor het opstellen van een ontwerp van wijziging van het VFBK" op om te bespreken of het VFBK diende te worden herzien.

Van maandag 4 tot vrijdag 8 juli 2005 heeft in Wenen op de zetel van de IAEA een wijzigingsconferentie plaatsgehad. Op 8 juli heeft de conferentie de wijziging van het VFBK goedgekeurd.

Bij besluit van 28 juni 2005³ had de Raad de Commissie gemachtigd te onderhandelen over wijzigingen van het VFBK wat kwesties betreft die onder de bevoegdheid van de Gemeenschap vallen. De Euratom-Gemeenschap heeft dan ook ten volle deelgenomen aan de wijzigingsconferentie. De slotakte van de wijzigingsconferentie is door de Commissie namens Euratom ondertekend op 8 juli 2005.

2. DE VOORGESTELDE WIJZIGINGEN VAN HET VFBK

De wijzigingen van het VFBK zijn bedoeld om de doeltreffendheid van het verdrag aanzienlijk te versterken.

¹ Stand op 27 juni 2006.

² Besluit van de Raad van 9 juni 1980 houdende goedkeuring van de sluiting door de Commissie van het Internationale Verdrag inzake de fysieke beveiliging van kernmateriaal, Publicatieblad L 149 van 17.6.1980, blz. 41.

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

Dit wordt reeds duidelijk bij de omschrijving van de doelstellingen in het nieuwe artikel 1 bis van het verdrag: "De doeleinden van dit Verdrag zijn de totstandbrenging en handhaving van een wereldwijde effectieve fysieke beveiliging van voor vreedzame doeleinden gebruikt kernmateriaal en van voor vreedzame doeleinden gebruikte nucleaire faciliteiten; het voorkomen en bestrijden, wereldwijd, van misdrijven met betrekking tot dergelijk materiaal en dergelijke faciliteiten; alsook het vergemakkelijken van de samenwerking daartoe tussen de staten die partij zijn".

De wijzigingen breiden bijgevolg de werkingssfeer van het verdrag uit tot, niet alleen het internationaal vervoer van kernmateriaal, maar ook het kernmateriaal binnen de landsgrenzen, bij gebruik, opslag en vervoer.

Om een meer alomvattende fysieke beveiliging van kernmateriaal te bewerkstelligen, vallen onder het gewijzigde VFBK voorts niet alleen het materiaal als zodanig, maar ook de relevante nucleaire faciliteiten. Het VFBK heeft dan ook de nieuwe naam *Verdrag inzake de fysieke beveiliging van kernmateriaal en nucleaire faciliteiten* gekregen.

In het gewijzigde VFBK wordt in detail omschreven wat bedoeld wordt met een "nucleaire faciliteit": een faciliteit waarin kernmateriaal geproduceerd, verwerkt, gebruikt, behandeld, opgeslagen of opgeborgen wordt, indien schade aan of verstoring van een dergelijke faciliteit kan resulteren in het vrijkomen van belangrijke hoeveelheden straling of radioactief materiaal; daaronder worden ook verstaan de bijbehorende gebouwen en apparatuur die bij eventuele verstoring straling of radioactief materiaal kunnen vrijgeven (artikel 1, sub d)).

De nieuwe tekst eist ook de oprichting van een geschikt stelsel voor fysieke beveiliging (artikel 2 bis, par. 1), de totstandbrenging van een wets- en regelgevingskader (artikel 2 bis, par. 2, sub a)) en de aanwijzing van bevoegde autoriteiten voor de tenuitvoerlegging van dat kader (artikel 2 bis, par. 2, sub b)).

Voorts worden 12 "fundamentele beginselen voor de fysieke beveiliging van kernmateriaal en nucleaire faciliteiten" vastgelegd die de staten welke partij zijn bij het nieuwe verdrag moeten hanteren (artikel 2 bis, par. 3).

Het gewijzigde verdrag heeft directe implicaties voor de veiligheidscontrole als omschreven in hoofdstuk 7 van het Euratom-Verdrag⁴. Met name moet worden onderstreept dat het VFBK bepaalt dat de staat verantwoordelijk is voor de instelling, tenuitvoerlegging en handhaving van een stelsel voor fysieke beveiliging (beginsel A); dat de verantwoordelijkheid van de staat voor de adequate bescherming van kernmateriaal zich uitstrekt tot het internationaal vervoer daarvan, totdat die verantwoordelijkheid naar behoren kan worden overgedragen aan een andere staat (beginsel B); dat de staat verantwoordelijk is voor de invoering en handhaving van een wets- en regelgevingskader voor het beheer van de fysieke beveiliging (beginsel C); dat de staat een bevoegde autoriteit moet oprichten of aanwijzen die belast wordt met de tenuitvoerlegging van het relevante wets- en regelgevingskader (beginsel D); dat de bevoegdheden voor de tenuitvoerlegging van de diverse elementen van de fysieke beveiliging binnen een staat duidelijk moeten worden

⁴ Artikel 77-85 van het Euratom-Verdrag.

afgeleid (beginsel E) en dat er rampenplannen moeten worden opgesteld om te kunnen reageren op de illegale verwijdering van kernmateriaal en op sabotage van nucleaire faciliteiten of kernmateriaal, of op pogingen daartoe, die naar behoren moeten worden beproefd door alle betrokken vergunninghouders en autoriteiten (beginsel K).

Krachtens het gewijzigde VFBK moeten de staten die partij zijn bij het verdrag ook expliciet maatregelen nemen tegen diefstal, smokkel en sabotage van kernmateriaal (artikel 2 bis, par. 1).

Het gewijzigde VFBK voorziet ook in grotere samenwerking tussen de staten en in internationale samenwerking met het oog op spoedeisende maatregelen om gestolen of gesmokkeld kernmateriaal op te sporen en terug te krijgen, de stralingsgevolgen van sabotage te beperken en hiermee verband houdende misdrijven te voorkomen en te bestrijden (artikel 5).

Een verdere zeer belangrijke wijziging is de nieuwe in het verdrag opgenomen eis dat het opzettelijk stellen van verschillende daden, het uiten van bedreigingen en het ondernemen van pogingen "door elke staat die partij is bij het Verdrag als een strafbaar misdrijf overeenkomstig zijn nationale wetgeving wordt beschouwd" (artikel 7, par. 1).

3. DE ROL VAN DE GEMEENSCHAP AAN DE ZIJDE VAN DE LIDSTATEN IN HET INTERNATIONALE ONDERHANDELINGSPROCES VOOR DE WIJZIGING VAN HET VFBK

Artikel 101, eerste alinea, van het Euratom-Verdrag bepaalt: "Binnen de grenzen van haar bevoegdheid kan de Gemeenschap verplichtingen aangaan door het sluiten van akkoorden of overeenkomsten met een ... internationale organisatie ...".

De bevoegdheden van Euratom binnen het kader van het VFBK zijn in 1978 bevestigd door het Hof van Justitie⁵:

"... dat de Gemeenschap ingevolge artikel 2, sub e), (van het Euratom-Verdrag) tot taak heeft door passende controle te waarborgen dat de nucleaire stoffen niet voor andere doeleinden worden aangewend dan waarvoor zij bestemd zijn, zonder dat daarbij onderscheid wordt gemaakt naar gelang de aard en de omstandigheden van zulk verkeerd gebruik; dat ten slotte ook de term "veiligheidscontrole", waarmee in het verdrag de bepalingen van hoofdstuk 7 worden gekarakteriseerd, veel meer situaties dekt dan het enkele feit dat de gebruiker van nucleaire stoffen deze voor een ander dan het door hem aangegeven doel aanwendt. Wat het Verdrag hier op het oog heeft, is elk ander gebruik van nucleaire stoffen dat tot een veiligheidsrisico leidt, dat wil zeggen het risico dat de vitale belangen van de bevolking en de staten worden aangetast. Het kan mitsdien niet aan twijfel onderhevig zijn dat het begrip "veiligheidscontrole" in de zin van het verdrag ruim genoeg is om ook externe beveiligingsmaatregelen te omvatten."

⁵ Arrest 1/78 van het Hof van 14 november 1978, gewezen overeenkomstig de derde alinea van artikel 103 van het Euratom-Verdrag, Jurispr. 1978, blz. 2151, met name de overwegingen 21, 34 en punt 1 van het dictum.

Het Hof concludeerde dat "de deelneming van de lidstaten aan het VFBK (...) slechts verenigbaar is met de bepalingen van het Euratom-Verdrag indien de Gemeenschap als zodanig voor de gebieden waarop zij eigen bevoegdheden bezit, op dezelfde voet als de staten partij is bij het VFBK" en dat bepaalde verbintenissen van het VFBK ten aanzien van de Gemeenschap geen werking kunnen verkrijgen wanneer de Gemeenschap en de lidstaten niet tezamen optreden, zowel bij de onderhandelingen over en de sluiting van de overeenkomst als bij de uitvoering van de aangegeven verbintenissen.

Gezien de moderniseringsaanpak als algemene doelstelling van de wijziging van het VFBK, meer bepaald om beter te kunnen antwoorden op nieuwe bedreigingen en een grotere nucleaire veiligheid te bewerkstelligen door het bestrijden, het voorkomen en uiteindelijk het bestraffen van daden van diefstal van kernmateriaal, van sabotage of zelfs van terrorisme, moeten de conclusies van het Hof in een nieuw licht worden geïnterpreteerd, wat inhoudt dat ook het toepassingsgebied van het verdrag op Euratom dienovereenkomstig moet worden aangepast. Analoog aan een recent arrest van het Hof⁶ inzake de bescherming van het milieu, kan de eis aan de lidstaten om sancties in te voeren, niet per worden uitgesloten van de Euratom-bevoegdheid. In dit arrest bevestigt het Hof dat de Gemeenschap in beginsel over de bevoegdheid beschikt om van de lidstaten te eisen dat zij strafmaatregelen invoeren met het oog op de bescherming van essentiële doelstellingen van de Gemeenschap.

Zoals blijkt uit het uitgebreide, wettelijk bindende en afdwingbare Euratom-veiligheidscontrolesysteem, is het duidelijk dat de fysieke beveiliging van kernmaterialen een van de essentiële doelstellingen is van de Gemeenschap.

In dat verband wordt in artikel 2, onder e), van het Euratom-Verdrag gesteld dat een van de taken van de Gemeenschap is te "waarborgen dat de kernmaterialen niet voor andere doelstellingen worden aangewend dan waarvoor zij bestemd zijn".

Om een hoog niveau van veiligheidscontrole te waarborgen kan het voor Euratom dus noodzakelijk blijken maatregelen te treffen met betrekking tot het strafrecht van de lidstaten.

Er kan derhalve niet *per se* worden uitgesloten dat de belangrijke amendementen, ingevoegd in artikel 7, par. 1, van het verdrag, namelijk dat het opzettelijk stellen van verschillende daden, het uiten van bedreigingen en het ondernemen van pogingen "door elke staat die partij is bij het Verdrag als een strafbaar misdrijf overeenkomstig zijn nationale wetgeving wordt beschouwd", ook op Euratom van toepassing zijn.

Bij haar toetreding tot het VFBK moet de Commissie namens de Gemeenschap aan de depositaris mededelen, zoals artikel 18, lid 4, onder c), vereist van regionale organisaties strevend naar integratie dan wel van andere aard die toetreden tot het VFBK, welke artikelen niet op de organisatie van toepassing zijn.

⁶ Arrest van het Hof van Justitie in zaak C-176/03 van 13 september 2005, Commissie van de Europese Gemeenschappen versus Raad van de Europese Unie, met name overweging 47 en 48.

Rekening houdend met bovengenoemde richtsnoeren van het Hof van Justitie zal in deze mededeling worden gesteld dat de artikelen 8 tot en met 13⁷ niet van toepassing zijn op de Gemeenschap in tegenstelling tot wat geldt voor de lidstaten.

4. CONCLUSIES

Gezien de hierboven beschreven voorgestelde wijzigingen van het VFBK en het aangehaalde arrest van het Hof van Justitie is het nodig dat de Gemeenschap volwaardig blijft deelnemen aan het internationale onderhandelingsproces voor de wijziging van dit verdrag, in het bijzonder met het oog op het verzekeren van verenigbaarheid tussen de bepalingen van het VFBK en van het Euratom-Verdrag en de desbetreffende secundaire wetgeving.

Derhalve stelt de Commissie de Raad voor, in overeenstemming met artikel 101, tweede alinea, van het Euratom-Verdrag, het bijgevoegde besluit tot goedkeuring van de sluiting van het Verdrag door de Commissie vast te stellen.

⁷ Artikel 8-13 van het VFBK heeft betrekking op de definitie van juridische stelsels voor strafbare feiten, de vervolging en uitlevering van overtreders en verwante zaken.

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

tot goedkeuring van de toetreding van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie tot het Verdrag inzake de fysieke beveiliging van kernmateriaal en nucleaire faciliteiten

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, en met name op artikel 101, tweede alinea,

Gezien het voorstel van de Commissie⁸,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Volgens artikel 2, onder e), van het Euratom-Verdrag moet de Gemeenschap door passende controle waarborgen, dat de kernmaterialen niet voor andere doeleinden worden aangewend dan waarvoor zij bestemd zijn.
- (2) Het Verdrag inzake de fysieke beveiliging van kernmateriaal en nucleaire faciliteiten (VFBK) is in 1979 ondertekend en is in 1987 in werking getreden. 118 staten en Euratom zijn partij bij het VFBK⁹. Alle lidstaten van de Europese Unie zijn partij bij het VFBK.
- (3) Onder de auspiciën van de IAEA is op 4 juli 2005 in overeenstemming met artikel 20 van het VFBK een wijzigingsconferentie bijeengeroepen. De slotakte met betrekking tot de wijzigingen van het Verdrag inzake de fysieke beveiliging van kernmateriaal en nucleaire faciliteiten is op 8 juli 2005 namens de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie ondertekend door de Commissie.
- (4) Wanneer een "regionale organisatie strevend naar integratie dan wel van andere aard" partij wordt bij het Verdrag, moet zij overeenkomstig artikel 18 van het Verdrag aan de depositaris mededelen welke staten lid zijn van de organisatie en welke artikelen van het Verdrag niet op haar van toepassing zijn.
- (5) Het Hof van Justitie¹⁰ heeft verklaard dat de deelneming van de lidstaten aan het VFBK slechts verenigbaar is met de bepalingen van het EGA-Verdrag indien de Gemeenschap als zodanig voor de gebieden waarop zij eigen bevoegdheden bezit, op dezelfde voet als de staten partij is bij het VFBK en dat de door de IAEA voorgestelde overeenkomst ten aanzien van de Gemeenschap geen werking kan verkrijgen wanneer

⁸ PB C , , blz. .

⁹ Stand op 27 juni 2006.

¹⁰ Arrest 1/78 van het Hof van 14 november 1978, gewezen overeenkomstig de derde alinea van artikel 103 van het Euratom-Verdrag, Jurispr. 1978, blz. 2151, met name punt 1 van het dictum en overweging 34.

de gemeenschap en de lidstaten niet tezamen optreden, zowel bij de onderhandelingen over en de sluiting van de overeenkomst als bij de uitvoering van de aangegane verbintenissen.

- (6) Het Hof van Justitie¹¹ heeft voorts bevestigd dat artikel 2, sub e), van het Euratom-Verdrag de Gemeenschap de taak geeft door passende controle te waarborgen dat de nucleaire stoffen niet voor andere doeleinden worden aangewend dan waarvoor zij bestemd zijn, zonder dat daarbij onderscheid wordt gemaakt naar gelang de aard en de omstandigheden van zulk verkeerd gebruik, en dat ten slotte ook de term "veiligheidscontrole", waarmee in het verdrag de bepalingen van hoofdstuk 7 worden gekarakteriseerd, veel meer situaties dekt dan het enkele feit dat de gebruiker van nucleaire stoffen deze voor een ander dan het door hem aangegeven doel aanwendt.
- (7) De toetreding van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie tot het gewijzigde Verdrag inzake de fysieke beveiliging van kernmateriaal en nucleaire faciliteiten moet derhalve worden goedgekeurd.

BESLUIT:

Enig artikel

De toetreding van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie tot het Verdrag inzake de fysieke beveiliging van kernmateriaal en nucleaire faciliteiten, als gewijzigd bij de op 8 juli 2005 ondertekende Slotakte, wordt hierbij goedgekeurd.

De tekst van het gewijzigde Verdrag en de verklaring van Euratom met betrekking tot de bepalingen van artikel 18, sub 4), van het Verdrag is aan dit besluit gehecht.

Gedaan te Brussel, op

*Voor de Raad
De Voorzitter*

¹¹ Idem, overweging 21.

BIJLAGE

Verklaring door de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie overeenkomstig de bepalingen van artikel 18, lid 4, van het Verdrag

De volgende staten zijn momenteel lid van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie: het Koninkrijk België, de Tsjechische Republiek, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, Ierland, de Italiaanse Republiek, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, het Groothertogdom Luxemburg, de Republiek Hongarije, de Republiek Malta, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Polen, de Portugese Republiek, de Republiek Slovenië, de Slowaakse Republiek, de Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland.

De Gemeenschap verklaart dat de artikelen 8 tot en met 13 van het Verdrag inzake de fysieke beveiliging van kernmateriaal en nucleaire faciliteiten niet van toepassing is op de Gemeenschap.