

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
F.G. JACOBS

fremsat den 13. december 2001 ¹

Indhold

I — Indledning	I-11226
II — Konventionen om nuklear sikkerhed	I-11227
III — Fællesskabets deltagelse i konventionen	I-11231
1. Bestemmelser i Euratom-traktaten om internationale aftaler	I-11231
2. Forhandlingerne om Fællesskabets deltagelse i konventionen om nuklear sikkerhed og bestemmelserne om dets deltagelse	I-11231
3. Kommissionens forslag til den anfægtede rådsafgørelse	I-11232
4. Den anfægtede rådsafgørelse	I-11233
5. Udviklingen efter anlæggelsen af nærværende sag	I-11234
IV — Euratom-traktatens bestemmelser om »Sundhedsbeskyttelse«	I-11235
1. Opstilling af »grundlæggende normer«	I-11235
2. Overholdelse af de grundlæggende normer, kontrol og Kommissionens beføjelser	I-11237
3. Bestemmelser om farlige eksperimenter og planer om bortskaffelse af radioaktiv spild	I-11238
V — Formaliteten	I-11238
1. Spørgsmålet, om retsaktens lovlighed kan prøves	I-11239
2. Virkningen af Fællesskabets efterfølgende indgåelse af konventionen	I-11241
3. Rådets første anbringende: Sagen er uden genstand	I-11242
4. Rådets andet anbringende: påstanden om delvis annullation er anlagt til prøvelse af en del af afgørelsen, som ikke kan udskilles fra afgørelsen som helhed	I-11243
a) Spørgsmålet, om erklæringen kan anfægtes separat	I-11243
b) Spørgsmålet, om det sidste stykke i erklæringen kan anfægtes særskilt	I-11245

¹ — Originalsprog: engelsk.

5. Rådets tredje anbringende: Søgsmålet er misbrug af annullationsproceduren, eftersom Domstolen i realiteten anmodes om en udtalelse om Fællesskabets beføjelser	I- 11245
VI — Realiteten	I- 11246
1. Konventionens krav med hensyn til den anfægtede erklæring	I- 11246
2. Fortolkning af det anfægtede stk. 3 i erklæringen	I- 11250
3. Spørgsmålet om, hvorvidt en ufuldstændig erklæring om kompetence kan udgøre en tilsidesættelse af fællesskabsretten i henhold til traktatens artikel 146	I- 11251
4. Parternes væsentligste argumenter vedrørende spørgsmålet, om erklæringens fuldstændighed	I- 11253
5. Generelle bemærkninger med hensyn til Euratoms beføjelser i henhold til traktatens artikel 30-39	I- 11254
a) Strålebeskyttelse og nuklear sikkerhed	I- 11255
b) »Sundhedsbeskyttelse« i Euratom-traktaten	I- 11257
6. Omfanget af Fællesskabets kompetence på de områder, der er omfattet af konventionen	I- 11264
a) Konventionens artikel 1-3	I- 11265
b) Konventionens artikel 4 og 5	I- 11265
c) Konventionens artikel 7	I- 11266
d) Konventionens artikel 14	I- 11269
e) Konventionens artikel 15 og artikel 16, stk. 2	I- 11271
f) Konventionens artikel 16, stk. 1 og 3	I- 11271
g) Konventionens artikel 17-19	I- 11273
VII— Forslag til afgørelse	I- 11279

I — Indledning

1. I denne sag, der er anlagt i henhold til Euratom-traktatens (herefter også »traktaten«) artikel 146, har Kommissionen nedlagt påstand om delvis annullation af Rådets afgørelse af 7. december om godkendelse af Det Europæiske Atomenergi-

fællesskabs indgåelse af konventionen om nuklear sikkerhed². Kommissionen har gjort gældende, at det sidste stykke i Det Europæiske Atomenergifællesskabs erklæring i henhold til artikel 30, stk. 4, nr. iii), i konventionen om nuklear sikkerhed, som er knyttet som bilag til den pågældende afgørelse, og som angiver omfanget af

² — Den anfægtede afgørelse er ikke offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*.

Fællesskabets kompetence, er i strid med Euratom-traktaten, fordi det i erklæringen ikke er angivet, at Fællesskabet også har kompetence inden for de områder, der er omfattet af konventionen artikel 1-5, artikel 7 og artikel 14-19.

missionens og Rådets respektive kompetence under denne procedure

2. Konventionen om nuklear sikkerhed er en »blandet aftale«, hvori både de 15 medlemsstater og Fællesskabet er parter. Under den interne procedure, som gik forud for Fællesskabets indgåelse af konventionen, var Kommissionen og Rådet uenige om den kompetenceerklæring, som Fællesskabet skulle afgive til depositaren. Baggrunden for denne uenighed er mere grundlæggende meningsforskelle vedrørende rækkevidden af Fællesskabets kompetence hvad angår medlemsstaternes nukleare anlægs sikkerhed. Den foreliggende sag — i forbindelse med hvilken parterne har udvekslet til tider tekniske og komplekse argumenter vedrørende såvel formaliteten som realiteten — er den foreløbige kulmination på denne længerevarende konflikt.

- arten, fortolkningen og muligheden for efterprøvelse af lovligheden af en kompetenceerklæring, som et af Fællesskaberne skal afgive i forbindelse med en multilateral blandet aftale
- Fællesskabets kompetence i henhold til Euratom-traktatens bestemmelser om sundhedsbeskyttelse hvad angår nukleare anlæg og navnlig sikkerhedsvurdering og sikkerhedskontrol, katastrofeberedskab, indførelse af sikkerhedsforskrifter og placeringen, udformningen og opførelsen samt driften af disse anlæg.

3. Som det vil fremgå af det følgende, mener jeg, at den foreliggende sag kræver, at Domstolen behandler følgende spørgsmål:

II — Konventionen om nuklear sikkerhed

4. Konventionen om nuklear sikkerhed (herefter »konventionen«)³ blev udarbejdet i tidsrummet 1992-1994 inden for rammerne af Det Internationale Atomenergiagentur (herefter »IAEA«) under en række

- proceduren i forbindelse med indgåelsen af internationale aftaler i henhold til Euratom-traktaten såvel som Kom-

3 — Konventionen er offentliggjort i EFT 1999 L 318, s. 21.

møder på ekspertniveau med deltagelse af repræsentanter for regeringerne, nationale myndigheder inden for nuklear sikkerhed og IAEA's sekretariat. Den blev vedtaget den 17. juni 1994 på en diplomatisk konference, der var sammenkaldt af IAEA på organisationens hovedsæde i Wien, og blev åbnet for undertegnelse den 20. september 1994. Alle Fællesskabets medlemsstater har underskrevet og ratificeret konventionen, som trådte i kraft den 24. oktober 1996. Den 31. januar 2000 havde 53 stater eller internationale organisationer ratificeret konventionen.

6. Konventionens kapitel 1 har overskriften »Formål, definitioner og anvendelsesområde« og indeholder tre bestemmelser.

7. I henhold til artikel 1 er konventionens formål:

5. Konventionens to grundelementer er:

— en liste over lovgivningsmæssige, administrative og andre foranstaltninger, som de kontraherende parter skal vedtage for at skabe og fastholde et højt nukleart sikkerhedsniveau (artikel 4 og artikel 6-19)

— en såkaldt »peer review«-mekanisme, som dels forpligter de enkelte kontraherende parter til at forelægge en rapport om de foranstaltninger, de har truffet for at opfylde deres forpligtelser (artikel 5), dels indebærer, at parterne skal mødes for at behandle de rapporter, som de andre parter har forelagt (artikel 20-28).

»i) at skabe og fastholde et højt nukleart sikkerhedsniveau i hele verden ved at udbygge de nationale ordninger og det internationale samarbejde, herunder også relevant sikkerhedsorienteret teknisk samarbejde

ii) at skabe og fastholde en effektiv beskyttelse mod strålingsfare på alle nukleare anlæg for at beskytte enkeltpersoner, samfund og miljø mod de skadelige virkninger af ioniserende stråling fra sådanne anlæg

iii) at forhindre strålingsulykker og afhjælpe følgerne af dem, hvis de indtræffer.«

8. I artikel 2, nr. i), defineres et »nukleart anlæg« som »et landbaseret, civilt kernekraftværk, [...] herunder også de anlæg til oplagring, håndtering og behandling af radioaktive materialer, der befinder sig på samme sted som kernekraftværket og er direkte knyttet til dets drift«.

9. I henhold til artikel 3 »gælder [konventionen] nukleare anlægs sikkerhed«.

10. Kapitel 2, der har overskriften »Forpligtelser«, er inddelt i fire afsnit.

11. Afsnit a), »Almindelige bestemmelser« (artikel 4-6), indeholder to relevante bestemmelser. I henhold til artikel 4 (»Gennemførelsesforanstaltninger«) træffer de kontraherende parter alle lovgivningsmæssige, administrative eller andre foranstaltninger, som er nødvendige for, at de kan opfylde deres forpligtelser i henhold til konventionen. Artikel 5 (»Rapportafleggelse«) forpligter de kontraherende parter til, før hvert rapportbehandlingsmøde, at forelægge en rapport om de foranstaltninger, de har truffet for at opfylde deres forpligtelser i henhold til konventionen.

12. I afsnit b), »Lovgivning« (artikel 7-9), er kun artikel 7 (»De lovgivningsmæssige

rammer«) relevant for denne sag. I henhold til artikel 7, stk. 1, skal de kontraherende parter indføre en lovgivning for nukleare anlægs sikkerhed. I henhold til artikel 7, stk. 2, skal denne lovgivning blandt andet indeholde bestemmelser om nationale sikkerhedsforskrifter, en godkendelsesordning for nukleare anlæg, en inspektions- og vurderingsordning og håndhævelse af bestemmelser og vilkår for godkendelse.

13. Afsnit c), »Almindelige sikkerhedshensyn« (artikel 10-16), indeholder tre relevante bestemmelser.

14. I henhold til artikel 14 (»Sikkerhedsvurdering og sikkerhedskontrol«) skal de kontraherende parter sikre, at der foretages sikkerhedsvurderinger og sikkerhedskontrol af nukleare anlæg.

15. Ifølge artikel 15 (»Strålingsbeskyttelse«) skal de kontraherende parter sikre, at de ansattes og offentlighedens udsættelse for stråling fra et nukleart anlæg holdes på

så lavt et niveau, som det er praktisk muligt, og at ingen enkeltpersoner udsættes for strålingsdoser, der overskrider de nationale dosisgrænser.

tabel, og for samråd med kontraherende parter i nærheden af et planlagt nukleart anlæg.

16. I henhold til artikel 16 (»Katastrofeberedskab«) skal de kontraherende parter sikre, at der for nukleare anlæg findes afprøvede beredskabsplaner, at der stilles tilstrækkelige oplysninger til rådighed til planlægning af et katastrofeberedskab, og at kontraherende parter, der ikke har nukleare anlæg på deres territorium, men kan blive berørt af strålingsulykker på nukleare anlæg, udarbejder og afprøver beredskabsplaner.

19. Ifølge artikel 18 (»Udformning og opførelse«) skal de kontraherende parter sikre, at der ved udformning og opførelse af et nukleart anlæg ved hjælp af pålidelige metoder på flere planer sørges for beskyttelse mod udslip af radioaktive materialer, at den anvendte teknologi bygger på erfaring, forsøg eller analyse, og at udformningen tillader pålidelig, stabil og problemfri drift.

17. Endelig er alle tre bestemmelser i afsnit d), »Anlæggenes sikkerhed« (artikel 17-19), relevante.

18. I henhold til artikel 17 (»Placering«) skal de kontraherende parter sikre, at der findes procedurer for vurdering af alle lokalitetsbestemte forhold, der kan påvirke et planlagt nukleart anlægs sikkerhed, for vurdering af et planlagt nukleart anlægs mulige indflydelse, for nyvurdering af alle de relevante forhold for at sikre, at det nukleare anlægs sikkerhed stadig er accep-

20. I henhold til artikel 19 (»Drift«) skal de kontraherende parter sikre, at den oprindelige tilladelse til drift af et nukleart anlæg bygger på en sikkerhedsanalyse og et indkøringsprogram, at driftsbegrænsninger og driftsbetingelser fastsættes og ændres, at drift, vedligeholdelse, inspektion og afprøvning af nukleare anlæg sker efter fastlagte procedurer, at der indføres procedurer for behandling af driftsforstyrrelser og ulykker, at nukleare anlæg kan få den nødvendige tekniske bistand på alle sikkerhedsområder, at hændelser, som berører sikkerheden, indberettes, at der udarbejdes programmer for indsamling og analyse af driftserfaringer og at nukleare anlægs drift kun medfører det mindst mulige radioaktive affald.

III — Fællesskabets deltagelse i konventionen

1. Bestemmelser i Euratom-traktaten om internationale aftaler

21. I henhold til Euratom-traktatens artikel 101, stk. 1, kan Fællesskabet »[i]nden for rammerne af sin kompetence [...] indgå aftaler eller overenskomster med et tredjeland, en international organisation eller en statsborger fra et tredjeland«.

22. I henhold til traktatens artikel 101, stk. 2, gælder det almindeligvis for forhandlingerne om disse aftaler (vedrørende undtagelser herfra, jf. artiklens stk. 3), at de

— føres af Kommissionen i overensstemmelse med Rådets direktiver og

— indgås af Kommissionen med Rådets godkendelse, der gives med kvalificeret flertal.

23. I henhold til traktatens artikel 102 kan de aftaler eller overenskomster, i hvilke foruden Fællesskabet også en eller flere medlemsstater er parter, først træde i kraft, efter at alle de interesserede medlemsstater har tilkendegivet over for Kommissionen, at de pågældende aftaler eller overenskomster er gjort anvendelige i overensstemmelse med deres respektive nationale lovgivning.

2. Forhandlingerne om Fællesskabets deltagelse i konventionen om nuklear sikkerhed og bestemmelserne om dets deltagelse

24. Den 28. september 1993 forelagde Kommissionen Rådet et forslag til Rådets afgørelse om vedtagelse af direktiver for Kommissionens forhandling af en international konvention om nuklear sikkerhed. Kommissionen anmodede i forslaget om Rådets bemyndigelse til at forhandle konventionen på Fællesskabets vegne.

25. Rådet gav ikke denne bemyndigelse. I stedet indtog det den holdning, at formandskabet under forhandlingerne skulle anmode om, at der i udkastet til konventionen indgik en bestemmelse, som gav »regionale organisationer med integrations- eller andre formål« mulighed for at

underskrive eller tiltræde konventionen. Konventionen indeholder derfor i artikel 30, stk. 4, bestemmelser, der giver regionale organisationer mulighed for at underskrive eller tiltræde konventionen.

ver, hvilke af konventionens artikler den omfattes af, og hvilken kompetence den har på det område, disse artikler gælder.

26. Konventionens artikel 30, stk. 4, bestemmer:

iv) En sådan organisation har ingen stemmer ud over dem, der tildeles dens medlemsstater.«

»i) Denne konvention kan underskrives eller tiltrædes af regionale organisationer med integrations- eller andre formål, hvis disse organisationer består af selvstændige stater og har kompetence til at forhandle, indgå og anvende internationale aftaler på de områder, konventionen omfatter.

3. Kommissionens forslag til den anfægtede rådsafgørelse

ii) Inden for deres kompetenceområde udøver og opfylder sådanne organisationer på egne vegne de rettigheder og forpligtelser, som konventionen giver kontraherende stater.

27. Den 8. september 1994 forelagde Kommissionen et dokument med titlen »Forslag til Rådets afgørelse om godkendelse af Det Europæiske Atomenergifællesskabs indgåelse af konventionen om nuklear sikkerhed«⁴. I dette dokument indgik blandt andet:

iii) Når en sådan organisation bliver part i konventionen, sender den depositaren (jf. artikel 34), en erklæring, som opregner dens medlemsstater, og angir

— et forslag til Rådets afgørelse om godkendelse af Kommissionens indgåelse af konventionen i henhold til proceduren i traktatens artikel 101, stk. 2

4 — KOM(94) 362 endelig udg.

- en erklæring fra Fællesskabet i overensstemmelse med konventionens artikel 30, stk. 4, nr. iii). af mere specifik lovgivning på det område, der omfattes af konventionen.

28. Den pågældende erklæring havde følgende ordlyd:

»Følgende stater er for øjeblikket medlemmer af Det Europæiske Atomenergifællesskab: Belgien, Danmark, [...]

Fællesskabet erklærer, at følgende artikler i konventionen finder anvendelse på det: artikel 1-5, artikel 7, artikel 14-35.

Fællesskabet har kompetence på de områder, der er omfattet af artikel 1-5, artikel 7 og artikel 14-19, som fastlagt i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab og i fællesskabslovgivningen angivet i nedenstående liste.

Fællesskabet vil muligvis i fremtiden påtage sig yderligere forpligtelser med vedtagelsen

Liste over fællesskabslovgivning

[...]«

29. Den liste over fællesskabslovgivning, som omtales i erklæringens stk. 3, og som er knyttet som bilag til erklæringen, indeholder 15 retsakter (direktiver, forordninger, beslutninger og afgørelser), som er vedtaget af enten Rådet eller Kommissionen, og som vedrører spørgsmål med relation til beskyttelse mod ioniserende stråling.

4. Den anfægtede rådsafgørelse

30. Den 7. december 1998 — over fire år efter Kommissionens forslag — vedtog Rådet enstemmigt den afgørelse om godkendelse af Fællesskabets indgåelse af konventionen, som Kommissionen har anfægtet i den foreliggende sag.

31. I betragtningerne til afgørelsen fastslår Rådet, at »de medlemsstater, hvor de nukleare anlæg er placeret, har kompetence med hensyn til deres udformning, opførelse og drift«, og at Fællesskabets tiltrædelse af konventionen bør godkendes »i betragtning af de relevante opgaver, som overdrages Fællesskabet ved traktatens andet afsnit, kapitel III, »Sundhedsbeskyttelse«.

32. Den eneste artikel i afgørelsens dispositive del bestemmer:

»1. Det Europæiske Atomenergifællesskabs tiltrædelse af konventionen om nuklear sikkerhed godkendes.

2. Det Europæiske Atomenergifællesskabs erklæring i henhold til bestemmelserne i artikel 30, stk. 4, nr. iii), i konventionen om nuklear sikkerhed er knyttet som bilag til denne afgørelse.«

33. Den pågældende erklæring har følgende ordlyd:

»Følgende stater er for øjeblikket medlem af Det Europæiske Atomenergifællesskab:

Kongeriget Belgien, Kongeriget Danmark, [...]

Fællesskabet erklærer, at konventionens artikel 15 og artikel 16, stk. 2, finder anvendelse på Fællesskabet. Artikel 1 til 5, artikel 7, stk. 1, artikel 14, nr. ii), og artikel 20 til 35 finder ligeledes anvendelse på Fællesskabet, men kun i det omfang områderne i artikel 15 og artikel 16, stk. 2, er berørte.

Fællesskabet har kompetence, som det deler med ovennævnte medlemsstater, på de områder, der er omfattet af konventionens artikel 15 og artikel 16, stk. 2, som fastlagt i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab i artikel 2, litra b), og de relevante artikler i andet afsnit, kapitel III, med overskriften »Sundhedsbeskyttelse«.

5. Udviklingen efter anlæggelsen af nærværende sag

34. Kommissionen indleverede stævningen den 8. februar 1999. Ved afgørelse af 16. november 1999, offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*, beslut-

tede Kommissionen på Fællesskabets vegne at godkende indgåelsen af konventionen⁵. Knyttet til afgørelsen var både konventionen og Fællesskabets erklæring i henhold til konventionens artikel 30, stk. 4, nr. iii), som indeholdt i bilaget til Rådets afgørelse af 7. december 1998.

35. Den 31. januar 2000 deponerede Kommissionen tiltrædelsesinstrumentet hos IAEA's generaldirektør, idet den samtidig fremsendte erklæringen i henhold til konventionens artikel 30, stk. 4, nr. iii), som indeholdt i bilagene til hhv. Rådets afgørelse af 7. december 1998 og Kommissionens afgørelse af 16. november 1999⁶.

36. Den 30. april 2000 trådte konventionen i kraft for Fællesskabet i henhold til konventionens artikel 31, stk. 2.

IV — Euratom-traktatens bestemmelser om »Sundhedsbeskyttelse«

37. I henhold til præamblen til Euratom-traktaten havde medlemsstaterne dels »sat

sig for at skabe betingelserne for udviklingen af en stærk kerneenergiindustri«, samtidig med at de dog tilstræbte, »at der gennemføres sådanne beskyttelsesforanstaltninger, der vil fjerne farerne for deres befolkningers liv og sundhed«.

38. I henhold til traktatens artikel 2, litra b), skal Fællesskabet »indføre ensartede sikkerhedsnormer til beskyttelse af befolkningens og arbejdstagernes sundhed og overvåge deres anvendelse«.

39. Denne opgave er beskrevet mere detaljeret i andet afsnit, kapitel III (traktatens artikel 30-39), som har overskriften »Sundhedsbeskyttelse«.

1. Opstilling af »grundlæggende normer«

40. Traktatens artikel 30 bestemmer følgende:

»I Fællesskabet indføres grundlæggende normer til beskyttelse af befolkningens og arbejdstagernes sundhed mod de farer, som er forbundet med ioniserende stråling.

⁵ — EFT L 318, s. 20.

⁶ — Oplysninger om ratificeringssituationen kan ses på IAEA's websted på adressen www.iaea.org.

Ved grundlæggende normer forstås:

»revideres« eller »kompletteres« efter den i artikel 31 angivne fremgangsmåde.

a) de maksimale doser, der kan tillades med fornøden sikkerhed

b) den maksimalt tilladelige bestråling og kontaminering

c) de fundamentale principper for lægekontrol med arbejdstagerne.«

41. I henhold til proceduren i traktatens artikel 31 »udarbejdes« de grundlæggende normer af Kommissionen, efter indstilling fra en gruppe af videnskabelige eksperter — især eksperter på området for offentlig sundhed — fra medlemsstaterne. Der indhentes udtalelse fra Det Økonomiske og Sociale Udvalg, ligesom Parlamentet skal høres. Efter høring af Europa-Parlamentet »vedtages« de grundlæggende normer af Rådet med kvalificeret flertal.

42. I henhold til artikel 32 kan de grundlæggende normer efter anmodning fra Kommissionen eller fra en medlemsstat

43. I henhold til traktatens artikel 30, 31 og 218 indførte Fællesskabet grundlæggende normer for første gang i 1959 via »direktiver af 2. februar 1959 om fastsættelse af grundlæggende normer til beskyttelse af befolkningens og arbejdstagernes sundhed mod de farer, som er forbundet med ioniserende stråling«⁷. Direktiverne blev på grundlag af traktatens artikel 31 og 32 revideret i 1962 ved direktiv af 5. marts 1962⁸, i 1966 ved Rådets direktiv 66/45/Euratom⁹, i 1976 ved Rådets direktiv 76/579/Euratom¹⁰, i 1979 ved Rådets direktiv 79/343/Euratom¹¹, i 1980 ved Rådets direktiv 80/836/Euratom¹² og i 1984 ved Rådets direktiv 84/467/Euratom¹³.

7 — EFT 1959-1962 I, s. 7.

8 — Euratom-Rådet: Direktiv om ændring af bilag 1 og 3 i direktiver til fastsættelse af grundlæggende normer til beskyttelse af befolkningens og arbejdstagernes sundhed mod de farer, der er forbundet med ioniserende stråling, EFT 1959-1962 I, s. 202.

9 — Direktiv af 27.10.1966 om ændring af direktiver om fastsættelse af grundlæggende normer til beskyttelse af befolkningens og arbejdstagernes sundhed mod de farer, som er forbundet med ioniserende stråling, EFT 1965-1966 I, s. 231.

10 — Direktiv af 1.6.1976 om fastsættelse af reviderede grundlæggende normer til beskyttelse af befolkningens og arbejdstagernes sundhed mod de farer, der er forbundet med ioniserende stråling, EFT L 187, s. 1.

11 — Direktiv af 27.3.1979 om ændring af direktiv 76/579, EFT L 83, s. 18.

12 — Direktiv af 15.7.1980 om ændring af direktiverne om fastsættelse af grundlæggende normer til beskyttelse af befolkningens og arbejdstagernes sundhed mod de farer, der er forbundet med ioniserende stråling, EFT L 246, s. 1.

13 — Direktiv af 3.9.1984 om ændring af direktiv 80/836, EFT L 265, s. 4.

44. I 1996 blev de reviderede direktiver om grundlæggende normer erstattet af Rådets direktiv 96/29/Euratom af 13. maj 1996 om fastsættelse af grundlæggende sikkerhedsnormer til beskyttelse af befolkningens og arbejdstagernes sundhed mod de farer, som er forbundet med ioniserende stråling (herefter »direktivet om grundlæggende normer«)¹⁴, som erstatter og ophæver de tidligere gældende bestemmelser med virkning fra den 13. maj 2000¹⁵.

2. Overholdelse af de grundlæggende normer, kontrol og Kommissionens beføjelser

45. I henhold til traktatens artikel 33 skal medlemsstaterne vedtage de love og administrative bestemmelser, der er egnede til at sikre overholdelsen af de fastlagte grundlæggende normer. Kommissionen afgiver alle henstillinger med henblik på harmonisering af de gældende bestemmelser i medlemsstaterne. Med henblik herpå skal medlemsstaterne meddele Kommissionen relevante forslag til bestemmelser.

46. Ifølge traktatens artikel 35 og 36 skal medlemsstaterne »oprette[...] de nødvendige anlæg til gennemførelse af en permanent kontrol med radioaktivitetsmængden i atmosfæren, i vand og i jord, samt til

gennemførelse af kontrol med overholdelsen af de grundlæggende normer«. Resultaterne af denne kontrol meddeles Kommissionen, for at den kan være løbende underrettet om den mængde af radioaktivitet, som befolkningen er udsat for. Kommissionen har adgang til de nationale kontrolanlæg og kan føre tilsyn med deres funktion og effektivitet¹⁶.

47. I henhold til traktatens artikel 38, stk. 1, kan Kommissionen rette henstillinger til medlemsstaterne vedrørende radioaktivitetsmængden i atmosfæren, i vand og i jord. Ifølge traktatens artikel 38, stk. 2 og 3, kan Kommissionen i påtrængende tilfælde udstede et direktiv, i hvilket den pålægger den pågældende medlemsstat, inden for en af Kommissionen fastsat frist, at træffe alle nødvendige forholdsregler for at undgå en overskridelse af de grundlæggende normer og for at sikre forskrifternes overholdelse. Hvis den pågældende stat ikke efterkommer Kommissionens direktiv, kan denne eller enhver anden medlemsstat øjeblikkeligt indbringe sagen for Domstolen.

14 — EFT L 159, s. 1. Jf. desuden Kommissionens meddelelse om gennemførelsen af Rådets direktiv 96/29/Euratom om indførelse af grundlæggende sikkerhedsnormer til beskyttelse af befolkningens og arbejdstagernes sundhed mod de farer, som er forbundet med ioniserende stråling, EFT 1998 C 133, s. 3.

15 — Artikel 36 i direktivet om grundlæggende normer.

16 — Jf. Kommissionens henstilling 2000/473/Euratom af 8.6.2000 om anvendelse af Euratom-traktatens artikel 36 vedrørende overvågning af radioaktivitetsniveauerne i miljøet med henblik på at vurdere bestrålingen af befolkningen som helhed, EFT L 191, s. 37.

3. Bestemmelser om farlige eksperimenter og planer om bortskaffelse af radioaktivt spild

V — Formaliteten

48. Ifølge traktatens artikel 34 skal enhver medlemsstat, på hvis område »farlige eksperimenter« skal finde sted, træffe yderligere bestemmelser om beskyttelse af sundheden, hvorom den forinden indhenter Kommissionens udtalelse. Kommissionens samtykke kræves, såfremt virkningerne af disse eksperimenter kan antages at ville berøre de andre medlemsstaters områder¹⁷.

50. Rådet har den 12. oktober 1999 påstået sagen afvist. Domstolen har ved afgørelse af 8. februar 2000 henskudt dette formalitetsspørgsmål til afgørelse ved den endelige dom.

51. Rådet har fremført tre anbringender til støtte for sin påstand om, at Kommissionens søgsmål bør afvises:

1) Søgsmålet er uden genstand.

49. I henhold til traktatens artikel 37 skal hver medlemsstat forsyne Kommissionen med alle almindelige oplysninger vedrørende planer om bortskaffelse af radioaktivt spild i enhver form, for at det derved kan afgøres, om iværksættelsen af denne plan kan antages at medføre en radioaktiv kontaminering af en anden medlemsstats vande, jord eller luftrum. Kommissionen afgiver sin udtalelse inden for en frist på seks måneder¹⁸.

2) Søgsmålet er anlagt til prøvelse af en del af afgørelsen, som ikke kan udskilles fra den øvrige del af afgørelsen, og Kommissionen har ikke nedlagt påstand om annullation af afgørelsen i sin helhed.

17 — Jf. angående en sag, der vedrører artikel 34, kendelse afsagt af Rettens præsident den 22.12.1995, sag T-219/95 R, Danielsson m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 3051.

18 — Jf. angående en sag, der vedrører artikel 37, dom af 22.9.1988, sag 187/87, Saarland m.fl., Sml. s. 5013. Jf. desuden Kommissionens henstilling 1999/829/Euratom af 6.12.1999 om anvendelse af Euratom-traktatens artikel 37, EFT L 324, s. 23.

3) Kommissionen søger i realiteten at opnå en udtalelse om omfanget af Fællesskabets beføjelser.

52. Inden jeg gennemgår disse anbringender, vil det være nyttigt¹⁹ at tage stilling til, om Kommissionens søgsmål vedrører en retsakt, hvis lovlighed kan prøves, jf. traktatens artikel 146, og om den omstændighed, at konventionen blev tiltrådt, efter at nærværende sag var anlagt, er af betydning for, om sagen kan antages til realitetsbehandling.

1. Spørgsmålet, om retsaktens lovlighed kan prøves

53. I henhold til traktatens artikel 146 prøver Domstolen lovligheden af »retsakter udstedt af Rådet [...] bortset fra henstillinger og udtalelser«. Euratom-traktatens artikel 146 er i den henseende identisk med artikel 230 EF²⁰ og skal fortolkes analogt med denne bestemmelse²¹. Det bør derfor fastslås, om sagen er anlagt til prøvelse af en retsakt, der er bestemt til at afføde retsvirkninger²².

54. Kommissionen har nedlagt påstand om annullation af det sidste stykke i den erklæring, der er knyttet som bilag til Rådets afgørelse af 7. december 1998 om godkendelse af Det Europæiske Atomener-

gifællesskabs indgåelse af konventionen om nuklear sikkerhed²³. I denne afgørelse er godkendelsen af indgåelsen af konventionen og henvisningen til den hertil knyttede erklæring indeholdt i »en eneste« artikel. Det skal også bemærkes, at denne »eneste« artikel angiver de to bestemmelser side om side og ligestiller dem. Det var således hensigten, at den pågældende erklæring skulle være en integrerende del af Rådets afgørelse af 7. december 1998. Denne fortolkning er i overensstemmelse med normal fællesskabsretlig praksis, hvorefter bilag eller protokoller, der knyttes som bilag til en given retsakt, udgør en integrerende del heraf og har samme retlige karakter²⁴.

55. I henhold til traktatens artikel 101, stk. 2, skal Fællesskabets internationale aftaler og overenskomster med tredjelande eller internationale organisationer »indgås af Kommissionen med Rådets godkendelse«. På internationalt plan er det således Kommissionen, der skal afgive Fællesskabets samtykke til, at det er bundet af en aftale eller overenskomst. Internt kan imidlertid hverken Rådet eller Kommissionen alene træffe beslutning om indgåelse af en given international aftale eller overenskomst. Kommissionen skal have Rådets godkendelse, og Rådet har ikke mulighed for at pålægge Kommissionen at indgå en aftale eller overenskomst mod dennes vilje. Afgørelsen af 7. december 1998 var derfor et nødvendigt (men ikke i sig selv tilstræk-

19 — Domstolen kan i henhold til procesreglementets artikel 92, stk. 2, af egen drift efterprøve, om sagen skal afvises.

20 — Dom af 22.5.1990, sag C-70/88, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 2041, præmis 12.

21 — Jf. vedrørende en fortolkning ved analogi kendelsen i sagen Danielsson m.fl. mod Kommissionen, nævnt i fodnote 17, præmis 64 ff.

22 — Dom af 31.3.1971, sag 22/70, Kommissionen mod Rådet, Sml. 1971, s. 41, org.ref.: Rec. s. 263, præmis 42.

23 — Jf. punkt 1.

24 — Jf. f.eks. artikel 311 EF.

keligt) led i en intern proces, hvorved Rådet og Kommissionen i fællesskab besluttede, at Fællesskabet skulle være kontraherende part i konventionen.

56. I henhold til Domstolens praksis, som anlægger et vidt syn med hensyn til, hvilke kategorier af retsakter som kan gøres til genstand for søgsmål²⁵, er der ingen tvivl om, at godkendelsen af indgåelsen af konventionen isoleret betraget (stk. 1 i den eneste artikel i afgørelsen af 7.12.1998), er en anfægtelig retsakt, eftersom den i absolute vendinger udtrykker Rådets samtykke til Fællesskabets indgåelse af konventionen og således er bestemt til at være retligt bindende i relation til Rådets egne dispositioner og dets forhold til Kommissionen.

57. For så vidt angår den anfægtede erklæring bør det bemærkes, at Euratom-traktaten ikke indeholder bestemmelser, som udtrykkeligt fastsætter, om det er Kommissionen eller Rådet, der har kompetence til at fastlægge indholdet af en erklæring, som Fællesskabet skal afgive i forbindelse med ratificeringen af en international aftale eller overenskomst. I nærværende sag har begge institutioner tilsyneladende gjort krav på at have denne kompetence. Kommissionen fastslår i begrundelsen til forslaget af 8. september 1994, at Kommissionen »vil afgive en erklæring, knyttet som bilag«, og i den dispositive del af afgørelsen af

7. december 1998 fastslår Rådet, at »Det Europæiske Atomenergifællesskabs« erklæring er knyttet som bilag til afgørelsen. Da udarbejdelsen af en erklæring som denne er en meget vigtig del af processen, når Fællesskabet indgår en international aftale eller overenskomst, mener jeg, at den procedure, hvor der træffes beslutning om indholdet, også er underlagt traktatens artikel 101. Således var det hensigten, at den »interne« erklæring, der var knyttet til Rådets afgørelse af 7. december 1998, skulle pålægge Kommissionen at sende depositaren en »ekstern« erklæring med det indhold, som var foreskrevet af Rådet, og den var således også bestemt til at afføde retsvirkninger.

58. Selv om denne sag ikke direkte vedrører den »eksterne« erklæring, som Kommissionen afgav til depositaren, kan det måske være hensigtsmæssigt at tilføje, at den eksterne erklæring også skulle have og måtte antages at afføde retsvirkninger. I henhold til konventionens artikel 30, stk. 4, nr. ii), skal Fællesskabet inden for sit kompetenceområde opfylde sine forpligtelser i henhold til konventionen. Hensigten med den eksterne erklæring er således i en retligt bindende form over for de øvrige kontraherende parter at definere omfanget af Fællesskabets forpligtelser, hvilket den også gør. Jeg mener, at den retsvirkning, som den eksterne erklæring således har i international sammenhæng, bestyrker argumenterne om, at den anfægtede interne erklærings lovlighed kan prøves, eftersom den må have bestemt indholdet af den eksterne erklæring.

25 — Jf. f.eks. dommen af 31.3.1971 i sagen Kommissionen mod Rådet (fodnote 22) og dom af 19.3.1996, sag C-25/94, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 1469.

59. Endelig bør det nævnes, at den interne erklæring, der er knyttet til afgørelsen af 7. december 1998, ikke er en rent forberedende foranstaltning, som ikke kan prøves, i den betydning, hvori dette udtryk er anvendt i Domstolens praksis²⁶. Denne retspraksis er især gældende for beslutningsprocedurer, hvor én og samme institutions handling strækker sig over flere stadier²⁷. I en sådan situation kan den endelige retsakt anfægtes i en retssag, hvorunder lovligheden af de tidligere stadier kan anfægtes. I nærværende sag har flere institutioner deltaget i proceduren i henhold til traktatens artikel 101, og den retsakt, der prøves, var Rådets »sidste ord«. Hvis denne retsakt ikke skulle kunne prøves, ville Kommissionen slet ikke have noget retsmiddel.

60. Kommissionens søgsmål er følgelig anlagt til prøvelse af en retsakt, hvis lovlighed kan prøves, som omhandlet i traktatens artikel 146.

2. Virkningen af Fællesskabets efterfølgende indgåelse af konventionen

61. Lad mig minde om, at Kommissionen efter at have anlagt nærværende sag beslut-

tede at godkende Fællesskabets indgåelse af konventionen og deponerede et tiltrædelsesinstrument hos konventionens depositar. Ved begge lejligheder vedføjede Kommissionen en erklæring, der var enslydende med den erklæring, som var udarbejdet af Rådet, og som anfægtes i nærværende sag.

62. Man kunne indvende, at Kommissionen således ikke har nogen retlig interesse i at anlægge nærværende sag, eftersom den allerede har efterkommet den retsakt, som den påstår annulleret.

63. Andre ville måske rejse tvivl med hensyn til Kommissionens interesse i at anlægge denne sag ud fra den betragtning, at Fællesskabet internationalt set i mellemtiden er blevet part i konventionen på grundlag af en kompetenceerklæring, som er enslydende med den erklæring, der er genstand for dette søgsmål. En afgørelse fra Domstolen om annullation af det sidste stykke i den erklæring, der er knyttet som bilag til den interne rådsafgørelse, ville derfor komme »for sent« og ikke tjene noget egentligt formål.

64. Begge argumenter må forkastes. Traktatens artikel 146, stk. 1, giver Kommissionen ret til at anlægge annullationssøgsmål til prøvelse af enhver retsakt, uden at udøvelsen af denne er betinget af, at det godtgøres, at der er fornøden søgsmålsinteresse²⁸. Det bør også holdes for øje, at en af Kommissionens hovedopgaver i hen-

26 — Dom af 11.11.1981, sag 60/81, IBM mod Kommissionen, Sml. s. 2639, præmis 12.

27 — Jf. f.eks. den administrative procedure i sager vedrørende artikel 81 EF.

28 — Dom af 26.3.1987, sag 45/86, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 1493, præmis 3.

hold til traktatens artikel 124 er at sikre gennemførelsen af traktatens bestemmelser. Med henblik på udførelsen af denne opgave må Kommissionen have alle de midler til rådighed, som traktaten indeholder til sikring af nævnte ret²⁹.

65. Kommissionen har under alle omstændigheder en retlig interesse i at rejse sagen, da en (delvis) annullation af den anfægtede erklæring ville få reelle praktiske følger. Ganske vist ville en annullation kun berøre den erklæring, der er knyttet til den interne rådsafgørelse af 7. december 1998, og den erklæring, som Kommissionen sendte til konventionens depositar, ville således i første omgang ikke være berørt. Men, som både Kommissionen og Rådet fastslog under retsmødet, er intet i konventionen til hinder for, at Fællesskabet på et senere tidspunkt afgiver en ny eller ændret erklæring. Denne mulighed ligger i selve karakteren af de forpligtelser, som indgår i konventionens artikel 30, stk. 4, nr. iii). For eksempel kan man blive nødsaget til at ændre listen over medlemsstater, hvis der optages nye medlemsstater i Den Europæiske Union. Det samme gælder med hensyn til omfanget af Fællesskabets kompetence, hvis der med tiden sker en udvikling af denne kompetence. Såfremt erklæringen annulleres, må Rådet og Kommissionen naturligvis blive enige om en ny erklæring, som Kommissionen derefter skal sende til konventionens depositar.

²⁹ — Jf. generaladvokat Lenz' forslag til afgørelse i sag 45/86, Kommissionen mod Rådet, punkt 30.

3. Rådets første anbringende: Sagen er uden genstand

66. Det anfægtede sidste stykke i erklæringen, der er knyttet som bilag til Rådets afgørelse af 7. november 1998, bestemmer:

»Fællesskabet har kompetence, som det deler med ovennævnte medlemsstater, på de områder, der er omfattet af konventionens artikel 15 og artikel 16, stk. 2, som fastlagt i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab i artikel 2, litra b), og de relevante artikler i andet afsnit, kapitel III, med overskriften »Sundhedsbeskyttelse«.

67. Rådet har i sit skriftlige indlæg gjort gældende, at dette stykke kun fastslår ting, nemlig, at:

— Fællesskabet deler sin kompetence med medlemsstaterne.

— Den fælles kompetence udspringer af traktatens artikel 2, litra b), og de relevante artikler i traktatens andet afsnit, kapitel III.

68. Ifølge Rådet har Kommissionen hverken anfægtet karakteren af Fællesskabets kompetence (delt kompetence, ikke enekompetence) eller dens oprindelse (traktatens andet afsnit, kapitel III). Eftersom disse to oplysninger er de eneste i det anfægtede stykke, er Kommissionens sag uden genstand.

69. Kommissionen har gjort gældende, at det pågældende stykke indeholder endnu en oplysning, som er af afgørende betydning, nemlig at Fællesskabet kun har kompetence på de områder, der er omfattet af artikel 15 og artikel 16, stk. 2, men ikke på de områder, der er omfattet af andre af konventionens artikler.

70. Det skal bemærkes, at Kommissionen har påstået det sidste stykke annulleret med henvisning til, at det ikke heri er angivet, at Fællesskabet også har kompetence på de områder, der er omfattet af konventionens artikel 1-5, artikel 7 og artikel 14-19. Rådets første påstand om afvisning af sagen hænger således sammen med Kommissionens hovedanbringende og bør derfor behandles sammen med behandlingen af realiteten³⁰.

4. Rådets andet anbringende: påstanden om delvis annullation er anlagt til prøvelse af en del af afgørelsen, som ikke kan udskilles fra afgørelsen som helhed

71. Rådets anden påstand om afvisning af sagen er delt i to led. Rådet har i alt væsentligt gjort gældende, at:

— erklæringen som helhed ikke kan udskilles fra Rådets afgørelse om godkendelse af Fællesskabets indgåelse af konventionen

— erklæringens sidste stykke ikke kan udskilles fra dens andet stykke.

a) Spørgsmålet, om erklæringen kan anfægtes separat

72. I henhold til Rådet kan erklæringen ikke udskilles fra afgørelsen om godkendelse af indgåelsen af konventionen. Rådet ville ikke have godkendt afgørelsen om Fællesskabets indgåelse af konventionen uden en fuldstændig erklæring. Rådets afgørelse om godkendelse af Fællesskabets

30 — Jf. nedenfor, punkt 105.

indgåelse af konventionen ville derfor ikke kunne opretholdes, hvis erklæringen eller dele af den blev annulleret. Domstolen kan heller ikke selv annullere den, da dette ville være ultra petita.

73. En sagsøger kan i princippet anlægge sag med påstand om annullation af en del af en retsakt³¹. Spørgsmålet er derfor udelukkende, om søgsmålet eller den retsakt, det vedrører, har særlige kendetegn, som kan medføre, at Kommissionens påstand om delvis annullation må afvises.

74. Ganske vist afviste Domstolen i sagen Jamet mod Kommissionen³² en påstand om delvis annullation. I den sag var det imidlertid ikke muligt at udskille de anfægtede dele fra beslutningen som helhed. De dele af beslutningen, som blev påstået annulleret, var så centrale, at beslutningen uden disse ikke længere ville have retsvirkninger. I den foreliggende sag vil en delvis annullation af den erklæring, der er knyttet som bilag til Rådets afgørelse af 7. december 1998, ikke have de samme konsekvenser. Som nævnt ovenfor er afgørelsen om indgåelse af konventionen

bestemt til at afføde og må også antages at have affødt retsvirkninger³³.

75. Dommen i sagen Jamet mod Kommissionen bør sammenlignes med dommen i sagen Transocean Marine Paint mod Kommissionen³⁴ og dommen i sagen Frankrig m.fl. mod Kommissionen³⁵ vedrørende påstande om særskilt annullation af betingelser knyttet til beslutninger, som tilgodeså visse virksomheder. Det vanskelige i disse sager bestod i, at en annullation af de pågældende betingelser muligvis kunne påvirke selve beslutningens indhold. Domstolen fandt det imidlertid ikke problematisk at antage påstandene om annullation af kun betingelserne til realitetsbehandling. Derfor bør der i nærværende sag være endnu mindre tvivl, om søgsmålet kan antages til realitetsbehandling, eftersom der ikke er en sådan retlig forbindelse mellem erklæringen og afgørelsen om godkendelse af indgåelse af konventionen, at en annullation af erklæringen medfører annullation af afgørelsen. Selv om der muligvis har været en politisk forbindelse mellem de to dele, afhænger lovligheden af afgørelsen om godkendelse af Fællesskabets indgåelse af konventionen ikke af, at erklæringen er lovlig.

76. Erklæringen kan derfor udskilles fra afgørelsen om godkendelse og anfægtes særskilt.

31 — Jf. f.eks. dom af 13.9.2001, sag C-375/99, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 5983, af 12.7.2001, sag C-365/99, Portugal mod Kommissionen, Sml. I, s. 5645, af 23.10.1997, sag C-150/95, Portugal mod Kommissionen, Sml. I, s. 5863, og af 5.10.1994, sag C-280/93, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 4973.

32 — Dom af 28.6.1972, sag 37/71, Sml. 1972, s. 129, org.ref.: Rec. s. 483.

33 — Jf. punkt 56.

34 — Dom af 23.10.1974, sag 17/74, Sml. s. 1063.

35 — Dom af 31.3.1998, forenede sager C-68/94 og C-30/95, Sml. I, s. 1375.

b) Spørgsmålet, om det sidste stykke i erklæringen kan anfægtes særskilt

77. Rådet har gjort gældende, at den erklæring, der prøves, udgør en helhed, og at de to sidste stykker heri ikke kan udskilles eller behandles hver for sig. Dette argument bygger på den samme opfattelse af erklæringen som Rådets første anbringende. Af de ovenfor anførte årsager³⁶ bør denne påstand også behandles sammen med realiteten³⁷.

5. Rådets tredje anbringende: Søgsmålet er misbrug af annullationsproceduren, eftersom Domstolen i realiteten anmodes om en udtalelse om Fællesskabets beføjelser

78. Rådet har gjort gældende, at Kommissionen i virkeligheden ikke ønsker en annullation af den anfægtede del af erklæringen, men søger at få Domstolen til at udtale sig om omfanget af Fællesskabets kompetence i forbindelse med Fællesskabets indgåelse af konventionen. I modsætning til EF-traktaten (artikel 300, stk. 6, EF) indeholder Euratom-traktaten imidlertid ikke en generel mulighed for at anmode Domstolen om en udtalelse om en påtænkt international aftales forenelighed med traktaten og navnlig ikke, om Fællesskabet har kompetence til at indgå en sådan aftale. Ingen af de bestemmelser i Euratom-trak-

taten, hvorefter Domstolen kan anmodes om at afgive en udtalelse — Rådet har henvist til traktatens artikel 103, stk. 3, artikel 104, stk. 3, og artikel 105, stk. 2 — finder anvendelse i denne sag. Påstanden må derfor afvises, da den udgør misbrug af proceduren i traktatens artikel 146.

79. For det første kan jeg ikke se nogen konkrete tegn på, at Kommissionen har handlet i ond tro. Endvidere fastslog Domstolen i udtalelse 1/75, at kompetencen til at indgå en international aftale kan prøves ved proceduren med indhentning af udtalelse, annullationsproceduren eller den præjudicielle procedure³⁸. I en dom i sagen Frankrig mod Kommissionen fastslog Domstolen, at Fællesskabets institutioners udøvelse af deres beføjelser på det internationale område ikke må unddrages den domstolskontrol, som er foreskrevet i artikel [230 EF]³⁹. I en dom i sagen Grækenland mod Rådet understregede Domstolen »[n]ødvendigheden af en fuldstændig og sammenhængende legalitetskontrol«⁴⁰. Heraf følger, at muligheden for at anmode Domstolen om en udtalelse og muligheden for, at et annullationssøgsmål antages til realitetsbehandling, er spørgsmål, der er helt uafhængige af hinanden. Den kendsgerning, at Domstolen ikke kan anmodes om en udtalelse om en påtænkt aftale, svækker i hvert fald ikke argumenterne for, at søgsmål i henhold til traktatens artikel 146 kan antages til realitetsbehandling, men styrker dem.

38 — Udtalelse af 11.11.1975 afgivet i medfør af EØF-traktatens artikel 228, stk. 1, andet afsnit, Sml. s. 1361.

39 — Dom af 9.8.1994, sag C-327/91, Sml. I, s. 3641, præmis 16.

40 — Dom af 29.3.1990, sag C-62/88, Sml. I, s. 1527, præmis 8.

36 — Jf. punkt 70.

37 — Jf. nedenfor, punkt 106.

80. Rådets tredje anbringende bør som følge heraf også forkastes.

stater, og angiver, hvilke af konventionens artikler den omfattes af, og hvilken kompetence den har på det område, disse artikler gælder.«

VI — Realiteten

81. Kommissionen har nedlagt påstand om annullation af stk. 3 i den erklæring, der er knyttet som bilag til Rådets afgørelse af 7. december 1998, for så vidt som der heri, med hensyn til Fællesskabets kompetence, ikke er anført, at Fællesskabet har kompetence inden for de områder, der er omfattet af konventionens artikel 1-5, 7, 14, artikel 16, stk. 1 og 3, samt artikel 17-19. Kommissionens søgsmål støttes på en tilsidesættelse af traktaten og navnlig af artikel 2, litra b), bestemmelserne i andet afsnit, kapitel III (artikel 30-39), artikel 192 og den afledte fællesskabsret.

83. Denne bestemmelse skal fortolkes i overensstemmelse med de regler for fortolkning af traktater, der er udviklet i international sædvaneret og opstillet i Wienerkonventionen om traktatretten.

84. Det bør ligeledes påpeges, at i henhold til endnu et sædvaneret princip, der er fastlagt i artikel 24, stk. 4, i Wienerkonventionen om traktatretten⁴¹ fandt forpligtelserne i medfør af artikel 30, stk. 4, nr. iii), i konventionen om nuklear sikkerhed anvendelse på Fællesskabet inden den sidstnævnte konventions ikrafttræden.

1. Konventionens krav med hensyn til den anfægtede erklæring

82. Lad mig gøre opmærksom på, at konventionens artikel 30, stk. 4, nr. iii), fastsætter:

85. Det følger af ordlyden af artikel 30, stk. 4, nr. iii), for det første, at:

— Fællesskabet er forpligtet til at afgive (»sender den [...] en erklæring«) en

»Når en [regional] organisation bliver part i konventionen, sender den depositaren [...] en erklæring, som opregner dens medlems-

⁴¹ — »En traktats bestemmelser om [...] forhold, der nødvendigvis opstår inden traktatens ikrafttræden, finder anvendelse fra det tidspunkt, da dens tekst vedtages.«

- kompetenceerklæring, hvis det ønsker at blive part i konventionen, og
- en liste over de af konventionens artikler, »den omfattes af«
- det skal sende erklæringen samtidig med, at det deponerer sit tiltrædelsesinstrument (»Når [...] bliver part«).
- en udtalelse om, »hvilken kompetence den har på det område, disse artikler gælder«.

88. Det første af de tre krav bestrides ikke.

86. Såvel ordlyden som sammenhængen antyder, at erklæringen skal være både præcis og udtømmende. Dette kan især udledes af konventionens artikel 30, stk. 4, nr. ii): Hvis Fællesskabet skal udøve og opfylde de rettigheder og forpligtelser, som konventionen giver kontraherende stater, i alle spørgsmål, der ligger »inden for [dets] kompetenceområde«, kan det ikke »vælge og vrage« og nøjes med at erklære en del af sin kompetence.

89. Rådet har i sine skriftlige indlæg gjort gældende, at det er det andet krav, der forpligter Fællesskabet til at angive de områder i konventionen, hvor Fællesskabet har kompetence. Det tredje krav vedrører derfor kun spørgsmålet, om der er tale om en delt kompetence eller en enekompetence.

87. Endvidere følger det af ordlyden af artikel 30, stk. 4, nr. iii), at en regional organisation skal afgive en erklæring bestående af tre dele, nemlig:

- en liste over organisationens medlemsstater

90. Denne fortolkning er efter min opfattelse i strid med den almindelige betydning af de anvendte formuleringer. Det andet kravs rækkevidde præciseres af ordet »omfattes«, som betyder, at en bestemt artikel er af retlig betydning for en bestemt part. Der må sondres mellem det forholdsvis ubestemte udsagn om, at en part er omfattet af en artikel, og det langt mere specifikke udsagn om, at den pågældende part har kompetence (af lovgivningsmæssig, administrativ eller anden art) på det område, som artiklen gælder for. For eksempel

er definitionerne i konventionens artikel 2 af retlig betydning for alle kontraherende parter, hvorfor Fællesskabet også »omfattes« af dem. Det ville imidlertid ikke give mening at erklære, at Fællesskabet har kompetence på det område, der er omfattet af en artikel, som kun indeholder definitioner.

Et indlysende eksempel er de bestemmelser, der definerer konventionens formål (konventionens artikel 1), definitioner (artikel 2), anvendelsesområde (artikel 3) og ikrafttrædelse (artikel 31).

91. De artikler, som skal angives i henhold til det andet krav, omfatter derfor for det første de materielle forpligtelser i medfør af konventionen, som gælder for en regional organisation, og som kræver gennemførelse af foranstaltninger af lovgivningsmæssig, administrativ eller anden art inden for denne organisations interne retsorden (artikel 4 og artikel 6-9). En anden gruppe artikler, som regionale organisationer »omfattes« af, er de artikler, som fastsætter formelle og/eller proceduremæssige rettigheder og forpligtelser i forbindelse med konventionens forvaltning og effektivitet (f.eks. retten til at opsiges konventionen i medfør af artikel 33, stk. 1, og forpligtelsen til at deponere ratificeringsinstrumenter hos depositaren i medfør af artikel 30, stk. 5). Jeg vil i denne kategori også anbringe forpligtelsen til at aflægge rapport (artikel 5) samt de øvrige forpligtelser, som opstår i forbindelse med »peer review«-mekanismen (artikel 20-28). Endelig er der de generelle bestemmelser, der ikke i sig selv skaber rettigheder eller forpligtelser, men som skal tages i betragtning ved fortolkningen og gennemførelsen af konventionen.

92. Det tredje kravs betydning er vanskeligere at fastlægge. Udtrykket »hvilken kompetence«, som er anvendt i artikel 30, stk. 4, nr. iii), skal fortolkes i den sammenhæng, hvori det indgår, og på baggrund af sit indhold og formål.

93. Artikel 30, stk. 4, nr. ii), bestemmer, at »[i]nden for deres kompetenceområde udøver og opfylder sådanne organisationer på egne vegne de rettigheder og forpligtelser, som konventionen giver kontraherende stater«. Begrebet »kompetence« i artikel 30, stk. 4, nr. iii), skal således forstås som en regional organisations kompetence til at udøve og opfylde rettighederne og forpligtelserne i medfør af konventionen.

94. For så vidt angår udtrykket »hvilken kompetence« bør det erindres, at når regionale organisationer er parter i en international aftale, ønsker de øvrige kontraherende parter at vide, over for hvem de er forpligtet og kan gøre deres rettigheder

gældende⁴². Hovedformålet med kravet om, at det skal angives, »hvilken kompetence« en regional organisation har, er således at lade depositaren og de øvrige parter vide, inden for hvilke områder, der er omfattet af konventionen, den pågældende organisation har kompetence til at udføre forpligtelser og udøve rettigheder, som følger af konventionen. Det tredje krav i artikel 30, stk. 4, nr. iii), indebærer således, at en regional organisation skal angive alle de artikler i konventionen, som vedrører områder, hvor den har kompetence til at udøve og opfylde de rettigheder og forpligtelser, som konventionen giver de kontraherende parter.

med hensyn til hvilke en regional organisation har »kompetence«, nødvendigvis må være en undergruppe af de bestemmelser, som denne organisation »omfattes« af. Det er derfor muligt, at konventionens forfattere har villet indføre en beskyttelse mod manglende konsekvens i en regional organisations kompetenceerklæring. En anden forklaring kan være, at konventionens forfattere med et krav om både en liste over bestemmelser, som en regional organisation »omfattes« af, og en angivelse af, »hvilken kompetence« den har, har villet tvinge Fællesskabet til med særlig tydelighed og klarhed at offentliggøre sin temmelig begrænsede kompetence⁴³.

95. Endelig skal det påpeges, at forpligtelsen i artikel 30, stk. 4, nr. iii), til at angive, hvilken kompetence Fællesskabet har, kun vedrører »det område, disse artikler gælder«. Ordene »disse artikler« henviser tydeligvis til de artikler, som skal angives i henhold til det andet krav, og derfor til de artikler, som Fællesskabet »omfattes« af.

97. Under retsmødet medgav Rådet som svar på et spørgsmål fra Domstolen, at der må sondres mellem den gruppe af artikler i konventionen, som en regional organisation omfattes af (det andet krav) og den mere begrænsede gruppe af artikler om de områder, inden for hvilke en regional organisation har kompetence (det tredje krav).

96. Ved første øjekast kan det synes mærkværdigt at begrænse forpligtelsen til at oplyse, hvilken kompetence en organisation har, til en på forhånd fastsat gruppe af artikler i konventionen, som denne organisation »omfattes« af. Imidlertid følger det af ovenstående analyse af ordene »omfattes« og »kompetence«, at de bestemmelser,

98. Således forpligter det tredje krav i konventionens artikel 30, stk. 4, nr. iii), en regional organisation at angive de artik-

42 — Jf. Maurits J.F.M. Dolmans, *Problems of Mixed Agreements: Division of Powers within the EEC and the Rights of Third States*, Asser Institute, Haag 1985, s. 52.

43 — Jf. C. Lindemann, »Die Nukleare Sicherheitskonvention — Bestätigung deutschen und Fortschreibung internationalen Rechts?« i N. Pelzer (red.), *Nenes Atomenergie recht — Internationale und nationale Entwicklungen*, Nomos, Baden-Baden, 1995, s. 66. Forfatteren har tilsyneladende deltaget i forhandlingerne om konventionen.

ler i konventionen, som vedrører områder, inden for hvilke den har kompetence til at udøve de rettigheder eller opfylde de forpligtelser, der følger af disse bestemmelser.

2. Fortolkning af det anfægtede stk. 3 i erklæringen

99. Det anfægtede stk. 3 i erklæringen fastsætter:

»Fællesskabet har kompetence, som det deler med ovennævnte medlemsstater, på de områder, der er omfattet af konventionens artikel 15 og artikel 16, stk. 2, som fastlagt i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab i artikel 2, litra b), og de relevante artikler i andet afsnit, kapitel III, med overskriften »Sundhedsbeskyttelse«.

100. Det vil erindres, at parterne er uenige om, hvorvidt dette stykke indeholder en udtalelse om, at Fællesskabet kun har kompetence inden for de områder, som konventionens artikel 15 og artikel 16, stk. 2, gælder for.

101. Ordlyden af stk. 3 støtter Kommissionens synspunkt om, at det indeholder en sådan udtalelse. Det er mest naturligt at forstå stykket sådan, at det indeholder tre oplysninger, nemlig at »Fællesskabet har kompetence på de områder, der er omfattet af konventionens artikel 15 og artikel 16, stk. 2«, at Fællesskabet »deler« sin kompetence »med [...] medlemsstater[ne]«, og at kompetencen følger af »artikel 2, litra b), og de relevante artikler i andet afsnit, kapitel III«, i Euratom-traktaten. Hvis Rådet havde ønsket at afgive en mere begrænset erklæring, kunne det f.eks. have erklæret, at »Fællesskabets kompetence på de områder, der er omfattet af artikel 15 og artikel 16, stk. 2, deles med medlemsstaterne«.

102. Denne fortolkning af det omtvistede stykke bekræftes af en fortolkning af Rådets erklæring på baggrund af de krav, der er fastlagt i konventionens artikel 30, stk. 4, nr. iii). I overensstemmelse med ovenstående analyse af denne artikel er Fællesskabet i henhold til det tredje krav forpligtet til at angive, inden for hvilke bestemmelser i konventionen det har kompetence.

103. Følgelig bør stk. 3 i den omtvistede erklæring fortolkes således, at det blandt andet erklærer, at Fællesskabet kun har kompetence på de områder, der er omfattet

af konventionens artikel 15 og artikel 16, stk. 2.

3. Spørgsmålet om, hvorvidt en ufuldstændig erklæring om kompetence kan udgøre en tilsidesættelse af fællesskabsretten i henhold til traktatens artikel 146

104. Denne konklusion gør det muligt nu at afgøre de to uopklarede spørgsmål med hensyn til, om sagen kan antages til realitetsbehandling.

107. Kommissionen har i stævningen gjort gældende, at den pågældende erklæring udgør en tilsidesættelse af traktatens artikel 2, litra b), artikel 30-39 og artikel 192 samt af den afledte ret. Som svar på Domstolens spørgsmål har Kommissionen imidlertid udtalt, at en forpligtelse til at afgive en fuldstændig erklæring ikke kan udledes af Euratom-traktaten, men kun af konventionen. Ifølge Rådet rejser dette spørgsmålet, om en ufuldstændig erklæring kan udgøre en tilsidesættelse af traktaten som omhandlet i traktatens artikel 146.

105. For det første er Kommissionens søgsmål ikke helt uden genstand, eftersom det i stk. 3 faktisk erklæres, at Fællesskabet kun har kompetence på de områder, der er omtalt deri. Rådets første påstand om afvisning bør derfor ikke tages til følge.

108. I henhold til traktatens artikel 146 kan der anlægges annullationssøgsmål under påberåbelse af »overtrædelse af denne traktat eller af retsregler vedrørende dens gennemførelse«. Denne annullationsgrund omfatter overtrædelse af alle fællesskabsretlige bindende og overordnede bestemmelser.

106. For det andet er den oplysning, der er indeholdt i erklæringens stk. 3 (omfanget af Fællesskabets kompetence), retligt set forskellig fra oplysningen i stk. 2 (de artikler i konventionen, der finder anvendelse på Fællesskabet), og de to stykkers lovlighed kan prøves uafhængigt af hinanden. Kommissionens søgsmål er derfor anlagt til prøvelse af en del af erklæringen, som kan udskilles fra erklæringen som helhed. Det andet led af Rådets anden påstand om afvisning bør derfor også forkastes.

109. I henhold til Domstolens faste praksis udgør en aftale indgået af et af Fællesskaberne — som f.eks. konventionens artikel 30, stk. 4, nr. iii) — fra tidspunktet

for aftalens ikrafttrædelse en integrerende del af fællesskabsretten⁴⁴.

110. Den erklæring, som Kommissionen har anfægtet, er imidlertid ikke den »eksterne« erklæring, som er sendt til depositaren, men den erklæring, der er knyttet som bilag til Rådets »interne« godkendelse af Fællesskabets indgåelse af konventionen. Jeg mener dog, at selv en erklæring, der er udarbejdet med dette formål, må være ulovlig, hvis den er upræcis eller ufuldstændig. Det bør påpeges, at erklæringen var Rådets endelige stillingtagen og skulle danne grundlag for den eksterne erklæring, som i henhold til folkeretten ville være forpligtende for Fællesskabet. Hvis den ikke var korrekt, ville den være i strid med Euratom-traktaten, fordi den ikke er en korrekt redegørelse for Fællesskabets kompetence, således som denne følger af de nævnte artikler, og der er tale om en erklæring, der har retsvirkninger. Den ville også være en tilsidesættelse af konventionen, idet den ville forpligte Kommissionen (hvis den ønskede at indgå konventionen) til at afgive en upræcis erklæring, hvilket ville være en tilsidesættelse af Fællesskabets folkeretlige forpligtelser i henhold til konventionens artikel 30, stk. 4. Rådet ville herved tilsidesætte pligten til loyalt samarbejde mellem institutionerne og overtræde traktatens artikel 192, som i lighed med artikel 10 EF pålægger ikke kun medlemsstaterne, men også Fællesskabets institutioner, en sådan forpligtelse.

111. Begge parter har i denne forbindelse henvist til udtalelse 1/78, hvori Domstolen fastslog, at det »i denne henseende [...] over for de øvrige parter i aftalen eller overenskomsten ikke [er] nødvendigt at anføre, hvorledes kompetencen på dette område er fastsat og fordelt mellem Fællesskabet og medlemsstaterne, så meget desto mere som denne fordeling kan ændre sig i tidens løb. Det er tilstrækkeligt over for de øvrige kontraherende parter at anføre, at der på dette område foreligger en fordeling af kompetencen inden for Fællesskabet, hvorved denne fordelings nøjagtige karakter er et internt spørgsmål, som tredjestater ikke skal intervenere i«⁴⁵.

112. Denne udtalelse skal imidlertid ses i den sammenhæng, hvori den er afgivet. Udtalelse 1/78 blev afgivet på et tidspunkt, hvor den pågældende konvention stadig var under udarbejdelse. Parterne i forhandlingerne var på det tidspunkt endnu ikke nået til enighed om, hvilke bestemmelser der var nødvendige for at sætte en international organisation som Fællesskabet i stand til at deltage i konventionen⁴⁶. Kommissionen havde, formodentlig med henblik på de kommende forhandlinger om disse artikler, anmodet Domstolen om at fastslå, at den sædvanlige fremgangsmåde ved blandede aftaler skulle følges, dvs. at den interne fordeling af kompetencen mellem Fællesskabet og medlemsstaterne ikke skulle defineres hvad angår de berørte tredjeparter⁴⁷. Uanset ovennævnte udtalelse fra Domstolen krævede konventionen, som

44 — Dom af 30.4.1974, sag 181/73, Haegeman mod Belgien, Sml. s. 449, præmis 3, 4 og 5. Vedrørende anvendelsen af dette princip i et annullationssøgsmaal, se dom af 14.11.1989, sag 30/88, Grækenland mod Kommissionen, Sml. s. 3711, præmis 12-14.

45 — Udtalelse af 14.11.1978 i medfør af Euratom-traktatens artikel 103, Sml. s. 2151, præmis 35.

46 — Præmis 11.

47 — Sml. s. 2162.

blev undertegnet halvandet år efter, at Fællesskabet sendte depositaren en erklæring med angivelse af alle de artikler i konventionen, som det ikke var omfattet af.

konventionens artikel 30, stk. 4, nr. iii), og en ufuldstændig »intern« erklæring fra Rådet vil være i strid med Euratom-traktaten og — da dette kan medføre tilsidesættelse af konventionen — i strid med traktatens artikel 192.

113. Domstolens bemærkning i udtalelse 1/78 bør derfor opfattes som en klar godkendelse af Fællesskabernes praksis med så vidt muligt i forhandlingsfasen at undgå at tilkendegive fordelingen af kompetencen mellem Fællesskabet og dets medlemsstater over for tredjeparter. I betragtning af de betydelige retlige og politiske vanskeligheder, der er forbundet med udarbejdelsen af kompetenceerklæringer, bør denne praksis faktisk også godkendes, da den giver Fællesskaberne og deres medlemsstaterne mulighed for at fokusere på vigtigere anliggender som f.eks. aftalens materielle bestemmelser.

4. Parternes væsentligste argumenter vedrørende spørgsmålet, om erklæringens fuldstændighed

114. I denne sag er dette imidlertid »forsent«, og Fællesskabet kan ikke undgå at skulle afgive en erklæring om Fællesskabets og medlemsstaternes kompetence. I modsætning til situationen i udtalelse 1/78 har konventionens underskrivende parter (heriblandt medlemsstaterne) allerede besluttet at stille krav til Fællesskabet om at oplyse om den interne fordeling af kompetencen.

116. Kommissionen har for det første gjort gældende, at Fællesskabet har kompetence på de områder, der er omfattet af konventionens artikel 1-5, 7, 14, artikel 16, stk. 1 og 3, og artikel 17-19. Den er af den opfattelse, at kompetencen kan udledes af forskellige artikler i Euratom-traktaten, nemlig artikel 2, litra b), og artikel 30-32 (indførelse af grundlæggende normer), artikel 33 (henstillinger med henblik på at sikre en harmonisering af nationale bestemmelser), artikel 35 (tilsyn med nationale overvågningsfaciliteter), artikel 37 (udtalelser om planer om bortskaffelse af radioaktivt spild) og artikel 38 (henstillinger vedrørende radioaktivitetsmængden og vedrørende direktiver i påtrængende tilfælde). Den pågældende kompetence fremgår også af diverse bestemmelser i direktivet om grundlæggende normer, som er vedtaget på grundlag af traktatens artikel 31 og 32⁴⁸.

115. En ufuldstændig »ekstern« erklæring fra Fællesskabet vil derfor være i strid med

48 — Artikel 1, 2, artikel 4, stk. 1, litra a), artikel 6, 7, 9, 13, 38, 43, 44, 46, 47 og 50.

117. For det andet forfølger traktatens artikel 30 ff. og konventionens artikler ifølge Kommissionen grundlæggende det samme formål, nemlig beskyttelse af personer og miljø mod ioniserende stråling.

118. For det tredje er det Kommissionens opfattelse, at traktatens artikel 30 ff.'s anvendelsesområde dækker og går ud over konventionens anvendelsesområde, som kun vedrører nukleare anlægs sikkerhed (konventionens artikel 3). Dette skyldes, at traktaten gælder for beskyttelse mod ioniserende stråling, uanset hvilken strålingskilde der bliver tale om⁴⁹, og at begrebet »kilde, der udsender ioniserende stråling«, som er defineret i artikel 1 i direktivet om grundlæggende normer, udtrykkeligt omfatter anlæg.

119. Rådet har for det første gjort gældende, at en afgrænsning af kompetencen, hvad angår konventionens artikel 1-5, ikke er nødvendig.

120. For det andet omhandler de øvrige artikler i konventionen, som Kommissionen ønsker angivet i erklæringens liste (artikel 7, 14, artikel 16, stk. 1 og 3, og artikel 17-19), først og fremmest foranstaltninger vedrørende nukleare anlægs sikkerhed og hører derfor ikke under Fællesskabets kompetence. Traktatens artikel 30 ff. indeholder kun bestemmelser

om en ordning for strålebeskyttelse, som hovedsageligt består i at fastsætte »de maksimale doser, der kan tillades«, og »den maksimalt tilladelige bestråling og kontaminering« (traktatens artikel 30, stk. 2) og i at sikre, at bestemmelserne om disse maksimale doser og den maksimale bestråling overholdes [traktatens artikel 2, litra b)]. De anfægtede artikler i konventionen vedrører imidlertid direkte planlægningen, opførelsen og driften af nukleare anlæg og henhører derfor under medlemsstaternes enekompetence.

121. For det tredje kan Fællesskabets beføjelser ifølge Rådet ikke udledes af direktivet om grundlæggende normer, da dette direktiv i henhold til traktatens artikel 30, stk. 2, kun kan fastsætte grundlæggende normer for strålebeskyttelse og således »de maksimale doser, der kan tillades med fornøden sikkerhed« og »den maksimalt tilladelige bestråling og kontaminering«. Det følger desuden af artikel 2, stk. 1, i direktivet om grundlæggende normer, at dets anvendelsesområde er begrænset til »praksisser« og derfor ikke omfatter »anlæg«.

5. Generelle bemærkninger med hensyn til Euratoms beføjelser i henhold til traktatens artikel 30-39

122. For at kunne analysere det centrale spørgsmål i denne sag — Fællesskabets kompetence i nukleare sikkerhedsspørgs-

49 — Dommen i sagen Parlamentet mod Rådet, nævnt i fodnote 20, præmis 14.

mål — er det nødvendigt at undersøge dels den generelle udvikling inden for strålebeskyttelse og nuklear sikkerhed, dels betydningen og rækkevidden af begrebet »sundhedsbeskyttelse« i Euratom-traktaten.

125. Både lave og høje doser kan også forårsage tilfældigt forekommende virkninger (*stokastiske virkninger*), såsom leukæmi og arvelige sygdomme. Jo lavere dosis, desto mindre sandsynlighed er der for, at disse virkninger opstår. En eventuel virknings alvorsgrad er imidlertid uafhængig af dosen. Den kendsgerning, at disse virkninger kun er sandsynlige, gør det umuligt at sondre klart mellem »sikre« og »farlige« praksisser. Følgerne heraf er ud fra et sikkerhedssynspunkt, at strålingen skal holdes »så lavt, som det med rimelighed er muligt« (ALARA-princippet).

a) Strålebeskyttelse og nuklear sikkerhed

123. Hvad angår farerne ved ioniserende stråling for menneskers sundhed sonderer Den Internationale Kommission for Strålebeskyttelse (ICRP) mellem to typer af skadelige virkninger af stråling⁵⁰.

126. Traditionelt er der forskellige indfaldsvinkler til risiciene for ioniserende stråling.

124. Høje strålingsdoser vil påføre uundgåelige skadelige virkninger (*deterministiske virkninger*), hvis dosen overskrider en tærskelværdi. Eksempler på deterministiske virkninger er erytem og akut strålingssyndrom (strålesyge). Jo højere dosis, desto alvorligere virkninger. Den primære beskyttelsesmålsætning er her at forebygge høje strålingsdoser, som fremkommer på f.eks. stedet for større atomulykker.

127. På den ene side vedrører disciplinen strålebeskyttelse primært beskyttelse af menneskers sundhed mod udsættelse for ioniserende stråling eller radioaktivt materiale. Den domineres af folkesundhedseksperter og fokuserer på personer og hvilke stråledoser, de kan udsættes for. Strålebeskyttelse startede som en underdisciplin af medicinsk radiologi, fordi de stråledoser, som de første røntgenapparater gav, var så høje, at det berørte sundhedspersonale hurtigt blev ramt af deterministiske virkninger af strålingen. Senere blev området udvidet til beskyttelse mod ioniserende stråling fra alle slags strålekilder (f.eks.

50 — Se B. Lindell, H. Dunster, J. Valentin, *International Commission on Radiological Protection: History, Policies, Procedures*, på ICRP's websted, www.icrp.org.

kilder inden for atomenergisektoren, i sundhedsinstitutioner og forskningsanlæg). I 1950'erne antog strålebeskyttelseseksperter stadig, at udsættelse for stråling under bestemte dosisgrænser slet ikke ville have sundhedsskadelige virkninger. Siden 1977 har ICRP på baggrund af langtidsundersøgelser af de stokastiske virkninger af stråling anbefalet en kombination af dosisgrænser og ALARA-princippet.

128. På den anden side er der disciplinen »sikkerhed« (vedrørende atomanlæg og atomtransport osv.), som i modsætning til disciplinen strålebeskyttelse hovedsagelig beskæftiger sig med strålingskilders teknologiske sikkerhed og navnlig metoder til at forebygge ulykker og afbøde virkningerne af ulykker, hvis de indtræffer. Der er mange typer strålekilder, og sikkerhed kan derfor betegnes som sikkerhed vedrørende nukleare anlæg, sikkerhed vedrørende radioaktivt spild og transportsikkerhed. Sikkerhedsområdet domineres af fysikere og ingeniører. Denne disciplin er orienteret mod kilderne og søger at opretholde fuld teknologisk kontrol over alle kilder.

129. Naturligvis er der en tæt forbindelse mellem strålebeskyttelse og kildesikkerhed: Hvis strålebeskyttelsen skal have en praktisk virkning, skal den i det mindste forsøge at identificere den kilde, som frembringer den pågældende stråling. På den anden side

skal sikkerhedsordninger forbundet med en given kilde garantere, at doserne under alle driftsforhold holdes under de fastsatte grænser og så lavt som rimeligt muligt. Der er desuden tegn på, at grænserne mellem de to discipliner er ved at blive mindre markante.

130. Således fastsætter ECRP's nugældende officielle strålebeskyttelsessystem⁵¹, som dannede grundlag for den seneste reform af Fællesskabets grundlæggende sikkerhedsnormer, bestemmelser om »optimering« af »praksisser«, der øger bestrålingen, og »interventioner«, der mindsker bestråling fra eksisterende kilder. Den indeholder desuden principper om »kilde-relaterede dosisbindinger«, »potentielt bestråling« og »forebyggelse af ulykker«. Alle disse principper har det til fælles, at de vedrører kontrol over kilder til skadelig stråling i langt større udstrækning, end man kan gøre med dosisgrænser alene.

131. Der er samtidig en tendens hos Det Internationale Atomenergiagentur til at anvende en integreret indfaldsvinkel til »nuklear sikkerhed«, som kombinerer tekniske sikkerhedsaspekter med strålebeskyttelsesaspekter⁵². Ifølge IAEA's nuværende filosofi »suppleres det overordnede atom-sikkerhedsmål, at beskytte personer, samfund og miljø mod skader ved i nukleare

51 — ICRP's henstilling nr. 60.

52 — Vedrørende det følgende, se IAEA's websted på adressen www.iaea.org.

anlæg, at oprette og opretholde et effektivt forsvar mod strålingsrisici«, af en »strålebeskyttelsesmålsætning« og en »målsætning vedrørende teknisk sikkerhed«. De tre vigtigste publikationer fra IAEA inden for organisationens sikkerhedsstandardprogram (»sikkerhedsgrundbegreber«), hvor »nukleare anlægs sikkerhed«, »strålebeskyttelse og strålingskilders sikkerhed« samt »principper for behandling af radioaktivt affald« tidligere blev behandlet separat, er nu slået sammen til en enkelt publikation med titlen »Målsætninger og principper for sikkerhed i forbindelse med nuklear energi, stråling, radioaktivt spild og transport«. Organisatorisk koordinerer afdelingen for nuklear sikkerhed nu både enheden for nukleare anlægs sikkerhed og enheden for stråling og affaldssikkerhed.

skyttelsesaspekt, og strålebeskyttelse søger at begrænse bestrålingen i overensstemmelse med ALARA-princippet gennem øget kontrol med strålekilder som f.eks. nukleare anlæg.

b) »Sundhedsbeskyttelse« i Euratom-traktaten

133. For Euratom-traktatens forfattere var det vigtigt at skabe de nødvendige betingelser for en hurtig dannelse og udvikling af en kerneenergiindustri (traktatens artikel 1). De var imidlertid også klar over, at arbejdstagerne og befolkningen i det hele taget skulle beskyttes mod risici for ioniserende stråling.

134. Spaak-rapporten⁵³ behandlede i denne forbindelse:

132. Det fremgår således, at de to discipliner »nuklear sikkerhed« og »strålebeskyttelse« stadig var klart adskilte områder i 1950'erne. Det første fokuserede udelukkende på nukleare anlægs teknologiske sikkerhed og det andet på maksimal bestråling og dosisgrænser for arbejdstagere og befolkningen som helhed. I dag overlapper områderne nuklear sikkerhed og strålebeskyttelse derimod i betydelig grad hinanden. Nuklear sikkerhed har ikke kun et teknologisk aspekt, men også et strålebe-

— fælles minimumsbestemmelser til regulering af nukleare anlæg samt betingelserne for opbevaring, transport og behandling af nukleare materialer

53 — *Rapport des Chefs de Délégations aux Ministres des Affaires Etrangères*, udgivet af Comité Intergouvernemental créé par la Conférence de Messine, Bruxelles, 21.4.1956, s. 109.

- fællesskabsinstitutionernes kontrol med nukleare anlægs sikkerhed
- nødvendigheden af at anmelde påtænkte anlæg til Fællesskabet og Fællesskabets mulighed for af sikkerhedsmæssige årsager at modsætte sig et sådant anlæg med den konsekvens, at anlægget ikke vil modtage fissilt materiale
- daglig overvågning af nukleare anlæg foretaget af medlemsstaternes myndigheder under Fællesskabets kontrol.
- krav om underretning og høring, navnlig i forbindelse med særligt farlige eksperimenter og med planer om bortskaffelse af radioaktivt spild (traktatens artikel 34-37)
- tilsyn ikke direkte med nukleare anlæg, men med kontrolanlæg (traktatens artikel 35)

135. Imidlertid gav traktatens forfattere Fællesskabet mere begrænsede beføjelser⁵⁴:

- indførelse af grundlæggende normer til beskyttelse af befolkningens sundhed,
- henstillinger (traktatens artikel 33 og artikel 38, stk. 1) og retligt bindende direktiver i påtrængende tilfælde (traktatens artikel 38, stk. 2).

54 — Vedrørende Euratom-traktatens artikel 30-39, se C. Blumann, *Répertoire de Droit Communautaire*, Éditions Dalloz, Paris, 1992, punkt 100 ff.; K. Lenaerts, »Border Installations« i P. Cameron, L. Hancher, W. Kühn (red.), *Nuclear Energy Law after Chernobyl*, Graham & Trotman and International Bar Association, London, 1988, s. 49; M. Schröder, »Binnenmarktrelevante Schwerpunkte der Gemeinschaftspolitik zur nuklearen Sicherheit« i N. Pelzer (red.), *Kernenergie recht zwischen Ausstiegsförderung und europäischem Binnenmarkt*, Nomos, Baden-Baden, 1991, s. 133; J. Grunwald, *Tchernobyl et les Communautés Européennes: Aspects Juridiques*, *Revue du Marché Commun*, 1987, s. 396 (samme forfatter giver et sammendrag af den nyere udvikling i *EuZW* 1990, s. 209, og *ZEuS* 1998, s. 275).

136. Det fremgår heraf, at traktatens forfattere ikke ønskede at tillægge Fællesskabet vidtrækkende beføjelser hvad angår »nuklear sikkerhed« (som denne blev opfattet i 1957), og at deres hensigt var,

at Fællesskabet hovedsagelig skulle handle inden for området »strålebeskyttelse« (som dette blev opfattet i 1957).

137. Hvad bør følgerne af denne historiske beslutning være i dag?

138. På den ene side mener jeg, at de grundlæggende beslutninger, som blev truffet af traktatens forfattere, bør respekteres, uanset den efterfølgende udvikling inden for områderne nuklear sikkerhed og strålebeskyttelse, som er beskrevet ovenfor. Medlemsstaterne ønskede tydeligvis at bevare den teknologiske kontrol over anlæggene på deres respektive områder. På fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin har de derfor efter min opfattelse enekompetence (eller stort set enekompetence) over de teknologiske aspekter af nuklear sikkerhed, således som dette begreb opfattes i dag. I denne henseende er det af betydning, at Fællesskabet aldrig har vedtaget lovgivning om de teknologiske aspekter af nuklear sikkerhed, og at de to vigtigste fællesskabsinstrumenter på området er to ikke-bindende rådsresolutioner⁵⁵. Det bør dog påpeges, at Fællesskabet i tredjelande, især i Central- og Østeuropa

og i de nye uafhængige stater, iværksætter mange aktiviteter, som vedrører den teknologiske side af nuklear sikkerhed, om fornødent med hjemmel i traktatens artikel 203⁵⁶.

139. På den anden side mener jeg, at Fællesskabet deler visse — om end begrænsede — beføjelser med medlemsstaterne, hvad angår de aspekter af nuklear sikkerhed, der vedrører strålebeskyttelse. Det fremgår efter min opfattelse af en fortolkning af traktatens artikel 30-39, som tager højde for:

- disse bestemmelsers målsætninger
- muligheden for at »revidere« og »komplettere« de grundlæggende normer i henhold til traktatens artikel 32
- udviklingen gennem tiden i disse artiklers videnskabelige og folkeretlige baggrund

56 — Jf. f.eks. Rådets beslutning 1999/25/Euratom af 14.12.1998 om et flerårigt program (1998-2002) for aktioner inden for den nukleare sektor vedrørende sikkerhed i forbindelse med transport af radioaktivt materiale samt sikkerhedskontrol og vedrørende industrisamarbejde med henblik på at fremme visse sikkerhedsaspekter i kernekraftanlæggene i de lande, der på nuværende tidspunkt deltager i Tacis-programmet, EFT 1999 L 7, s. 31. Jf. i samme forbindelse Europa-Parlamentets resolution af 11.3.1999, EFT C 175, s. 288, og Kommissionens forslag af 31.8.2001 til Rådets afgørelse om godkendelse af Kommissionens undertegnelse af to samarbejdsaftaler mellem Det Europæiske Atomenergifællesskab (Euratom) og regeringen for Den Russiske Føderation om nuklear sikkerhed og kontrolleret nuklear fusion, KOM(2001) 474.

55 — Jf. EFT 1975 C 185, s. 1, og EFT 1992 C 172, s. 2. Jf. ligeledes Kommissionens rapport om gennemførelse af disse rådsresolutioner: »Skabelse af et sæt sikkerhedskriterier og -krav, der er anerkendt på fællesskabsplan, og af en egentlig sikkerhedskultur i hele Europa«, KOM(93) 649.

— praksis med hensyn til deres gennemførelse

kunne ændre sin sundhedsbeskyttelsespolitik, men også udvide dens anvendelsesområde.

— Domstolens praksis.

140. Hvad for det første angår traktatbestemmelsernes målsætninger fastslår præamblen til traktaten i temmelig vide vendinger, at medlemsstaterne ønsker at skabe »sådanne beskyttelsesforanstaltninger, der vil fjerne« farerne for befolkningernes liv og sundhed. I henhold til traktatens artikel 2, litra b), skal Fællesskabet ikke blot »indføre ensartede sikkerhedsnormer«, men også »overvåge deres anvendelse«. Det kan bemærkes, at traktaten gentagne gange henviser til begrebet »sikkerhed« og tillægger en effektiv gennemførelse, anvendelse og håndhævelse af de relevante bestemmelser en central betydning. Beskyttelsen af befolkningens sundhed har således altid været et vigtigt hensyn i traktaten på trods af, at traktatens forfattere og offentligheden uden tvivl var sig de farer, der er ved nukleare anlæg, mindre bevidst på det tidspunkt, Euratomtraktaten blev udarbejdet⁵⁷.

142. De grundlæggende normer er på grundlag af traktatens artikel 31 og 32 blevet revideret adskillige gange⁵⁸ for at tage højde for den øgede videnskabelige viden om strålebeskyttelse⁵⁹. Nogle af de væsentligste karakteristika ved det nugældende direktiv om grundlæggende normer vedrører strålebeskyttelsesaspekter ved nuklear sikkerhed, herunder:

— En ordning med anmeldelse af og tilladelse til visse former for praksis, såsom drift af anlæg i den nukleare brændselscyklus (f.eks. kernekraftværker) for at sikre overholdelsen af de grundlæggende normer (niende betragtning og artikel 3-5).

141. For det andet kan de grundlæggende normer i henhold til traktatens artikel 32 ikke kun »revideres«, men også »kompletteres«. Traktatens forfattere ønskede således at sikre, at Fællesskabet ikke alene

— Retfærdiggørelse af bestråling: Alle nye klasser eller typer af praksiser (f.eks. driften af et nukleart anlæg), der medfører udsættelse for ioniserende stråling, skal, inden de først vedtages eller først godkendes, retfærdiggøres ved

58 — Jf. ovenfor, punkt 43.

59 — Jf. f.eks. tredje betragtning til Rådets direktiv 76/579/Euratom, nævnt i fodnote 10.

57 — Udtalelse 1/78, nævnt i fodnote 45, præmis 20.

deres fordele i forhold til den sundhedsskade, som de måtte forårsage (tiende betragtning og artikel 6, stk. 1 og 2).

sikre, at de grundlæggende normer overholdes (trettende betragtning og artikel 43-46).

— Optimering af beskyttelse: Enhver bestråling skal holdes på så lavt et niveau, som det med rimelighed er muligt under hensyn til økonomiske og sociale faktorer [tiende betragtning og artikel 6, stk. 3, litra a)].

— Begreberne potentiel bestråling og beredskab ved nødsituationer (fjortende betragtning og artikel 48-53).

— Dosisgrænser: Summen af modtagne doser fra samtlige relevante praksiser må ikke overstige bestemte dosisgrænser [tiende betragtning og artikel 6, stk. 3, litra b)].

143. Efter atomulykken i kernekraftværket i Tjernobyl den 26. april 1986 kompletterede Rådet desuden de grundlæggende normer med flere foranstaltninger, som har hjemmel enten i traktatens artikel 31 alene eller i artikel 31 og 32, og som vedrører spørgsmål, der højst sandsynligt ikke var direkte forudsat af traktatens forfattere. Foranstaltningerne vedrører blandt andet:

— Anvendelse af kilderelaterede dosisbindinger i optimeringen af beskyttelsen, dvs. begrænsninger af de fremtidige doser, som personer kan modtage fra en nærmere bestemt kilde, og som skal anvendes i planlægningsfasen for kilden (artikel 7 og definitionen i artikel 1).

— Hurtig udveksling af information i tilfælde af strålingsfare⁶⁰.

— Principper for konkret beskyttelse af befolkningen under normale forhold, hvilket kræver, at medlemsstaterne etablerer en inspektionsordning med henblik på løbende at føre tilsyn med strålebeskyttelsen af befolkningen og at

— Oplysning af befolkningen om, hvorledes den skal forholde sig, samt om sundhedsmæssige foranstaltninger i tilfælde af strålingsfare⁶¹.

60 — Rådets beslutning 87/600/Euratom af 14.12.1987, EFT L 371, s. 76.

61 — Rådets direktiv 89/618/Euratom af 27.11.1989, EFT L 357, s. 31.

- De maksimalt tilladte niveauer for radioaktivitet i levnedsmidler og foder som følge af nukleare ulykker⁶².
- Strålebeskyttelse af eksterne arbejdstagere, der udsættes for risici for ioniserende stråling under deres arbejde i et kontrolleret område⁶³.

- Overvågning af og kontrol med overførsel af radioaktivt affald mellem medlemsstaterne samt ind i og ud af Fællesskabet⁶⁴.

- Overførsel af radioaktive stoffer mellem medlemsstaterne⁶⁵.

144. For det tredje mener jeg, at det er en følge af udviklingen i videnskabelig og international sammenhæng, at definitionen af begrebet »grundlæggende normer« i traktatens artikel 30, stk. 2, ikke kan

påberåbes med henblik på fastlæggelsen af det nuværende anvendelsesområde for traktatens artikel 30-32. Som jeg tidligere har påpeget, antog strålebeskyttelsesekspertterne, da traktaten blev udarbejdet, stadig, at en udsættelse for stråling under visse dosisgrænser slet ikke havde sundhedsskadelige virkninger⁶⁶. Det er derfor forståeligt, at traktatens forfattere i traktatens artikel 30, stk. 2, definerede grundlæggende normer som »de maksimale doser, der kan tillades« eller »den maksimalt tilladelige bestråling«.

145. I dag er det imidlertid klart, at de stokastiske virkninger af stråling kun kan begrænses, hvis bestrålingen optimeres og holdes på så lavt et niveau, som det med rimelighed er muligt. Derfor fokuserer ICRP hovedsagelig på »optimering af bestråling«. Når ordlyden af en bestemmelse i traktaten nødvendigvis må afspejle den videnskabelige viden på et givet tidspunkt, og når denne viden udvikles, vil det efter min opfattelse være forkert at tillægge denne ordlyd for stor betydning. Rådet og Kommissionen var derfor i deres fulde ret til at følge og indarbejde den videnskabelige udvikling på strålebeskyttelsesområdet, når de grundlæggende normer blev revideret og kompletteret gennem årene.

146. For det fjerde viser den samstemmende og konsekvente praksis fra med-

62 — Rådets forordning (Euratom) nr. 3954/87 af 22.12.1987, EFT L 371, s. 11.

63 — Rådets direktiv 90/641/Euratom af 4.12.1990, EFT L 349, s. 21.

64 — Rådets direktiv 92/3/Euratom af 3.2.1992, EFT L 35, s. 24.

65 — Rådets forordning (Euratom) nr. 1493/93 af 8.6.1993, EFT L 148, s. 1.

66 — Ifølge Spaak-rapporten (nævnt i fodnote 53) tillagde traktatens forfattere en rapport fra ICRP om de maksimale strålingsdoser, som mennesker kan tåle, særlig betydning.

lemsstaternes side (hovedsagelig gennem Rådet) og fra fællesskabsinstitutionernes side (hovedsagelig Kommissionen og Rådet), som afspejles i ovennævnte lovgivning og navnlig i direktivet om grundlæggende normer, at Fællesskabet har kompetence hvad angår de aspekter af nuklear sikkerhed, der vedrører strålebeskyttelse.

147. Ganske vist har Domstolen i relation til EF-traktaten fastslået, at praksis ikke kan tillægges større betydning end traktatens bestemmelser⁶⁷. I denne sag er det imidlertid *fortolkningen af Euratom-traktaten*, der er på tale, og jeg mener, Domstolen har gode grunde til at fortolke denne traktats artikel 30-39 på baggrund af efterfølgende praksis og navnlig direktivet om grundlæggende normer.

148. En fortolkning på baggrund af efterfølgende praksis er almindeligt i forbindelse med fortolkningen af både internationale traktater⁶⁸ og nationale forfatninger. En fortolkning på baggrund af efterfølgende praksis er især legitim og hensigtsmæssig, hvis det er længe siden, de pågældende bestemmelser blev affattet, hvis de ikke er blevet ændret siden, og hvis der er tale om

en fælles og konsekvent praksis for alle dem, som har ret til at fortolke, anvende eller ændre de pågældende bestemmelser.

149. Det bør erindres, at Euratom-traktaten blev udarbejdet for over 40 år siden på et tidspunkt, hvor den viden, man havde om nuklear energi og dens økonomiske perspektiver var helt anderledes end i dag. Man bør også tænke på, at traktatens materielle bestemmelser ikke er blevet ændret, selv om den politiske, økonomiske og videnskabelige sammenhæng er blevet en helt anden. Det er ikke kun kapitlet om sundhedsbeskyttelse, men også flere andre dele af Euratom-traktaten, som f.eks. kapitlerne om »forsyning« (artikel 52-76) og »sikkerhedskontrol« (artikel 77-85), som ikke kan fortolkes eller forstås korrekt uden en analyse af praksis ved anvendelsen⁶⁹.

150. Endelig bekræftes idéen om, at traktatens artikel 30 ff. skal fortolkes vidt, også af Domstolens praksis. I Saarland m.fl.-dommen⁷⁰, som drejede sig om kernekraftværket i Cattenom i Frankrig, fastslog Domstolen, at disse bestemmelser udgjorde »et samlet hele, og Kommissionen tillægges herved en relativt vid kompetence med henblik på beskyttelse af befolkningerne og miljøet mod risikoen for en radioaktiv forurening«. I dommen i sagen Parlamentet mod Rådet, som vedrørte Rådets forord-

67 — Dommen i sagen Frankrig mod Kommissionen, nævnte i fodnote 39, præmis 36. Vedrørende en kritik af dette *raisonnement*, se P.J. Kuijper, »The Court and the Tribunal of the EC and the Vienna Convention on the Law of Treaties 1969«, *Legal Issues of European Integration*, 1998, s. 1.

68 — Jf. Wienerkonventionens artikel 31, stk. 3, litra b). Jf. ligeledes I. Sinclair, *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, 2. udg., Manchester University Press, Manchester, 1984, s. 135.

69 — Vedrørende disse to kapitler og effekten af efterfølgende praksis, se W. Manig, *Die Änderung der Versorgungs- und Sicherheitsvorschriften des Euratom-Vertrages durch die nachfolgende Praxis*, Nomos, Baden-Baden, 1993.

70 — Dommen nævnt i fodnote 18, præmis 11.

ning (Euratom) nr. 3954/87 om de maksimalt tilladte niveauer for radioaktivitet i levnedsmidler og foder som følge af nukleare ulykker⁷¹, afviste Domstolen den restriktive fortolkning, som Parlamentet havde foreslået, og fastslog, at formålet med traktatens artikel 30 ff. var »at sikre en konsekvent og effektiv beskyttelse« af befolkningens sundhed mod risikoen ved stråling, »uanset hvilken strålingskilde og hvilke udsatte persongrupper der bliver tale om«⁷².

151. Det er på baggrund af disse generelle bemærkninger, at Fællesskabets kompetence hvad angår de omtvistede artikler i konventionen skal vurderes.

6. Omfanget af Fællesskabets kompetence på de områder, der er omfattet af konventionen

152. 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 internt⁷³.

153. Konventionens artikel 30, stk. 4, nr. iii), kræver, at Fællesskabet angiver, hvilken kompetence det har på det område, som de af konventionens artikler, som det omfattes af, gælder for. Det betyder, at Fællesskabet skal angive alle de artikler i konventionen, hvor det har kompetence til at udøve de rettigheder og at opfylde de forpligtelser, som følger af disse bestemmelser⁷⁴. Det væsentligste formål med denne forpligtelse er at meddele de øvrige kontraherende parter, hvilke bestemmelser i konventionen, som Fællesskabet skal overholde. Hvad dette angår følger det af konventionens artikel 4, at Fællesskabet skal tage ikke kun sine lovgivningsmæssige og administrative beføjelser i betragtning, men også sine beføjelser til at træffe »andre« foranstaltninger.

154. Begge parter er enige om, hvilken fremgangsmåde der bør følges, nemlig at starte med de forpligtelser (eller rettigheder), der er en følge af de omtvistede artikler i konventionen, og derefter undersøge, om Fællesskabet har beføjelser til at opfylde disse forpligtelser (eller udøve disse rettigheder).

71 — Nævnt i fodnote 62.

72 — Nævnt i fodnote 20, præmis 14.

73 — I. MacLeod, I.D. Hendry, s. Hyett, *The External Relations of the European Communities*, Clarendon Press, Oxford, 1996, s. 392.

74 — Jf. ovenfor, punkt 98.

155. Begge parter er også enige om, at Fællesskabet skal angive en artikel i konventionen i sin erklæring, uanset om dets kompetence er en enekompetence, eller det deler kompetencen med medlemsstaterne. Erklæringen skal således også angive en artikel i konventionen, hvis Fællesskabet deler gennemførelseskompetencen med medlemsstaterne, også selv om Fællesskabets kompetence blot består i at træffe visse »andre« foranstaltninger, som er nødvendige for gennemførelsen, som omhandlet i konventionens artikel 4.

156. Parterne er imidlertid uenige om et spørgsmål, der hænger sammen med, men alligevel adskiller sig fra de nævnte, nemlig om arten af Fællesskabets kompetence skal tilkendegives over for tredjeparter. Rådet har hævdet, at artikel 30, stk. 4, nr. iii), indeholder et krav om, at Fællesskabet i hvert enkelt tilfælde skal angive ikke kun den artikel i konventionen, inden for hvilken Fællesskabet har kompetence, men også om Fællesskabet deler den pågældende kompetence med medlemsstaterne. Kommissionen har gjort gældende, at de øvrige kontraherende parter i henhold til det ovenfor citerede afsnit af udtalelse 1/78⁷⁵ kun har ret til at få at vide, om Fællesskabet i det hele taget har kompetence.

157. Da intet forbyder Fællesskabet at informere andre kontraherende parter om arten af Fællesskabets kompetence, og da Kommissionen ikke formelt har anfægtet dette aspekt af den pågældende erklæring, er det ikke nødvendigt at forfølge dette

spørgsmål yderligere. Når det ikke er klart, om en meddelelse af arten af Fællesskabets kompetence (enekompetence eller delt kompetence) er påkrævet, kan det dog være hensigtsmæssigt at følge Domstolens henstilling i udtalelse 1/78 og betragte spørgsmålet om et internt anliggende.

a) Konventionens artikel 1-3

158. Artikel 1 angiver konventionens formål, artikel 2 definerer begreberne »nukleare anlæg«, »kompetent myndighed« og »godkendelse«, og artikel 3 fastlægger konventionens anvendelsesområde.

159. Jeg er enig med Rådet i, at disse bestemmelser er »neutrale«, fordi de hverken skaber rettigheder eller forpligtelser. Der opstår ikke kompetencespørgsmål, og en afgrænsning af kompetence ville ikke tjene noget formål.

b) Konventionens artikel 4 og 5

160. Artikel 4 kræver, at de enkelte kontraherende parter træffer de nødvendige foranstaltninger for at opfylde deres forpligtelser. Artikel 5 kræver, at de enkelte kontraherende parter før hvert af rapport-

75 — Jf. ovenfor, punkt 111.

behandlingsmøderne forelægger en rapport om de foranstaltninger, de har truffet for at opfylde deres forpligtelser i henhold til denne konvention.

ii) en godkendelsesordning for nukleare anlæg

161. Jeg er enig med Rådet i, at de forpligtelser, der er opregnet i artikel 4 og 5, er generelle og pr. definition gælder for alle kontraherende parter, herunder de organisationer, der er omtalt i artikel 30, stk. 4. Derfor kræver disse artikler ikke en afgrænsning af Fællesskabets og dets medlemsstaters respektive kompetence.

iii) en ordning for lovfæstet inspektion og vurdering af nukleare anlæg

iv) håndhævelse af gældende bestemmelser og godkendelsens vilkår.

c) Konventionens artikel 7

162. Konventionens artikel 7, stk. 1, kræver, at de kontraherende parter indfører og opretholder en lovgivning for nukleare anlægs sikkerhed.

164. Kommissionen har hævdet, at Fællesskabet har kompetence inden for disse områder i henhold til traktatens artikel 2, litra b), artikel 30-32 og 35 samt artikel 4, stk. 1, litra a), artikel 38, stk. 1, artikel 46 og afsnit VI i direktivet om grundlæggende normer.

163. I henhold til artikel 7, stk. 2, skal denne lovgivning indeholde bestemmelser om:

i) indførelse af nationale sikkerhedsforskrifter

165. Rådet har gjort gældende, at Kommissionens argument er grundlæggende fejlagtigt. Selv om traktatens og konventionens overordnede formål, nemlig beskyttelse mod skadelige virkninger af stråling, måske er det samme, er midlerne til at opnå dem vidt forskellige. Hvor konventionen vedrører nukleare anlægs sikkerhed som sådan, vedrører fællesskabslovgivningen kun fastsættelsen af minimumskrav til beskyttelse af personer mod de farer, der er forbundet med ioniserende stråling.

Traktaten giver således kun Fællesskabet ret til at pålægge »forpligtelser til at opnå et resultat«, men ikke til at specificere, hvordan resultatet skal opnås, og især ikke, hvordan nukleare anlæg skal udformes eller drives.

166. Efter min opfattelse bør det for det første påpeges, at selv om ikke al ioniserende stråling stammer fra nukleare anlæg, er alle nukleare anlæg en potentiel kilde til ioniserende stråling og derfor også nødvendigvis af relevans med hensyn til strålebeskyttelse. Der er ingen fællesskabsretlige bestemmelser, som fritager nukleare anlæg fra anvendelsesområdet for strålebeskyttelse. For det andet forsøger både traktaten og konventionen på hver sin måde at behandle den kendsgerning, at al nuklear aktivitet indebærer en potentiel strålingsrisiko for befolkningen, men selv om deres respektive anvendelsesområder ikke er helt sammenfaldende, er der dog en væsentlig overlappning. På baggrund af de foreliggende videnskabelige oplysninger er det hverken muligt eller ønskeligt at opretholde kunstige barrierer mellem disciplinerne strålebeskyttelse og nuklear sikkerhed. Set ud fra en retlig synsvinkel er det også klart, at moderne strålebeskyttelsesordninger såsom direktiv 96/29 i stigende grad er kildeorienterede og derfor nødvendigvis også regulerer aspekter, der vedrører anlæggenes sikkerhed. Omvendt anvendes i moderne lovgivning om sikkerhedsordninger, som f.eks. den relevante konvention, en integreret indfalds-

vinkel, som inddrager strålebeskyttelsesaspekter ved sikkerhed (f.eks. konventionens artikel 15).

167. Jeg mener derfor, at Fællesskabet har en vis begrænset lovgivende kompetence på de områder, der er omfattet af konventionens artikel 7, hvilket følger af traktatens artikel 2, litra b), og artikel 30-32, som de skal fortolkes nu. Denne lovgivende kompetence udøves f.eks. gennem artikel 3-5 (anmeldelse og tilladelse) og artikel 43-47 (strålebeskyttelse for befolkningen under normale forhold) i direktivet om grundlæggende normer. At medlemsstaterne stadig har enekompetence over de teknologiske aspekter af nuklear sikkerhed, hindrer ikke Fællesskabet i at vedtage lovgivning, der indfører visse krav vedrørende sikkerhed, tilladelse, tilsyn og vurdering samt håndhævelsesordninger.

168. Rådet har mere specifikt gjort gældende, at:

— Det henviste til artikel 7, stk. 1, i erklæringens stk. 2.

— Artikel 7, stk. 2, nr. i), ikke finder anvendelse på Fællesskabet, da bestem-

melsen henviser til »nationale« sikkerhedsforskrifter og derfor kun vedrører staterne.

- Artikel 7, stk. 2, nr. ii)-iv), ikke finder anvendelse på Fællesskabet, da Euratom-traktaten ikke giver Fællesskabet ansvaret for at give tilladelse til nukleare anlæg.
 - Fællesskabets kompetence ikke kan udledes af en bestemmelse i direktivet om grundlæggende normer, da direktivet som helhed kun vedrører »praksiser« og ikke »anlæg«.
 - Fællesskabets kompetence under ingen omstændigheder kan udledes af artikel 4, stk. 1, litra a), i direktivet om grundlæggende normer, som kun er en accessorisk bestemmelse og desuden undergivet omfattende undtagelser i artikel 4, stk. 3.
169. Hvad disse specifikke argumenter angår, har jeg følgende opfattelse:
- Erklæringens stk. 2 er ikke omtvistet i denne sag.
- Det følger af artikel 30, stk. 4, nr. ii), at regionale organisationer skal opfylde alle de forpligtelser, som konventionen giver de kontraherende parter. Rådets påstand om, at artikel 7, stk. 2, nr. i), kun vedrører staterne, er udtryk for en fejlopfattelse.
 - Hvad angår artikel 7, stk. 2, nr. ii)-iv), betyder den omstændighed, at Fællesskabet (angiveligt) ikke har nogen beføjelser hvad angår tilladelser til enkelte nukleare anlæg, ikke, at det ikke har lovgivningsmæssige beføjelser til at indføre en tilladelsesordning, som medlemsstaterne skal anvende.
 - Nukleare anlæg som omhandlet i konventionen falder ikke uden for anvendelsesområdet for direktivet om grundlæggende normer. Dette direktiv vedrører alle praksiser, som indebærer risiko for ioniserende stråling, der kommer enten fra en kunstig strålekilde eller fra en naturlig strålekilde, og vedrører således blandt andet fremstilling, bearbejdning, håndtering, anvendelse, besiddelse, opbevaring og bortskaffelse af radioaktive stoffer (artikel 2, stk. 1). En »strålekilde« defineres endvidere udtrykkeligt som et apparat, radioaktivt stof eller anlæg, der kan udsende ioniserende stråling eller radioaktive stoffer (artikel 1).

— Artikel 4, stk. 1, litra a), i direktivet om grundlæggende normer, hvorefter drift og nedlukning af et hvilket som helst anlæg i den nukleare brændselscyklus kun kan ske efter forudgående tilladelse, er en central bestemmelse i direktivet.

172. Kommissionen har hævdet, at Fællesskabet har kompetence på disse områder i henhold til traktatens artikel 35, 36 og 38 og artikel 44, 38 og 46 i direktivet om grundlæggende normer.

173. Rådet har gjort gældende, at:

170. Artikel 7 burde derfor have været medtaget i erklæringen.

— Det henviste til artikel 14, nr. ii), i erklæringens stk. 2, da Fællesskabet har kompetence til at overvåge, at sikkerhedskravet løbende opfyldes.

d) Konventionens artikel 14

171. I henhold til artikel 14 skal de kontraherende parter træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at:

— Det ikke henviste til artikel 14, nr. i), da ingen af traktatens artikler giver Fællesskabet kompetence til at foretage evalueringer inden opførelse og ibrugtagning af nukleare anlæg.

i) der, før et nukleart anlæg opføres og tages i brug samt i hele dets levetid, foretages omfattende, systematiske sikkerhedsvurderinger

— Traktatens artikel 35 giver Fællesskabet ret til at føre tilsyn med kontrolanlæg, men ikke med nukleare anlæg.

ii) der ved hjælp af analyse, overvågning, afprøvning og inspektion foretages kontrol af det nukleare anlægs fysiske tilstand og drift.

— Fællesskabets initiativret og kontrolbeføjelser i henhold til traktatens

artikel 30 ff. omfatter ikke nukleare anlæg.

176. For så vidt angår Rådets specifikke argumenter er jeg af følgende opfattelse:

174. Jeg mener, at Fællesskabet i henhold til traktatens artikel 2, litra b), og artikel 30-32 har, om end begrænsede, lovgivningsmæssige beføjelser på de områder, der er omfattet af konventionens artikel 14. Beføjelserne udøves gennem f.eks. artikel 44, 38 og 46 i direktivet om grundlæggende normer. I henhold til dette direktivs artikel 44, stk. 1, litra a), kræves det, at medlemsstaterne undersøger og godkender projekterede anlæg samt den påtænkte placering af disse set ud fra et strålebeskyttelsessynspunkt. Ifølge artikel 44, stk. 1, litra b), kan de kun godkende nye anlæg, hvis der er sikret en passende beskyttelse, og i henhold til artikel 38, stk. 1, og artikel 46, stk. 1, skal medlemsstaterne oprette inspektionsordninger med henblik på beskyttelse af arbejdstagere, der udsættes for stråling, og af befolkningens sundhed.

— Erklæringens stk. 2 er ikke omtvistet i denne sag.

— Den omstændighed, at Fællesskabet (angiveligt) ikke har beføjelser til at foretage vurderinger inden opførelsen og ibrugtagningen af de enkelte nukleare anlæg, betyder ikke, at det ikke har lovgivningsmæssige beføjelser til at kræve af medlemsstaterne, at de indfører en ordning med forudgående vurdering. Desuden omtaler konventionens artikel 14, nr. i), ikke kun vurderinger inden anlæggets opførelse, men også vurderinger i hele anlæggets levetid.

175. I henhold til traktatens artikel 37 (fortolket af Domstolen i Cattenom-dommen⁷⁶) og traktatens artikel 38 har Fællesskabet desuden egne beføjelser til at føre tilsyn med nukleare anlæg, som delvis overlapper de områder, der er omfattet af konventionens artikel 14⁷⁷.

— Ganske vist har Kommissionen i henhold til artikel 35, stk. 2, kun beføjelse til at føre tilsyn med kontrolanlæg, men dette har ingen betydning for dens lovgivningsmæssige beføjelser til at foreskrive, at medlemsstaterne foretager vurderinger eller kontrol, eller for dens egne kontrolbeføjelser i henhold til traktatens artikel 37 og 38.

⁷⁶ — Nævnt i fodnote 18.

⁷⁷ — Jf. nedenfor, punkt 201-207.

— Der er intet, der tyder på, at nukleare anlæg som potentielle kilder til ioniserende stråling som sådan falder uden for anvendelsesområdet for traktatens artikel 30 ff.

egen befolkning og de kompetente myndigheder i stater, som på grund af nukleare anlægs beliggenhed i deres umiddelbare nærhed kan blive berørt af ulykker, får tilstrækkelige oplysninger til at planlægge et katastrofeberedskab.

177. Artikel 14 burde derfor have været medtaget i erklæringen.

f) Konventionens artikel 16, stk. 1 og 3

e) Konventionens artikel 15 og artikel 16, stk. 2

180. I henhold til konventionens artikel 16, stk. 1, skal de kontraherende parter træffe alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at der for de nukleare anlæg og deres omgivelser findes beredskabsplaner, som afprøves, både før og efter anlægget tages i drift.

178. Artikel 15 og artikel 16, stk. 2, er medtaget i erklæringen og er ikke omtvistet i denne sag. Det vil imidlertid være hensigtsmæssigt at gøre opmærksom på artiklernes indhold. I henhold til artikel 15 skal de kontraherende parter træffe alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de ansattes og offentlighedens udsættelse for stråling fra et nukleart anlæg i alle driftssituationer holdes på så lavt et niveau, som det er praktisk muligt, og at ingen enkeltpersoner udsættes for strålingsdoser, der overskrider de nationale dosisgrænser.

181. Ifølge konventionens artikel 16, stk. 3, skal kontraherende parter, der ikke har nukleare anlæg på deres territorium, men kan blive berørt af strålingsulykker på nukleare anlæg i deres umiddelbare nærhed, træffe alle nødvendige foranstaltninger for at udarbejde og afprøve beredskabsplaner, som gælder deres eget territorium og omfatter alle opgaver, der skal udføres i sådanne katastrofetilfælde.

179. I henhold til artikel 16, stk. 2, skal de kontraherende parter træffe alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at deres

182. Kommissionen har hævdet, at Fællesskabet har kompetence på de områder, der

er omfattet af konventionens artikel 16, stk. 1 og 3, i henhold til traktatens artikel 2, litra b), artikel 30-32 og artikel 50 i direktivet om grundlæggende normer.

183. Rådet har gjort gældende, at artikel 16, stk. 1, vedrører anlæg, og at medlemsstaterne gennem Euratom-traktaten har fået kompetence hvad angår anlæg. Rådet mener derfor, at udarbejdelse af beredskabsplaner hører under medlemsstaternes enekompetence. Artikel 50 i direktivet om grundlæggende normer er en accessorisk bestemmelse, som udelukkende opfordrer medlemsstaterne til at forberede sig og til at samarbejde hvad angår overvågning af bestråling. Rådet har desuden gjort gældende, at konventionens artikel 16, stk. 3, ikke vedrører Fællesskabet, da Fællesskabet er en kontraherende part, som har nukleare anlæg på sine medlemsstaters territorium.

184. Jeg mener, at katastrofeberedskab er et af de områder, hvor anlægs sikkerhed og strålebeskyttelse overlapper. I katastrofeplaner for nukleare anlæg kan der ikke ses bort fra strålebeskyttelsesaspekter. Omvendt kan beredskabsplaner for beskyttelse af befolkningen ikke planlægges in abstracto, uden at der tages højde for de teknologiske og fysiske karakteristika af konkrete nødsituationer, som kan opstå. Fællesskabet har derfor lovgivningsmæssige beføjelser i henhold til traktatens artikel 2, litra b), og artikel 30-32 til at

opstille grundlæggende normer for udarbejdelsen af forskellige typer katastrofeforanstaltninger for nukleare anlæg, herunder beføjelse til at kræve, at medlemsstaterne udarbejder planer for katastrofeforanstaltninger for nukleare anlæg. Disse beføjelser udøves f.eks. gennem artikel 50 i direktivet om grundlæggende normer, som indeholder et retligt bindende krav til medlemsstaterne om, at de blandt andet sikrer, at der udarbejdes interventionsplaner på nationalt eller lokalt plan, herunder på selve anlæggene.

185. Rådets argument vedrørende konventionens artikel 16, stk. 3, er ikke holdbart, da der ses bort fra, at Fællesskabet består af både medlemsstater med og medlemsstater uden nukleare anlæg på deres territorium. Når Fællesskabet fastsætter grundlæggende normer for katastrofeberedskab, tager det hensyn til de medlemsstater, som ikke har anlæg på deres territorium. For eksempel indeholder artikel 50, stk. 1, i direktivet om grundlæggende normer et krav til medlemsstaterne om at sikre, at der tages højde for, at der kan opstå nødsituationer i forbindelse med praksiser på eller *uden for* deres område. Fællesskabet skal derfor iagttage artikel 16, stk. 3, for så vidt som det vedtager foranstaltninger, som vedrører de medlemsstater, der ikke har nukleare anlæg på deres territorium.

186. Artikel 16, stk. 1 og 3, burde derfor have været medtaget i erklæringen.

iv) der føres samråd med kontraherende parter, som kan blive berørt af planlagte nukleare anlæg i deres umiddelbare nærhed, så de selv kan bedømme anlæggets sandsynlige følger for sikkerheden på deres territorium.

g) Konventionens artikel 17-19

187. I henhold til artikel 17 skal de kontraherende parter hver især træffe alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at der indføres procedurer, hvorefter:

188. Kommissionen har, hvad angår konventionens artikel 17, gjort gældende, at Fællesskabet har kompetence i henhold til traktatens artikel 2, litra b), artikel 30-32 og 37 samt artikel 44, stk. 1, litra a) og b), i direktivet om grundlæggende normer. Kommissionen har desuden henvist til Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet⁷⁸, som ændret ved Rådets direktiv 97/11/EF⁷⁹, hvorefter det kræves, at »kernekraftværker og andre kernereaktorer« underkastes en miljøkonsekvensvurdering.

i) alle lokalitetsbestemte forhold, der kan påvirke et nukleart anlægs sikkerhed i dets planlagte levetid, vurderes

189. I henhold til artikel 18 skal de kontraherende parter hver især træffe alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at:

ii) et planlagt nukleart anlægs mulige indflydelse på enkeltpersoners, samfundets og miljøets sikkerhed vurderes

i) der ved udformning og opførelse af et nukleart anlæg ved hjælp af pålidelige metoder på flere planer sørges for

iii) alle de relevante forhold nyvurderes for at sikre, at det nukleare anlægs sikkerhed stadig er acceptabel

⁷⁸ — EFT L 175, s. 40.

⁷⁹ — EFT L 73, s. 5.

beskyttelse mod udslip af radioaktive materialer

kerhedsanalyse og et indkøringsprogram

ii) den teknologi, der benyttes ved udformning og opførelse af et nukleart anlæg, bygger på erfaring, forsøg eller analyse

ii) driftsbegrænsninger og driftsbetingelser fastsættes og ændres i overensstemmelse med behovet for at opstille sikre driftsgrænser

iii) et nukleart anlægs udformning tillader pålidelig, stabil og problemfri drift.

iii) drift, vedligeholdelse, inspektion og afprøvning af nukleare anlæg sker efter fastlagte procedurer

190. Kommissionen har med hensyn til konventionens artikel 18 gjort gældende, at udformningen og opførelsen af et nukleart anlæg skal sikre, at det kan drives under overholdelse af de grundlæggende normer. I den henseende skal f.eks. artikel 18 (oprettelse af overvågede og kontrollerede områder), artikel 9 og 13 (dosisgrænser for arbejdstagere), artikel 43 (konkret beskyttelse af befolkningen) og artikel 6, stk. 3, litra b), i direktivet om grundlæggende normer iagttages.

iv) der indføres procedurer for behandling af driftsforstyrrelser og ulykker

191. I henhold til artikel 19 skal de kontraherende parter hver især træffe alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at:

v) nukleare anlæg kan få den nødvendige tekniske bistand på alle sikkerhedsområder i hele deres levetid

i) den oprindelige tilladelse til drift af et nukleart anlæg bygger på en sik-

vi) godkendelsens indehaver i tide indberetter hændelser, som berører sikkerheden, til den kompetente myndighed

vii) der udarbejdes programmer for indsamling og analyse af driftserfaringer, og at resultaterne og konklusionerne af dem tages til følge, og at erfaringer deles med internationale organer og med andre foretagender og myndigheder

viii) nukleare anlægs drift kun medfører det minimum af radioaktivt affald, som den pågældende proces gør mulig.

192. Kommissionen har, hvad angår konventionens artikel 19, gjort gældende, at Fællesskabets kompetence fremgår af artikel 4, stk. 1, litra a) (krav om tilladelse for alle anlæg inden for den nukleare brændselscyklus), afsnit IV (retfærdiggørelse, optimering samt dosisgrænser af praksiser), artikel 43, 44 og 47 (strålebeskyttelse af befolkningen under normale forhold) og artikel 50 (forberedelse af interventionen) i direktivet om grundlæggende normer. Kommissionen er desuden i henhold til traktatens artikel 37, som denne er fortolket af Domstolen i Cattenom-dommen⁸⁰, involveret i processen vedrørende tilladelser til nukleare anlæg, for så vidt som de er omfattet af traktaten.

193. Efter min opfattelse forholder det sig sådan, at enten har Fællesskabet ingen

kompetence på de områder, der er omfattet af konventionens artikel 18 og 19, eller også er den kompetence, det måtte have, så ubetydelig, at den ikke bør indgå i erklæringen til de øvrige kontraherende parter.

194. Lad mig minde om, at artikel 18 og 19 er en del af afsnit d) i konventionens kapitel 2. Afsnittet har overskriften »Anlæggenes sikkerhed«. Det skal ligeledes påpeges, at konventionen som sit overordnede formål har at højne det »nukleare sikkerhedsniveau«, og at den i denne henseende sondrer mellem »Almindelige sikkerhedshensyn« [afsnit c) i kapitel 2] og »Anlæggenes sikkerhed« [afsnit d)]. De forpligtelser, der indgår i afsnit c) og navnlig i artikel 14-16, er således udtryk for en omfattende og integreret sikkerhedsstrategi, som inkorporerer både teknologiske sikkerhedsaspekter og strålingssikkerhedsaspekter. Forpligtelserne i artikel 18 (»Udformning og opførelse«) og artikel 19 (»Drift«) vedrører derimod næsten udelukkende de teknologiske sikkerhedsaspekter. Hovedformålet med disse forpligtelser er at skabe og fastholde en effektiv teknisk beskyttelse mod potentielle ulykker [artikel 1, nr. ii)]. Dette forhold mellem afsnit c) og d) fremgår særligt tydeligt af forholdet mellem den generelle forpligtelse til på forhånd at foretage »omfattende, systematiske« sikkerhedsvurderinger i henhold til artikel 14, stk. 1, og de mere specifikke vurderingsforpligtelser i henhold til artikel 19, nr. i).

195. På fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin bibeholder medlemsstaterne imidlertid, som allerede nævnt, en enekom-

80 — Se fodnote 18.

petence hvad angår den teknologiske side af nuklear sikkerhed. Selv om begrebet strålebeskyttelse skal fortolkes vidt, og ordlyden af traktatens artikel 30, stk. 2, til en vis grad er forældet, står det ikke desto mindre klart, at det ikke var traktatens forfatteres hensigt, at Fællesskabet skulle gribe ind i nukleare anlægs sikkerhed i streng forstand.

196. Rådet handlede derfor korrekt ved ikke at medtage konventionens artikel 18 og 19 i erklæringen.

197. Hvad angår artikel 17 (»Placering«) kan konventionens ordning synes at antyde, at placeringen af et nukleart anlæg også er en del af den teknologiske side af nuklear sikkerhed og således en del af medlemsstaternes enekompetence. Det står også klart, at Kommissionens påberåbelse af direktiv 85/377 er fejlagtig. Da direktivet er vedtaget i henhold til EF-traktaten, kan det ikke tages i betragtning i forbindelse med analysen af Det Europæiske Atome-nergifællesskabs kompetence.

198. Jeg mener dog alligevel, at placeringen af nukleare anlæg er endnu et område, hvor der er en væsentlig overlapning af strålebeskyttelse og teknologiske sikkerhedsaspekter, og hvor Fællesskabet derfor har en vis

(begrænset) kompetence. Det sted, et nukleart anlæg placeres, skal vælges på grundlag af en vurdering af både teknologiske »sikkerhedsaspekter« (f.eks. stedets seismologiske, meteorologiske og hydrologiske karakteristika) og »strålebeskyttelsesaspekter« (f.eks. stedets demografiske karakteristika eller levnedsmiddelproduktionen i området). Disse strålebeskyttelsesaspekter er der tilsyneladende taget højde for i konventionens artikel 17, nr. ii), som omtaler »et planlagt nukleart anlægs mulige indflydelse på enkeltpersoners, samfundets og miljøets sikkerhed«.

199. Hvad angår Fællesskabets kompetence på det område bør det for det første erindres, at medlemsstaterne i henhold til artikel 43 og 44 i direktivet om grundlæggende normer skal skabe de nødvendige betingelser for anvendelsen af de grundlæggende principper for konkret beskyttelse af befolkningen, som bl.a. omfatter:

— undersøgelse og godkendelse af den *påtænkte placering* af anlæg, der indebærer en strålerisiko, set ud fra et strålebeskyttelsessynspunkt

— godkendelse af idriftsættelsen af nye anlæg, hvis der er sikret en passende beskyttelse mod enhver stråling eller radioaktiv forurening uden for anlæg-

get, om fornødent under hensyntagen til *demografiske, meteorologiske, geologiske, hydrologiske og økologiske forhold*.

200. Fællesskabet har følgelig en lovgivningsmæssig kompetence på grundlag af traktatens artikel 31 og 32, som udøves gennem direktivet om grundlæggende normer, til at kræve af medlemsstaterne, at de undersøger og godkender den påtænkte placering af et anlæg set ud fra et strålebeskyttelsessynspunkt, og at de tager placeringen i betragtning, når de godkender idriftsættelsen af nye anlæg.

201. For det andet kræver traktatens artikel 37, at hver medlemsstat forsyner Kommissionen med alle almindelige oplysninger vedrørende planer om bortskaffelse af radioaktivt spild i enhver form, for at det derved kan afgøres, om iværksættelsen af denne plan kan antages at medføre en radioaktiv kontaminering af en anden medlemsstats vande, jord eller luftrum.

202. Både Kommissionen og medlemsstaterne anlægger en vid fortolkning af udtrykkene »bortskaffelse af radioaktivt spild« (på fransk »rejet d'effluents radioactifs« og på tysk »Ableitung radioaktive Stoffe«) og »almindelige oplysninger«.

203. I henhold til Kommissionens henstilling 1999/829/Euratom af 6. december 1999 om anvendelse af Euratom-traktatens artikel 37⁸¹ dækker udtrykket »bortskaffelse af radioaktivt spild« enhver form for planlagt udledning eller uforudset udslip af radioaktive stoffer i forbindelse med aktiviteter som drift af nukleare reaktorer, oparbejdning af anvendt reaktorbrændsel, lagring af anvendt reaktorbrændsel i luftformig, flydende eller fast form i eller til omgivelserne. Det omfatter således både påtænkte udledninger af flydende og luftformige stoffer fra nukleare anlæg under normale driftsforhold og ikke-påtænkte udledninger af stoffer, som kan følge af en ulykke.

204. I henhold til den samme henstilling bør udtrykket »almindelige oplysninger«, som omhandlet i artikel 37, i forbindelse med driften af en kernereaktor forstås således, at det omfatter almindelige oplysninger om det påtænkte anlægs anlægsplads og dens omgivelser og navnlig oplysninger om anlægspladsens og områdets geografiske, topografiske, geologiske, seismologiske, hydrologiske og meteorologiske karakteristika, om regionens naturrigdomme og levnedsmidler og andre aktiviteter i nærheden af anlægspladsen.

205. Det skal ligeledes påpeges, at Domstolen i Cattenom-dommen⁸², som drejede sig om proceduren for meddelelse af til-

81 — Jf. fodnote 18.

82 — Nævnt i fodnote 18.

ladelse til et kernekraftværk, fastslog, at artikel 37 skal fortolkes således, at Kommissionen skal forsynes med sådanne »almindelige oplysninger«, før den kompetente medlemsstat meddeler tilladelse til »bortskaffelse af radioaktivt spild«, og at medlemsstaten gøres bekendt med Kommissionens udtalelse, inden den meddeler en sådan tilladelse.

206. Det er således fast retspraksis i henhold til traktatens artikel 37, at medlemsstaterne skal forsyne Kommissionen med »almindelige oplysninger« om bl.a. et påtænkt anlægs anlægspads og dennes omgivelser i løbet af de nationale procedurer for tilladelse til drift af kernekraftværker⁸³, oparbejdningsanlæg⁸⁴ og oplagringsanlæg⁸⁵. På grundlag af disse anmeldelser og den efterfølgende høring af den gruppe af videnskabelige eksperter, som er omtalt i traktatens artikel 31, har Kommissionen allerede afgivet et betydeligt antal udtalelser⁸⁶. I disse udtalelser gennemgår Kommissionen navnlig det påtænkte anlægs anlægspads og dennes karakteristika (f.eks. afstanden til den nærmeste anden medlemsstat, pladsens naturlige karakteristika). Den vurderer primært, hvorvidt de påtænkte anlæg vil kunne føre til en set ud fra et sundhedsmæssigt synspunkt betydelig bestråling af dele af befolkningen i en anden medlemsstat eller til en

betydelig radioaktiv kontaminering af en anden medlemsstats vande, jord eller luft- rum.

207. Kommissionen har følgelig i henhold til traktatens artikel 37 kompetence til at afgive udtalelser om placeringen af nukleare anlæg set ud fra et strålebeskyttelses- synspunkt. Denne type ikke-bindende foranstaltninger kan eventuelt være omfattet af konventionens artikel 4, når denne artikel ud over lovgivningsmæssige og administrative foranstaltninger også henviser til »andre foranstaltninger, som er nødvendige« for opfyldelsen af forpligtelserne i henhold til konventionen.

208. Det bør måske også bemærkes, at Rådet ikke omtalte placeringen af nukleare anlæg, da det i betragtningerne til den anfægtede afgørelse af 7. december 1998 udtalte, at de medlemsstater, hvor de nukleare anlæg er beliggende, har kompetencen vedrørende anlæggenes »udformning, opførelse og drift«. Aspekter vedrørende placeringen indgår efter min opfattelse i Fællesskabets kompetence, således at erklæringen skulle have omtalt konventionens artikel 17.

209. Det var således korrekt af Rådet ikke at medtage konventionens artikel 18 og 19 i erklæringen, men konventionens artikel 17 burde have været medtaget.

83 — Jf. f.eks. EFT 1992 L 344, s. 40, eller EFT 1997 C 51, s. 5.

84 — Jf. f.eks. EFT 1992 L 138, s. 36.

85 — Jf. f.eks. EFT 1994 L 297, s. 39.

86 — En liste over de nyeste udtalelser kan ses i Grunwald, ZEuS 1998, s. 275.

VII — Forslag til afgørelse

210. De væsentligste resultater af ovenstående gennemgang kan sammenfattes som følger: Den anfægtede erklæring er en anfægtelig retsakt, som har til formål at forpligte Kommissionen til at forelægge depositaren en erklæring som foreskrevet af Rådet. Lovligheden af erklæringen og erklæringens sidste stykke kan prøves særskilt. I konventionen kræves det af Fællesskabet, at det forelægger en erklæring med angivelse af de artikler i konventionen, hvor Fællesskabet har kompetence til at opfylde forpligtelserne i henhold til konventionen. Denne erklæring skulle være både fuldstændig og præcis. I henhold til den nuværende fortolkning af Euratom-traktatens sundheds- og sikkerhedsbestemmelser er der en betydelig overlappning mellem begreberne strålebeskyttelse og nukleare anlægs sikkerhed. Fællesskabet har derfor en vis begrænset kompetence på de områder, der er omfattet af artikel 7 (De lovgivningsmæssige rammer), artikel 14 (Sikkerhedsvurdering og sikkerhedskontrol), artikel 16, stk. 1 (Katastrofeberedskab), og artikel 17 (Placering).

211. Som følge heraf er det med urette, at det i stk. 3 i den erklæring, der er knyttet som bilag til Rådets afgørelse af 7. december 1998, ikke er angivet, at Fællesskabet er kompetent på de områder, der er omfattet af artikel 7, 14, artikel 16, stk. 1 og 3, og artikel 17 i konventionen om nuklear sikkerhed, og at den derfor skal annulleres på det punkt.

212. Eftersom Kommissionens argumenter, hvad angår konventionens artikel 1-5 og artikel 18 og 19, ikke er holdbare, bør hver part bære sine egne omkostninger.

213. Jeg foreslår således Domstolen at træffe følgende afgørelse:

- 1) Stk. 3 i den erklæring, som Det Europæiske Atomenergifællesskab har afgivet i henhold til artikel 30, stk. 4, nr. iii), i konventionen om nuklear sikkerhed, og som er knyttet som bilag til Rådets afgørelse af 7. december 1998 om godkendelse af Det Europæiske Atomenergifællesskabs indgåelse af konventionen om nuklear sikkerhed, annulleres, for så vidt som det ikke heri er angivet, at Fællesskabet har kompetence på de områder, der er omfattet af konventionens artikel 7, 14, artikel 16, stk. 1 og 3, og artikel 17.

- 2) Hver part bærer sine egne omkostninger.