

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
FRANCIS G. JACOBS

föredraget den 13 december 2001 ¹

Innehållsförteckning

I — Inledning	I- 11226
II — Konventionen om kärnsäkerhet	I- 11227
III — Gemenskapens deltagande i konventionen	I- 11231
1. Bestämmelser om internationella avtal i Euratomfördraget	I- 11231
2. Förhandling om gemenskapens deltagande i kärnsäkerhetskonventionen och bestämmelserna om det deltagandet	I- 11231
3. Kommissionens förslag till det omtvistade rådsbeslutet	I- 11232
4. Det omtvistade rådsbeslutet	I- 11233
5. Händelseutvecklingen efter det att förevarande mål väckts	I- 11234
IV — ”Hälsoskydd” enligt Euratomfördraget	I- 11235
1. Fastställande av ”grundläggande normer”.	I- 11235
2. Efterlevnad, kontroll och kommissionens befogenheter	I- 11237
3. Bestämmelser om farliga experiment och planer för deponering av radioaktivt avfall	I- 11238
V — Upptagande till sakprövning	I- 11238
1. Rättsakter som kan granskas	I- 11239
2. Effekterna av att gemenskapen senare anslöts till konventionen	I- 11241
3. Rådets första grund: ansökan saknar ändamål	I- 11242
4. Rådets andra grund: ansökan om delvis ogiltigförklaring är riktad mot en del av beslutet som inte kan skiljas från beslutet i sin helhet	I- 11243
a) Kan förklaringen ifrågasättas separat?	I- 11243
b) Kan det sista stycket i förklaringen ifrågasättas separat?	I- 11245

1 — Originalspråk: engelska.

5. Rådets tredje grund: ansökan utgör ett missbruk av förfarandet för ogiltigförklaring då den i själva verket syftar till att erhålla ett yttrande från domstolen om gemenskapens behörighet	I-11245
VI — Prövning i sak	I-11246
1. Konventionens krav angående den ifrågasatta förklaringen	I-11246
2. Tolkningen av det omtvistade tredje stycket i förklaringen	I-11250
3. Kan en ofullständig behörighetsförklaring utgöra ett åsidosättande av gemenskapsrätten i den mening som avses i artikel 146 andra stycket i fördraget? ...	I-11251
4. Parternas huvudargument avseende förklaringens fullständighet	I-11253
5. Allmänna överväganden angående Euratoms behörighet enligt artiklarna 30—39 i fördraget	I-11254
a) Strålskydd och kärnenergisäkerhet	I-11255
b) ”Hälsoskydd” enligt Euratomfördraget	I-11257
6. Omfattningen av gemenskapens behörighet inom de områden som omfattas av konventionen	I-11264
a) Artiklarna 1—3 i konventionen	I-11265
b) Artiklarna 4 och 5 i konventionen	I-11265
c) Artikel 7 i konventionen	I-11266
d) Artikel 14 i konventionen	I-11269
e) Artiklarna 15 och 16.2 i konventionen	I-11271
f) Artiklarna 16.1 och 16.3 i konventionen	I-11271
g) Artiklarna 17, 18 och 19 i konventionen	I-11273
VII — Förslag till avgörande	I-11279

I — Inledning

1. I förevarande mål, som har väckts enligt artikel 146 i Euratomfördraget, har kommissionen begärt delvis ogiltigförklaring av ”Rådets beslut av den 7 december 1998 om godkännande av Europeiska atomenergigeme-

skapens anslutning till Konventionen om kärnsäkerhet”.² Kommissionen har gjort gällande att sista stycket i den ”Förklaring från Europeiska atomenergigemenskapen i enlighet med artikel 30.4 iii i Konventionen om kärnsäkerhet” som bifogats beslutet, i vilken omfattningen av gemenskapens behörighet anges, utgör en kränkning av Euratomfördraget huvudsak-

2 — Det omtvistade beslutet har inte offentliggjorts i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*.

ligen därför att det däri inte anges att gemenskapen är behörig även inom de områden som omfattas av artiklarna 1—5, 7 och 14—19 i konventionen.

behörighet inom ramen för det förfarandet,

2. Konventionen om kärnsäkerhet är ett "blandat" avtal till vilket både de 15 medlemsstaterna och gemenskapen är parter. Under det interna förfarande som ledde fram till gemenskapens anslutning till konventionen var kommissionen och rådet oeniga om den behörighetsförklaring som gemenskapen skulle tillställa depositarien. Skälet till oenigheten är en mer grundläggande meningsskiljaktighet i fråga om räckvidden av gemenskapens behörighet avseende säkerheten vid medlemsstaternas kärnenergianläggningar. Förevarande mål — i vilket parterna utväxlat bitvis tekniska och komplicerade argument såväl om upptagandet till sakprövning som om sakfrågorna i målet — utgör en tillfällig kulmen på en långdragen konflikt.

— arten och tolkningen av samt möjligheten att pröva en behörighetsförklaring som skall avges av en av gemenskaperna i samband med ett multilateralt blandat avtal, och

— den behörighet som gemenskapen har på grund av bestämmelserna om hälso-skydd i Euratomfördraget avseende kärnenergianläggningar och särskilt avseende säkerhetsbedömningar, granskningar, beredskap för nödsituationer, fastställandet av säkerhetskrav och förlägningsplatsen, utformning, uppförande och drift av sådana anläggningar.

3. Som kommer att framgå nedan anser jag att domstolen i förevarande mål skall pröva

II — Konventionen om kärnsäkerhet

4. Konventionen om kärnsäkerhet (nedan kallad konventionen)³ utarbetades mellan åren 1992 och 1994 under överinseende av Internationella atomenergiorganet (nedan

— förfarandet för att ingå internationella avtal enligt Euratomfördraget, samt kommissionens och rådets respektive

3 — Konventionstexten är offentliggjord i EGT L 318, 1999, s. 21.

kallat IAEA) vid en rad möten på expertnivå med regeringsrepresentanter, nationella kärnsäkerhetsmyndigheter och IAEA:s sekretariat. Den antogs den 17 juni 1994 av en diplomatkonferens sammankallad av IAEA i dess huvudkontor i Wien och den öppnades för undertecknande den 20 september 1994. Alla medlemsstater i gemenskapen har undertecknat och ratificerat konventionen, som trädde i kraft den 24 oktober 1996. Den 31 januari 2000 hade 53 stater och internationella organisationer ratificerat konventionen.

6. Kapitel 1 i konventionen har rubriken "Mål, definitioner och tillämpningsområde" och innehåller tre artiklar.

7. Enligt artikel 1 är konventionens mål

5. Konventionens två grundkomponenter är

— en lista över lagstiftande, föreskrivande, förvaltningsmässiga mått och steg* som de fördragsslutande parterna skall vidta för att uppnå och vidmakthålla en hög nivå av kärnsäkerhet (artiklarna 4 och 6—19 [*I överensstämmelse med terminologin i övriga språkversioner av direktivet används nedan begreppet "och andra åtgärder" Övers. anm.]),

— ett system för ömsesidig granskning som dels omfattar en skyldighet för alla parter att avge en rapport om de åtgärder som de har vidtagit för att uppfylla sina skyldigheter (artikel 5), dels möten mellan parterna för att granska de rapporter som de övriga parterna har avgivit (artiklarna 20—28).

"i) att uppnå och vidmakthålla en hög nivå av kärnsäkerhet över hela världen genom att stärka nationella åtgärder och internationellt samarbete innefattande, där så är lämpligt, säkerhetsanknutet tekniskt samarbete,

ii) att upprätta och vidmakthålla effektivt skydd i kärnenergianläggningar mot möjliga strålningsfaror för att skydda individer, samhället och miljön från skadliga verkningar av joniserande strålning från sådana anläggningar,

iii) att förhindra olyckor med skadliga strålningsverkningar och att begränsa sådana verkningar om de skulle inträffa".

8. I artikel 2 i definieras "kärnenergianläggning" som "varje landbaserat kärnkraftverk... inbegripna sådana anläggningar för lagring, hantering och bearbetning av radioaktiva material som finns på samma förläggningsplats och som är direkt anknutna till driften av kärnkraftverket".

9. Enligt artikel 3 är konventionen tillämplig "på kärnenergianläggningars säkerhet".

10. Kapitel två, som har rubriken "Skyldigheter", är uppdelat i fyra avsnitt.

11. I avsnitt a "Allmänna bestämmelser" (artiklarna 4—6) finns två relevanta bestämmelser. I artikel 4 (Åtgärder för genomförande) föreskrivs att de fördragsslutande parterna skall vidta de lagstiftande, föreskrivande, förvaltningsmässiga och andra åtgärder som är nödvändiga för att genomföra sina skyldigheter enligt konventionen. Genom artikel 5 (Rapportering) åläggs de fördragsslutande parterna att före varje granskningsmöte ge in en rapport om de åtgärder som de har vidtagit för att uppfylla skyldigheterna enligt konventionen.

12. I avsnitt b "Lagstiftning och annan regelgivning" (artiklarna 7—9) berörs

endast artikel 7 (Lagstiftning och övrigt regelverk). Enligt artikel 7.1 skall de fördragsslutande parterna införa en lagstiftning och ett regelverk i övrigt för att styra kärnenergianläggningars säkerhet. Enligt artikel 7.2 skall det regelverket bland annat sörja för upprättande av nationella säkerhetskrav, ett system för tillståndsgivning med avseende på kärnenergianläggningar, ett system för inspektion och värdering och framtvingande av uppfyllelsen av bestämmelser och villkor för tillstånd.

13. Avsnitt c "Allmänna säkerhetsöverväganden" (artiklarna 10—16) innehåller tre relevanta bestämmelser.

14. Enligt artikel 14 (Granskning och bestyrkande av säkerheten) skall de fördragsslutande parterna se till att säkerhetsvärderingar och bestyrkanden av kärnenergianläggningar utförs.

15. Enligt artikel 15 (Strålskydd) skall de fördragsslutande parterna vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att den strålning som personal och allmänhet utsätts för och som orsakas av en kärnenergianläggning

hålls så låg som rimligen låter sig göra och att ingen individ utsätts för stråldoser som överskrider föreskrivna nationella dosgränser.

att rådfråga fördragsslutande parter i grannskapet av en föreslagen kärnenergianläggning.

16. Enligt artikel 16 (Olycksberedskap) skall de fördragsslutande parterna säkerställa att det finns prövade planer för olycksberedskap för kärnenergianläggningar, att information för beredskapsplanering och handlande [i ett nödläge] ges, och de fördragsslutande parter som inte har någon kärnenergianläggning på sitt territorium skall göra upp och pröva beredskapsplaner i den utsträckning som de kan antas påverkas i händelse av ett nödläge.

19. Enligt artikel 18 (Utformning och uppförande) skall de fördragsslutande parterna sörja för flera tillförlitliga nivåer och metoder (djupförsvar) för skydd mot utsläpp av radioaktiva ämnen, att den tillämpade teknologin kan visas genom erfarenhet och bestyrkas genom provning och analyser och att utformningen medger en tillförlitlig, stabil och lätthanterlig drift.

17. Slutligen är alla tre bestämmelserna i avsnitt d "Anläggningars säkerhet" (artiklarna 17—19) relevanta.

18. Enligt artikel 17 (Förläggningsplatsen) skall de fördragsslutande parterna säkerställa att lämpliga förfaringssätt fastställs för att utvärdera alla faktorer av betydelse när det gäller förläggningsplats som kan antas inverka på en kärnenergianläggnings säkerhet, för att utvärdera anläggningens troliga påverkan [på individer, samhället och miljön], för att utvärdera alla sådana faktorer för att säkerställa att kärnenergianläggningen även i fortsättningen är godtagbar från säkerhetssynpunkt och för

20. Enligt artikel 19 (Drift) skall de fördragsslutande parterna säkerställa att det första tillståndet att driva en kärnenergianläggning grundas på en lämplig säkerhetsanalys och program för idrifttagning, att begränsningar och villkor för drift bestäms och ses över, att drift, underhåll, inspektion och provning av en kärnenergianläggning utförs i överensstämmelse med godtagna förfaringssätt, att förfaringssätt införs för att reagera på förutsedda drifthändelser och på olyckor, att nödvändigt ingenjörsmässigt och tekniskt stöd på alla säkerhetsanknutna områden finns tillgängligt, att händelser som har betydelse för säkerheten rapporteras, att program för att insamla och analysera drifterfarenheter upprättas och att alstrandet av radioaktivt avfall hålls nere till ett sådant minimum som låter sig göra.

III — Gemenskapens deltagande i konventionen

1. Bestämmelser om internationella avtal i Euratomfördraget

21. Enligt artikel 101 första stycket i fördraget kan "gemenskapen... inom ramen för sin kompetens åta sig förpliktelser genom att träffa avtal med tredje land, internationella organisationer eller medborgare i tredje land".

22. Enligt artikel 101 andra stycket i fördraget skall sådana avtal i allmänhet (se artikelns tredje stycke angående undantag)

— förhandlas av kommissionen enligt rådets direktiv, och

— ingås av kommissionen med godkännande av rådet, som skall fatta beslut med kvalificerad majoritet.

23. Enligt artikel 102 i fördraget skall avtal i vilka utöver gemenskapen en eller flera medlemsstater deltar inte träda i kraft förrän alla berörda medlemsstater har underrättat kommissionen om att avtalen kan tillämpas enligt bestämmelserna i deras nationella rättsordning.

2. Förhandling om gemenskapens deltagande i kärnsäkerhetskongventionen och bestämmelserna om det deltagandet

24. Den 28 september 1993 tillställde kommissionen rådet ett förslag till ett rådsbeslut om antagandet av riktlinjer för kommissionens förhandling om en internationell konvention om kärnsäkerhet. I förslaget begärde kommissionen att rådet skulle ge den tillstånd att förhandla om konventionen på gemenskapens vägnar.

25. Rådet gav inte sitt tillstånd. I stället ansåg det att ordförandeskapet vid förhandlingarna skulle begära att utkastet till konventionen skulle innehålla en bestämmelse som skulle medge en "regional organisation av förenande eller annan

natur” att bli signatärer eller medlemmar. Följaktligen innehåller konventionstexten i artikel 30.4 bestämmelser om regionala organisationers rätt att underteckna eller ansluta sig till konventionen.

stater, vilka artiklar i denna konvention som är tillämpliga på den och omfattningen av dess behörighet inom det område som täcks av dessa artiklar.

26. I artikel 30.4 i konventionen föreskrivs följande:

iv) En sådan organisation skall inte förfoga över någon röst utöver de röster som dess medlemsstater förfogar över.”

”i) Denna konvention skall vara öppen för undertecknande eller anslutning av regionala organisationer av förenande eller annan natur under förutsättning att en sådan organisation består av suveräna stater och är behörig att förhandla om samt ingå och tillämpa internationella överenskommelser i frågor som täcks av denna konvention.

3. Kommissionens förslag till det omtvistade rådsbeslutet

ii) Sådana organisationer skall i de frågor som ligger inom deras behörighet på egen hand utöva de rättigheter och fullgöra de skyldigheter som denna konvention förelägger de fördragsslutande staterna.

27. Den 8 september 1994 lade kommissionen fram ett dokument benämnt ”Förslag till rådets beslut om godkännande av Europeiska atomenergigemenskapens anslutning till Konventionen om kärnsäkerhet”.⁴ Dokumentet innehåller bland annat

iii) När en sådan organisation blir part i denna konvention skall den tillställa den depositarie som avses i artikel 34 en förklaring som anger dess medlems-

— ett utkast till rådets beslut om godkännande av den anslutning till konventionen som kommissionen har ingått i enlighet med förfarandet i artikel 101 andra stycket i fördraget, och

4 — KOM(94) 362 slutlig.

— texten till en förklaring från gemenskapen i enlighet med artikel 30.4 iii i konventionen.

genom att anta mer specifik lagstiftning inom de områden som omfattas av konventionen.

28. I den berörda förklaringen föreskrevs följande:

Förteckning över gemenskapslagstiftning

”Följande stater är för närvarande medlemmar i Europeiska atomenergigemenskapskapen: Konungariket Belgien, Konungariket Danmark,...

...”

Gemenskapen förklarar att följande artiklar i konventionen är tillämplig på den: Artiklarna 1—5, artikel 7, artiklarna 14—35.

29. I den förteckning över gemenskapslagstiftning som nämns i tredje stycket i förklaringen och som bifogats denna anges 15 rättsakter (direktiv, förordningar och beslut) som hade antagits antingen av rådet eller kommissionen och som rör skyddet mot joniserande strålning.

Gemenskapen har behörighet inom de områden som omfattas av artiklarna 1—5, artikel 7 och artiklarna 14—19 i enlighet med föreskrifterna i Fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen och i nedan angiven gemenskapslagstiftning.

4. Det omtvistade radsbeslutet

I framtiden kan gemenskapen mycket väl komma att påta sig ytterligare ansvar

30. Den 7 december 1998 — mer än fyra år efter det att kommissionen lade fram sitt förslag — antog rådet enhälligt det beslut genom vilket gemenskapens anslutning till konventionen godkändes, vilket kommissionen har ifrågasatt i förevarande mål.

31. I ingressen till beslutet slår rådet fast att "behörigheten att utforma, uppföra och driva kärnenergianläggningar vilar hos de medlemsstater där de är belägna" och att gemenskapens anslutning till konventionen skall godkännas "med hänsyn till de relevanta uppgifter som gemenskapen tilldelats genom avdelning II, kapitel 3 'Hälsoskydd' i fördraget".

32. I beslutets enda artikel föreskrivs följande:

"1. Europeiska atomenergigemenskapens anslutning till Konventionen om kärnsäkerhet godkänns härmed.

2. Texten till förklaringen från Europeiska atomenergigemenskapen i enlighet med artikel 30.4 iii i Konventionen om kärnsäkerhet bifogas detta beslut."

33. Den bifogade förklaringen lyder som följer:

"Följande stater är för närvarande medlemmar i Europeiska atomenergigemenska-

pen: Konungariket Belgien, Konungariket Danmark,...

Gemenskapen förklarar att den omfattas av tillämpningen av artikel 15 och artikel 16.2. Artiklarna 1—5, artikel 7.1, artikel 14 ii och artiklarna 20—35 är också tillämpliga på gemenskapen, dock endast vad gäller de områden som omfattas av artikel 15 och artikel 16.2.

Gemenskapen har behörighet, delad med ovanstående medlemsstater, inom de områden som omfattas av artikel 15 och artikel 16.2 i konventionen i enlighet med artikel 2 b och de berörda artiklarna i avdelning II, kapitel 3 om hälsoskydd i Fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen."

5. Händelseutvecklingen efter det att förevarande mål väckts

34. Kommissionen ingav sin ansökan den 8 februari 1999. Genom beslut av den 16 november 1999, offentliggjort i *Euro-peiska gemenskapernas officiella tidning*,

beslutade kommissionen att på gemenskapens vägnar godkänna anslutningen till konventionen⁵ och bifogade beslutet både konventionstexten och gemenskapens förklaring i enlighet med artikel 30.4 iii i konventionen, som den hade formulerats i rådets beslut av den 7 december 1998.

”beslutna att skapa förutsättningar för utvecklingen av en effektiv kärnindustri”, men även ”angelägna att skapa sådana förhållanden i säkerhetshänseende att farorna för befolkningens liv och hälsa avlägsnas”.

35. Den 31 januari 2000 deponerade kommissionen konventionens godkännande-instrument hos IAEA:s generaldirektör och samtidigt anmäldes förklaringen enligt artikel 30.4 iii i konventionen, som den hade formulerats i de respektive bilagorna till rådets beslut av den 7 december 1998 och kommissionens beslut av den 16 november 1999.⁶

38. Enligt artikel 2 b i fördraget skall gemenskapen ”uppställa enhetliga säkerhetsnormer för befolkningens och arbetstagarnas hälsoskydd samt övervaka tillämpningen av dessa normer”.

36. Den 30 april 2000 trädde konventionen i enlighet med artikel 31.2 i konventionen i kraft avseende gemenskapen.

39. Den uppgiften beskrivs närmare i avdelning II, kapitel 3 (artiklarna 30—39 i fördraget) som har rubriken ”Hälsoskydd”.

1. Fastställande av ”grundläggande normer”.

IV — ”Hälsoskydd” enligt Euratomfördraget

40. I artikel 30 i fördraget föreskrivs följande:

37. Enligt ingressen till Euratomfördraget var de fördragsslutande medlemsstaterna

”Inom gemenskapen skall grundläggande normer fastställas för befolkningens och arbetstagarnas hälsoskydd mot de faror som uppstår till följd av joniserande strålning.

⁵ — EGT L 318, s. 20.

⁶ — Information om ratifikationsstatus finns på IAEA:s hemsida, www.iaea.org.

Med grundläggande normer avses

”kompletteras” i den ordning som anges i artikel 31.

a) högsta tillåtliga doser förenliga med tillräckligt hälsoskydd,

b) högsta tillåtliga exponering och kontamination,

c) de grundläggande principerna för hälsokontroll av arbetstagarna.”

41. Enligt det förfarande som fastställs i artikel 31 i fördraget skall de grundläggande normerna ”utarbetas” av kommissionen efter yttrande av en grupp vetenskapliga experter — särskilt experter på folkhälsans område — från medlemsstaterna. Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande skall inhämtas och parlamentet skall höras. De grundläggande normerna skall, sedan parlamentet hörts, ”fastställas” av rådet genom beslut med kvalificerad majoritet.

42. Enligt artikel 32 kan de grundläggande normerna på begäran av kommissionen eller en medlemsstat ”omprövas” eller

43. Enligt artiklarna 30, 31 och 218 i fördraget fastställde gemenskapen för första gången år 1959 grundläggande normer genom ”Direktiv av den 2 februari 1959 om fastställande av de grundläggande normerna för befolkningens och arbetstagarnas hälsoskydd mot de faror som uppstår till följd av joniserande strålning”.⁷ Detta direktiv omprövades med stöd av artiklarna 31 och 32 i fördraget år 1962 genom direktiv av den 5 mars 1962,⁸ år 1966 genom rådets direktiv 66/45/Euratom,⁹ år 1976 genom rådets direktiv 76/579/Euratom,¹⁰ år 1979 genom rådets direktiv 79/343/Euratom,¹¹ år 1980 genom rådets direktiv 80/836/Euratom¹² och år 1984 genom rådets direktiv 84/467/Euratom.¹³

7 — EGT 11, s. 221; svensk specialutgåva, område 15, volym 1, s. 3.

8 — EGT 57, s. 1633; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 7.

9 — EGT 216, s. 3693.

10 — EGT L 187, s. 1; svensk specialutgåva, område 5, volym 2, s. 3.

11 — EGT L 83, s. 18; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 160.

12 — EGT L 246, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 3, s. 41.

13 — EGT L 265, s. 4; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 6.

44. År 1996 ersattes direktiven om de grundläggande normerna av rådets direktiv 96/29/Euratom av den 13 maj 1996 om fastställande av grundläggande säkerhetsnormer för skydd av arbetstagarnas och allmänhetens hälsa mot de faror som uppstår till följd av joniserande strålning (nedan kallat direktivet om grundläggande säkerhetsnormer)¹⁴ genom vilket de tidigare tillämpliga reglerna upphävdes med verkan från och med den 13 maj 2000.¹⁵

2. Efterlevnad, kontroll och kommissionens befogenheter

45. Enligt artikel 33 i fördraget skall medlemsstaterna utfärda de lagar och andra författningar som är lämpliga för att säkerställa att de fastställda grundläggande normerna iakttas. Kommissionen skall lämna rekommendationer i syfte att säkerställa en harmonisering av de bestämmelser som gäller på detta område inom medlemsstaterna. För detta ändamål skall medlemsstaterna underrätta kommissionen om relevanta förslag till bestämmelser.

46. Enligt artiklarna 35 och 36 i fördraget skall medlemsstaterna "inrätta de anläggningar som behövs för fortlöpande kontroll av radioaktivitetsnivån i luft, vatten och jord samt för kontroll av att de grund-

läggande normerna följs". Kommissionen skall informeras om kontrollåtgärdernas resultat, så att den hålls underrättad om den radioaktivitetsnivå som befolkningen utsätts för. Kommissionen skall ha tillträde till de nationella kontrollanläggningarna och får kontrollera deras funktion och effektivitet.¹⁶

47. Enligt artikel 38.1 i fördraget skall kommissionen lämna rekommendationer till medlemsstaterna i fråga om radioaktivitetsnivån i luft, vatten och jord. Enligt artikel 38.2 och 38.3 i fördraget skall kommissionen i brådskande fall utfärda ett direktiv som förpliktar den berörda medlemsstaten att inom en av kommissionen fastställd tid vidta alla åtgärder för att undvika att de grundläggande normerna överträds och för att säkerställa att föreskrifterna iakttas. Om staten inte inom den fastställda tiden rättar sig efter kommissionens direktiv, får kommissionen eller varje medlemsstat som saken gäller omedelbart väcka talan vid domstolen.

14 — EGT L 159, s. 1. Se även meddelande från kommissionen om genomförandet av rådets direktiv 96/29/Euratom om fastställande av grundläggande säkerhetsnormer för skydd av arbetstagarnas och allmänhetens hälsa mot de faror som uppstår till följd av joniserande strålning (EGT C 133, 1998, s. 3).

15 — Artikel 56 i direktivet om grundläggande säkerhetsnormer.

16 — Se kommissionens rekommendation 2000/473/Euratom av den 8 juni 2000 om tillämpningen av artikel 36 i Euratomfördraget när det gäller övervakning av radioaktivitetsnivån i miljön för att bedöma exponeringen av befolkningen som helhet (EGT L 191, s. 37).

3. Bestämmelser om farliga experiment och planer för deponering av radioaktivt avfall

V — Upptagande till sakprövning

50. Den 12 oktober 1999 framförde rådet en inledande invändning avseende domstolens behörighet. Domstolen beslutade den 8 februari 2000 att fatta beslut om denna tillsammans med sakfrågan.

48. Enligt artikel 34 i fördraget skall en medlemsstat inom vars territorium ”särskilt farliga experiment” skall äga rum vidta särskilda åtgärder för hälsoskyddet och i förväg begära ett yttrande från kommissionen över dessa. Kommissionens samtycke krävs om verkningarna av dessa experiment kan beröra andra medlemsstaters territorier.¹⁷

51. Till stöd för sitt påstående att kommissionens ansökan inte kan tas upp till prövning i sak har rådet anfört tre grunder, nämligen:

1) ansökan saknar ändamål,

49. Enligt artikel 37 i fördraget skall medlemsstaterna tillhandahålla kommissionen sådana allmänna upplysningar om varje plan för deponering av radioaktivt avfall av alla slag, som gör det möjligt att fastställa om planens genomförande kan medföra en radioaktiv kontamination av vatten, jord eller luft i någon annan medlemsstat. Kommissionen skall yttra sig inom sex månader.¹⁸

2) ansökan kan inte tas upp till prövning i sak, eftersom den riktas mot en del av beslutet som inte kan behandlas skild från beslutet i övrigt och kommissionen inte har begärt att hela beslutet skall ogiltigförklaras,

3) ansökan är förfarandemässigt inkorrekt så till vida att kommissionen i själva verket begär ett utlåtande om räckvidden av gemenskapens behörighet.

17 — För en dom om artikel 34 se dom av den 22 december 1995 i mål T-219/95 R, Danielsson m.fl. mot kommissionen (REG 1995, s. II-3051).

18 — För en dom angående artikel 37 se dom av den 22 september 1988 i mål 187/87, Saarland mot Ministre de l'Industrie (REG 1988, s. 5013; svensk specialutgåva, volym 9, s. 643). Se även kommissionens rekommendation 1999/829/Euratom av den 6 december 1999 om tillämpningen av artikel 37 i Euratomfördraget (EGT L 324, s. 23).

52. Innan dessa grunder prövas är det lämpligt¹⁹ att granska huruvida kommissionens ansökan riktas mot en rättsakt som kan prövas i den mening som avses i artikel 146 i fördraget och huruvida anslutningen till konventionen efter det att förevarande förfarande inletts har någon betydelse för möjligheten att ta upp ansökan till prövning i sak.

1. Rättsakter som kan granskas

53. Enligt artikel 146 i fördraget skall domstolen granska lagenligheten av de "rättsakter som antas av rådet... och som inte är rekommendationer och yttranden". Artikel 146 i fördraget motsvarar i det avseendet artikel 230 EG²⁰ och skall tolkas analogt med den bestämmelsen.²¹ Det skall därför fastställas om ansökan gäller en rättsakt som är avsedd att ha rättsliga verkningar.²²

54. Kommissionen har begärt att sista stycket i den förklaring som bifogats "Rådets beslut av den 7 december 1998 om godkännande av Europeiska atomenergigemenskapens anslutning till Konventionen

om kärnsäkerhet" skall ogiltigförklaras.²³ Det beslutet innehåller godkännandet av anslutningen till konventionen och hänvisningen till den bifogade förklaringen i en "enda" artikel. Det bör även noteras att i den "enda" artikeln anges båda komponenterna sida vid sida och jämförda med varandra. Förklaringen i fråga var således avsedd att utgöra en integrerad del av rådets beslut av den 7 december 1998. Den tolkningen överensstämmer med gängse praxis inom gemenskapsrätten, nämligen att bilagor eller protokoll som bifogas en viss rättsakt utgör en integrerad del därav och är av samma rättsliga art.²⁴

55. Enligt artikel 101 andra stycket i fördraget skall gemenskapens internationella avtal med tredje land i allmänhet "ingås av kommissionen med rådets godkännande". På det internationella planet ankommer det således på kommissionen att på gemenskapens vägnar samtycka till att bindas av ett avtal. Internt kan dock varken rådet eller kommissionen ensamma fatta beslut om att ingå ett visst internationellt avtal. Kommissionen behöver rådets godkännande och rådet har ingen möjlighet att ålägga kommissionen att ingå ett avtal mot dess vilja. Beslutet av den 7 december 1998 var därför en nödvändig (men inte tillräck-

19 — Enligt artikel 92.2 i rättegångsreglerna för domstolen kan domstolen på eget initiativ ta upp frågor om upptagande till sakprövning.

20 — Dom av den 22 maj 1990 i mål C-70/88, parlamentet mot rådet (REG 1990, s. I-2041; svensk specialutgåva, volym 10, s. 425), punkt 12.

21 — Se för en sådan tolkning analogivis beslut av den 22 december 1995 i mål T-219/95 R (ovan fotnot 17), punkt 64 och följande punkter.

22 — Dom av den 31 mars 1971 i mål 22/70, kommissionen mot rådet (REG 1971, s. 263; svensk specialutgåva, volym 1, s. 551), punkt 42.

23 — Se punkt 1 ovan.

24 — Se exempelvis artikel 311 EG.

lig) del av den interna process genom vilken rådet och kommissionen gemensamt beslutade att gemenskapen skulle tillträda konventionen.

56. Enligt domstolens rättspraxis, i vilken de kategorier av rättsakter som kan bli föremål för rättslig prövning ges en extensiv tolkning,²⁵ kan det inte råda någon tvekan om att godkännandet av anslutningen till konventionen betraktad för sig (första stycket i den enda artikeln i beslutet av den 7 december 1998) är en rättsakt som kan prövas, eftersom rådets samtycke till gemenskapens anslutning uttryckligen anges där och den således är avsedd att vara rättsligt bindande i rådets egen verksamhet och i dess förbindelser med kommissionen.

57. Beträffande den omtvistade förklaringen kan det noteras att det inte i någon bestämmelse i Euratomfördraget uttryckligen anges om det ankommer på kommissionen eller rådet att fastställa innehållet i en förklaring som gemenskapen skall avge med anledning av ratificeringen av ett internationellt avtal. I förevarande mål tycks båda institutionerna göra anspråk på denna rätt. I sitt förslag av den 8 september 1994 slog kommissionen i motiveringen fast att kommissionen "kommer att" avge en förklaring, såsom den anges i en bilaga, och i artikeln i beslutet av den 7 december 1998 slår rådet fast att

texten till förklaringen "av... gemenskapen" bifogats. Eftersom utformningen av en sådan förklaring är en väsentlig del av proceduren för att ingå ett internationellt avtal anser jag att också förfarandet för att besluta om dess innehåll regleras genom artikel 101 i fördraget. Således var avsikten med den "interna" förklaring som bifogades rådets beslut av den 7 december 1998 att ålägga kommissionen att tillställa depositarien en "extern" förklaring med det av rådet föreskrivna innehållet och den var således avsedd att ha rättsliga verkningar.

58. Även om den "externa" förklaring som kommissionen avgav till depositarien inte berörs direkt kan det vara värt att tillägga att även den externa förklaringen är avsedd, och ägnad, att ha rättsliga verkningar. I enlighet med artikel 30.4 ii i konventionen skall gemenskapen fullgöra skyldigheterna enligt konventionen i de frågor som ligger inom dess behörighet. Den externa förklaringen är således avsedd att i rättsligt bindande form definiera omfattningen av gemenskapens skyldigheter för de övriga avtalsparterna, vilket den också gör. Jag anser att den externa förklaringens rättsliga verkan på det internationella planet stärker argumenten för möjligheten att pröva den berörda interna förklaringen, eftersom den interna förklaringen oundvikligen fastställde innehållet i den externa förklaringen.

²⁵ — Se exempelvis mål 22/77 (ovan fotnot 22) och dom av den 19 mars 1996 i mål C-25/94, kommissionen mot rådet (REG 1996, s. I-1469).

59. Slutligen vill jag nämna att den interna förklaring som bifogades beslutet av den 7 december inte är en rent förberedande åtgärd som inte kan bli föremål för domstolsprövning i den mening som avses i domstolens rättspraxis.²⁶ Denna rättspraxis gäller särskilt beslutsförfaranden där en och samma institution agerar i flera steg.²⁷ I den situationen kan talan väckas mot det slutliga beslutet och lagligheten i de tidigare stegen kan då ifrågasättas. I förevarande mål var flera institutioner inblandade i förfarandet enligt artikel 101 i fördraget och den rättsakt som är under prövning var rådets "sista ord". Om det inte vore möjligt att pröva den rättsakten skulle kommissionen inte ha tillgång till något rättsmedel alls.

60. Kommissionens ansökan riktas således mot en rättsakt som kan prövas i den mening som avses i artikel 146 i fördraget.

2. Effekterna av att gemenskapen senare anslöts till konventionen

61. Det bör påpekas att kommissionen sedan den väckt förevarande talan besluta-

tade att godkänna gemenskapens anslutning till konventionen och deponerade godkännandeinstrumentet hos konventionens depositarie. Vid båda tillfällena bifogade kommissionen en förklaring som var identisk med den av rådet avfattade förklaring som har ifrågasatts i förevarande mål.

62. Somliga kanske skulle hävda att kommissionen därför inte har något intresse av att väcka förevarande talan, eftersom den redan har följt den rättsakt som den klandrar.

63. Andra kanske ifrågasätter kommissionens intresse av att väcka talan med hänvisning till att gemenskapen under tiden internationellt har blivit part till konventionen på basis av en behörighetsförklaring som är identisk med den som är under prövning. Ett avgörande från domstolen av innebörden att sista stycket i den förklaring som bifogades rådets interna beslut är ogiltigt skulle därför komma "för sent" och inte fylla något meningsfullt ändamål.

64. Båda argumenten skall avvisas. Enligt artikel 146 första stycket i fördraget har kommissionen rätt att väcka talan om ogiltigförklaring, utan att det ställs något villkor om att de skall ha ett berättigat intresse av att få saken prövad.²⁸ Man måste även erinra sig att en av kommis-

26 — Dom av den 11 november 1981 i mål 60/81, IBM mot kommissionen (REG 1981, s. 2639; svensk specialutgåva, volym 6, s. 225), punkt 12.

27 — Se exempelvis det administrativa förfarandet i mål rörande artikel 81 EG.

28 — Dom av den 26 mars 1987 i mål 45/86, kommissionen mot rådet (REG 1987, s. 1493; svensk specialutgåva, volym 9, s. 55), punkt 3.

sionens huvuduppgifter enligt artikel 124 i fördraget är att garantera att fördragets bestämmelser tillämpas. För att göra det möjligt för kommissionen att fullgöra den uppgiften skall kommissionen ha tillgång till alla de medel som tillhandahålls genom fördraget i syfte att säkerställa att lagstiftningen efterlevs.²⁹

65. Kommissionen har under alla omständigheter ett berättigat intresse av att få saken prövad, eftersom en (delvis) ogiltigförklaring av den ifrågasatta förklaringen skulle medföra verkliga praktiska konsekvenser. Det är riktigt att ogiltigförklaringen endast skulle beröra den förklaring som fogades till rådets interna beslut av den 7 december 1998. Kommissionens förklaring till konventionens depositarie skulle således till att börja med förbli opåverkad. Som emellertid både kommissionen och rådet konstaterade vid förhandlingen finns inget i konventionen som hindrar gemenskapen från att i ett senare skede avge en alternativ eller ändrad förklaring. Den möjligheten följer av arten av de krav som åläggs genom artikel 30.4 iii i konventionen. Således kan exempelvis listan över medlemsstater behöva ändras i händelse av att nya medlemsstater ansluter sig till Europeiska unionen. Detsamma gäller uppgifterna om omfattningen av gemenskapens behörighet om den behörigheten utvecklas med tiden. Följaktligen skulle rådet och kommissionen i händelse av en ogiltigförklaring av förklaringen vara tvungna att komma överens om en ny förklaring som kommissionen sedan skulle inge till konventionens depositarie.

3. Rådets första grund: ansökan saknar ändamål

66. Det omtvistade sista stycket i den förklaring som fogades till rådets beslut av den 7 november 1998 lyder som följer:

”Gemenskapen har behörighet, delad med ovanstående medlemsstater, inom de områden som omfattas av artikel 15 och artikel 16.2 i konventionen i enlighet med artikel 2 b och de berörda artiklarna i avdelning II, kapitel 3 om hälsoskydd i Fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen.”

67. Rådet har i sitt skriftliga yttrande gjort gällande att det stycket endast innehåller två påståenden, nämligen att

— gemenskapen delar sin behörighet med medlemsstaterna, och

— den delade behörigheten följer av artikel 2 b i fördraget och de relevanta artiklarna i avdelning II, kapitel 3 i fördraget.

²⁹ — Se förslag till avgörande av generaladvokat Lenz i mål 45/86 (ovan fotnot 28), punkt 30.

68. Enligt rådet har kommissionen varken ifrågasatt arten av gemenskapens behörighet (delad, inte exklusiv) eller dess ursprung (avdelning II, kapitel 3 i fördraget). Efter- som dessa två uppgifter är de enda som förekommer i det ifrågasatta stycket saknar kommissionens ansökan ändamål.

4. Rådets andra grund: ansökan om delvis ogiltigförklaring är riktad mot en del av beslutet som inte kan skiljas från beslutet i sin helhet

71. Rådets andra grund till stöd för yrkan- det att talan skall avvisas är uppdelad i två delar: Rådet har i huvudsak gjort gällande att

69. Kommissionen har anfört att stycket i fråga innehåller en väsentlig tredje uppgift, nämligen att gemenskapen endast har behörighet inom de områden som omfattas av artikel 15 och artikel 16.2 och inte inom de områden som omfattas av övriga artik- lar i konventionen.

— förklaringen i sin helhet inte kan skiljas från rådets beslut att godkänna gemen- skapens anslutning till konventionen, och

— det sista stycket i förklaringen kan inte skiljas från det andra stycket däri.

70. Det kan erinras om att kommissionen har ifrågasatt det sista stycket med åbero- pande av att det däri inte anges att gemen- skapen är behörig även i frågor som omfattas av artiklarna 1—5, 7 och 14—19 i konventionen. Den första grunden som rådet åberopade till stöd för invändningen om rättegångshinder hänger således sam- man med kommissionens huvudgrund och skall därför prövas i samband med målets avgörande i sak.³⁰

a) Kan förklaringen ifrågasättas separat?

72. Enligt rådet kan inte förklaringen skil- jas från beslutet att godkänna anslutningen. Rådet skulle inte ha godkänt beslutet om gemenskapens anslutning utan en fullstän- dig förklaring. Det skulle därför inte vara möjligt att upprätthålla rådets beslut att godkänna gemenskapens anslutning och

30 — Se nedan punkt 105.

samtidigt ogiltigförklara förklaringen eller delar av denna. Dessutom kan inte domstolen ogiltigförklara beslutet i sig eftersom det vore att gå utöver vad som yrkats (*ultra petita*).

73. En sökande har i princip rätt att endast ifrågasätta en del av en enskild rättsakt.³¹ Frågan är därför endast om ansökan eller den rättsakt som är under prövning uppvisar särskilda drag som kan medföra att kommissionens ansökan om en delvis ogiltigförklaring inte kan tas upp till prövning i sak.

74. Det är riktigt att domstolen i domen i målet Jamet³² förklarade att en ansökan om delvis ogiltigförklaring inte kunde tas upp till prövning. I det fallet kunde dock inte den ifrågasatta delen skiljas från beslutet som helhet. De delar av beslutet som avsågs med begäran om ogiltigförklaring var så väsentliga att beslutet utan dessa inte längre skulle ha kunnat medföra rättsliga verkningar. I förevarande mål skulle en separat ogiltigförklaring av den förklaring som fogades till rådets beslut av den 7 december 1998 inte få liknande konsekvenser. Som jag har förklarat ovan är beslutet att godkänna anslutningen till

konventionen i sig avsett och ägnat att medföra rättsliga verkningar.³³

75. Domen i målet Jamet måste ställas mot domen i målet Transocean Marine Paint³⁴ och domen i de förenade målen Kali och Salz³⁵ som behandlade ansökningar om separat ogiltigförklaring av villkor som fogats till beslut som gynnade vissa företag. Svårigheten i de målen var att ogiltigförklaringen av villkoren kunde ha påverkat själva beslutets natur. Ändå fann domstolen det inte problematiskt att sakpröva ansökningar riktade mot enbart villkoren. I förevarande mål torde därför än mindre tveksamhet råda om möjligheten att sakpröva ansökan, eftersom det inte finns någon rättslig koppling mellan förklaringen och beslutet att godkänna anslutningen till konventionen, som skulle medföra att en ogiltigförklaring av beslutet skulle innebära en ogiltigförklaring av förklaringen. Även om det kan finnas ett politiskt samband mellan de två delarna, är inte lagenligheten av beslutet att godkänna gemenskapens anslutning till konventionen beroende av förklaringens lagenlighet.

76. Förklaringen kan således skiljas från beslutet om godkännande och ifrågasättas separat.

31 — Se exempelvis dom av den 13 september 2001 i mål C-375/99, Spanien mot kommissionen (REG 2001, s. I-5983), dom av den 12 juli 2001 i mål C-365/99, Portugal mot kommissionen (REG 2001, s. I-5645), dom av den 23 oktober 1997 i mål C-150/95, Portugal mot kommissionen (REG 1997, s. I-5863) och dom av den 5 oktober 1994 i mål C-280/93, Tyskland mot rådet (REG 1994, s. I-4973; svensk specialutgåva, volym 16, s. 171).

32 — Dom av den 28 juni 1972 i mål 37/71 (REG 1973, s. 483).

33 — Se punkt 56.

34 — Dom av den 23 oktober 1974 i mål 17/74, Transocean Marine Paint mot kommissionen (REG 1974, s. 1063; svensk specialutgåva, volym 2, s. 357).

35 — Dom av den 31 mars 1998 i de förenade målen C-68/94 och C-30/95, Frankrike m.fl. mot kommissionen (REG 1998, s. I-1375).

b) Kan det sista stycket i förklaringen ifrågasättas separat?

77. Rådet har gjort gällande att den förklaring som är under prövning utgör en helhet och att de två sista styckena av denna inte kan skiljas från varandra eller betraktas var för sig. Det argumentet grundas på samma synsätt på förklaringen som rådets första grund. Av ovan angivna skäl³⁶ skall även detta prövas i samband med målets avgörande i sak.³⁷

5. Rådets tredje grund: ansökan utgör ett missbruk av förfarandet för ogiltigförklaring då den i själva verket syftar till att erhålla ett yttrande från domstolen om gemenskapens behörighet

78. Rådet har gjort gällande att kommissionen faktiskt inte har begärt ogiltigförklaring av den omtvistade delen av förklaringen, utan vill erhålla ett yttrande från domstolen om omfattningen av gemenskapens behörighet med avseende på gemenskapens anslutning till konventionen. Till skillnad från i EG-fördraget (artikel 300.6 EG) föreskrivs dock inte i Euratomfördraget en allmän möjlighet att begära ett yttrande från domstolen om ett tilltänkt internationellt avtals förenlighet med fördraget och särskilt om frågan om gemenskapens behörighet att ingå ett sådant avtal. Ingen av de bestämmelser i

Euratomfördraget enligt vilka domstolen kan tillfrågas om ett yttrande — rådet har hänvisat till artiklarna 103 tredje stycket, 104 tredje stycket och 105 andra stycket i fördraget — är tillämpliga i förevarande mål. Ansökan skall därför avvisas då den utgör ett missbruk av det i artikel 146 i fördraget föreskrivna förfarandet.

79. För det första ser jag inget konkret tecken på att kommissionen har handlat i ond tro. I yttrande 1/75 slog domstolen dessutom fast att enligt EG-fördraget kan behörigheten att ingå ett internationellt avtal prövas i ett förfarande för yttrande, ogiltigförklaring eller förhandsavgörande.³⁸ I domen i målet Frankrike mot kommissionen slog domstolen fast att gemenskapsinstitutionernas utövande av sina befogenheter på det internationella området inte kan undandras den domstolskontroll som föreskrivs i artikel [230 EG].³⁹ I domen i målet Grekland mot rådet framhöll domstolen "behovet av en fullständig och konsekvent lagenlighetsprövning".⁴⁰ Därav följer att möjligheten att begära ett yttrande och möjligheten att ta upp en talan om ogiltigförklaring till prövning är två av varandra helt oberoende frågor. Om något så stärker, inte försvagar, det faktum att det inte är möjligt att begära ett yttrande från domstolen om ett tilltänkt avtals förenlighet med fördraget argumenten för att ta upp en talan enligt artikel 146 i fördraget till prövning i sak.

38 — Domstolens yttrande av den 11 november 1975 avgivet i enlighet med artikel 228.1 andra stycket i EEG-fördraget (REG 1975, s. 1361; svensk specialutgåva, volym 2, s. 511).

39 — Dom av den 9 augusti 1994 i mål C-327/91 (REG 1994, s. I-3641; svensk specialutgåva, volym 16, s. 47), punkt 16.

40 — Dom av den 29 mars 1990 i mål C-62/88 (REG 1990, s. I-1527), punkt 8.

36 — Se punkt 70.

37 — Se nedan punkt 106.

80. Rådets tredje grund skall således även den underkännas.

medlemsstater, vilka artiklar i denna konvention som är tillämpliga på den och omfattningen av dess behörighet inom det område som täcks av dessa artiklar.”

VI — Prövning i sak

81. Kommissionen har begärt ogiltigförklaring av tredje stycket i den förklaring som bifogades rådets beslut av den 7 december 1998 eftersom det däri, avseende gemenskapens behörighet, inte anges att gemenskapen har behörighet inom de områden som omfattas av artiklarna 1—5, 7, 14, 16.1, 16.3, 17—19 i konventionen. Kommissionens ansökan grundas på att fördraget och särskilt artikel 2 b, bestämmelserna i avdelning II, kapitel 3 (artiklarna 30—39), artikel 192 och den på fördraget baserade gemenskapslagstiftningen har åsidosatts.

83. Den bestämmelsen skall tolkas i enlighet med internationell sedvanerätt om tolkningen av fördrag som den beskrivs i artiklarna 31—33 i Wienkonventionen om traktaträtten.

84. Det skall även nämnas att enligt ytterligare en internationell sedvanerättslig princip, som anges i artikel 24.4 i Wienkonventionen om traktaträtten,⁴¹ var skyldigheterna enligt artikel 30.4 iii i konventionen om kärnsäkerhet tillämpliga på gemenskapen innan den senare konventionen trädde i kraft.

1. Konventionens krav angående den ifrågasatta förklaringen

85. Av lydelsen av artikel 30.4 iii följer för det första att

82. Påpekas kan att artikel 30.4 iii i konventionen föreskriver följande:

— gemenskapen är skyldig (”skall”) avge en behörighetsförklaring om den vill bli part till avtalet, och

”När en [regional] organisation blir part i denna konvention skall den tillställa den depositarie... en förklaring som anger dess

41 — ”En traktats bestämmelser om... frågor som nödvändigtvis uppstår före traktatens ikraftträdande gäller från den tidpunkt då dess text blir antagen.”

- den skall avge förklaringen samtidigt som den inger sitt anslutningsinstrument ("[n]är... blir part").
- en lista över de artiklar i konventionen som är "tillämpliga" på organisationen, och

86. Såväl lydelsen som sammanhanget tyder på att förklaringen skall vara både korrekt och fullständig. Den slutsatsen kan särskilt dras av artikel 30.4 ii i konventionen: om gemenskapen skall utöva de rättigheter och fullgöra de skyldigheter som konventionen förelägger de fördragsslutande staterna i alla "frågor som ligger inom deras behörighet" kan inte gemenskapen "välja och vraka" och endast klargöra vissa av sina behörigheter.

- ett uttalande om "omfattningen av dess behörighet inom det område som täcks av dessa artiklar".

88. Det första av dessa tre krav är ostridigt.

89. Rådet gjorde i sitt skriftliga yttrande gällande att det är det andra kravet som ålägger gemenskapen att ange inom vilka områden i konventionen som gemenskapen är behörig. Det tredje kravet avser därför endast frågan om huruvida denna behörighet är delad eller exklusiv.

87. Dessutom följer även av lydelsen av artikel 30.4 iii att en regional organisation skall avge en förklaring bestående av tre delar, nämligen

- en lista över organisationens medlemsstater,

90. Den tolkningen strider enligt min uppfattning mot den gängse betydelsen av de använda uttrycken. Det andra kravets räckvidd definieras av ordet "tillämplig" som innebär att en viss bestämmelse har rättslig betydelse för en viss aktör. Det tämligen vaga påståendet att en bestämmelse är tillämplig på en aktör skall skiljas från det mycket mer exakta påståendet att aktören i fråga har behörighet (av lagstiftande, förvaltande eller annan art) inom de områden som omfattas av den bestämmelsen. Exempelvis är definitionerna i artikel 2 i kon-

ventionen av rättslig betydelse för alla avtalsparter och därför även "tillämpliga" på gemenskapen. Det skulle dock inte vara rimligt att påstå att gemenskapen har behörighet inom det område som omfattas av en bestämmelse som enbart innehåller definitioner.

bart exempel är de bestämmelser i vilka målen definieras (artikel 1 i konventionen), centrala begrepp (artikel 2), konventionens tillämpningsområde (artikel 3) eller konventionens ikraftträdande (artikel 31).

91. De bestämmelser som skall anges enligt det andra kravet kan därför för det första omfatta de materiella skyldigheter enligt konventionen som är tillämpliga på en regional organisation som kräver genomförandeåtgärder i form av lagar och andra författningar eller av annat slag inom den organisationens interna rättsordning (artiklarna 4 och 6—19). En andra grupp bestämmelser som är "tillämplig" på en regional organisation är de som fastställer formella och/eller förfarandemässiga rättigheter och skyldigheter som sammanhänger med konventionens förvaltning och effektivitet (exempelvis rätten att säga upp konventionen enligt artikel 33.1 eller skyldigheten att deponera ratifikationsinstrument hos depositarien enligt artikel 30.5). Jag skulle till den kategorin även hänföra rapporteringskravet (artikel 5) och de övriga skyldigheter som uppkommer inom ramen för det ömsesidiga granskningssystemet (artiklarna 20—28). Slutligen finns allmänna bestämmelser som inte i sig skapar rättigheter eller skyldigheter utan som skall beaktas vid tolkningen och tillämpningen av konventionen. Ett uppen-

92. Innebörden av det tredje kravet är svårare att fastställa. Uttrycket "omfattningen av... behörighet" i artikel 30.4 iii skall tolkas i sitt sammanhang och mot bakgrund av dess mål och syfte.

93. I artikel 30.4 föreskrivs att "i de frågor som ligger inom deras behörighet [skall sådana organisationer] på egen hand utöva de rättigheter och fullgöra de skyldigheter som denna konvention förelägger de fördragsslutande staterna". "Behörighet" i artikel 30.4 iii skall således anses avse en regional organisations behörighet att utöva rättigheter och fullgöra skyldigheter enligt konventionen.

94. Beträffande uttrycket "omfattningen" av behörigheten måste man erinra sig att när en regional organisation och dess medlemsstater är parter till ett internationellt avtal vill de övriga fördragsslutande parterna veta "gentemot vem de skall fullgöra sina skyldigheter och gentemot vem de kan

göra sina rättigheter gällande".⁴² Huvudsyftet med kravet att ange "omfattningen" av en regional organisations behörighet är således att för depositarien och övriga parter visa avseende vilka frågor som regleras genom konventionen som organisationen är behörig att fullgöra de skyldigheter och utöva de rättigheter som följer av konventionen. Det tredje kravet i artikel 30.4 iii innebär således att en regional organisation skall ange alla artiklar i konventionen inom vars område den har behörighet att utöva de rättigheter och fullgöra de skyldigheter som de fördragslutande parterna tilldelas genom konventionen.

följer dock att de bestämmelser avseende vilka en regional organisation har "behörighet" med nödvändighet är en undergrupp av de bestämmelser som är "tillämpliga" på den organisationen. Det är därför möjligt att konventionens upphovsmän avsåg att införa ett skydd mot inkonsekvenser i en regional organisations behörighetsförklaring. En annan förklaring kan vara att konventionens upphovsmän genom att både kräva en lista över bestämmelser som är "tillämpliga" på en regional organisation och en angivelse av "omfattningen av... behörighet" ville tvinga gemenskapen att "med särskild tydlighet/klarhet visa sin tämligen begränsade behörighet".⁴³

95. Den sista aspekt som skall behandlas är att enligt artikel 30.4 iii gäller skyldigheten att ange omfattningen av gemenskapens behörighet endast "inom det område som täcks av dessa artiklar". Uttrycket "dessa artiklar" avser tveklöst de artiklar som skall anges enligt det andra kravet och därmed de artiklar som är "tillämpliga" på gemenskapen.

97. Vid förhandlingen medgav rådet som svar på en fråga från domstolen att den grupp bestämmelser i konventionen som är tillämplig på en regional organisation (andra kravet) skall skiljas från den snävare gruppen av bestämmelser inom de områden där en regional organisation har behörighet (tredje kravet).

96. Vid första påseendet kan det tyckas märkligt att begränsa skyldigheten att ange omfattningen av en organisations behörighet till en förutbestämd grupp artiklar i konventionen som är "tillämpliga" på den organisationen. Av ovanstående analys av begreppen "tillämplig" och "behörighet"

98. Således åläggs en regional organisation genom det tredje kravet i artikel 30.4 iii i konventionen att ange bestämmelserna i

42 — Se 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 — Se C. Lindemann "Die Nukleare Sicherheitskonvention — Bestätigung deutschen und Fortschreibung internationalen Rechts" i N. Felzer (red.), Neues Atomenergierecht — Internationale und nationale Entwicklungen, Nomos, Baden-Baden, 1995, s. 66. Författaren tycks ha deltagit i förhandlingarna om konventionen.

konventionen inom det område där den har behörighet att utöva de rättigheter eller fullgöra de skyldigheter som följer av dessa bestämmelser.

2. Tolkningen av det omtvistade tredje stycket i förklaringen

99. I det omtvistade tredje stycket i förklaringen föreskrivs följande:

”Gemenskapen har behörighet, delad med ovanstående medlemsstater, inom de områden som omfattas av artikel 15 och artikel 16.2 i konventionen i enlighet med artikel 2.b och de berörda artiklarna i avdelning II, kapitel 3 om hälsoskydd i Fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen.”

100. Påpekas kan att parterna är oeniga om huruvida det stycket innehåller ett uttalande om att gemenskapen har behörighet endast inom de områden som omfattas av artikel 15 och artikel 16.2 i konventionen.

101. Tredje styckets lydelse stöder kommissionens åsikt att tredje stycket innehåller ett sådant uttalande. Det ligger närmast till hands att tolka stycket så att det innehåller tre uppgifter, nämligen att ”Gemenskapen har behörighet... inom de områden som omfattas av artikel 15 och artikel 16.2 i konventionen”, att den behörighet som gemenskapen har är ”delad med... medlemsstater[na]” och att den behörigheten följer av ”artikel 2.b och de berörda artiklarna i avdelning II, kapitel 3” i Euratomfördraget. Om rådet hade önskat göra ett mer begränsat uttalande kunde det exempelvis ha förklarat att ”gemenskapens behörighet inom de områden som omfattas av artiklarna 15 och 16.2 delas med medlemsstaterna”.

102. Det sättet att tolka det omtvistade stycket bekräftas om rådets förklaring tolkas mot bakgrund av de krav som åläggs genom artikel 30.4 iii i konventionen. Enligt ovanstående analys av den artikeln är gemenskapen enligt det tredje kravet skyldig att ange bestämmelserna i konventionen inom det område där den har behörighet.

103. Därav följer att det tredje stycket i den omtvistade förklaringen bland annat skall tolkas som en förklaring av att gemenskapen endast har behörighet inom de

områden som omfattas av artikel 15 och artikel 16.2 i konventionen.

104. Denna slutsats gör det nu möjligt att avgöra de två kvarstående frågorna om upptagande till prövning i sak.

105. För det första: Eftersom det i tredje stycket faktiskt anges att gemenskapen har behörighet endast inom de områden som omfattas av de däri nämnda artiklarna, saknar inte kommissionens ansökan ändamål. Rådets första grund till stöd för att talan skall avvisas skall således underkännas.

106. För det andra skiljer sig informationen i det tredje stycket i förklaringen (omfattningen av gemenskapens behörighet) rättsligt från informationen i det andra stycket i densamma (bestämmelser i konventionen som är tillämpliga på gemenskapen) och de båda delarnas lagenlighet kan prövas oberoende av varandra. Kommissionens ansökan avser därför en del av förklaringen som kan skiljas från förklaringen i sin helhet. Den andra delen av rådets andra grund avseende upptagande till prövning i sak skall därför även den underkännas.

3. Kan en ofullständig behörighetsförklaring utgöra ett åsidosättande av gemenskapsrätten i den mening som avses i artikel 146 andra stycket i fördraget?

107. I sin ansökan har kommissionen gjort gällande att förklaringen i fråga utgjorde ett åsidosättande av artiklarna 2 b, 30—39 och 192 i fördraget och den på fördraget grundade gemenskapslagstiftningen. Till svar på en fråga från domstolen konstaterade kommissionen dock att en skyldighet att avge en fullständig förklaring inte kan härledas från Euratomfördraget, utan endast från konventionen. Enligt rådet aktualiserar detta frågan huruvida en ofullständig förklaring kan utgöra ett åsidosättande av fördraget i den mening som avses i artikel 146 andra stycket i fördraget.

108. Enligt artikel 146 andra stycket i fördraget kan talan om ogiltigförklaring väckas på grund av ett "åsidosättande av detta fördrag eller av någon rättsregel som gäller dess tillämpning". Ogiltighetsgrunden omfattar åsidosättanden av varje bindande och överordnad bestämmelse i gemenskapsrätten.

109. Av domstolens fasta rättspraxis följer att en bestämmelse i ett internationellt avtal som ingåtts av en av gemenskaperna — såsom artikel 30.4 iii i konventionen — från och med dagen för avtalets ikraft-

trädande utgör en integrerad del av gemenskapens rättsordning.⁴⁴

110. Den förklaring som kommissionen har ifrågasatt är dock inte den "externa" förklaring som tillställdes depositarien, utan den förklaring som bifogades rådets "interna" godkännande av gemenskapens anslutning till konventionen. Likväl måste även en förklaring som avgivits i detta syfte enligt min uppfattning vara rättsstridig om den är felaktig eller ofullständig. Det bör påpekas att förklaringen utgjorde rådets slutliga ställningstagande och var avsedd att ligga till grund för den externa förklaring som enligt internationell rätt skulle bli bindande för gemenskapen. Om den inte var korrekt skulle den utgöra en kränkning av Euratomfördraget, eftersom den innebär en felaktig tolkning av gemenskapens behörighet enligt de berörda artiklarna, i en förklaring som har rättsliga verkningar. Den skulle också kunna leda till ett åsidosättande av konventionen, eftersom kommissionen (om den önskade tillträda konventionen) skulle åläggas att avge en felaktig förklaring, vilket skulle utgöra ett åsidosättande av gemenskapens internationella skyldigheter enligt artikel 30.4 iii i konventionen. Genom att agera på detta sätt skulle rådet åsidosätta skyldigheten till lojalt samarbete mellan institutionerna, och därmed åsidosätta artikel 192 i fördraget genom vilken, liksom enligt artikel 10 EG, inte bara medlemsstaterna utan även gemenskapens institutioner åläggs denna skyldighet.

111. Båda parter har i detta sammanhang hänvisat till domstolens avgörande 1/78 i vilket domstolen slog fast att "det... inte är nödvändigt att för de övriga avtalsparterna beskriva och fastslå kompetensfördelningen mellan gemenskapen och medlemsstaterna. Detta är så mycket mera fallet som denna fördelning kan förändras med tiden. Det är tillräckligt att inför de övriga avtalslutande parterna bekräfta att ämnet är föremål för en kompetensfördelning inom gemenskapen, varvid det är underförstått att denna fördelnings närmare beskaffenhet är en intern angelägenhet som tredje land inte har någon rätt att blanda sig i."⁴⁵

112. Detta uttalande skall dock ses i sitt sammanhang. Avgörande 1/78 meddelades vid en tidpunkt när konventionen i fråga fortfarande var under utarbetande. I det skedet hade de förhandlande parterna ännu inte kommit överens om de föreskrifter som var nödvändiga för att göra det möjligt för en internationell organisation som gemenskapen att delta i konventionen.⁴⁶ Förmodligen med tanke på de kommande förhandlingarna om dessa föreskrifter hade kommissionen begärt att domstolen skulle slå fast att det gängse förfarandet för blandade avtal skulle följas, nämligen att den interna befogenhetsdelningen mellan gemenskapen och medlemsstaterna inte skulle definieras för tredje mans vidkommande.⁴⁷ Trots det ovannämnda uttalandet från domstolen krävdes emellertid

44 — Dom av den 30 april 1974 i mål 181/73, Haegeman mot Belgien (REG 1974, s. 449; svensk specialutgåva, volym 2, s. 281), punkterna 3, 4 och 5. Angående en tillämpning av den principen i ett mål om ogiltigförklaring, se dom av den 14 november 1989 i mål 30/88, Grekland mot kommissionen (REG 1989, s. 3711), punkterna 12—14.

45 — Domstolens avgörande av den 14 november 1978 i mål 1/78 (REG 1978, s. 2151; svensk specialutgåva, volym 4, s. 187), punkt 35.

46 — Punkt 11.

47 — Se s. 2162.

enligt konventionen, som undertecknades ett och ett halvt år efter avgörandet, att gemenskapen skulle tillställa depositarien en förklaring som skulle innehålla alla artiklar i konventionen som inte var tillämpliga på den.

utgöra ett åsidosättande av artikel 30.4 iii i konventionen och en ofullständig "intern" förklaring från rådet skulle utgöra ett åsidosättande av Euratomfördraget och — eftersom den kan leda till ett åsidosättande av konventionen — ett åsidosättande av artikel 192 i fördraget.

113. Domstolens uttalande i avgörande 1/78 skall därför uppfattas mer som ett stöd för gemenskapernas praxis att så långt som möjligt undvika att i förhandlingskedet upplysa tredje länder om den interna befogenhetsuppdelningen mellan gemenskapen och dess medlemsstater. Mot bakgrund av de avsevärda rättsliga och politiska svårigheterna med att avfatta behörighetsförklaringar bör denna praxis verkligen förordas, eftersom den tillåter gemenskaperna och deras medlemsstater att fokusera på viktigare frågor, som avtalets materiella bestämmelser.

114. I förevarande mål är det dock "försent" och gemenskapen kan inte undvika att avge en förklaring avseende gemenskapens och medlemsstaternas behörighet. Till skillnad från situationen i avgörande 1/78 har konventionens signatärer (däribland medlemsstaterna) redan beslutat att kräva att gemenskapen skall röja den interna befogenhetsuppdelningen.

4. Parternas huvudargument avseende förklaringens fullständighet

116. Kommissionen har för det första anført att gemenskapen har behörighet inom de områden som omfattas av artiklarna 1—5, 7, 14, 16.1, 16.3 och 17—19 i konventionen. Enligt dess uppfattning kan den behörigheten härledas ur olika artiklar i Euratomfördraget, nämligen artikel 2 b, artiklarna 30—32 (fastställande av grundläggande normer), artikel 33 (rekommendationer för harmonisering av nationella bestämmelser), artikel 35 (kontroll av nationella kontrollanläggningar), artikel 37 (yttrande över planer för deponering av radioaktivt avfall), artikel 38 (rekommendationer i fråga om radioaktivitetsnivåer och direktiv i brådslande fall). Behörigheten i fråga framgår också av olika bestämmelser i de direktiv om grundläggande säkerhetsnormer som antogs med stöd av artiklarna 31 och 32 i fördraget.⁴⁸

115. Följaktligen skulle en ofullständig "extern" förklaring från gemenskapen

48 — Artiklarna 1, 2, 4.1 a, 6, 7, 9, 13, 38, 43, 44, 46, 47 och 50.

117. För det andra anser kommissionen att artikel 30 och följande artiklar i fördraget samt konventionen tjänar samma grundläggande syfte, nämligen att skydda personer och miljön mot joniserande strålning.

118. För det tredje anser kommissionen att artikel 30 och följande artiklar i fördraget omfattar och går längre än tillämpningsområdet för konventionen, som endast är tillämplig på kärnenergianläggningars säkerhet (artikel 3 i konventionen). Detta följer av att fördraget gäller skyddet mot joniserande strålning oberoende av dess källa⁴⁹ och begreppet "strålkälla" inkluderar enligt definitionen i artikel 1 i direktiven om grundläggande säkerhetsnormer uttryckligen anläggningar.

119. Rådet har för det första svarat att en behörighetsavgränsning inte behövs angående artiklarna 1—5 i konventionen.

120. För det andra behandlar de övriga artiklar i konventionen som kommissionen anser skall anges i förklaringen (artiklarna 7, 14, 16.1, 16.3 och 17—19) huvudsakligen åtgärder avseende kärnenergianläggningars säkerhet och de omfattas därför inte av gemenskapens behörighet. I artikel 30 och följande artiklar i fördraget föreskrivs endast ett system för strålningsskydd som i huvudsak består i att fastställa "högsta tillåtliga doser" och "högsta till-

låtliga exponering och kontamination" (artikel 30 andra stycket i fördraget) och i att säkerställa att dessa doser och nivåer tillämpas (artikel 2 b i fördraget). Emellertid avser de omtvistade bestämmelserna i konventionen direkt planering, uppförande och drift av kärnenergianläggningar och omfattas därför av medlemsstaternas exklusiva behörighet.

121. För det tredje kan inte gemenskapens behörighet följa av direktivet om grundläggande säkerhetsnormer, eftersom det direktivet enligt artikel 30.2 i fördraget endast kan fastställa grundläggande normer för strålskydd och således "högsta tillåtliga doser, förenliga med tillräckligt hälsoskydd" och "högsta tillåtliga exponering och kontamination". Av artikel 2.1 i direktivet om grundläggande säkerhetsnormer följer dessutom att dess tillämpningsområde är begränsat till "verksamhet" och därmed inte omfattar "anläggningar".

5. Allmänna överväganden angående Euratoms behörighet enligt artiklarna 30—39 i fördraget

122. För bedömningen av huvudfrågan i detta mål — räckvidden av gemenskapens behörighet i fråga om kärnsäkerhet — är

⁴⁹ — Dom av den 22 maj 1990 i mål C-70/88, parlamentet mot rådet (REG 1990, s. I-2041; svensk specialutgåva, volym 10, s. 423), punkt 14.

det nödvändigt att granska dels den allmänna utvecklingen i fråga om strålskydd och kärnsäkerhet, dels innebörden och räckvidden av "Hälsoskydd" i Euratom-fördraget.

125. Såväl låga som höga doser kan också förorsaka slumpvis förekommande effekter (*stokastiska effekter*) som leukemi och ärftliga sjukdomar. Ju lägre dos, desto mindre sannolikhet för dessa effekter. Effekternas svårighetsgrad (om de uppkommer) är dock inte beroende av dosen. Att man endast kan företa en sannolikhetsbedömning av dessa effekter gör det omöjligt att dra en klar gräns mellan "säker" och "farlig" verksamhet. Den slutsats som detta medger är att strålningsdoserna skall hållas på en "så låg nivå som rimligen är möjligt" (ALARA-principen).

a) Strålskydd och kärnenergisäkerhet

123. I fråga om riskerna med joniserande strålning för människors hälsa skiljer Internationella strålskyddskommissionen (ICRP) mellan två typer av skadliga strålnings effekter.⁵⁰

126. Traditionellt finns olika sätt att hantera riskerna med joniserande strålning.

124. Höga strålningsdoser medför oundvikliga skadliga effekter (*deterministiska effekter*) om dosen överskrider ett tröskelvärde. Exempel på deterministiska effekter är erytem och akut strålningssyndrom (strålningssjuka). Ju högre dos, desto allvarligare blir dessa effekter. Det primära syftet med skyddet är således att förebygga höga stråldoser som exempelvis inträffar på platsen vid större kärnenergiolyckor.

127. Disciplinen strålskydd sysslar å sin sida främst med att skydda människors hälsa mot exponering av joniserande strålning eller radioaktiv materia. Den domineras av folkhälsoexperter och fokuserar på personer och de stråldoser de bör exponeras för. Strålskydd började som en underdisciplin inom medicinsk radiologi, eftersom de stråldoser som avgavs av de första röntgenutrustningarna var så höga att den berörda vårdpersonalen snart drabbades av deterministiska strålnings effekter. Senare utvidgades området till skydd mot joniserande strålning från alla slags källor (exempelvis källor inom kärnenergisektorn, på medicinska institutioner eller i forsknings-

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

anläggningar). Under 1950-talet antog strålskyddsexperter fortfarande att exponering för strålning under vissa dosgränser inte skulle ha några som helst skadliga hälsoeffekter. Från år 1977 och framåt rekommenderade ICRP, med utgångspunkt från långtidsstudier av de stokastiska effekterna av strålning, en kombination av dosgränser och ALARA-principen.

128. Disciplinen "säkerhet" (avseende kärnenergianläggningar, kärnenergitransporter etcetera) behandlar däremot i första hand strålkällors tekniska säkerhet, och särskilt metoderna för att förhindra olyckor och mildra effekterna av eventuella olyckor. Det finns många slags källor och därför kan säkerhet betecknas som säkerhet avseende kärnenergianläggningar, radioaktivt avfall eller transporter. "Säkerhetssfären" domineras av fysiker och ingenjörer. Disciplinen "Säkerhet" är källorienterad och målet är att upprätthålla fullständig teknisk kontroll över alla källor.

129. Naturligtvis råder ett nära samband mellan strålskydd och säkerhet i fråga om källor: om, å ena sidan, strålskyddet skall ha någon praktisk effekt måste man åtminstone försöka identifiera de källor som alstrar strålningen i fråga; å andra sidan måste säkerhetsarrangemangen avseende

en viss källa säkerställa att strålningsdoserna i alla driftsskeden hålls under de föreskrivna gränsvärdena och så låga som rimligen låter sig göra. Det finns dessutom indikationer på att gränsen mellan de båda disciplinerna blir allt mer suddig.

130. Således fastställs i ICRP:s för närvarande tillämpliga formella system för strålskydd,⁵¹ vilket låg till grund för den senaste ändringen av gemenskapens grundläggande säkerhetsnormer, regler om "optimering" av "verksamheter" som ökar exponeringen och "interventioner" som minskar exponeringen från befintliga källor. Systemet innehåller även principer om "källrelaterade dosbegränsningar", "potentiell exponering" och "förebyggande av olyckor". Alla dessa principer har det gemensamt att de berör kontrollen över källor till skadlig strålning i mycket högre grad än vad rena dosgränser skulle göra.

131. Det finns samtidigt en tendens hos Internationella atomenergiorganet att ha en mer övergripande syn på "kärnsäkerhet" som kombinerar tekniska säkerhetsaspekter med strålskyddsaspekter.⁵² Enligt IAEA:s nuvarande synsätt "kompletteras" exempelvis det "allmänna kärnsäkerhetsmålet" att "skydda individer, samhället och miljön från skada genom att i kärnener-

51 — ICRP:s publikation nr 60.

52 — Se angående det följande, IAEA:s hemsida, www.iaea.org.

gianläggningar upprätta och vidmakthålla effektiva skydd mot strålningsrisker" med ett "strålskyddsmål" och ett "tekniskt säkerhetsmål". De tre viktigaste publikationerna i IAEA:s program för säkerhetsstandarder ("Grundläggande säkerhetsprinciper") där "Säkerheten vid kärnenergianläggningar", "Strålskydd och säkerhet i fråga om strålkällor" och "Principerna för hantering av radioaktivt avfall", som tidigare behandlades separat, har nu slagits samman till en enda publikation med titeln "Mål och principer om säkerhet och skydd i fråga om kärnenergi, strålning, radioaktivt avfall och transporter". Organisationsmässigt samordnar nu avdelningen för kärnsäkerhet både enheten för säkerhet vid kärnenergianläggningar och enheten för strålskydd och säkerhet vid hantering av radioaktivt avfall.

utan även strålskyddsaspekten och strålskyddet syftar till att begränsa exponeringen enligt ALARA-principen genom ökad kontroll över strålkällor som exempelvis kärnenergianläggningar.

b) "Hälsoskydd" enligt Euratomfördraget

133. Euratomfördragets upphovsmän såg som sitt främsta mål att skapa de förutsättningar som behövs för en snabb organisation och tillväxt av kärnenergiindustrierna (artikel 1 i fördraget). De var dock även medvetna om att det var nödvändigt att skydda arbetstagarna och allmänheten mot riskerna med joniserande strålning.

134. I Spaak-rapporten⁵³ förutsågs i det avseendet

132. Av detta framgår att disciplinerna "kärnsäkerhet" och "strålskydd" under 1950-talet fortfarande i huvudsak var klart åtskilda: den förra var helt inriktad på den tekniska säkerheten i kärnenergianläggningar och den senare på högsta exponering och dosgränser för anställda och befolkningen i stort. Idag föreligger däremot en betydande överlappning mellan kärnsäkerhet och strålskydd. Kärnsäkerhet behandlar inte bara den tekniska aspekten

- gemensamma minimiregler för reglering av kärnenergianläggningar samt villkoren för förvaring, transport och behandling av kärnmaterial,

⁵³ — *Rapport des Chefs de Délégations aux Ministres des Affaires Étrangères*, publicerad av Comité Intergouvernemental créé par la Conférence de Messine, Bryssel, 21 april 1956, s. 109.

- kontroll av säkerheten i kärnenergianläggningar från gemenskapsinstitutionernas sida,
 - en skyldighet att anmäla planerade installationer till gemenskapen och en möjlighet för gemenskapen att av säkerhetsskäl invända mot en sådan installation, med påföljden att installationen inte skulle få klyvbart material,
 - daglig övervakning av kärnenergianläggningar av medlemsstaternas myndigheter under gemenskapens kontroll.
 - krav på anmälan och hörande i fråga om särskilt farliga experiment och på planer för deponering av radioaktivt avfall (artiklarna 34 och 37 i fördraget),
 - kontroll, inte direkt av kärnenergianläggningar, utan av kontrollanläggningarna (artikel 35 i fördraget),
 - rekommendationer (artiklarna 33 och 38.1 i fördraget) och rättsligt bindande direktiv i brådskande fall (artikel 38 andra stycket i fördraget).
135. Fördragets upphovsmän tilldelade dock gemenskapen mer begränsade befogenheter, nämligen ⁵⁴
- fastställande av grundläggande normer för befolkningens hälsoskydd, definie-

⁵⁴ — Se angående artiklarna 30—39 i fördraget C. Blumann, Euratom, *Répertoire de Droit Communautaire*, Editions Dalloz, Paris 1992, punkt 100 och följande punkter; 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 Ausstiegsforderung 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 (samma författare sammanfattar den senare utvecklingen i *EuZW*, 1990, s. 203, och i *ZEuS* 1998, s. 275).

136. Fördragets upphovsmän ville således inte ge gemenskapen långtgående befogenheter i fråga om "kärnsäkerhet" (som denna uppfattades år 1957), utan tänkte

sig att gemenskapen skulle agera främst inom området för "strålskydd" (även detta som det uppfattades år 1957).

oberoende staterna, har vidtagit en rad åtgärder som rör kärnsäkerhetens tekniska aspekter, som när så krävts har grundats på artikel 203 i fördraget.⁵⁶

137. Vilken skall följden av det historiska valet vara i dag?

139. Å andra sidan anser jag att gemenskapen delar vissa — om än begränsade — behörigheter med medlemsstaterna avseende kärnsäkerhetens strålskyddsaspekter. Detta följer enligt min uppfattning av en tolkning av artiklarna 30—39 i fördraget, med hänsyn till

— syftet med dessa bestämmelser,

138. Å ena sidan anser jag att de grundläggande beslut som fattades av fördragets upphovsmän måste respekteras, trots den ovan beskrivna senare utvecklingen av disciplinerna kärnsäkerhet och strålskydd. Medlemsstaterna vill uppenbart bevara den tekniska kontrollen över anläggningar inom sina territorier. De har enligt min uppfattning därför exklusiv (eller praktiskt taget exklusiv) behörighet i fråga om de tekniska aspekterna av kärnsäkerheten, såsom den uppfattas idag. I det avseendet har det betydelse att gemenskapen aldrig har antagit lagstiftning om kärnsäkerhetens tekniska aspekter och att gemenskapens huvudinstrument inom området är två icke bindande rådsresolutioner.⁵⁵ Det bör emellertid påpekas att gemenskapen externt, främst i Central- och Östeuropa och de nya

— möjligheten enligt artikel 32 i fördraget att "ompröva" och "komplettera" de grundläggande normerna,

— utvecklingen över tiden av dessa artiklars vetenskapliga och internationella rättsliga bakgrund,

56 — Se exempelvis rådets beslut 1999/25/Euratom av den 14 december 1998 om att antaga ett flerårigt program (1998—2002) för åtgärder inom kärnenergisektorn när det gäller säker transport av radioaktivt material samt säkerhetskontroll och industriellt samarbete för att främja vissa aspekter av säkerheten i kärnenergianläggningar i de länder som för närvarande deltar i Tacis-programmet (EGT L 7, s. 31). Se i det sammanhanget även Europaparlamentets resolution av den 11 mars 1999 (EGT C 175, s. 288) och förslag av den 31 augusti 2001 till ett kommissionsbeslut om att godkänna kommissionens undertecknande av ett samarbetsavtal mellan Europeiska atomenergigemenskapen och Ryssland inom kärnsäkerhetsområdet, KOM(2001) 474.

55 — Se EGT C 185, 1975, s. 1 och EGT C 172, 1992, s. 2. Se även kommissionens rapport om genomförandet av dessa rådsresolutioner: "Towards a System of Safety Criteria and Requirements Recognised throughout the Community and a Genuine Safety Culture throughout Europe", KOM(93) 649.

— praxis vid deras tillämpning, och

lighet att inte bara ändra sin hälso- och säkerhetspolitik, utan även att öka dess räckvidd.

— domstolens rättspraxis.

140. Beträffande, för det första, syftena med fördragets bestämmelser, fastslås i skälen till fördraget i tämligen svepande termer att medlemsstaterna är angelägna om att skapa sådana förhållanden i "säkerhetshänseende" att farorna för befolkningens liv och hälsa "avlägsnas". Enligt artikel 2 b i fördraget skall gemenskapen inte bara "uppställa enhetliga säkerhetsnormer" utan även "övervaka tillämpningen av dessa normer". Det kan noteras att fördraget innehåller flera hänvisningar till "säkerhet" och att stor vikt fästs vid effektivt genomförande, tillämpning och verkställighet av bestämmelserna om denna. Skyddet för befolkningens hälsa har således alltid varit en viktig uppgift för fördraget trots att riskerna med kärnenergianläggningar utan tvekan var mindre gripbara för förhandlarna och allmänheten när Euratomfördraget utarbetades.⁵⁷

141. För det andra kan de grundläggande normerna enligt artikel 32 i fördraget inte bara "omprövas" utan även "kompletteras". Fördragets upphovsmän ville således säkerställa att gemenskapen skulle ha möj-

142. De grundläggande normerna har med stöd av artiklarna 31 och 32 i fördraget ändrats vid ett flertal tillfällen⁵⁸ för att beakta den ökade vetenskapliga kunskapen om strålskydd.⁵⁹ Vissa av huvuddragen i dagens direktiv om grundläggande säkerhetsnormer rör strålskyddsaspekterna av kärnsäkerhet. Till dessa hör

— ett system för anmälan och förhandsgodkännande av vissa verksamheter som drift av anläggningar inom den nukleära bränslecykeln (exempelvis kärnkraftverk) för att säkerställa att de grundläggande normerna uppfylls (nionde skälet och artiklarna 3—5),

— bestrålningens berättigande: berättigandet av alla kategorier eller slag av verksamheter (exempelvis driften av en kärnenergianläggning) som leder till exponering för joniserande strålning skall säkerställas innan de införs eller

⁵⁸ — Se ovan punkt 43.

⁵⁹ — Se exempelvis tredje skälet till rådets direktiv 76/579/Euratom (ovan fotnot 10).

⁵⁷ — Avgörande 1/78 (ovan fotnot 45), punkt 20.

godkänns på grundval av sina fördelar i förhållande till det men för hälsan de kan medföra (tionde skälet och artiklarna 6.1 och 6.2),

ningen och kontrollera att de grundläggande normerna iakttas (trettonde skälet och artiklarna 43—46),

— optimering av skyddet: all bestrålning skall hållas på en så låg nivå som rimligen är möjligt med hänsyn till ekonomiska och sociala faktorer (tionde skälet och artikel 6.3 b),

— begreppen potentiell bestrålning och beredskap för nödsituationer (fjortonde skälet och artiklarna 48—53).

— dosgränser: summan av doserna från alla relevanta verksamheter får inte överstiga vissa dosgränser (tionde skälet i ingressen och artikel 6.3 b),

143. Efter kärnenergiolyckan i kärnkraftverket i Tjernobyl den 26 april 1986 kompletterade dessutom rådet de grundläggande normerna med flera bestämmelser antingen enbart, med stöd av artikel 31 eller med stöd av artiklarna 31 och 32 i fördraget, vilka omfattar frågor som med största sannolikhet inte direkt förutsågs av fördragets upphovsmän. Dessa bestämmelser gäller exempelvis

— tillämpning av källrelaterade dosrestriktioner i optimeringen av strålskyddet, det vill säga en restriktion för de framtida doser som personer kan motta från en bestämd källa, för användning på planeringsstadiet (artikel 7 och definitionen i artikel 1),

— snabbt informationsutbyte i händelse av en nödsituation som medför risk för strålning,⁶⁰

— information till allmänheten om hälsoskyddsåtgärder och förhållningsregler i händelse av en nödsituation som medför risk för strålning,⁶¹

— principer om skydd för befolkningen under normala omständigheter som ålägger medlemsstaterna att upprätta ett system för inspektion för att bedöma skyddsåtgärderna för befolk-

⁶⁰ — Rådets beslut 87/600/Euratom av den 14 december 1987 (EGT L 371, s. 76; svensk specialutgåva, område 15, volym 8, s. 33).

⁶¹ — Rådets direktiv 89/618/Euratom av den 27 november 1989 (EGT L 357, s. 31; svensk specialutgåva, område 15, volym 9, s. 137).

- gränsvärden för radioaktivitet i livsmedel och djurfoder efter en kärnenergiolycka,⁶²
- praktiskt strålskydd för externa arbetstagare som löper risk att utsättas för joniserande strålning i sin verksamhet inom kontrollerade områden,⁶³
- övervakning och kontroll av transport av radioaktivt avfall mellan medlemsstater samt till och från gemenskapen,⁶⁴ och
- transport av radioaktiva ämnen mellan medlemsstater.⁶⁵

144. För det tredje följer enligt min uppfattning av utvecklingen inom vetenskapen och den internationella bakgrunden att definitionen av "grundläggande normer" i artikel 30 andra stycket i fördraget inte kan

åberopas för att fastställa den nuvarande räckvidden av artiklarna 30—32 i fördraget. Som jag redan nämnt antog strålskyddsexperter när fördraget utarbetades fortfarande att exponering för strålning under vissa dosgränser inte skulle ha några som helst skadliga hälsoeffekter.⁶⁶ Det var därför förståeligt att fördragets upphovsmän definierade de grundläggande normerna i artikel 30 andra stycket i fördraget som "högsta tillåtliga doser" eller som "högsta tillåtliga exponering".

145. I dag står det dock klart att de stokastiska effekterna av strålning endast kan begränsas om exponeringen för strålning optimeras och hålls på en så låg nivå som rimligen är möjligt. ICRP fokuserar därför främst på "optimering av exponering". Då lydelsen av en bestämmelse i fördraget ofrånkomligen speglar den vetenskapliga kunskapsnivån vid en viss tidpunkt och den kunskapen utvecklas, skulle det enligt min uppfattning vara fel att fästa alltför stor vikt vid den lydelsen. Rådet och kommissionen hade därför all rätt att följa och ta hänsyn till den vetenskapliga kunskapsutvecklingen inom strålskyddsområdet när de med tiden omprövade och kompletterade de grundläggande normerna.

146. För det fjärde visar samstämmig och konsekvent praxis från medlemsstaterna

62 — Rådets förordning (Euratom) nr 3954/87 av den 22 december 1987 (EGT L 371, s. 11; svensk specialutgåva, område 15, volym 8, s. 30).

63 — Rådets direktiv 90/641/Euratom av den 4 december 1990 (EGT L 349, s. 21; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 13).

64 — Rådets direktiv 92/3/Euratom av den 3 februari 1992 (EGT L 35, s. 24; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 10).

65 — Rådets förordning (Euratom) nr 1493/93 av den 8 juni 1993 (EGT L 148, s. 1; svensk specialutgåva, område 12, volym 2, s. 160).

66 — Enligt Spaakrapporten (ovan fotnot 53) fäste fördragets förhandlare särskild vikt vid en rapport från ICRP om de högsta stråldoser som den mänskliga kroppen kunde klara.

(främst genom rådet) och gemenskapsinstitutionerna (främst kommissionen och rådet), som den speglas i den ovan angivna lagstiftningen och särskilt i direktivet om grundläggande säkerhetsnormer, på konsensus i fråga om att gemenskapen har behörighet avseende kärnsäkerhetens strål-skyddsaspekter.

147. Det är riktigt att domstolen beträffande EG-fördraget har slagit fast att enbart praxis inte kan väga tyngre än bestämmelser i fördraget.⁶⁷ I förevarande mål behandlas dock *tolkningen* av *Euratomfördraget* och det finns enligt min uppfattning goda skäl för domstolen att tolka artiklarna 30—39 i det fördraget mot bakgrund av senare praxis, och särskilt direktivet om grundläggande säkerhetsnormer.

148. En tolkning mot bakgrund av senare praxis är ett vanligt drag i tolkningen av såväl internationella fördrag⁶⁸ som av nationella konstitutioner. En tolkning mot bakgrund av senare praxis är särskilt legitim och lämplig när det var länge sedan bestämmelserna i fråga utarbetades, när de inte har ändrats sedan dess och när det

föreligger en allmän och konsekvent praxis hos alla aktörer som har rätt att tolka, tillämpa eller ändra reglerna i fråga.

149. Det bör påpekas att Euratomfördraget utarbetades för mer än 40 år sedan vid en tidpunkt när kunskapen om och de ekonomiska utsikterna för kärnkraften var helt andra än i dag. Man måste även framhålla att de materiella reglerna i fördraget, trots det förändrade politiska, ekonomiska och vetenskapliga läget, inte har ändrats. Det är inte bara kapitlet om hälsoskydd, utan även flera andra delar av Euratomfördraget som kapitlen "Försörjning" (artiklarna 52—76) eller "Säkerhetskontroll" (artiklarna 77—85), som inte kan tolkas eller förstås korrekt utan en analys av praxis vid deras tillämpning.⁶⁹

150. Slutligen bekräftar även domstolens rättspraxis tanken att artikel 30 och följande artiklar i fördraget skall tolkas extensivt. I domen i målet Saarland mot *Ministre de l'Industrie*, angående ett kärnkraftverk i Cattenom i Frankrike, slog domstolen fast att de bestämmelserna bildar "en sammanhängande helhet som ger kommissionen relativt vittgående befogenheter när det gäller att skydda befolkningen och miljön mot riskerna för radioaktiv kontamination".⁷⁰ I domen i målet parlamentet mot rådet, som behandlade rådets förordning (Euratom) nr 3954/87 om gränsvärden för radioaktivitet i livsmedel

67 — Dom av den 9 augusti 1994 i mål C-327/91, Frankrike mot kommissionen (REG 1994, s. I-3641; svensk specialutgåva, volym 16, s. 47), punkt 36. För kritik av det resonemanget 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 — Se artikel 31.3 b i Wienkonventionen. Se även I. Sinclair, *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, 2:a upplagan, Manchester University Press, Manchester 1984, s. 135.

69 — Se angående dessa två kapitel och effekterna av senare praxis, W. Manig, *Die Änderung der Versorgungs- und Sicherheitsvorschriften des Euratom-Vertrages durch die nachfolgende Praxis*, Nomos, Baden-Baden, 1993.

70 — Mål C-118/87 (ovan fotnot 18), punkt 11 i domen.

och djurfoder efter en kärnenergiolycka,⁷¹ vägrade domstolen att godta den restriktiva tolkning som förespråkades av parlamentet och slog fast att syftet med artikel 30 och följande artiklar i fördraget var att "säkerställa ett sammanhängande och effektivt hälsoskydd" för befolkningen mot de faror som uppstår till följd av joniserande strålning, "oavsett strålningskällan och oberoende av vilka persongrupper som utsätts för denna strålning".⁷²

151. Det är mot bakgrund av dessa allmänna överväganden som gemenskapens behörighet avseende de omtvistade artiklarna i konventionen skall bedömas.

6. Omfattningen av gemenskapens behörighet inom de områden som omfattas av konventionen

152. Enligt artikel 101 första stycket i fördraget kan gemenskapen träffa internationella avtal "inom ramen för sin kompetens". Euratoms externa behörighet har därför samma räckvidd som dess interna

behörighet eller den har, med andra ord, behörighet att träffa internationella avtal avseende alla frågor i vilka den har rätt att agera internt.⁷³

153. Enligt artikel 30.4 iii i konventionen skall gemenskapen ange omfattningen av sin behörighet inom det område som täcks av de artiklar som är tillämpliga på den. Det innebär att gemenskapen skall ange alla de artiklar i konventionen där den har behörighet att utöva de rättigheter och fullgöra de skyldigheter som följer av dessa artiklar.⁷⁴ Skyldighetens huvudsyfte är att för de övriga avtalsparterna ange vilka bestämmelser i konventionen som gemenskapen skall iaktta. I det avseendet följer av artikel 4 i konventionen att gemenskapen inte bara skall beakta sina lagstiftande, föreskrivande och förvaltningsmässiga befogenheter utan även sin befogenhet att vidta "andra" åtgärder.

154. Båda parterna är eniga om korrekt sätt att gå till väga på, nämligen att börja med de skyldigheter (eller rättigheter) som följer av de omtvistade bestämmelserna i konventionen och pröva om gemenskapen har behörighet att fullgöra dessa skyldigheter (eller utöva rättigheterna).

71 — Se ovan fotnot 62.

72 — Mål 70/88 (ovan fotnot 20), punkt 14 i domen.

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

74 — Se ovan punkt 98.

155. Parterna är även eniga om att gemenskapen skall inkludera en bestämmelse i konventionen oberoende av om dess behörighet är exklusiv eller delad med medlemsstaterna. En bestämmelse i konventionen skall således inkluderas i förklaringen också när gemenskapen delar tillämpningsbehörigheten med medlemsstaterna och även när gemenskapens behörighet endast består i att vidta vissa "andra" åtgärder som är nödvändiga för det genomförande som avses i artikel 4 konventionen.

som det inte är helt klart om ett uttalande om arten av gemenskapens behörighet (exklusiv eller delad) krävs, kan det dock vara lämpligt att följa domstolens rekommendation i avgörande 1/78 och betrakta frågan som en intern angelägenhet.

a) Artiklarna 1—3 i konventionen

156. Parterna är dock oeniga om den närliggande, men separata, frågan om arten av gemenskapens behörighet skall avslöjas för tredje man. Rådet har gjort gällande att gemenskapen genom artikel 30.4 iii åläggs att i varje enskilt fall ange inte bara den artikel i konventionen som omfattas av gemenskapens behörighet, utan även huruvida gemenskapen delar behörigheten i fråga med medlemsstaterna. Kommissionen har anfört att enligt det ovan citerade avsnittet i avgörande 1/78⁷⁵ har de övriga avtalsparterna endast rätt att veta om gemenskapen över huvud taget har någon behörighet.

158. I artikel 1 anges konventionens mål, i artikel 2 definieras begreppen "kärnenergianläggning", "tillsynsorgan" och "tillstånd" och i artikel 3 definieras konventionens tillämpningsområde.

159. Jag delar rådets uppfattning att dessa bestämmelser är "neutrala" så till vida att de varken skapar rättigheter eller skyldigheter. Behörighetsfrågor aktualiseras inte och en behörighetsavgränsning skulle inte tjäna något ändamålsenligt syfte.

157. Eftersom ingenting förbjuder gemenskapen från att upplysa de övriga avtalsparterna om arten av gemenskapens behörighet, och eftersom kommissionen inte formellt har angripit den aspekten av den ifrågavarande förklaringen, är det inte nödvändigt att utreda denna fråga. Efter-

b) Artiklarna 4 och 5 i konventionen

160. Enligt artikel 4 skall varje fördragslutande part vidta de åtgärder som är nödvändiga för att genomföra konventionen. Genom artikel 5 åläggs de fördrags-

75 — Se ovan punkt 111.

slutande parterna att före varje granskningsmöte avge en rapport om de åtgärder som de har vidtagit för att uppfylla sina skyldigheter enligt konventionen.

ii) ett system för tillståndsgivning med avseende på kärnenergianläggningar,

161. Jag delar rådets uppfattning att de skyldigheter som anges i artiklarna 4 och 5 är av allmän art och per definition tillämpliga på varje fördragsslutande part, inklusive de organisationer som åsyftas i artikel 30.4. För dessa artiklar krävs därför inte en avgränsning av gemenskapens och dess medlemsstaters respektive behörighet.

iii) ett system för regelmässig inspektion och värdering av kärnenergianläggningar,

iv) framtvängande av uppfyllelsen av tillämpliga bestämmelser och villkor för tillstånd.

c) Artikel 7 i konventionen

162. Enligt artikel 7.1 i konventionen skall de fördragsslutande parterna införa och vidmakthålla en lagstiftning och ett regelverk i övrigt för att styra kärnenergianläggningars säkerhet.

164. Kommissionen har hävdade att gemenskapen har behörighet i dessa frågor enligt artiklarna 2 b, 30, 31, 32 och 35 i fördraget och artiklarna 4.1 a, 38.1 och 46 och avdelning VI i direktivet om grundläggande säkerhetsnormer.

163. Enligt artikel 7.2 skall den lagstiftningen och regelverket sörja för

i) upprättande av tillämpliga nationella krav och bestämmelser för säkerhet,

165. Rådet har gjort gällande att kommissionens argument är helt felaktigt. Även om fördragets och konventionens övergripande syften, nämligen att skydda mot skadliga strålningseffekter, kan vara liknande, är medlen för att uppnå detta mål helt olika. Medan konventionen behandlar säkerheten för kärnenergianläggningar som sådan, rör gemenskapsrättsakterna endast fastställandet av minimikrav för att skydda personer mot riskerna med joniserande strålning. Enligt fördraget har således gemenskapen

endast rätt att ålägga medlemsstaterna "resultatinriktade skyldigheter", men inte att föreskriva hur dessa resultat skall uppnås och särskilt inte hur kärnenergianläggningar skall utformas eller drivas.

grerat synsätt som inbegriper strålskyddsaspekter på säkerheten (exempelvis artikel 15 i konventionen).

166. Enligt min uppfattning skall för det första påpekas att även om inte all joniserande strålning härrör från kärnenergianläggningar, är alla kärnenergianläggningar potentiella källor till joniserande strålning och således ofrånkomligen även av intresse från strålskyddssynpunkt. Det finns ingen bestämmelse i gemenskapsrätten som undantar kärnenergianläggningar från strålskyddets tillämpningsområde. För det andra är det riktigt att såväl fördraget som konventionen på varsitt sätt innebär en strävan att ta itu med det faktum att all kärnverksamhet innebär en potentiell risk för befolkningen. Men även om deras respektive tillämpningsområden inte sammanfaller, överlappar de till stor del varandra. Med hänsyn till dagens vetenskapliga kunskap är det varken möjligt eller önskvärt att upprätthålla artificiella gränser mellan disciplinerna strålskydd och kärnsäkerhet. Ur ett rättsligt perspektiv är det även uppenbart att moderna strålskyddssystem som direktivet om grundläggande säkerhetsnormer är allt mer källinriktade och därför oundvikligen också reglerar aspekter som rör anläggningarnas säkerhet. Omvänt tillämpas genom moderna säkerhetslagstiftningssystem som den ifrågavarande konventionen ett inte-

167. Jag anser därför att gemenskapen har viss begränsad lagstiftande behörighet i de frågor som omfattas av artikel 7 i konventionen, vilket följer av artiklarna 2 b, 30, 31 och 32 i fördraget som de nu skall tolkas. Den lagstiftande behörigheten utövas exempelvis genom artiklarna 3—5 (rapportering och tillstånd) och artiklarna 43—47 (skyddsåtgärder för befolkningen under normala förhållanden) i direktivet om grundläggande säkerhetsnormer. Det faktum att medlemsstaterna fortsättningsvis har exklusiv behörighet i fråga om kärnsäkerhetens tekniska aspekter hindrar inte gemenskapen från att anta lagstiftning genom vilken vissa krav avseende säkerhet, tillstånd, kontroller och utvärderingar eller mekanismer för genomdrivande fastställs.

168. Rådet har närmare bestämt hävdat att

— det hänvisade till artikel 7.1 i andra stycket i förklaringen,

— artikel 7.2 i är inte tillämplig på gemenskapen, eftersom det där hän-

visas till "nationella" krav och bestämmelser och därför endast stater berörs,

- artikel 7.2 ii—7.2 iv är inte tillämplig på gemenskapen, eftersom gemenskapen genom Euratomfördraget inte ansvarar för tillståndsgivning för kärnenergianläggningar,
 - gemenskapens behörighet kan inte härledas ur en bestämmelse i direktivet om grundläggande säkerhetsnormer, eftersom det direktivet i sin helhet endast är tillämpligt på "verksamhet" och inte på "anläggningar",
 - under alla omständigheter kunde inte gemenskapens behörighet härledas ur artikel 4.1 a i direktivet om grundläggande säkerhetsnormer, som är rent underordnad och dessutom föremål för betydande undantag i artikel 4.3 i samma direktiv.
 - Av artikel 30.4 iii följer att regionala organisationer skall fullgöra alla de skyldigheter som stater som är parter åläggs genom konventionen. Rådets påstående att artikel 7.2 i endast gäller stater är därför en missuppfattning.
 - I förhållande till artikel 7.2 ii—7.2 iv innebär inte den omständigheten att gemenskapen (som det har gjorts gällande) inte har några befogenheter avseende tillståndsgivning för enskilda kärnenergianläggningar att den inte har behörighet att genom lagstiftning fastställa tillståndssystem som skall tillämpas av medlemsstaterna.
 - Kärnenergianläggningar i den mening som avses i konventionen faller inte utanför tillämpningsområdet för direktivet om grundläggande säkerhetsnormer. Direktivet är tillämpligt på all verksamhet som medför risk för joniserande strålning från en artificiell källa eller en naturlig strålkälla och således bland annat produktion, bearbetning, hantering, användning, innehav, förvaring, transport samt deponeering av radioaktiva ämnen (artikel 2.1). "Strålkälla" definieras dessutom uttryckligen som en apparat, ett radioaktivt ämne eller en *anläggning* som kan avge joniserande strålning eller radioaktiva ämnen (artikel 1).
169. I fråga om dessa särskilda argument anser jag följande:
- Andra stycket i förklaringen är inte i fråga i förevarande mål.

- Artikel 4.1 a i direktivet om grundläggande säkerhetsnormer, enligt vilket ett förhandstillstånd krävs för drift och nedmontering av anläggningar inom den nukleära bränslecykeln, är en central bestämmelse i direktivet.

172. Kommissionen har gjort gällande att gemenskapen har behörighet i dessa frågor enligt artiklarna 35, 36 och 38 i fördraget och artiklarna 44, 38 och 46 i direktivet om grundläggande säkerhetsnormer.

170. Artikel 7 skulle således ha inkluderats i förklaringen.

173. Rådet har anfört att

d) Artikel 14 i konventionen

- det angav artikel 14 ii andra stycket i förklaringen, eftersom gemenskapen har behörighet att övervaka att säkerhetskraven fortlöpande uppfylls,

171. Enligt artikel 14 skall de fördragslutande parterna vidta lämpliga åtgärder för att se till att

- det angav inte artikel 14 i, eftersom gemenskapen inte genom någon artikel i fördraget tilldelas behörighet att utföra utvärderingar före uppförandet och idrifttagandet av en kärnenergianläggning,

i) omfattande och systematiska säkerhetsvärderingar utförs före uppförande och idrifttagning av en kärnenergianläggning och under hela dess livstid,

- genom artikel 35 i fördraget ges gemenskapen rätt att kontrollera kontrollanläggningar, men inte kärnenergianläggningar,

ii) bestyrkande genom att analys, övervakning, provning och inspektion utförs för att säkerställa det fysiska tillståndet i och driften av en kärnenergianläggning.

- gemenskapens initiativrättigheter och kontrollbefogenheter enligt artikel 30

och följande artiklar i fördraget omfattar inte kärnenergianläggningar.

176. Beträffande rådets särskilda argument anser jag att

174. Jag anser att gemenskapen enligt artiklarna 2 b och 30—32 i fördraget har behörighet, om än begränsad, att lagstifta i frågor som omfattas av artikel 14 i konventionen. Denna utövas exempelvis genom artiklarna 44, 38 och 46 i direktivet om grundläggande säkerhetsnormer. Enligt artikel 44 första stycket punkt a i det direktivet skall medlemsstaterna från strålskyddssynpunkt undersöka och godkänna planer för anläggningar samt den föreslagna placeringen av sådana anläggningar. Enligt artikel 44 första stycket punkt b skall de godkänna att sådana nya anläggningar tas i drift endast under förutsättning att det finns tillräckligt skydd och enligt artiklarna 38.1 och 46 första stycket skall de upprätta ett eller flera inspektionssystem avseende skyddet för arbetstagarnas och allmänhetens hälsa.

— andra stycket i förklaringen inte är i fråga i förevarande mål,

— det faktum att gemenskapen (enligt vad som har gjorts gällande) inte har behörighet att genomföra utvärderingar före uppförandet och idrifttagandet av enskilda kärnenergianläggningar innebär inte att den inte har behörighet att genom lagstiftning ålägga medlemsstaterna att upprätta ett sådant system för förhandstillstånd. I artikel 14 i i konventionen hänvisas dessutom inte bara till säkerhetsvärderingar före uppförandet utan även till utvärderingar under hela dess livstid,

175. Enligt artikel 37 i fördraget (som den tolkades av domstolen i domen i målet Cattenom)⁷⁶ och artikel 38 i fördraget har gemenskapen även egen behörighet att övervaka kärnenergianläggningar som delvis överlappar de frågor som omfattas av artikel 14 i konventionen.⁷⁷

— det är riktigt att kommissionen enligt artikel 35 andra stycket endast har behörighet att kontrollera kontrollanläggningarna, men detta har ingen betydelse för dess behörighet att genom lagstiftning föreskriva utvärderingar eller bestyrkanden av medlemsstaterna eller för dess egen övervakningsbehörighet enligt artiklarna 37 och 38 i fördraget,

⁷⁶ — Mål 187/87 (ovan fotnot 18).

⁷⁷ — Se nedan punkterna 201—207.

— ingenting tyder på att kärnenergianläggningar som potentiella källor till joniserande strålning i sig faller utanför tillämpningsområdet för artikel 30 och följande artiklar i fördraget.

och behöriga myndigheter i stater i kärnenergianläggningens grannskap, i den utsträckning som de kan antas påverkas av ett nödläge med strålning, förses med lämplig information för beredskapsplanering och handlande i sådana nödlägen.

177. Artikel 14 skulle således ha inkluderats i förklaringen.

f) Artiklarna 16.1 och 16.3 i konventionen

e) Artiklarna 15 och 16.2 i konventionen

180. Enligt artikel 16.1 i konventionen skall de fördragsslutande parterna vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att det inom och utanför anläggningsområdet finns planer för olycksberedskap som prövas både före och efter det att installationen tas i drift.

178. Artiklarna 15 och 16.2 anges i förklaringen och berörs inte här, men det är ändå lämpligt att erinra om deras innehåll. Enligt artikel 15 skall de fördragsslutande parterna vidta lämpliga åtgärder för att, under alla driftlägen, säkerställa att den strålning som personal och allmänhet utsätts för och som orsakas av en kärnenergianläggning hålls så låg som rimligen låter sig göra och att ingen individ utsätts för stråldoser som överskrider föreskrivna nationella dosgränser.

181. Enligt artikel 16.3 i konventionen skall fördragsslutande parter som inte har någon kärnenergianläggning på sitt territorium, i den utsträckning som de kan antas påverkas i händelse av ett nödläge med strålning vid en kärnenergianläggning i grannskapet, vidta lämpliga åtgärder för att göra upp och pröva beredskapsplaner för sina territorier, vilka skall omfatta de verksamheter som skall utföras i händelse av ett sådant nödläge.

179. Enligt artikel 16.2 skall de fördragsslutande parterna vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att dess egen befolkning

182. Kommissionen har gjort gällande att gemenskapen enligt artiklarna 2 b

och 30—32 i fördraget och artikel 50 i direktivet om grundläggande säkerhetsnormer har behörighet i de frågor som omfattas av artikel 16.1 och 16.3 i konventionen.

183. Rådet har förklarat att artikel 16.1 gäller anläggningar och att medlemsstaterna inte genom Euratomfördraget fråntogs sin behörighet i fråga om anläggningar. Enligt rådets uppfattning omfattas därför utarbetandet av beredskapsplaner av medlemsstaternas exklusiva behörighet. Artikel 50 i direktivet om grundläggande säkerhetsnormer är en underordnad bestämmelse och medlemsstaterna åläggs endast att vara förberedda för och samarbeta i fråga om övervakningen av strålning. Rådet har även gjort gällande att artikel 16.3 i konventionen inte berör gemenskapen, eftersom gemenskapen är en fördragsslutande part som har kärnenergianläggningar inom sina medlemsstaters territorium.

184. Jag anser att beredskap för nödsituationer är ett av de områden där säkerheten för anläggningar och strålskyddet överlappar varandra. Beredskapsplaner för kärnenergianläggningar kan inte upprättas utan att strålskyddsaspekterna beaktas. Omvänt kan inte beredskapsplaner för att skydda befolkningen planeras skilda från sitt sammanhang, utan att eventuella olyckors tekniska och fysiska särdrag beaktas. Gemenskapen har därför lagstiftande behörighet enligt artikel 2 b och 30—32 i fördraget att fastställa grundläggande normer i fråga om

utarbetande av olika typer av beredskapsåtgärder, som inbegriper rätten att ålägga medlemsstaterna att utarbeta planer för olycksberedskap för kärnenergianläggningar. Behörigheten utövas exempelvis genom artikel 50 i direktivet om grundläggande säkerhetsnormer som innehåller ett rättsligt bindande krav på medlemsstaterna att bland annat sörja för att interventionsplaner fastställs på nationell och lokal nivå, också inom anläggningarna.

185. Rådets argument avseende artikel 16.3 i konventionen är undermåligt, eftersom rådet inte har beaktat att gemenskapen består av medlemsstater såväl med som utan kärnenergianläggningar inom sina territorier. När gemenskapen fastställer grundläggande normer för beredskap för nödsituationer tas hänsyn till de medlemsstater som inte har anläggningar inom sina territorier. Enligt artikel 50.1 i direktivet om grundläggande säkerhetsnormer åläggs exempelvis medlemsstaterna att säkerställa att hänsyn tas till att nödsituationer kan uppstå i samband med verksamhet inom eller utanför deras territorium. Gemenskapen skall därför iakttä artikel 16.3 när den antar rättsakter som angår de medlemsstater som inte har kärnenergianläggningar inom sina territorier.

186. Artikel 16.1 och 16.3 skulle således ha inkluderats i förklaringen.

g) Artiklarna 17, 18 och 19 i konventionen

187. Enligt artikel 17 skall de fördragsslutande parterna vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att förfaringsätt fastställs och genomförs

i) för att utvärdera alla faktorer av betydelse när det gäller förläggningsplats som kan antas inverka på en kärnenergianläggnings säkerhet under dess planerade livstid,

ii) för att utvärdera en föreslagen kärnenergianläggnings troliga påverkan på individer, samhället och miljön,

iii) för att, om så bedöms nödvändigt, återkommande utvärdera alla faktorer av betydelse för att säkerställa att kärnenergianläggningen även i fortsättningen är godtagbar från säkerhets-synpunkt,

iv) för att fördragsslutande parter i grannskapet av en föreslagen kärnenergianläggning rådfrågas i den utsträckning som de kan antas bli påverkade av anläggningen samt, på begäran, förses med nödvändig information så att de kan utvärdera och göra sin egen bedömning av kärnenergianläggningens sannolika påverkan från säkerhets-synpunkt på deras territorium.

188. I fråga om artikel 17 i konventionen har kommissionen hävdad att gemenskapen har behörighet enligt artiklarna 2 b, 30—32 och 37 i fördraget och artikel 44 första stycket punkt a och punkt b i direktivet om grundläggande säkerhetsnormer. Kommissionen har även hänvisat till rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt⁷⁸ i dess lydelse enligt rådets direktiv 97/11/EG, av den 3 mars 1997⁷⁹, enligt vilket "kärnkraftverk och andra kärnreaktorer" skall bli föremål för en miljökonsekvensbedömning.

189. Enligt artikel 18 skall de fördragsslutande parterna vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att

i) utformningen och uppförandet av en kärnenergianläggning sörjer för flera tillförlitliga nivåer och metoder (djup-

⁷⁸ — EGT L 175, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226.

⁷⁹ — EGT L 73, s. 5.

försvar) för skydd mot utsläpp av radioaktiva ämnen,

säkerhetsanalys och ett program för idrifttagning,

ii) sådan teknik som innefattas i utformningen och uppförandet av en energianläggning kan visas genom erfarenhet och bestyrkas genom provning och analyser,

ii) begränsningar och villkor för drift bestäms och ses över om så är nödvändigt för att identifiera säkerhetsgränser för driften,

iii) utformningen av en kärnenergianläggning medger en tillförlitlig, stabil och lätthanterlig drift.

iii) drift, underhåll, inspektion och provning av en kärnenergianläggning utförs i överensstämmelse med godtagna förfaringssätt,

190. Avseende artikel 18 i konventionen har kommissionen gjort gällande att utformningen och uppförandet av kärnenergianläggningar skall säkerställa att de kan drivas i enlighet med de grundläggande normerna. I det avseendet skall exempelvis artikel 18 (upprättande av övervakade och kontrollerade områden), artiklarna 9—13 (dosgränser för arbetstagare), artikel 43 (skyddsåtgärder för befolkningen) och artikel 6.3 b i direktivet om grundläggande säkerhetsnormer iakttas.

iv) förfaringssätt införs för att reagera på förutsedda drifthändelser och på olyckor,

191. Enligt artikel 19 skall de fördragslutande parterna vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att

v) nödvändigt ingenjörsmässigt och tekniskt stöd på alla säkerhetsanknutna områden finns tillgängligt under kärnenergianläggningens hela livstid,

i) det första tillståndet att driva en kärnenergianläggning grundas på en lämplig

vi) händelser som har betydelse för säkerheten rapporteras i tid av tillståndshavaren till tillsynsorganet,

vii) program för att insamla och analysera drifterfarenheter upprättas, de erhållna resultaten och de dragna slutsatserna föranleder åtgärder och att befintliga mekanismer används för att dela viktiga erfarenheter med internationella organ och med andra driftorganisatio-
ner och tillsynsorgan,

viii) alstrandet av radioaktivt avfall hålls nere till ett sådant minimum som låter sig göra.

192. Beträffande artikel 19 i konventionen har kommissionen anfört att gemenskapens behörighet framgår av artikel 4.1 a (tillståndskrav för alla anläggningar inom den nukleära bränslecykeln), avdelning IV (berättigande, optimering och begränsning av doser i samband med olika verksamheter), artiklarna 43, 44 och 47 (strålskydd för befolkningen under normala betingelser) och artikel 50 (förberedelse för intervention) i direktivet om grundläggande säkerhetsnormer. Enligt artikel 37 i fördraget, såsom den har tolkats av domstolen i domen i målet Cattenom,⁸⁰ är kommissionen dessutom involverad i tillståndsförfarandet för kärnenergianläggningar, i den mån de omfattas av fördraget.

193. Jag anser att kommissionen antingen saknar behörighet i de frågor som omfattas

av artiklarna 18 och 19 i konventionen eller så är denna eventuella behörighet så obetydlig att den inte skall uppges till de övriga avtalsparterna.

194. Påpekas skall att artiklarna 18—19 ingår i avsnitt d) i kapitel 2 i konventionen som har rubriken "Anläggningars säkerhet". Det kan även erinras om att konventionen allmänt syftar till att uppnå en hög nivå av "kärnsäkerhet" och att skillnad i det avseendet görs mellan "allmänna säkerhetsöverväganden" (kapitel 2, avsnitt c) och "anläggningars säkerhet" (avsnitt d). Skyldigheterna enligt avsnitt c) och särskilt enligt artiklarna 14, 15 och 16 är således uttryck för ett omfattande och integrerat sätt att se på säkerhet som inbegriper såväl teknisk säkerhet som strålskyddsaspekter. Skyldigheterna enligt artiklarna 18 (Utformning och uppförande) och 19 (Drift) gäller däremot nästan enbart tekniska säkerhetsaspekter. Huvudsyftet med dessa är att upprätta och vidmakthålla ett effektivt tekniskt skydd mot eventuella olyckor (artikel 1 ii). Förhållandet mellan avsnitt c) och d) är särskilt tydligt i fråga om förhållandet mellan den allmänna skyldigheten att ombesörja "omfattande och systematiska" förhandsvärderingar enligt artikel 14 i) och de mer särskilda bedömningsskyldigheterna enligt artikel 19 i).

195. På gemenskapsrättens nuvarande utvecklingsstadium har dock medlemsstaterna, som jag redan nämnt, kvar sin

80 — Se ovan punkt 18.

exklusiva behörighet avseende kärnsäkerhetens tekniska sida. Även om strålskydd måste uppfattas i vid bemärkelse och lydelsen av artikel 30 andra stycket i fördraget i viss mån är föråldrad, är det icke desto mindre uppenbart att fördragets upphovsmän inte avsåg att gemenskapen skulle ingripa i kärnenergianläggningars säkerhet i egentlig mening.

196. Det var således korrekt av rådet att inte ange artiklarna 18 och 19 i konventionen i förklaringen.

197. Beträffande artikel 17 (Förlägningsplatsen) kan konventionens system tyckas antyda att förlägningsplatsen för en kärnenergianläggning också hör till den tekniska sidan av kärnsäkerhet och således omfattas av medlemsstaternas exklusiva behörighet. Det är också uppenbart att kommissionens åberopande av direktiv 85/377/EEG är missriktat: eftersom det direktivet antogs enligt EG-fördraget kan det inte beaktas vid bedömningen av Europeiska atomenergigemenskapens behörighet.

198. Jag anser trots detta att en kärnenergianläggnings förlägningsplats är ytterligare ett område där strålskyddet och de tekniska säkerhetsaspekterna i hög grad överlappar varandra, inom vilket gemenskapen således har en viss (begränsad)

behörighet. En kärnenergianläggnings förlägningsplats skall väljas med utgångspunkt från en bedömning av både de tekniska aspekterna av "säkerheten" (exempelvis platsens seismologiska, meteorologiska och hydrologiska egenskaper) och "strålskydds"-aspekter (exempelvis demografiska förhållanden på platsen eller livsmedelsproduktion i regionen). Dessa strålskyddsaspekter tycks ha förutsetts i artikel 17 ii) i konventionen som hänvisar till en föreslagen kärnenergianläggnings "troliga påverkan på individer, samhället och miljön".

199. Beträffande gemenskapens behörighet inom det området bör det först påpekas att medlemsstaterna enligt artiklarna 43 och 44 i direktivet om grundläggande säkerhetsnormer skall skapa de nödvändiga villkoren för att tillämpa de grundläggande principerna för skyddsåtgärder för befolkningen, som bland annat inbegriper

- undersökning och godkännande från strålskyddssynpunkt av planer för anläggningar som medför risk för bestrålning, samt
- godkännande av att sådana nya anläggningar tas i drift under förutsättning att det finns tillräckligt skydd mot all strålning eller radioaktiv kontamina-

tion som kan komma att sträcka sig utanför anläggningens område, när det är relevant under beaktande av *demografiska, meteorologiska, geologiska, hydrologiska och ekologiska villkor*.

200. Följaktligen har gemenskapen lagstiftningsbehörighet grundad på artiklarna 31 och 32 i fördraget, som utövas genom direktivet om grundläggande säkerhetsnormer, att ålägga medlemsstaterna att granska och godkänna föreslagna förläggningsplatser för en anläggning från strålskyddssynpunkt och att ta hänsyn till förläggningsplatsen när de godkänner att nya anläggningar tas i drift.

201. För det andra skall medlemsstaterna enligt artikel 37 i fördraget tillhandahålla kommissionen sådana allmänna upplysningar om varje plan för deponering av radioaktivt avfall av alla slag, som gör det möjligt att fastställa om planens genomförande kan medföra en radioaktiv kontamination av vatten, jord eller luft i någon annan medlemsstat.

202. Både kommissionen och medlemsstaterna har tolkat "deponering av radioaktivt avfall" (på franska "rejet d'effluents radioactifs", på tyska "Ableitung radioaktive Stoffe") och "allmänna upplysningar" extensivt.

203. Enligt Europeiska kommissionens rekommendation 1999/829/Euratom av den 6 december 1999 om tillämpningen av artikel 37 i Euratomfördraget⁸¹ avses med "deponering av radioaktivt avfall" all planerad deponering eller oavsiktliga utsläpp i miljön av radioaktiva ämnen i gasform, vätskeform eller fast form i samband med verksamheter som drift av kärnreaktorer, uppärbetning av bestrålat kärnbränsle eller lagring av bestrålat kärnbränsle. Uttrycket omfattar således både planerade utsläpp i vätske- eller gasform från kärnenergianläggningar vid normala driftförhållanden och oplanerade utsläpp som kan uppkomma till följd av en olycka.

204. Enligt samma rekommendation inbegriper "allmänna upplysningar", i den mening som avses i artikel 37 i samband med driften av en kärnreaktor, uppgifter om lokaliseringsorten och dess omgivning och särskilt geografiska, topografiska, geologiska, seismologiska, hydrologiska och meteorologiska uppgifter om lokaliseringsorten och området, naturresurser och livsmedel i området och andra verksamheter i närheten av lokaliseringsorten.

205. Det skall även påpekas att i domen i målet Cattenom⁸² som behandlade ett tillståndsförfarande avseende ett kärnkraft-

81 — EGT L 324, s. 23.

82 — Se ovan fotnot 18.

verk, slog domstolen fast att artikel 37 skall tolkas så att de "allmänna upplysningarna" skall tillhandahållas kommissionen innan en "deponering av radioaktivt avfall" godkänns av den berörda medlemsstaten och att kommissionens yttrande, för att ha full effekt, skall ha meddelats den staten innan beslut fattas om ett sådant tillstånd.

befolkning eller till betydande radioaktiv smitta av vatten, jord eller luft i någon annan medlemsstat.

206. Av fast rättspraxis angående artikel 37 i fördraget följer således att medlemsstaterna tillhandahåller kommissionen "allmänna upplysningar" om bland annat lokaliseringsorten för en planerad anläggning och dess omgivning inom ramen för det nationella förfarandet för tillstånd till drift av ett kärnkraftverk,⁸³ uppberedningsanläggningar,⁸⁴ och lagringsanläggningar.⁸⁵ Kommissionen har redan med utgångspunkt från dessa anmälningar och efter att ha hört den grupp av internationella experter som nämns i artikel 31 i fördraget avgivit ett betydande antal yttranden.⁸⁶ I yttrandena prövar kommissionen särskilt den planerade anläggningens förlägningsplats (exempelvis avståndet till närmaste medlemsstat, platsens naturliga egenskaper). Den bedömer främst huruvida den planerade anläggningen kan leda till en från hälsosynpunkt betydande exponering av personer i en annan medlemsstats

207. Följaktligen har kommissionen enligt artikel 37 i fördraget behörighet att från strålskyddssynpunkt avge yttranden om en kärnenergianläggnings förlägningsplats. Den typen av icke-bindande uttalanden kan eventuellt anses omfattas av artikel 4 i konventionen, som förutom lagstiftande, föreskrivande och förvaltningsmässiga åtgärder även hänvisar till "[andra åtgärder] som är nödvändiga för att genomföra" sina skyldigheter enligt denna konvention.

208. Påpekas skall kanske även att rådet inte nämnde en kärnenergianläggnings förlägningsplats när den i skälen till det omtvistade beslutet av den 7 december 1998 förklarade att behörigheten avseende "utformning, uppförande och drift" av kärnenergianläggningar tillkommer de medlemsstater där de är belägna. Aspekter på förlägningsorten omfattas enligt min uppfattning av gemenskapens behörighet, varför förklaringen även skulle ha hänvisat till artikel 17 i konventionen.

209. Det var således korrekt av rådet att inte ange artiklarna 18 och 19 i konventionen i förklaringen, men artikel 17 i konventionen borde ha angivits.

83 — Se exempelvis EGT L 344, 1992, s. 40 eller EGT C 51, 1997, s. 5.

84 — Se exempelvis EGT L 138, 1992, s. 36.

85 — Se exempelvis EGT L 297, 1994, s. 39.

86 — För en lista över aktuella yttranden, se Grunwald, *ZEUS*, 1998, s. 275.

VII — Förslag till avgörande

210. Det huvudsakliga resultatet av ovanstående bedömning kan sammanfattas på följande sätt. Den ifrågasatta förklaringen är en prövningsbar intern rättsakt som är avsedd att ålägga kommissionen att till depositarien avge en förklaring enligt rådets föreskrifter. Lagenligheten hos såväl förklaringen som det sista stycket i förklaringen kan prövas separat. I konventionen föreskrivs att gemenskapen skulle avge en förklaring där de artiklar i konventionen där gemenskapen har behörighet att fullgöra skyldigheter enligt konventionen anges. Den förklaringen skulle vara både fullständig och korrekt. Enligt den nuvarande tolkningen av bestämmelserna om hälsoskydd i Euratomfördraget föreligger en betydande överlappning mellan strålskydd och säkerhet för kärnenergianläggningar. Gemenskapen har därför viss begränsad behörighet inom området för artikel 7 (Lagstiftning och övrigt regelverk), artikel 14 (Granskning och bestyrkande av säkerheten), 16.1 och 16.3 (Olycksberedskap) och artikel 17 (Förlägningsplatsen).

211. Följaktligen underlåts felaktigt i det tredje stycket i den förklaring som fogades till rådets beslut av den 7 december 1998 att ange att gemenskapen är behörig inom de områden som omfattas av artiklarna 7, 14, 16.1, 16.3 och 17 i konventionen om kärnsäkerhet.

212. Eftersom kommissionens argument avseende artiklarna 1—5, 18 och 19 i konventionen inte har vunnit framgång skall vardera parten bära sin kostnad.

213. Följaktligen bör domstolen enligt min uppfattning

- 1) ogiltigförklara tredje stycket i Europeiska atomenergigemenskapens förklaring i enlighet med artikel 30.4 iii i konventionen om kärnsäkerhet, som har bifogats rådets beslut av den 7 december 1998 om godkännande av Europeiska atomenergigemenskapens anslutning till konventionen om kärnsäkerhet, eftersom det däri inte anges att gemenskapen är behörig inom de områden som omfattas av artiklarna 7, 14, 16.1, 16.3 och 17 i konventionen, och
- 2) förplikta vardera parten att bära sin kostnad.