

KOMMISSIONEN MOT RÅDET

DOMSTOLENS DOM
den 10 december 2002 *

I mål C-29/99,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av T. F. Cusack och L. Ström,
båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrädd av S. Marquardt, F. Anton och A. P. Feeney,
båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

angående en talan om delvis ogiltigförklaring av rådets beslut av den
7 december 1998 om godkännande av Europeiska atomenergigemenskapens
anslutning till konventionen om kärnsäkerhet,

* Rättegångsspråk: engelska.

meddelar

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G.C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena J.-P. Puissochet, R. Schintgen, C.W.A. Timmermans samt domarna C. Gulmann, D.A.O. Edward, A. La Pergola, P. Jann, V. Skouris, F. Macken och N. Colneric (referent), S. von Bahr och J.N. Cunha Rodrigues,

generaladvokat: F.G. Jacobs,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören D. Louterman-Hubeau,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att parterna har avgivit muntliga yttranden vid förhandlingen den 5 juni 2001,

och efter att den 13 december 2001 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- ¹ Europeiska gemenskapernas kommission har, genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 5 februari 1999, med stöd av artikel 146 i Euratom-

fördraget yrkat delvis ogiltigförklaring av rådets beslut av den 7 december 1998 om godkännande av Europeiska atomenergigemenskapens anslutning till konventionen om kärnsäkerhet (nedan kallat det omtvistade beslutet).

- 2 Mer specifikt har kommissionen yrkat att det tredje stycket i förklaringen (nedan kallad förklaringen) från Europeiska atomenergigemenskapen (nedan kallad gemenskapen) enligt artikel 30.4 iii, i konventionen om kärnsäkerhet, vilken utgör en del av beslutet, skall ogiltigförklaras, eftersom rådet genom att begränsa omfattningen av de hänvisningar som anges i detta stycke har sökt fastställa att gemenskapens behörighet på de områden konventionen omfattar är begränsad till vad som omfattas av artiklarna 15 och 16.2, och inte omfattar de områden som avses i artiklarna 1—5, 7, 14, 16.1, 16.3 samt 17—19 i konventionen.

Konventionen om kärnsäkerhet

- 3 Konventionen om kärnsäkerhet (nedan kallad konventionen) antogs den 17 juni 1994 vid en konferens anordnad av Internationella atomenergiorganet (nedan kallat IAEA), och öppnades för undertecknande den 20 september 1994. Den trädde i kraft den 24 oktober 1996. Den 15 april 2002 hade 53 stater, däribland alla gemenskapens medlemsstater, ratificerat konventionen.

- 4 Enligt artikel 1 är konventionens mål

”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.”
- 5 I artikel 2 definieras ”kärnenergianläggning”, ”tillsynsorgan” och ”tillstånd”. Enligt artikel 3 är konventionen tillämplig på kärnenergianläggningars säkerhet.
- 6 I artikel 4 föreskrivs att de fördragsslutande parterna inom ramen för sin nationella rätt skall vidta de lagstiftande, föreskrivande, förvaltningsmässiga och andra åtgärder som är nödvändiga för att genomföra sina skyldigheter enligt konventionen. Genom artikel 5 i konventionen åläggs de fördragsslutande parterna att före varje granskningsmöte enligt artikel 20 i konventionen ge in en rapport om de åtgärder som de har vidtagit för att uppfylla skyldigheterna enligt konventionen.
- 7 Enligt artikel 7.1 i konventionen skall varje fördragsslutande part införa och vidmakthålla en lagstiftning och ett regelverk i övrigt för att styra kärnenergianläggningars säkerhet. Enligt artikel 7.2 i konventionen skall dessa sörja för i) upprättande av tillämpliga nationella krav och bestämmelser för säkerhet, ii) ett system för tillståndsgivning med avseende på kärnenergianläggningar, iii) ett system för regelmässig inspektion och värdering av kärnenergianläggningar, och iv) framtvingande av uppfyllelsen av tillämpliga bestämmelser och villkor för tillstånd.

8 Enligt artikel 14 i konventionen skall de fördragsslutande parterna vidta lämpliga åtgärder för att se till att

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

ii) bestyrkande... utförs för att säkerställa att det fysiska tillståndet i och driften av en kärnenergianläggning fortsätter att stå i överensstämmelse med dess konstruktionsbeskrivningar, gällande nationella säkerhetskrav och begränsningar och villkor för driften.”

9 Artikel 15 i konventionen har rubriken ”Strålskydd” och lyder som följer:

”Varje fördragsslutande part skall 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.”

10 Artikel 16 i konventionen har rubriken ”Olycksberedskap” och lyder som följer:

”1. Varje fördragsslutande part skall vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att det inom och utanför anläggningsområdet finns planer för olycksberedskap som provas rutinmässigt för kärnenergianläggningar och som täcker de verksamheter som skall utföras i ett nödläge med strålning.

För varje ny kärnenergianläggning skall sådana planer göras upp och prövas innan drift påbörjas över en låg effektnivå som godkänns av tillsynsorganet.

2. Varje fördragsslutande part skall vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att dess egen befolkning 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.

3. Fördragsslutande parter som inte har någon kärnenergianläggning på sitt territorium, skall, 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 planer skall omfatta de verksamheter som skall utföras i händelse av ett sådant nödläge.”

11 I artiklarna 17—19 i konventionen anges föreskrifter om anläggningars säkerhet.

12 I artikel 17 i konventionen, som har rubriken ”Förläggningsplatsen”, föreskrivs att varje fördragsslutande part skall vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att lämpliga förfaringssätt 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 sådana faktorer av betydelse som avses i punkterna i och ii för att säkerställa att kärnenergianläggningen även i fortsättningen är godtagbar från säkerhetssynpunkt,

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 säkerhetssynpunkt på deras territorium.”

13 Enligt artikel 18 i konventionen, som har rubriken ”Utformning och uppförande”, 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 (djupförsvar) för skydd mot utsläpp av radioaktiva ämnen, att sådan teknologi som innefattas i utformningen och uppförandet av en kärnenergianläggning kan visas genom erfarenhet och bestyrkas genom provning och analyser, och att utformningen av en kärnenergianläggning medger en tillförlitlig, stabil och lätthanterlig drift.

14 Enligt artikel 19 i konventionen, som har rubriken ”Drift”, skall de fördragsslutande parterna säkerställa att

”i) det första tillståndet att driva en kärnenergianläggning grundas på en lämplig säkerhetsanalys och ett program för idrifttagning...,

- ii) begränsningar och villkor för drift... bestäms och ses över om så är nödvändigt...,
- iii) drift, underhåll, inspektion och provning av en kärnenergianläggning utförs i överensstämmelse med godtagna förfaringssätt,
- iv) förfaringssätt införs för att reagera på förutsedda drifthändelser och på olyckor,
- v) nödvändigt ingenjörsmässigt och tekniskt stöd på alla säkerhetsanknutna områden finns tillgängligt...,
- vi) händelser som har betydelse för säkerheten rapporteras...,
- vii) program för att insamla och analysera drifterfarenheter upprättas...,
- viii) alstrandet av radioaktivt avfall... hålls nere till ett... minimum...”

15 I artikel 30.4 i konventionen föreskrivs följande:

- "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.
- 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.
- 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 medlemsstater, vilka artiklar i denna konvention som är tillämpliga på den och omfattningen av dess behörighet inom det område som täcks av dessa artiklar.
- iv) En sådan organisation skall inte förfoga över någon röst utöver de röster som dess medlemsstater förfogar över."

Gemenskapsrätten

- 16 Enligt ingressen till Euratomfördraget var de fördragsslutande medlemsstaterna "angelägna att skapa sådana förhållanden i säkerhetshänseende att farorna för befolkningens liv och hälsa avlägsnas".

17 I artikel 2 i Euratomfördraget föreskrivs följande:

”För att fullgöra sin uppgift skall gemenskapen i den ordning som anges i detta fördrag

...

- b) uppställa enhetliga säkerhetsnormer för befolkningens och arbetstagarnas hälsoskydd samt övervaka tillämpningen av dessa normer,

...

- e) genom lämplig kontroll garantera att kärnmaterial inte används för andra ändamål än sådana för vilka de är avsedda,

...

- h) upprätta sådana förbindelser med andra länder och internationella organisationer som är ägnade att främja framsteg i samband med den fredliga användningen av kärnenergin.”

- 18 I avdelning II i Euratomfördraget, som har rubriken "Bestämmelser för att främja framsteg på kärnenergiområdet", återfinns i dess kapitel 3, som i sin tur har rubriken "Hälsoskydd", artiklarna 30—39.

- 19 I artikel 30 i Euratomfördraget föreskrivs följande:

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

Med grundläggande normer avses

- a) högsta tillåtliga doser förenliga med tillräckligt hälsoskydd,
- b) högsta tillåtliga exponering och kontamination,
- c) de grundläggande principerna för hälsokontroll av arbetstagarna."

- 20 Artikel 31 i Euratomfördraget innehåller föreskrifter om utarbetande och fastställande av sådana grundläggande normer.

- 21 Enligt artikel 32 i Euratomfördraget kan de grundläggande normerna på begäran av kommissionen eller en medlemsstat omprövas eller kompletteras i samma ordning.
- 22 Rådet antog med stöd av artiklarna 31 och 32 i Euratomfördraget 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 (EGT L 159, s. 1). Enligt direktivet åligger det medlemsstaterna att underkasta vissa förfaranden som medför risk för joniserande strålning ett system för anmälan och förhandsgodkännande och att övervaka befolkningens strålskydd vid normala förhållanden.
- 23 I artikel 33 första till tredje stycket i Euratomfördraget föreskrivs följande:

”Varje medlemsstat skall utfärda de lagar och andra författningar, som är lämpliga för att säkerställa att de fastställda grundläggande normerna iakttas, och vidta de åtgärder som behövs i fråga om undervisning och yrkesutbildning.

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 de bestämmelser som gäller när detta fördrag träder i kraft och om senare förslag till bestämmelser av samma slag.”

24 I artikel 34 i Euratomfördraget föreskrivs följande:

”Varje medlemsstat inom vars territorium särskilt farliga experiment skall äga rum, skall vidta särskilda åtgärder för hälsoskyddet och i förväg begära ett yttrande från kommissionen över åtgärderna.

Det krävs samtycke av kommissionen, om verkningarna av dessa experiment kan beröra andra medlemsstaters territorier.”

25 Enligt artikel 35 första stycket i Euratomfördraget skall medlemsstaterna inrätta ”de anläggningar som behövs för fortlöpande kontroll av radioaktivitetsnivån i luft, vatten och jord samt för kontroll av att de grundläggande normerna följs”. I artikelns andra stycke föreskrivs att kommissionen skall ha tillträde till dessa kontrollanläggningar och får kontrollera deras funktion och effektivitet.

26 Enligt artikel 36 i Euratomfördraget skall medlemsstaterna regelbundet informera kommissionen om kontrollåtgärder enligt artikel 35 i detta fördrag.

27 I artikel 37 i Euratomfördraget föreskrivs följande:

”Varje medlemsstat skall 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 efter att ha hört den expertgrupp som avses i artikel 31 yttra sig inom sex månader.”

- 28 I artikel 38 första och andra styckena i Euratomfördraget föreskrivs följande:

”Kommissionen skall lämna rekommendationer till medlemsstaterna i fråga om radioaktivitetsnivån i luft, vatten och jord.

I brådskande fall skall kommissionen 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.”

- 29 Enligt artikel 39 i Euratomfördraget skall kommissionen inom ramen för Gemensamma centret för kärnforskning inrätta en dokumentations- och undersökningsavdelning avseende frågor om hälsoskydd.

- 30 I avdelning II i Euratomfördraget återfinns kapitel 7, som har rubriken ”Säkerhetskontroll”. Gemenskapen har enligt dessa bestämmelser viss behörighet för att förverkliga de ändamål som anges i artikel 2 e i fördraget.

- 31 I artikel 101 första och andra styckena i Euratomfördraget föreskrivs följande:

”Gemenskapen kan inom ramen för sin kompetens åta sig förpliktelser genom att träffa avtal med tredje land, internationella organisationer eller medborgare i tredje land.

Kommissionen skall förhandla om sådana avtal enligt rådets direktiv; avtalen skall ingås av kommissionen med rådets godkännande; rådet skall fatta beslut med kvalificerad majoritet.”

Gemenskapens anslutning till konventionen

- 32 Kommissionen lämnade den 15 september 1994 ett förslag till beslut om godkännande av Europeiska atomenergigemenskapens anslutning till konventionen till rådet. Förslaget innehöll en förklaring enligt artikel 30.4 iii i konventionen, enligt vilken gemenskapen förklarade artiklarna 1—5, 7 och 14—35 i konventionen vara tillämpliga på den, och att gemenskapen hade behörighet inom de områden som omfattades av artiklarna 1—5, 7 och 14—19 i konventionen.
- 33 Rådet antog det omtvistade beslutet den 7 december 1998. Dess enda artikel har följande lydelse:

”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.”

34 Förklaringen har följande lydelse:

”Följande stater är för närvarande medlemmar i Europeiska atomenergigemenskapen: Konungariket Belgien, Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Grekland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Irland, Republiken Italien, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike, Republiken Portugal, Republiken Finland, Konungariket Sverige, Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland.

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.”

- 35 Genom kommissionens beslut 1999/819/Euratom av den 16 november 1999 om Europeiska atomenergigemenskapens (Euratom) anslutning till 1994 års konvention om kärnsäkerhet (EGT L 318, s. 20) godkändes anslutningen till konventionen på gemenskapens vägnar. Förklaringen i dess lydelse enligt föregående punkt fogades till beslutet. Anslutningsinstrumenten deponerades hos IATA:s generaldirektör den 31 januari 2000. Konventionen trädde i enlighet med dess artikel 31.2 i kraft för gemenskapen den 30 april 2000.

Upptagande till sakprövning

- 36 I separat handling som inkom till domstolens kansli den 9 april 1999 yrkade rådet att talan skulle avvisas med stöd av artikel 91.1 i rättegångsreglerna. Domstolen beslutade den 8 februari 2000 att pröva denna fråga i samband med prövningen i sak.

- 37 Till stöd för sitt avvisningsyrkande har rådet anfört tre grunder, nämligen att

— talan saknar föremål,

— ansökan riktas mot en del av beslutet som inte kan prövas skild från beslutet i övrigt, och kommissionen har inte yrkat att hela beslutet skall ogiltigförklaras,

- kommissionen i själva verket söker erhålla ett yttrande avseende omfattningen av gemenskapens behörighet.

Den första grunden — huruvida talan saknar föremål

Rådets inställning

- ³⁸ Rådet har gjort gällande att en ogiltigförklaring av det tredje stycket i förklaringen som bifogats det omtvistade beslutet skulle medföra att det berövades de enda upplysningar som deponeringen tjänade till, nämligen att gemenskapen delar sin behörighet med medlemsstaterna och att behörigheten följer av de relevanta bestämmelserna i avdelning II, kapitel 3 i Euratomfördraget.
- ³⁹ Rådet har hävdat att kommissionen inte har bestridit dessa påståenden. Den har inte gjort gällande att gemenskapen skulle vara exklusivt behörig på dessa områden, utan endast att gemenskapen inom de områden som omfattas av konventionen har behörighet som inte framgår av förklaringen. Kommissionen har heller inte bestridit att gemenskapens behörighet följer av de relevanta bestämmelserna i avdelning II, kapitel 3 i Euratomfördraget. Dessa två omständigheter är det enda som det stycke i förklaringen som kommissionen yrkat skall ogiltigförklaras innehåller. Kommissionens talan saknar således föremål.

Domstolens bedömning

- 40 Den förklaring som kommissionen yrkat delvis ogiltigförklaring av utgör en integrerad del av det omtvistade beslutet, vilket är en rättsakt som har rättsverkningar och således kan ogiltigförklaras av domstolen.
- 41 Talan skall förstås så att kommissionen har yrkat delvis ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet i den utsträckning det underlåtit att i detta ange att gemenskapen är behörig på andra områden än dem som nämnts i förklaringen. En sådan talan om ogiltigförklaring saknar inte föremål.
- 42 Avvisningsyrkandet skall således inte bifallas på den första grunden.

Den andra grunden — huruvida förklaringen kan prövas skild från övriga delar av beslutet

Rådets inställning

- 43 Enligt rådet kan inte förklaringen skiljas från beslutet att godkänna anslutningen. En talan om ogiltigförklaring som endast omfattar förklaringen skall således inte upptas till sakprövning. Rådet skulle inte ha antagit detta beslut utan en fullständig förklaring om behörigheten. Förklaringen var en nödvändig förutsättning för att rådet skulle anta det omtvistade beslutet. Det skulle därför inte vara

möjligt att upprätthålla beslutet och samtidigt ogiltigförklara förklaringen eller delar av denna. Dessutom kan inte domstolen ogiltigförklara beslutet i sig eftersom det vore att gå utöver vad som yrkats. Domstolen kan inte ogiltigförklara en del av en odelbar rättsakt.

- 44 Rådet har också gjort gällande att det tredje stycket i förklaringen, vilket kommissionen yrkat ogiltigförklaring av, inte kan skiljas från det andra stycket i förklaringen. Det tredje stycket är en direkt och nödvändig följd av det andra stycket, på så sätt att gemenskapen inledningsvis förklarar att artiklarna 15 och 16.2 i konventionen är tillämpliga på den, och därefter angivit att den är behörig på de områden som omfattas av dessa bestämmelser. För det fall att domstolen skulle fastslå att gemenskapens behörighet angivits på ett ofullständigt sätt och att detta skulle utgöra en överträdelse av Euratomfördraget skall den antingen ogiltigförklara endast det andra stycket i förklaringen i den utsträckning där det inte angivits hela omfattningen av gemenskapens behörighet, eller ogiltigförklara både det andra och det tredje stycket, vilket kommissionen inte yrkat. Domstolen skulle således gå utöver vad kommissionen yrkat. Det andra stycket i förklaringen är i själva verket dess centrala del, och den enda del som innehåller något av värde. Det finns ett ouplösligt samband mellan angivandet av de tillämpliga bestämmelserna i konventionen och frågan om omfattningen av gemenskapens behörighet på området för dessa bestämmelser. Dessutom rör inte tredje stycket i förklaringen frågan om behörighet i sig, utan frågan om omfattningen av densamma, eftersom gemenskapen angivit att den inte är exklusivt behörig på området.

Domstolens bedömning

- 45 Enligt domstolens rättspraxis är ogiltigförklaring av en del av ett beslut möjlig under förutsättning att denna del kan skiljas från beslutet i övrigt (se, för ett motsvarande synsätt, dom av den 23 oktober 1974 i mål 17/74, *Transocean Marine Paint* mot kommissionen, REG 1974, s. 1063, punkt 21, svensk specialutgåva, volym 2, och 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, punkt 256). Så är fallet i förevarande mål.

- 46 Kommissionen har gjort gällande att avsaknaden av vissa uppgifter i förklaringen medför att denna är ogiltig i den utsträckning dessa uppgifter inte angivits. Dessa uppgifter är per definition inte en del av förklaringen och kan därmed särskiljas från de bestämmelser förklaringen faktiskt innehåller. Att ogiltigförklara det tredje stycket i förklaringen i den mån där inte vissa bestämmelser i konventionen angivits, påverkar på intet sätt tillämpningsområdet för de bestämmelser angående vilka rådet har uttalat sig. En sådan ogiltigförklaring påverkar således inte det materiella innehållet i det omtvistade beslutet. Det talan avser kan således särskiljas från övriga delar av det omtvistade beslutet.
- 47 Således medför inte den omständigheten att förklaringen är en integrerad del av det omtvistade beslutet något hinder mot att förklaringen ogiltigförklaras i den utsträckning rådet har underlåtit att i denna ange gemenskapens behörighet på de områden som omfattas av konventionen.
- 48 Domstolen konstaterar avseende sambandet mellan andra och tredje stycket i förklaringen att vad som där anges motsvarar vad som föreskrivs i artikel 30.4 iii i konventionen.
- 49 Med uttrycket "artiklar... som är tillämpliga" i denna bestämmelse avses alla artiklar som gäller för en fördragsslutande part, inklusive sådana som inte medför vare sig rättigheter eller skyldigheter och för vilka det således inte uppkommer några frågor om behörigheten för en regional organisation. Däremot är avsikten med hänvisningen till "omfattningen av dess behörighet", i artikel 30.4 iii i konventionen, att organisationen skall underrätta depositarien och de övriga parterna till konventionen angående dels på vilka av konventionens områden som den är behörig att ikläda sig de skyldigheter och utöva de rättigheter som följer av konventionen, dels omfattningen av denna behörighet.
- 50 Om det vid prövningen av denna talan skulle visa sig att rådet underlåtit att i tredje stycket ange vissa artiklar som heller inte angivits i andra stycket innebär

detta att även förklaringens andra stycke är ofullständigt. Förhållandet mellan andra och tredje stycket i förklaringen är emellertid inte av den arten att domstolen är förhindrad att pröva lagenligheten av varje stycke för sig.

- 51 Avvisningsyrkandet skall således heller inte bifallas på den andra grunden.

Den tredje grunden — huruvida kommissionen i själva verket söker erhålla ett yttrande

Rådets inställning

- 52 Rådet har gjort gällande att avsikten med kommissionens talan i själva verket inte var att få till stånd en ogiltigförklaring av en del av förklaringen, utan att erhålla ett yttrande från domstolen om omfattningen av gemenskapens behörighet med avseende på gemenskapens anslutning till konventionen. Till skillnad från vad som gäller enligt artikel 228.6 i EG-fördraget (nu artikel 300.6 EG i ändrad lydelse) föreskrivs dock inte i Euratomfördraget en allmän möjlighet att begära ett yttrande från domstolen avseende huruvida ett tilltänkt internationellt avtal är förenligt med fördraget, det vill säga avseende huruvida gemenskapen är behörig att ingå ett sådant avtal.

Domstolens bedömning

- 53 Det finns inga omständigheter som talar för att kommissionens syfte med denna talan är något annat än att få till stånd en delvis ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet.

- 54 Den omständigheten att det i Euratomfördraget inte föreskrivits någon möjlighet för domstolen att yttra sig över huruvida ett av gemenskapen tilltänkt internationellt avtal är förenligt med fördraget hindrar inte att domstolen prövar lagenligheten av en rättsakt som innefattar ett beslut om anslutning till en internationell konvention inom ramen för en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 146 i Euratomfördraget (se, för ett motsvarande synsätt, angående förhållandet mellan talan om ogiltigförklaring och mål om yttrande inom ramen för EG-fördraget, yttrande 2/00 av den 6 december 2001, REG 2001, s. I-9713, punkt 12).
- 55 Avvisningsyrkandet skall således heller inte bifallas på den tredje grunden.
- 56 Avvisningsyrkandet skall således ogillas.

Prövning i sak

Parternas yttranden

- 57 Kommissionen har gjort gällande att tredje stycket i förklaringen är oförenligt med gemenskapsrätten eftersom den fulla omfattningen av gemenskapens behörighet på de områden som omfattas av konventionen inte angivits där, och att det således, med tillämpning av artikel 146 i Euratomfördraget, skall förklaras ogiltigt.
- 58 Kommissionen har åberopat att det i artikel 1 andra stycket i Euratomfördraget angivits att gemenskapen skall ha till uppgift att genom att skapa de förutsätt-

ningar som behövs för en snabb organisation och tillväxt av kärnenergi-industrierna, bidra till en höjning av levnadsstandarden i medlemsstaterna och till utvecklingen av förbindelserna med övriga länder. Enligt artikel 2 b i Euratomfördraget skall gemenskapen uppställa enhetliga säkerhetsnormer för befolkningens och arbetstagarnas hälsoskydd samt övervaka tillämpningen av dessa normer.

- 59 Enligt artikel 30 i Euratomfördraget skall grundläggande normer fastställas för befolkningens och arbetstagarnas hälsoskydd. Enligt artikel 31 i fördraget skall dessa normer utarbetas genom ett konsultativt förfarande och sedan antas genom beslut i rådet. Dessa bestämmelser i avdelning II, kapitel 3, i Euratomfördraget rör inte direkt valet av plats för, beviljande av tillstånd för, tagande i drift av eller exploatering av kärnenergianläggningar i sig, utan rör skyddet för arbetstagare och befolkning mot de faror som uppstår till följd av joniserande strålning. Denna distinktion bygger på det faktum att all kärnkraft avger radioaktiv strålning, men all radioaktiv strålning kommer inte av kärnkraft.
- 60 Kommissionen har anfört att direktiv 96/29 och de rättsakter som antagits med stöd av detsamma visar att den behörighet som Euratomfördraget medför på detta område faktiskt utövas.
- 61 Kommissionen har gjort gällande att behörighet sålunda överförts till gemenskapen, som i sin tur måste kunna utöva denna. Detta bekräftas genom artikel 32 i Euratomfördraget, i vilken det föreskrivs att de grundläggande normerna omprövas eller kompletteras på begäran av kommissionen eller av en medlemsstat.
- 62 Kommissionen har vidare anfört att förutom genom artiklarna 30—32 i Euratomfördraget har behörighet överförts till gemenskapen också genom artiklarna 33 och 35—38 i detta fördrag.

- 63 Enligt kommissionen medför visserligen bestämmelserna i Euratomfördraget inte någon behörighet för gemenskapen att utfärda bestämmelser om uppförande eller drift av kärnenergianläggningar. Den risk som är förknippad med sådana anläggningar omfattas emellertid av gemenskapens behörighet.
- 64 Rådet har gjort gällande att kommissionen inte har förklarat på vilket sätt den omständigheten att gemenskapen anslutits till konventionen inom alltför snäva gränser skulle innebära en överträdelse av Euratomfördraget eller skulle kunna påverka de bestämmelser som gemenskapen utfärdar. Rådet har vidare framhållit att kommissionen inte gjort gällande att en sådan begränsning av gemenskapens behörighet skulle inkräkta på dess intressen.
- 65 Rådet har anfört att den fulla omfattningen av gemenskapens behörighet på de områden konventionen omfattar väl framgår av förklaringen, och att gemenskapen således har "uttömt" sin behörighet inom ramen för anslutningen till konventionen. Enligt rådet har gemenskapen inte någon behörighet enligt Euratomfördraget att utfärda bestämmelser för inrättande eller drift av kärnenergianläggningar. Den behörigheten har medlemsstaterna förbehållit sig själva. Gemenskapens behörighet inskränker sig till frågor om skydd för befolkningen, och samtliga bestämmelser i konventionen som avser detta skydd omfattas av förklaringen.
- 66 Till svar på vad kommissionen anfört om att gemenskapen redan utfärdat lagstiftning angående säkerhet för kärnenergianläggningar har rådet gjort gällande att gemenskapens behörighet inte kan härledas ur en bestämmelse i direktiv 96/29, eftersom detta direktiv enligt dess artikel 2 skall tillämpas på "verksamhet" och inte på "anläggningar".

Den gemenskapsrättsliga förpliktelsen att tillställa depositarien för konventionen en fullständig förklaring angående behörigheten

- 67 Rådets godkännande av tillträde till en internationell konvention enligt artikel 101 andra stycket i Euratomfördraget medför en behörighet för kommissionen att inom ramen för rådets beslut ansluta gemenskapen till konventionen.
- 68 När rådet utan förbehåll godkänner anslutningen till en internationell konvention skall det iaktta de anslutningsvillkor som föreskrivs i denna konvention, eftersom ett beslut om anslutning som inte uppfyller dessa villkor medför att gemenskapen åsidosätter sina förpliktelser så snart konventionen träder i kraft.
- 69 Det följer vidare av institutionernas skyldighet att lojalt samarbeta med varandra (se särskilt dom av den 30 mars 1995 i mål C-65/93, parlamentet mot rådet, REG 1995, s. I-643, punkt 23) att rådets beslut att godkänna anslutningen till en internationell konvention inte får göra det omöjligt för kommissionen att iaktta folkrättsliga skyldigheter.
- 70 Artikel 30.4 iii i konventionen skall, med hänsyn till övriga parter intresse, tolkas så att den behörighetsförklaring som där föreskrivs skall vara fullständig.
- 71 Rådet är således enligt gemenskapsrätten skyldigt att till beslutet om godkännande av anslutning till konventionen foga en fullständig behörighetsförklaring.

Allmänna iakttagelser rörande gemenskapens behörighet i fråga om kärnsäkerhet

- 72 Det är ostridigt att gemenskapen tillsammans med medlemsstaterna är behörig att
- enligt artikel 15 i konventionen 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, och
 - enligt artikel 16.2 i konventionen vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att dess egen befolkning 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.
- 73 Målet rör frågan huruvida gemenskapen är behörig på andra områden som omfattas av konventionen.
- 74 Domstolen framhåller att Euratomfördraget inte innehåller någon avdelning angående kärnenergianläggningar, och att denna prövning skall ske utifrån bestämmelserna i avdelning II, kapitel 3, i detta fördrag.

- 75 Prövningen skall ske mot bakgrund av Euratomfördragets syfte, vilket enligt ingressen till detsamma är att "skapa sådana förhållanden i säkerhetshänseende att farorna för befolkningens liv och hälsa avlägsnas" (se, angående bestämmelserna i avdelning VII, domstolens avgörande 1/78 av den 14 november 1978, REG 1978, s. 2151, punkt 21; svensk specialutgåva, volym 4, s. 187).
- 76 Avdelning II, kapitel 3, i Euratomfördraget syftar till att genomföra artikel 2 b i Euratomfördraget, enligt vilken gemenskapen skall "uppställa enhetliga säkerhetsnormer för befolkningens och arbetstagarnas hälsoskydd samt övervaka tillämpningen av dessa normer". Denna uppgift kan å ena sidan inte utföras utan kontroll av källor till skadlig strålning. Å andra sidan skall gemenskapens verksamhet på området för hälsoskydd ske med beaktande av medlemsstaternas behörighet enligt i synnerhet avdelning II, kapitel 3, i Euratomfördraget.
- 77 Rådet har mot denna bakgrund antagit en resolution av den 22 juli 1975 om tekniska problem i samband med kärnsäkerhet (EGT C 185, s. 1). I fjärde övervägandet i resolutionen anges att "de tekniska problemen i samband med kärnsäkerhet föranleder, i synnerhet till följd av dess implikationer för hälsa och miljö, åtgärder på gemenskapsnivå med beaktande av den behörighet och det ansvar som ankommer på nationella myndigheter".
- 78 Domstolen har vid upprepade tillfällen tolkat bestämmelserna i avdelning II, kapitel 3, i Euratomfördraget extensivt, i syfte att säkerställa deras ändamålsenlighet.
- 79 I dom av den 22 september 1988 i mål 187/87, Land de Sarre m.fl. mot Ministre de l'Industrie (REG 1988, s. 5013; svensk specialutgåva, volym 9, s. 643),

punkt 11, som rörde en kärnenergianläggning i Cattenom (Frankrike), slog domstolen fast att bestämmelserna i kapitlet "Hälsoskydd" bildar en sammanhängande helhet som ger kommissionen relativt vittgående befogenheter när det gäller att skydda befolkningen och miljön mot riskerna för radioaktiv kontamination. Med avseende på syftet med artikel 37 i Euratomfördraget, vilket är att förebygga riskerna för radioaktiv kontamination, framhöll domstolen att kommissionen spelar en viktig roll till följd av den samlade överblick som endast kommissionen har över kärnkraftsindustrins utveckling inom hela gemenskapen (domen i det ovannämnda målet Lande de Sarre, punkterna 12 och 13). Domstolen uttalade att de allmänna upplysningarna om en plan för deponering av radioaktivt avfall skall tillhandahållas kommissionen innan tillstånd till sådan deponering ges av den berörda medlemsstatens behöriga myndigheter (domen i det ovannämnda målet Lande de Sarre, punkt 20).

- 80 I dom av den 4 oktober 1991 i mål C-70/88, parlamentet mot rådet (REG 1991, s. I-4529; svensk specialutgåva, volym 11, s. I-405), punkt 14, som rörde rådets förordning (Euratom) nr 3954/87 av den 22 december 1987 om gränsvärden för radioaktivitet i livsmedel och djurfoder efter en kärnenergiolycka eller annan radiologisk nödsituation (EGT L 371, s. 11; svensk specialutgåva, område 15, volym 8, s. 30), fastslog domstolen att artikel 30 och följande artiklar i Euratomfördraget inte, vilket parlamentet hade gjort gällande, skulle tolkas restriktivt. Dessa bestämmelser har nämligen till syfte att säkerställa ett sammanhängande och effektivt hälsoskydd för befolkningen mot de faror som uppstår till följd av joniserande strålning, "oavsett strålningskällan".
- 81 Direktiv 96/29 är av samma slag. Såsom anges i dess sjätte övervägande har där tagits hänsyn till utvecklingen av den vetenskapliga kunskapen om strålskydd, vilken utförligt beskrivits av generaladvokaten i punkterna 123—132 i förslaget till avgörande.
- 82 Mot bakgrund av punkterna 74—81 ovan skall prövningen av gemenskapens behörighet inte göras utifrån någon konstlad åtskillnad mellan skydd för befolkningens hälsa och säkerhet i fråga om källor till joniserande strålning.

- 83 Domstolen skall mot denna bakgrund pröva huruvida gemenskapen är behörig på områden som omfattas av andra bestämmelser i konventionen än artiklarna 15 och 16.2 i denna.

c

Gemenskapens behörighet på de områden som omfattas av ifrågavarande bestämmelser

Artikel 1 (Mål), artikel 2 (Definitioner) och artikel 3 (Tillämpningsområde) i konventionen

- 84 Såsom rådet har framhållit medför artiklarna 1—3 i konventionen varken rättigheter eller skyldigheter, och frågan om gemenskapens behörighet aktualiseras således inte i anledning av dessa bestämmelser.

- 85 Rådet har således inte haft någon skyldighet att ange dessa bestämmelser i gemenskapens behörighetsförklaring.

Artikel 4 (Åtgärder för genomförande) och artikel 5 (Rapportering) i konventionen

- 86 Artikel 30.4 iii i konventionen skall tolkas så att den behörighetsförklaring som föreskrivs i densamma avser specifika skyldigheter, det vill säga endast sådana i förhållande till vilka artiklarna 4 och 5 i konventionen ger upphov till en skyldighet att praktiskt genomföra och rapportera.

- 87 Det var således inte nödvändigt att ange artiklarna 4 och 5 i konventionen i gemenskapens behörighetsförklaring.

Artikel 7 (Lagstiftning och övrigt regelverk) i konventionen

- 88 Artikel 7 i konventionen tillhör kapitel 2 b i konventionen, "Lagstiftning och annan regelgivning". I artikeln föreskrivs en skyldighet att införa lagar och andra bestämmelser om kärnenergianläggningars säkerhet.
- 89 Även om gemenskapen inte har någon behörighet enligt Euratomfördraget att ge tillstånd till uppförande eller drift av kärnenergianläggningar, är den enligt artiklarna 30—32 i detta fördrag behörig att till skydd för hälsan utfärda grundläggande normer för att inrätta ett system för godkännande som medlemsstaterna skall tillämpa. En sådan lagstiftningsåtgärd utgör nämligen en åtgärd som kompletterar de grundläggande normer som avses i artikel 30 i Euratomfördraget.
- 90 Vad avser rådets invändning om att artikel 7.2 i i konventionen inte skall tillämpas på gemenskapen eftersom den avser "nationella" föreskrifter, och således endast rör medlemsstaterna, konstaterar domstolen att det i artikel 30.4 ii i konventionen föreskrivs att regionala organisationer, i de frågor som ligger inom deras behörighet, skall utöva den behörighet som konventionen ger de fördragslutande staterna.
- 91 Artikel 7 i konventionen borde således ha angetts i gemenskapens behörighetsförklaring.

Artikel 14 (Granskning och bestyrkande av säkerheten) i konventionen

- 92 På det område som omfattas av artikel 14 ii i konventionen, grundar sig gemenskapens behörighet på artikel 35 i Euratomfördraget.
- 93 Vad gäller det område som omfattas av artikel 14 i i konventionen skall medlemsstaterna, enligt artikel 33 första stycket i Euratomfördraget, utfärda de lagar och andra författningar som behövs för att säkerställa att de fastställda grundläggande normerna iakttas. De får i detta syfte till exempel utfärda föreskrifter om sådana utvärderingar av säkerheten som dem som föreskrivs i denna bestämmelse i konventionen.
- 94 Enligt artikel 33 andra stycket i Euratomfördraget skall "[k]ommissionen lämna rekommendationer i syfte att säkerställa en harmonisering av de bestämmelser som gäller på detta område inom medlemsstaterna". Medlemsstaterna skall enligt artikel 33 tredje stycket i Euratomfördraget underrätta kommissionen om dessa bestämmelser.
- 95 Enligt artikel 4 i konventionen kan de skyldigheter som följer av konventionen genomföras inte bara genom utfärdande av föreskrifter, utan också genom förvaltningsåtgärder eller på annat sätt. Konventionens tillämpning kan också föranleda åtgärder som inte är tvingande för den de riktar sig till, såsom rekommendationer. Kommissionens behörighet att utfärda rekommendationer till medlemsstaterna på de områden som omfattas av artikel 14 i i konventionen skulle således rätteligen ha beaktats, och denna bestämmelse borde ha angetts i gemenskapens behörighetsförklaring.

- 96 Utan att det är nödvändigt att pröva huruvida gemenskapen har en mer omfattande behörighet enligt artikel 14 i konventionen, konstaterar domstolen att denna bestämmelse borde ha angetts i gemenskapens behörighetsförklaring.

Artikel 16 (Olycksberedskap) i konventionen

- 97 Domstolen konstaterar avseende artikel 16.1 i konventionen att gemenskapen enligt artiklarna 30—32 i Euratomfördraget är behörig att utfärda grundläggande normer för nödåtgärder, vilket innefattar en rätt att ålägga medlemsstaterna att upprätta planer för olycksberedskap vid kärnenergianläggningar.
- 98 Vad gäller artikel 16.3 i konventionen har rådet felaktigt gjort gällande att gemenskapen inte berörs av denna bestämmelse eftersom den är en fördragslutande part som har kärnenergianläggningar på sitt territorium.
- 99 Vid tolkningen av artikel 16 i konventionen skall nämligen beaktas att en sådan regional organisation som avses i artikel 30.4 i i konventionen kan vara sammansatt av både medlemsstater som har kärnenergianläggningar på sitt territorium och medlemsstater som inte har det. Syftet med artikel 16 i konventionen skulle äventyras om en sådan organisation inte kunde utöva de skyldigheter som följer av artikel 16.3 i konventionen, vad avser de medlemsstater som inte har kärnenergianläggningar på sitt territorium. När en regional organisation består av medlemsstater både med och utan kärnenergianläggningar skall således såväl artikel 16.1 som artikel 16.3 i konventionen tillämpas på denna organisation.

- 100 Mot bakgrund av att vissa av gemenskapens medlemsstater inte har kärnenergianläggningar på sitt territorium, och att, såsom angivits i punkt 97 i denna dom, gemenskapen kan utfärda grundläggande normer för nödåtgärder att vidtas av dessa, skall gemenskapen anses behörig på det område som artikel 16.3 i konventionen omfattar.
- 101 Artikel 16.3 i konventionen borde således ha angetts i gemenskapens behörighetsförklaring.

Artikel 17 (Förläggningsplatsen) i konventionen

- 102 Vid valet av plats för en kärnenergianläggning, som behandlas i artikel 17 i konventionen, måste hänsyn tas till faktorer av betydelse för strålskyddet, såsom de demografiska särdragen för området. Sådana faktorer omfattas av artikel 17 ii i konventionen.
- 103 Enligt artikel 37 i Euratomfördraget är gemenskapen behörig avseende "varje plan för deponering av radioaktivt avfall av alla slag", om dess genomförande kan medföra en radioaktiv kontamination av vatten, jord eller luft i någon annan medlemsstat. Det kan redan härav konstateras att gemenskapen är behörig på det område som artikel 17 i konventionen omfattar.

- 104 Artikel 17 i konventionen borde således ha angetts i gemenskapens behörighetsförklaring.

Artiklarna 18 (Utformning och uppförande) och 19 (Drift) i konventionen

- 105 De åtgärder som kan föränledas av artiklarna 18 och 19 i konventionen avseende utformning, utförande och drift av kärnenergianläggningar kan omfattas av de bestämmelser som medlemsstaterna utfärdar enligt artikel 33 i Euratomfördraget för att säkerställa uppfyllandet av de grundläggande normerna. Kommissionen är emellertid behörig att utfärda rekommendationer avseende harmonisering av dessa bestämmelser, vilket framgår när artikel 33 andra stycket Euratomfördraget tolkas mot bakgrund av punkterna 74—83 i förevarande dom. Medlemsstaterna skall bidra till utarbetandet av sådana rekommendationer genom att lämna information enligt artikel 33 tredje stycket i Euratomfördraget.
- 106 Av samma skäl som angivits i punkt 95 i denna dom borde således artiklarna 18 och 19 i konventionen ha angetts i gemenskapens behörighetsförklaring.
- 107 Det följer av vad som ovan anförts att tredje stycket i förklaringen skall ogiltigförklaras i den mån som inte artiklarna 7, 14, 16.1, 16.3 samt 17—19 i konventionen angetts där.

Rättegångskostnader

- 108 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna om detta har yrkats. Om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter kan emellertid domstolen enligt artikel 69.3 första stycket i rättegångsreglerna besluta att kostnaderna skall delas eller att vardera parten skall bära sin kostnad. Kommissionen och rådet har ömsom tappat målet. Vardera parten skall således bära sin kostnad.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande dom:

- 1) Det tredje stycket i förklaringen från Europeiska atomenergigemenskapen enligt artikel 30.4 iii i konventionen om kärnsäkerhet, vilken förklaring bifogats rådets beslut av den 7 december 1998 om godkännande av Europeiska atomenergigemenskapens anslutning till konventionen om kärnsäkerhet ogiltigförklaras i den utsträckning artiklarna 7, 14, 16.1, 16.3 samt 17—19 inte upptagits där.

2) Talan ogillas i övriga delar.

3) Europeiska gemenskapernas kommission och Europeiska unionens råd skall bära sina rättegångskostnader.

Rodríguez Iglesias

Puissochet

Schintgen

Timmermans

Gulmann

Edward

La Pergola

Jann

Skouris

Macken

Colneric

von Bahr

Cunha Rodrigues

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 10 december 2002.

R. Grass

G.C. Rodrigues Iglesias

Justitiesekreterare

Ordförande