



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 21.9.2006
KOM(2006) 518 endgültig

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

**zur Genehmigung des Beitritts der Europäischen Atomgemeinschaft zu dem
Übereinkommen über den physischen Schutz von Kernmaterial und Kernanlagen**

(von der Kommission vorgelegt)

BEGRÜNDUNG

1. EINLEITUNG

Das Übereinkommen über den physischen Schutz von Kernmaterial (CPPNM - Convention on the Physical Protection of Nuclear Material) wurde 1980 unter der Schirmherrschaft der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) unterzeichnet und trat 1987 in Kraft. 118 Staaten und die Europäische Atomgemeinschaft (nachstehend „Euratom“) sind dem Übereinkommen beigetreten¹. Alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind Vertragsparteien des Übereinkommens.

Im Einklang mit Artikel 18 Punkt 4 Buchstabe a des CPPNM unterzeichnete Euratom das Übereinkommen am 13.6.1980 und trat ihm am 6.10.1991 bei².

Ziel des Übereinkommens ist insbesondere, während des internationalen Transports von Kernmaterial physische Schutzmaßnahmen zu ergreifen.

1999 bemängelten einige Länder, das Übereinkommen sei nicht umfassend genug und müsse überarbeitet werden, insbesondere, da einige wichtige Aspekte des physischen Schutzes nicht abgedeckt seien. Es wurden Mängel im Zusammenhang mit dem Schutz von Kernmaterial für die innerstaatliche Nutzung, Lagerung und Beförderung genannt. Ferner werde der Schutz von Kernanlagen gegen böswillige Handlungen in dem Übereinkommen nicht angemessen berücksichtigt. Um auf diese Anliegen einzugehen, setzte der Generaldirektor der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) im Juni 2001 eine offene Gruppe juristischer und technischer Sachverständiger ein („Open-Ended Group of Legal and Technical Experts to Prepare a draft Amendment of the CPPNM“), die erörtern sollte, ob das Übereinkommen überarbeitet werden muss.

Von Montag, dem 4. Juli bis Freitag, dem 8. Juli 2005 fand am Sitz der IAEO in Wien eine Änderungskonferenz statt. Am 8. Juli verabschiedete die Konferenz die Änderung des Übereinkommens.

Der Rat hatte durch seinen Beschluss vom 28. Juni 2005³ die Kommission ermächtigt, im Zusammenhang mit Fragen, die in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft fallen, über Änderungen des Übereinkommens zu verhandeln. Die Europäische Atomgemeinschaft war daher umfassend an der Änderungskonferenz beteiligt. Der Vertreter der Kommission unterzeichnete am 8. Juli 2005 im Namen von Euratom die Schlussakte der Änderungskonferenz.

¹ Stand zum 27. Juni 2006.

² Beschluss des Rates vom 9. Juni 1980 zur Genehmigung des Abschlusses des Internationalen Übereinkommens über den Objektschutz von Kernmaterial durch die Kommission, ABl. L 149 vom 17.6.1980, S. 41

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

2. VORGESCHLAGENE ÄNDERUNGEN DES ÜBEREINKOMMENS

Mit den Änderungen des Übereinkommens soll dessen Wirksamkeit beträchtlich gesteigert werden.

Dies ergibt sich bereits aus den in dem neuen Artikel 1 A des Übereinkommens genannten Zielen: „Die Ziele dieses Übereinkommens sind die Erreichung und Aufrechterhaltung eines weltweiten wirksamen physischen Schutzes von für friedliche Zwecke genutztem Kernmaterial und für friedliche Zwecke genutzten Kernanlagen, die weltweite Verhütung und Bekämpfung von Straftaten im Zusammenhang mit solchem Material und solchen Anlagen sowie die Erleichterung der Zusammenarbeit zwischen den Vertragsstaaten für diese Zwecke.“

Mit den Änderungen wird daher der Geltungsbereich des Übereinkommens erweitert. Dieser umfasst nicht mehr nur Kernmaterial während des internationalen Transports, sondern auch die Nutzung, Beförderung und Lagerung von Kernmaterial innerhalb der Landesgrenzen.

Ferner gilt das geänderte Übereinkommen im Interesse eines umfassenderen physischen Schutzes von Kernmaterial nicht nur für das Kernmaterial selbst, sondern auch für die jeweiligen Kernanlagen. Das Übereinkommen wurde daher umbenannt in „Übereinkommen über den physischen Schutz von Kernmaterial und Kernanlagen“.

In dem geänderten Übereinkommen wird eingehend erläutert, was unter einer „Kernanlage“ zu verstehen ist: eine Anlage, in der die Herstellung, Verarbeitung, Verwendung, Handhabung, Lagerung oder die endgültige Entsorgung von Kernmaterial stattfindet, wenn eine Beschädigung der Anlage oder Einwirkungen auf die Anlage zu einer erheblichen Strahlenbelastung oder zur Freisetzung erheblicher Mengen radioaktiver Stoffe führen könnten, einschließlich dazugehöriger Gebäude und Ausrüstung, bei denen Einwirkungen zu einer Strahlenbelastung oder zur Freisetzung radioaktiver Stoffe führen könnten (Artikel 1 Buchstabe d).

Im neuen Wortlaut sind ferner die Schaffung eines geeigneten Systems des physischen Schutzes (Artikel 2 A Absatz 1) und eines Rahmens für Gesetzgebung und Vollzug (Artikel 2 A Absatz 2 Buchstabe a) sowie die Einrichtung zuständiger Behörden für dessen Durchführung (Artikel 2 A Absatz 2 Buchstabe b) vorgeschrieben.

Ferner werden zwölf „Grundsätze des physischen Schutzes von Kernmaterial und Kernanlagen“ genannt, die die Vertragsstaaten des neuen Übereinkommens anwenden müssen (Artikel 2 A Absatz 3).

Das geänderte Übereinkommen hat unmittelbare Folgen für die in Kapitel 7 des Euratom-Vertrags beschriebene Sicherheitsüberwachung⁴. Hervorzuheben sind die Zuweisung der Verantwortung für die Schaffung, Durchführung und Aufrechterhaltung eines Systems des physischen Schutzes (Grundsatz A); die Feststellung, dass die Verantwortung eines Staates für die Gewährleistung eines

⁴ Artikel 77-85 Euratom-Vertrag.

ausreichenden Schutzes von Kernmaterial sich so lange auf den internationalen Transport dieses Materials erstreckt, bis die Verantwortung gegebenenfalls einem anderen Staat ordnungsgemäß übertragen wird (Grundsatz B); die Zuweisung der Verantwortung für die Schaffung und Aufrechterhaltung eines Rahmens für Gesetzgebung und Vollzug zur Regelung des physischen Schutzes (Grundsatz C), für die Errichtung oder Bestimmung einer zuständigen Behörde, die für die Durchführung des Rahmens für Gesetzgebung und Vollzug verantwortlich ist (Grundsatz D), für die klare Festlegung der Verantwortlichkeiten für die Durchführung der verschiedenen Elemente des physischen Schutzes innerhalb eines Staates (Grundsatz E) und für die Erstellung von Notfallplänen, um auf die unbefugte Verbringung von Kernmaterial oder auf Sabotageakte gegen Kernanlagen oder Kernmaterial oder Versuche dieser Handlungen reagieren zu können, die von allen Genehmigungsinhabern und betroffenen Behörden auf geeignete Weise geübt werden sollen (Grundsatz K).

In dem geänderten Übereinkommen werden ferner von den Vertragsstaaten ausdrücklich Schutzmaßnahmen gegen Diebstahl, Schmuggel und Sabotageakte gefordert (Artikel 2 A Absatz 1).

Ferner ist eine erweiterte Zusammenarbeit zwischen den Vertragsstaaten und die internationale Zusammenarbeit im Hinblick auf rasche Maßnahmen zur Lokalisierung und Wiederbeschaffung von gestohlenem oder geschmuggeltem Kernmaterial, zur Milderung radiologischer Folgen von Sabotageakten und zur Verhinderung und Bekämpfung damit zusammenhängender Straftaten vorgesehen (Artikel 5).

Eine weitere, äußerst wichtige Änderung besteht darin, dass nun gemäß dem Übereinkommen absichtliche Handlungen, Drohungen und Versuche von allen Vertragsstaaten nach innerstaatlichem Recht unter Strafe zu stellen sind (Artikel 7 Absatz 1).

3. AUFGABEN UND ZUSTÄNDIGKEIT DER EUROPÄISCHEN ATOMGEMEINSCHAFT IM RAHMEN DES ÜBEREINKOMMENS NEBEN DEN MITGLIEDSTAATEN

In Artikel 101 Absatz 1 Euratom-Vertrag heißt es: „Die Gemeinschaft kann im Rahmen ihrer Zuständigkeit Verpflichtungen durch Abkommen und Vereinbarungen mit ... einer zwischenstaatlichen Einrichtung ... eingehen.“

Aufgaben und Zuständigkeit der Europäischen Atomgemeinschaft im Rahmen des CPPNM wurden 1978 vom Europäischen Gerichtshof bestätigt⁵:

„...Artikel 2 Buchstabe e (des Euratom-Vertrags) die Gemeinschaft beauftragt, durch geeignete Überwachung zu gewährleisten, dass die Kernstoffe, „nicht anderen als den vorgesehenen Zwecken zugeführt werden“, ohne zwischen der Art einer solchen zweckwidrigen Verwendung und den Voraussetzungen, unter denen sie geschehen könnte, zu unterscheiden, und schließlich dass schon die Wendung "Überwachung

⁵ Beschluss des Gerichtshofs 1/78 vom 14. November 1978, auf der Grundlage des Artikels 103 Absatz 3 EAG-Vertrag, Rechtsslg. 1978, S. 2151, insbesondere § 21, § 34 und Beginn des verfügenden Teils.

der Sicherheit“, die der Vertrag zur Kennzeichnung der Bestimmungen des Kapitels VII gebraucht, sich weiter erstreckt als auf die bloße Ersetzung des Verwendungszwecks, den der Benutzer von Kernmaterial angegeben hat, durch einen anderen Verwendungszweck. Worauf der Vertrag hier abstellt, ist jede zweckwidrige Verwendung von Kernmaterial, die ein „Sicherheits“-Risiko birgt, d. h. das Risiko einer Gefährdung der lebenswichtigen Interessen der Völker und Staaten. Es kann daher kein Zweifel bestehen, dass der Begriff „Überwachung der Sicherheit“ nach dem Vertrag umfassend genug ist, um auch Objektschutzmaßnahmen einzuschließen.“

Der Gerichtshof kam zu folgendem Schluss: „Die Beteiligung der Mitgliedstaaten an einem Übereinkommen über den Objektschutz von Kernmaterial, kerntechnischen Anlagen und Nukleartransporten ... ist mit den Bestimmungen des EAG-Vertrags nur vereinbar, wenn die Gemeinschaft als solche für die Bereiche ihrer eigenen Zuständigkeit gleichrangig neben den Staaten Partei des Übereinkommens ist“ und dass bestimmte Verpflichtungen im Rahmen des Übereinkommens „hinsichtlich der Gemeinschaft nur aufgrund einer engen Zusammenarbeit zwischen den Gemeinschaftsorganen und den Mitgliedstaaten bei der Aushandlung und dem Abschluss wie auch bei der Erfüllung der übernommenen Verpflichtungen“ umgesetzt werden können.

Angesichts des modernisierenden Ansatzes des geänderten Übereinkommens mit dem Gesamtziel, auf neue Bedrohungen besser zu reagieren und durch die Bekämpfung und Verhinderung von Kernmaterialdiebstahl, Sabotageakten und Terrorismus sowie letztendlich die Bestrafung der Urheber solcher Akte eine höhere nukleare Sicherheit zu erreichen, sind die Schlussfolgerungen des Gerichtshofes in einem neuen Licht zu sehen. Dies bedeutet auch, dass der Anwendungsbereich des Übereinkommens für die Europäische Atomgemeinschaft entsprechend anzupassen ist. Analog zu einem kürzlich ergangenen Urteil des Gerichtshofes⁶ im Zusammenhang mit dem Umweltschutz kann die Anforderung an die Mitgliedstaaten, Sanktionen einzuführen, nicht grundsätzlich vom Zuständigkeitsbereich der Europäischen Atomgemeinschaft ausgenommen werden. In diesem Urteil bestätigte der Gerichtshof, dass die Gemeinschaft grundsätzlich das Recht hat, zum Schutz wesentlicher Ziele der Gemeinschaft von den Mitgliedstaaten die Einführung strafrechtlicher Sanktionen zu verlangen.

Es ist allgemein anerkannt, dass der physische Schutz von Kernmaterial eines der wesentlichen Ziele der Gemeinschaft darstellt, das sich in dem umfassenden, rechtsverbindlichen und durchsetzbaren System der Euratom-Sicherheitsüberwachung niederschlägt.

In diesem Zusammenhang heißt es in Artikel 2 Buchstabe e des Euratom-Vertrags, dass die Gemeinschaft „zu gewährleisten hat, dass die Kernstoffe nicht anderen als den vorgesehenen Zwecken zugeführt werden“.

⁶ Urteil des Europäischen Gerichtshofes in der Rechtssache C-176/03 vom 13. September 2005, Kommission der Europäischen Gemeinschaften / Rat der Europäischen Union, insbesondere §§ 47 und 48.

Somit könnte es sich zur Gewährleistung eines hohen Sicherheitsniveaus für Euratom als notwendig erweisen, Maßnahmen zu ergreifen, die das Strafrecht der Mitgliedstaaten betreffen.

Daher wird bei der wichtigen Änderung in Artikel 7 Absatz 1 des Übereinkommens dahingehend, dass nun absichtliche Handlungen, Drohungen und Versuche von allen Vertragsparteien in ihren innerstaatlichen Rechtsvorschriften unter Strafe zu stellen sind, nicht grundsätzlich ausgeschlossen, dass sie auch für die Europäische Atomgemeinschaft gilt.

Anlässlich des Beitritts zu dem Übereinkommen muss die Kommission dem Depositär in einer Erklärung mitteilen, welche Artikel auf die Gemeinschaft keine Anwendung finden, wie es in Artikel 18 Absatz 4 Buchstabe c für regionale Organisationen mit Integrations- und anderem Charakter, die Vertragsparteien des Übereinkommens werden, vorgeschrieben ist. Unter Berücksichtigung der genannten Leitlinien des Europäischen Gerichtshofes wird in der Erklärung angegeben werden, dass die Artikel 8 bis 13⁷ auf die Gemeinschaft - im Gegensatz zu den einzelnen Mitgliedstaaten - keine Anwendung finden.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Angesichts der oben beschriebenen Änderungsvorschläge zum CPPNM und des zitierten Beschlusses des Europäischen Gerichtshofs muss die Kommission weiterhin voll an dem Übereinkommen beteiligt sein, insbesondere im Hinblick auf die Sicherstellung der Vereinbarkeit der Umsetzung des Übereinkommens mit dem Euratom-Vertrag und dem davon abgeleiteten Sekundärrecht.

Daher schlägt die Kommission dem Rat im Einklang mit Artikel 101 Absatz 2 des Euratom-Vertrags vor, den beigefügten Beschluss zur Genehmigung des Abschlusses des Übereinkommens durch die Kommission zu verabschieden.

⁷ Die Artikel 8-13 des Übereinkommens behandeln die Festlegung rechtlicher Regelungen für Straftaten, die Verfolgung und Auslieferung von Straftätern und damit zusammenhängende Fragen.

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

zur Genehmigung des Beitritts der Europäischen Atomgemeinschaft zu dem Übereinkommen über den physischen Schutz von Kernmaterial und Kernanlagen

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 101 Absatz 2,

auf Vorschlag der Kommission⁸,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Gemäß Artikel 2 Buchstabe e des Euratom-Vertrags muss die Gemeinschaft durch geeignete Überwachung gewährleisten, dass die Kernstoffe nicht anderen als den vorgesehenen Zwecken zugeführt werden.
- (2) Das Übereinkommen über den physischen Schutz von Kernmaterial (CPPNM - Convention on the Physical Protection of Nuclear Materials) wurde 1979 angenommen und trat 1987 in Kraft. 118 Staaten und die Europäische Atomgemeinschaft sind dem Übereinkommen beigetreten⁹. Alle Mitgliedstaaten sind Vertragsparteien des Übereinkommens.
- (3) Im Einklang mit Artikel 20 des Übereinkommens wurde am 4. Juli 2005 unter der Schirmherrschaft der IAEO eine Änderungskonferenz einberufen. Die Schlussakte zu den Änderungen des Übereinkommens über den physischen Schutz von Kernmaterial wurde am 8. Juli 2005 von der Europäischen Kommission im Namen der Europäischen Atomgemeinschaft unterzeichnet.
- (4) Gemäß Artikel 18 des Übereinkommens müssen „regionale Organisationen mit Integrations- und anderem Charakter“, die dem Übereinkommen beitreten, dem Depositar in einer Erklärung mitteilen, welche Staaten Mitglieder der Organisation sind und welche Artikel des Übereinkommens auf die Organisation keine Anwendung finden.
- (5) Der Gerichtshof¹⁰ entschied, dass die Beteiligung der Mitgliedstaaten an dem Übereinkommen über den physischen Schutz von Kernmaterial mit den Bestimmungen des EAG-Vertrags nur vereinbar ist, wenn die Gemeinschaft als solche für die Bereiche ihrer eigenen Zuständigkeit gleichrangig neben den Mitgliedstaaten

⁸ ABl. C [...], [...], S. [...].

⁹ Stand zum 27. Juni 2006.

¹⁰ Beschluss des Gerichtshofs 1/78 vom 14. November 1978, auf der Grundlage des Artikels 103 Absatz 3 EAG-Vertrag, Rechtsslg. 1978, S. 2151, insbesondere Beginn des verfügenden Teils und § 34.

Partei des Übereinkommens ist und dass bestimmte Verpflichtungen im Rahmen des Übereinkommens hinsichtlich der Gemeinschaft nur aufgrund einer engen Zusammenarbeit zwischen den Gemeinschaftsorganen und den Mitgliedstaaten bei der Aushandlung und dem Abschluss wie auch bei der Erfüllung der übernommenen Verpflichtungen umgesetzt werden können.

- (6) Ferner bestätigte der Gerichtshof¹¹, dass mit Artikel 2 Buchstabe e des Euratom-Vertrags die Gemeinschaft beauftragt wird, durch geeignete Überwachung zu gewährleisten, dass die Kernstoffe nicht anderen als den vorgesehenen Zwecken zugeführt werden, ohne zwischen der Art einer solchen zweckwidrigen Verwendung und den Voraussetzungen, unter denen sie geschehen könnte, zu unterscheiden, und schließlich dass schon die Wendung "Überwachung der Sicherheit", die der Vertrag zur Kennzeichnung der Bestimmungen des Kapitels 7 gebraucht, sich weiter erstreckt als auf die bloße Ersetzung des Verwendungszwecks, den der Benutzer von Kernmaterial angegeben hat, durch einen anderen Verwendungszweck.
- (7) Daher sollte der Beitritt der Europäischen Atomgemeinschaft zu dem geänderten Übereinkommen über den physischen Schutz von Kernmaterial und Kernanlagen genehmigt werden -

BESCHLIESST:

Einziges Artikel

Der Beitritt der Europäischen Atomgemeinschaft zu dem Übereinkommen über den physischen Schutz von Kernmaterial und Kernanlagen in der durch die am 8. Juli 2005 unterzeichnete Schlussakte geänderten Fassung wird hiermit genehmigt.

Der Wortlaut des geänderten Übereinkommens und der Erklärung der Europäischen Atomgemeinschaft gemäß Artikel 18 Absatz 4 des Übereinkommens ist diesem Beschluss beigefügt.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Rates
Der Präsident*

¹¹ idem, § 21.

ANHANG

Erklärung der Europäischen Atomgemeinschaft gemäß Artikel 18 Absatz 4 des Übereinkommens

Folgende Staaten gehören derzeit der Europäischen Atomgemeinschaft an: das Königreich Belgien, die Tschechische Republik, das Königreich Dänemark die Bundesrepublik Deutschland, die Republik Estland, die Hellenische Republik, das Königreich Spanien, die Französische Republik, Irland, die Italienische Republik, die Republik Zypern, die Republik Lettland, die Republik Litauen, das Großherzogtum Luxemburg, die Republik Ungarn, die Republik Malta, das Königreich der Niederland, die Republik Österreich, die Republik Polen, die Portugiesische Republik, die Republik Slowenien, die Slowakische Republik, die Republik Finnland, das Königreich Schweden und das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland.

Die Gemeinschaft erklärt, dass die Artikel 8 bis 13 des Übereinkommens über den physischen Schutz von Kernmaterial und Kernanlagen auf sie keine Anwendung finden.