

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS  
F. G. JACOBS

13 päivänä joulukuuta 2001 <sup>1</sup>

Sisällys

I	Johdanto .....	I-11226
II	Ydinturvallisuutta koskeva yleissopimus .....	I-11227
III	Yhteisön liittyminen yleissopimukseen .....	I-11231
	1. Kansainvälisiä sopimuksia koskevat määräykset Euratomin perustamissopimuksessa .....	I-11231
	2. Neuvottelut yhteisön liittymisestä ydinturvallisuutta koskevaan yleissopimukseen ja liittymistä koskevat määräykset .....	I-11231
	3. Riidanalaista neuvoston päätöstä koskeva komission ehdotus .....	I-11232
	4. Riidanalainen neuvoston päätös .....	I-11233
	5. Tapahtumat nyt käsillä olevan kanteen nostamisen jälkeen .....	I-11234
IV	”Terveysten suojeleminen” Euratomin perustamissopimuksessa .....	I-11235
	1. ”Perusnormien” asettaminen .....	I-11235
	2. Normien noudattamisen varmistaminen ja valvonta ja komission toimivalta .....	I-11237
	3. Vaarallisia kokeita koskevat määräykset ja suunnitelmat radioaktiivisen jätteen hävittämiseksi .....	I-11238
V	Tutkittavaksi ottaminen .....	I-11238
	1. Toimenpiteet, joiden laillisuus voidaan tutkia .....	I-11239
	2. Yhteisön myöhemmästä liittymisestä yleissopimukseen aiheutuvat vaikutukset .....	I-11241
	3. Neuvoston esittämä ensimmäinen väite: kanne on perusteeton .....	I-11242
	4. Neuvoston esittämä toinen väite: osittainen kumoamiskanne koskee päätöksen osaa, jota ei voida tarkastella erillään päätöksen muista osista .....	I-11243
	a) Voiko ilmoitus sellaisenaan olla kumoamiskanteen kohteena? .....	I-11243
	b) Voiko selityksen viimeinen kohta yksin olla kanteen kohteena? .....	I-11245

<sup>1</sup> — Alkuperäinen kieli: englanti.

5. Neuvoston esittämä kolmas väite: kanne merkitsee kumoamisenettelyn väärinkäyttöä, koska sen varsinaisena tarkoituksena on hankkia yhteisöjen tuomioistuinta lausunto yhteisön toimivallasta .....	I-11245
VI Pääasia .....	I-11246
1. Yleissopimuksen riidanalaisista ilmoitusta koskevat määräykset .....	I-11246
2. Riidanalaisen ilmoituksen kolmannen kappaleen tulkinta .....	I-11250
3. Voiko puutteellinen toimivaltaa koskeva ilmoitus rikkoa yhteisön oikeutta Euratomin perustamissopimuksen 146 artiklassa tarkoitetulla tavalla? .....	I-11251
4. Osapuolten ilmoituksen täydellisyyttä koskevat pääasialliset väitteet .....	I-11253
5. Yleisiä näkökohtia Euratomin toimivallasta Euratomin perustamissopimuksen 30—39 artiklan nojalla .....	I-11254
a) Suojeleminen säteilyn aiheuttamilta vaaroilta sekä ydinturvallisuus .....	I-11255
b) ”Terveyden suojeleminen” Euratomin perustamissopimuksessa .....	I-11257
6. Yhteisön toimivallan laajuus yleissopimuksen kattamilla aloilla .....	I-11264
a) Yleissopimuksen 1—3 artikla .....	I-11265
b) Yleissopimuksen 4 ja 5 artikla .....	I-11265
c) Yleissopimuksen 7 artikla .....	I-11266
d) Yleissopimuksen 14 artikla .....	I-11269
e) Yleissopimuksen 15 artikla ja 16 artiklan 2 kohta .....	I-11271
f) Yleissopimuksen 16 artiklan 1 ja 3 kohta .....	I-11271
g) Yleissopimuksen 17, 18 ja 19 artikla .....	I-11273
VII Ratkaisuehdotus .....	I-11279

## I Johdanto

1. Tässä asiassa, jonka Euroopan yhteisöjen komissio on saattanut Euratomin perustamissopimuksen 146 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi, komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuinta

osittain kumoamaan Euroopan atomienergiayhteisön liittymisestä ydinturvallisuutta koskevaan yleissopimukseen 7 päivänä joulukuuta 1998 tehdyn neuvoston päätöksen.<sup>2</sup> Komissio väittää, että päätökseen liitetty ”Euroopan atomienergiayhteisön ydinturvallisuutta koskevan yleissopimuksen 30 artiklan 4 kohdan iii alakohdan mukaisesti antaman selityksen” yhteisön toimivallan laajuutta koskeva viimeinen kohta rikkoo Euratomin perustamissopi-

2 — Riidanalaisista päätöistä ei ole vielä julkaistu Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä.

musta, koska siinä ei mainita, että yhteisöllä on toimivalta myös yleissopimuksen 1—5, 7 ja 14—19 artiklan soveltamisaloilla.

2. Ydinturvallisuutta koskeva sopimus on ”jaetun toimivallan sopimus”, jonka sopimuspuolina ovat sekä 15 jäsenvaltiota että yhteisö. Yhteisön yleissopimukseen liittymiseen johtaneen sisäisen menettelyn aikana komissio ja neuvosto olivat erimielisiä siitä toimivaltaa koskevasta ilmoituksesta, joka yhteisön oli annettava tallettajalle. Tämän erimielisyyden taustalla on perustavaa laatua oleva erimielisyys yhteisön jäsenvaltioiden ydinlaitosten turvallisuutta koskevan toimivallan laajuudesta. Nyt käsillä oleva oikeudenkäyntimenettely, jossa asianosaiset ovat esittäneet sekä asian tutkittavaksi ottamista että pääasiaa koskevia ajoittain teknisiä ja monimutkaisia väitteitä, on tämän pitkään jatkuneen erimielisyyden väliaikainen kärjistymä.

3. Kuten jäljempänä olevasta tulee ilmeneeseen, katson nyt käsillä olevan asian edellyttävän, että yhteisöjen tuomioistuin tutkii

— Euratomin perustamissopimuksen mukaisen kansainvälisten sopimusten tekemistä koskevan menettelyn sekä

komissiolle ja neuvostolle tuon menettelyn mukaan kuuluvat valtuudet,

- sellaisen toimivaltaa koskevan ilmoituksen luonteen, tulkinnan ja tutkittavaksi ottamisen edellytykset, jonka jonkun yhteisöistä on annettava kansainvälisen, jaettua toimivaltaa koskevan sopimuksen ollessa kyseessä, sekä
- yhteisön toimivallan, joka perustuu Euratomin perustamissopimuksen terveyden suojelua koskeviin määräyksiin ydinlaitosten ja erityisesti turvallisuusarvioinnin, todentamisen, hätätilavalmiuden, turvallisuusvaatimusten laatimisen sekä kyseisten laitosten sijoituspaikan, suunnittelun, rakentamisen ja käytön osalta.

## II Ydinturvallisuutta koskeva yleissopimus

4. Ydinturvallisuutta koskeva yleissopimus (jäljempänä yleissopimus)<sup>3</sup> laadittiin vuosina 1992—1994 Kansainvälisessä atomienergiajärjestössä (jäljempänä IAEA) usei-

3 — Sopimus on julkaistu *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä*, EYVL 1999, L 318, s. 21.

den sellaisten kokousten aikana, joihin osallistui asiantuntijatasen edustajia eri maiden hallituksista, ydinturvallisuudesta vastaavista kansallisista viranomaisista sekä IAEA:n sihteeristö. IAEA:n päämajaansa Wieniin koolle kutsuma diplomaattinen konferenssi hyväksyi yleissopimuksen 17.6.1994 ja yleissopimus avattiin allekirjoittamista varten 20.9.1994. Yhteisön kaikki jäsenmaat ovat allekirjoittaneet ja ratifioineet sopimuksen. Sopimus tuli voimaan 24.10.1996. Yhteensä 53 valtiota ja kansainvälistä organisaatiota on ratifioinut sopimuksen 31.1.2000 mennessä.

5. Yleissopimuksen kaksi peruselementtiä ovat

— luettelo lainsäädännöllisistä, valvontaan liittyvistä, hallinnollisista ja muista toimenpiteistä, joita kunkin sopimuspuolen on toteutettava korkeatasoisen ydinturvallisuuden saavuttamiseksi ja ylläpitämiseksi (4 artikla ja 6—19 artikla),

— ”kumppanien tarkasteluun” perustuva mekanismi, joka käsittää toisaalta sopimuspuolen velvollisuuden antaa raportti toimenpiteistä, joihin se on ryhtynyt velvoitteidensa täytäntöön panemiseksi (5 artikla), ja toisaalta sopimuspuolten tarkastelukokoukset, joiden tarkoituksena on tarkastaa muiden sopimuspuolten antamat raportit (20—28 artikla).

6. Yleissopimuksen I luku, jonka otsikkona on ”Tavoitteet, määritelmät ja soveltamisala”, käsittää kolme määräystä.

7. Yleissopimuksen 1 artiklan mukaan sen tavoitteena on:

i) saavuttaa ja ylläpitää maailmanlaajuisesti korkea ydinturvallisuuden taso kehittämällä kansallisia toimenpiteitä ja kansainvälistä yhteistyötä, tarvittaessa myös turvallisuuteen liittyvää teknistä yhteistyötä;

ii) järjestää ja ylläpitää ydinlaitoksissa tehokkaita suojia mahdollisia säteilyvaaroja vastaan yksilöiden, yhteiskunnan ja ympäristön suojelemiseksi näistä laitoksista peräisin olevan ionisoivan säteilyn haitallisilta vaikutuksilta;

iii) ehkäistä onnettomuuksia, joilla on säteilyvaikutuksia, ja lieventää mahdollisia säteilyvaikutuksia.”

8. Yleissopimuksen 2 artiklan i kohdan mukaan ”ydinlaitoksella” tarkoitetaan ”maalla sijaitsevaa siviilikäyttöön tarkoitettua ydinvoimalaitosta — — mukaan luettuina samalla laitospaikalla sijaitsevat ydinvoimalaitoksen käyttöön suoraan liittyvät radioaktiivisten aineiden varastointi- ja käsittelylaitokset”.

9. Yleissopimuksen 3 artiklan mukaan yleissopimusta sovelletaan ”ydinlaitosten turvallisuuteen”.

10. Yleissopimuksen II luku, jonka otsikkona on ”Velvoitteet”, jakaantuu neljään jaksoon.

11. Yleissopimuksen II luvun a) jakso ”Yleiset määräykset” (4—6 artikla) sisältää kaksi asiaankuuluvaa määräystä. Yleissopimuksen 4 artiklassa (”Täytäntöönpanotoimenpiteet”) määrätään sopimuspuolten velvoitteesta toteuttaa yleissopimuksesta johtuvien velvoitteiden täytäntöönpanon edellyttämät lainsäädännölliset, valvontaan liittyvät, hallinnolliset ja muut toimenpiteet. Yleissopimuksen 5 artikla (”Raportit”) velvoittaa kunkin sopimuspuolen antamaan ennen jokaista kokousta raportin toimenpiteistä, joihin se on ryhtynyt yleissopimuksesta johtuvien velvoitteiden täytäntöön panemiseksi.

12. Nyt käsillä olevassa asiassa yleissopimuksen II luvun b) jakson ”Lainsäädäntö

ja valvonta” (7—9 artikla) määräyksistä esille tulee vain 7 artikla (”Lainsäädäntö- ja valvontajärjestelyt”). Mainitun 7 artiklan 1 kohdassa edellytetään kunkin sopimuspuolen huolehtivan lainsäädäntöön ja valvontaan liittyvien järjestelyiden luomisesta ja ylläpitämisestä ydinlaitosten turvallisuutta varten. Mainitun 7 artiklan 2 kohdan mukaan kyseiset järjestelyt edellyttävät muun muassa kansallisia turvallisuusvaatimuksia sekä ydinlaitoksia koskevan lupajärjestelmän, ydinlaitosten valvontaan liittyvän tarkastus- ja arviointijärjestelmän ja säännösten ja lupaehtoien täytäntöönpanoa.

13. Yleissopimuksen II luvun c) jakso ”Yleiset turvallisuusnäkökohdat” (10—16 artikla) sisältää kolme asiaankuuluvaa määräystä.

14. Yleissopimuksen 14 artiklan (”Turvallisuuden arviointi ja todentaminen”) mukaan kunkin sopimuspuolen on toteutettava toimenpiteet turvallisuusarviointien ja ydinlaitosten tilan todentamisen varmistamiseksi.

15. Yleissopimuksen 15 artiklan (”Säteilyturvallisuus”) mukaan kunkin sopimuspuolen on varmistettava, että ydinlaitoksesta johtuva työntekijöiden ja väestön säteilyaltistus pidetään niin pienenä kuin

kohtuullisin toimenpitein on mahdollista ja että ketään yksilöä ei altisteta säteilyannoksille, jotka ylittävät annetut kansalliset enimmäisarvot.

16. Yleissopimuksen 16 artiklan ("Hätätilavalmius") mukaan kunkin sopimuspuolen on toteutettava toimenpiteet varmistakseen, että ydinlaitoksia varten on testattuja valmius- ja pelastussuunnitelmia, että tiedot hätätilan edellyttämiä valmius- ja pelastusjärjestelyjä varten toimitetaan ja että sellaiset sopimuspuolet, joilla ei ole ydinlaitosta alueellaan, mutta jotka todennäköisesti altistuisivat läheisyydessään olevan ydinlaitoksen säteilyhätätilan vaikutuksille, toteuttavat valmius- ja pelastussuunnitelmien laatimisen ja testaamisen.

17. Lopuksi, nyt käsillä olevassa asiassa tulevat esille kaikki yleissopimuksen II luvun d) jakson "Laitosten turvallisuus" kolme määräystä (17—19 artikla).

18. Yleissopimuksen 17 artiklan ("Sijoituspaikka") mukaan kunkin sopimuspuolen on varmistettava, että menettelytavat laaditaan niiden sijaintipaikkaan liittyvien tekijöiden arvioimiseksi, jotka todennäköisesti vaikuttavat suunnitellun ydinlaitoksen turvallisuuteen, suunnitellun ydinlaitoksen todennäköisten turvallisuusvaikutusten arvioimiseksi ja kaikkien asiaankuuluvien tekijöiden uudelleenarvioimiseksi siten, että voidaan taata ydinlaitoksen jatkuva hyväksyttävä turvallisuustaso, sekä suunnitellun ydinlaitoksen läheisyydessä sijaitsevien sopimuspuolten kuulemiseksi.

19. Yleissopimuksen 18 artiklan ("Suunnittelu ja rakentaminen") mukaan kunkin sopimuspuolen on toteutettava toimenpiteet sen varmistamiseksi, että ydinlaitoksen suunnittelussa ja rakentamisessa edellytetään useita luotettavia suojaamisen tasoja ja menetelmiä (syvyysuuntainen turvallisuus) radioaktiivisten aineiden päästöjä vastaan, että käytettävä teknologia on käytännössä koeteltu taikka testeillä tai analyyseillä kelpoistettu ja että suunnittelu mahdollistaa luotettavan, vakaan ja helposti ohjattavan käytön.

20. Yleissopimuksen 19 artiklan ("Käyttö") mukaan kunkin sopimuspuolen on toteutettava toimenpiteet sen varmistamiseksi, että lupa käynnistää ydinlaitos ensimmäisen kerran perustuu asianmukaiseen turvallisuusanalyysiin ja koekäyttöohjelmaan, että käyttöä koskevat rajoitukset ja ehdot määritellään ja tarvittaessa tarkastetaan, että ydinlaitoksen käyttö, huolto, tarkastus ja testaus tapahtuu hyväksytyjä menettelytapoja käyttäen, että odotettavissa olevien käyttötapauksien ja mahdollisten onnettomuuksien varalta laaditaan menettelytapaohjeet, että tarvittava tekninen tuki on käytettävissä kaikilla turvallisuuteen liittyvillä osa-alueilla, että turvallisuuden kannalta merkittävistä tapahtumista raportoidaan, että käyttökokemuksen kokoamiseksi ja analysoimiseksi laaditaan ohjelmat ja että syntyvän radioaktiivisen jätteen määrä pidetään niin vähäisenä kuin mahdollista.

### III Yhteisön liittyminen yleissopimukseen

1. Kansainvälisiä sopimuksia koskevat määräykset Euratomin perustamissopimuksessa

21. Euratomin perustamissopimuksen 101 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan yhteisö ”voi toimivaltansa rajoissa tehdä sopimuksia kolmannen maan, kansainvälisen järjestön tai kolmannen maan kansallisen kanssa”.

22. Euratomin perustamissopimuksen 101 artiklan toisen kohdan mukaan nämä sopimukset on pääsääntöisesti (katso kolmanteen kohtaan sisältyvät poikkeukset)

— komission neuvoteltava neuvoston direktiivien mukaisesti, ja

— komission tekemät sopimukset on neuvoston hyväksyttävä määränemmistöllä.

23. Euratomin perustamissopimuksen 102 artiklan mukaan sopimukset, joissa yhteisön lisäksi yksi tai useampi jäsenvaltio on osapuolena, tulevat voimaan vasta kun kaikki jäsenvaltiot, joita asia koskee, ovat ilmoittaneet komissiolle, että sopimuksia sovelletaan kunkin jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

2. Neuvottelut yhteisön liittymisestä ydinturvallisuutta koskevaan yleissopimukseen ja liittymistä koskevat määräykset

24. Komissio esitti 28.9.1993 neuvostolle ehdotuksen neuvoston päätökseksi, jossa asetettaisiin suuntaviivoja komissiolle kansainvälistä ydinturvallisuutta koskevaa yleissopimusta koskevia neuvotteluita varten. Ehdotuksessaan komissio pyysi neuvostolta valtuutusta neuvotella yleissopimuksesta yhteisön puolesta.

25. Neuvosto ei antanut kyseistä valtuutusta. Kuitenkin neuvosto esitti kantanaan, että puheenjohtajan tulisi neuvotteluiden aikana pyytää, että yleissopimuksen luonnokseen sisällytetään säännös, joka sallisi ”alueellisille yhdentymis- tai muille järjestöille” mahdollisuuden allekirjoittaa yleis-

sopimuksen tai liittyä siihen. Tämän johdosta yleissopimuksen 30 artiklan 4 kohdassa on määräyksiä, jotka sallivat alueellisten järjestöjen allekirjoittaa yleissopimuksen tai liittyä siihen.

mitä tämän yleissopimuksen määräyksistä järjestöön sovelletaan ja mikä on järjestön toimivalta näiden artiklojen soveltamisalaan kuuluvissa asioissa.

26. Yleissopimuksen 30 artiklan 4 kohdassa todetaan seuraavaa:

iv) Mainitulla järjestöllä ei ole äänioikeutta jäsenvaltioidensa äänen lisäksi.”

”i) Tämä yleissopimus on avoinna allekirjoittamista tai liittymistä varten alueellisille yhdentymis- tai muille järjestöille edellyttäen, että järjestö koostuu täysivaltaisista valtioista ja että sillä on toimivalta neuvotella, tehdä ja soveltaa kansainvälisiä sopimuksia tämän yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvissa asioissa.

3. Riidanalaista neuvoston päätöstä koskeva komission ehdotus

ii) Toimivaltaansa kuuluvissa asioissa mainituilla järjestöillä on ne oikeudet ja velvoitteet, jotka tämän yleissopimuksen nojalla kuuluvat sopimusvaltioille.

27. Komissio esitti 8.9.1994 ”Ehdotuksen neuvoston päätökseksi Euroopan atomienergiayhteisön liittymisen hyväksymiseksi ydinturvallisuutta koskevaan yleissopimukseen”.<sup>4</sup> Asiakirja sisälsi muun muassa

iii) Tullessaan tämän yleissopimuksen sopimuspuoleksi mainitun järjestön on annettava 34 artiklassa tarkoitetulle tallettajalle ilmoitus, josta ilmenee, mitkä valtiot ovat järjestön jäseniä,

— luonnoksen neuvoston päätökseksi, jolla komission tekemä yleissopimus hyväksytään Euratomin perustamisopimuksen 101 artiklan toisen kohdan menettelyn mukaisesti, ja

<sup>4</sup> — KOM(94) 362 lopullinen.



— sen ilmoituksen tekstin, joka yhteisön on yleissopimuksen 30 artiklan 4 kohdan iii alakohdan määräysten mukaisesti annettava.

Tulevaisuudessa yhteisö saattaa laajentaa toimivaltaansa säätämällä yleissopimuksen kattamaa alaa koskevaa yksityiskohtaisempaa lainsäädäntöä.

## LUETTELO YHTEISÖN LAIN- SÄÄDÄNNÖSTÄ

28. Kyseisen ilmoituksen sanamuoto kuului seuraavasti:

— — ”

”Seuraavat valtiot ovat tällä hetkellä Euroopan atomienergiayhteisön jäsenvaltioita: Belgia, Tanska, — —

29. Ilmoituksen 3 kohdassa mainittu ja siihen liitetty luettelo yhteisön lainsäädännöstä käsittää 15 säädöstä tai päätöstä (direktiivejä, asetuksia ja päätöksiä), jotka ovat joko neuvoston taikka komission antamia tai tekemiä ja jotka koskevat kysymyksiä, jotka liittyvät suojelemiseen ionisoivasta säteilystä aiheutuvia vaaroja vastaan.

Yhteisö ilmoittaa, että siihen sovelletaan yleissopimuksen 1—5, 7 ja 14—35 artiklaa.

4. Riidanalainen neuvoston päätös

Yhteisöllä on toimivalta Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 1—5, 7 ja 14—19 artiklan ja jäljempänä luetellun yhteisön lainsäädännön aloilla.

30. Yli neljä vuotta komission ehdotuksen antamisen jälkeen neuvosto teki 7.12.1998 yksimielisen päätöksen, jolla hyväksyttiin yhteisön liittyminen yleissopimukseen ja jota päätöstä komissio nyt käsillä olevassa asiassa moittii.

31. Päätöksen johdanto-osassa neuvosto toteaa, että ”ydinlaitosten suunnittelua, rakentamista ja käyttöä koskeva toimivalta kuuluu niille jäsenvaltioille, joiden alueella kyseiset ydinlaitokset sijaitsevat” ja että yhteisön liittyminen yleissopimukseen tulisi hyväksyä ”niiden Euratomin perustamissopimuksen toisen osaston III luvun ’Terveiden suojele’ yhteisölle osoittamien asiaankuuluvien tehtävien nojalla”.

32. Päätöksen päätösoosan ainoa artikla kuuluu seuraavasti:

”1. Hyväksytään Euroopan atomienergiayhteisön puolesta liittyminen ydinturvallisuutta koskevaan yleissopimukseen.

2. Yleissopimuksen teksti ja Euroopan atomienergiayhteisön yleissopimuksen 30 artiklan 4 kohdan iii alakohdan määräysten mukaisesti antama ilmoitus ovat tämän päätöksen liitteinä.”

33. Liitteenä oleva ilmoitus kuuluu seuraavasti:

”Seuraavat valtiot ovat tällä hetkellä Euroopan atomienergiayhteisön jäsenval-

tioita: Belgian kuningaskunta, Tanskan kuningaskunta, — —

Yhteisö ilmoittaa, että siihen sovelletaan yleissopimuksen 15 artiklaa ja 16 artiklan 2 kohtaa. Lisäksi siihen sovelletaan 15 artiklan ja 16 artiklan 2 kohdan soveltamisaloilla yleissopimuksen 1—5 artiklaa, 7 artiklan 1 kohtaa, 14 artiklan ii kohtaa sekä 20—35 artiklaa.

Yhteisöllä on Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 2 artiklan b alakohdan sekä toisen osaston III luvun ’Terveiden suojele’ asiaa koskevien artiklojen mukaisesti jaettu toimivalta edellä mainittujen jäsenvaltioiden kanssa yleissopimuksen 15 artiklan ja 16 artiklan 2 kohdan soveltamisaloilla.”

5. Tapahtumat nyt käsillä olevan kanteen nostamisen jälkeen

34. Komissio nosti kanteensa 8.2.1999. Komissio teki 16.11.1999 päätöksen, jolla se hyväksyi yhteisön puolesta liittymisen yleissopimukseen. Tämä päätös on jul-

kaistu Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä<sup>5</sup> ja siihen on liitetty sekä yleissopimuksen teksti että yhteisön yleissopimuksen 30 artiklan 4 kohdan iii alakohdan määräysten mukaisesti antama ilmoitus samansisältöisenä kuin se oli 7.12.1998 tehdyn neuvoston päätöksen liitteessä.

35. Komissio talletti liittymisasiakirjat IAEA:n pääjohtajan huostaan 31.1.2000 ja antoi samalla tiedoksi yleissopimuksen 30 artiklan 4 kohdan iii alakohdan määräysten mukaisen ilmoituksen, sellaisena kuin se oli neuvoston 7.12.1998 ja komission 16.11.1999 tekemien päätösten liitteissä.<sup>6</sup>

36. Yleissopimuksen 31 artiklan 2 kohdan nojalla yleissopimus tuli yhteisön osalta voimaan 30.4.2000.

#### IV ”Terveyden suojeleminen” Euratomin perustamissopimuksessa

37. Euratomin perustamissopimuksen johdanto-osan mukaan sen perustavat jäsen-

<sup>5</sup> — EYVL L 318, s. 20.

<sup>6</sup> — Hyväksymisen eri vaiheista voi saada tietoa IAEA:n Internet-sivuilta osoitteessa: <http://www.iaea.org>.

valtiot ovat toisaalta ”päättäneet luoda tarvittavat edellytykset — — voimakkaan ydinteollisuuden kehittämiseksi”, mutta toisaalta myöskin ”pyrkivät saamaan aikaan sellaiset turvallisuusolosuhteet, että väestön elämää ja terveyttä vaarantavat tekijät poistuvat”.

38. Euratomin perustamissopimuksen 2 artiklan b alakohdan mukaan yhteisö ”laatii yhtenäiset turvallisuusmääräykset väestön ja työntekijöiden terveyden suojelemiseksi sekä huolehtii niiden noudattamisesta”.

39. Tuota tehtävää kuvataan yksityiskohdaisemmin Euratomin toisen osaston III luvussa ”Terveyden suojeleminen” (30—39 artikla).

#### 1. ”Perusnormien” asettaminen

40. Euratomin perustamissopimuksen 30 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Yhteisössä vahvistetaan perusnormit väestön ja työntekijöiden terveyden suojelemiseksi ionisoivan säteilyn aiheuttamilta vaaroilta.

Ilmaisulla 'perusnormit' tarkoitetaan:

määrätyn menettelyn mukaisesti komission tai jäsenvaltion pyynnöstä.

a) riittävän turvallisuuden kannalta suurimpia sallittuja annoksia;

b) suurimpia sallittuja säteilyaltistus- ja kontaminaatioasteita;

c) työntekijöiden terveydentilan tarkkailua koskevia pääperiaatteita.”

41. Euratomin perustamissopimuksen 31 artiklassa määrätyn menettelyn mukaan komissio ”laatii” perusnormit saatuaan lausunnon jäsenvaltioiden keskuudesta nimetyltä asiantuntijaryhmältä, joka koostuu erityisesti kansanterveyden asiantuntijoista. Komission on pyydettävä talous- ja sosiaalikomitean lausunto ja kuultava Euroopan parlamenttia. Neuvosto ”vahvistaa” perusnormit määräenemmistöllä komission ehdotuksesta.

42. Euratomin perustamissopimuksen 32 artiklan mukaan perusnormeja voidaan ”tarkistaa” tai ”täydentää” 31 artiklassa

43. Yhteisö laati vuonna 1959 ensimmäisen kerran Euratomin perustamissopimuksen 30, 31 ja 218 artiklan nojalla perusnormit hyväksymällä ”2.2.1959 annetut direktiivit perusnormien vahvistamisesta väestön ja työntekijöiden terveyden suojelemiseksi ionisoivasta säteilystä aiheutuvilta vaaroilta”.<sup>7</sup> Näitä direktiivejä tarkistettiin Euratomin perustamissopimuksen 31 ja 32 artiklan nojalla vuonna 1962 5.3.1962 annetulla direktiivillä,<sup>8</sup> vuonna 1966 neuvoston direktiivillä 66/45/Euratom,<sup>9</sup> vuonna 1976 neuvoston direktiivillä 76/579/Euratom,<sup>10</sup> vuonna 1979 neuvoston direktiivillä 79/343/Euratom,<sup>11</sup> vuonna 1980 neuvoston direktiivillä 80/836/Euratom<sup>12</sup> ja vuonna 1984 neuvoston direktiivillä 84/467/Euratom.<sup>13</sup>

7 — EYVL 1959, 11, s. 221.

8 — EYVL 1962, L 57, s. 1650.

9 — EYVL 1962, L 216, s. 3693.

10 — EYVL 1976, L 187, s. 1.

11 — EYVL 1979, L 83, s. 18.

12 — EYVL 1980, L 246, s. 1.

13 — EYVL 1984, L 265, s. 4.

44. Vuonna 1996 perusnormeja koskevat tarkistetut direktiivit korvattiin perusnormien vahvistamisesta työntekijöiden ja väestön terveyden suojelemiseksi ionisoivasta säteilystä aiheutuvilta vaaroilta 13 päivänä toukokuuta 1996 annetulla neuvoston direktiivillä N:o 96/29/Euratom (jäljempänä perusnormidirektiivi),<sup>14</sup> jolla kumottiin aiemmin sovelletut säännöt 13.5.2000 lähtien.<sup>15</sup>

## 2. Normien noudattamisen varmistaminen ja valvonta ja komission toimivalta

45. Euratomin perustamissopimuksen 33 artiklan mukaan jäsenvaltiot antavat tarvittavat lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset vahvistettujen perusnormien noudattamisen varmistamiseksi. Komissio antaa tarpeelliset suositukset jäsenvaltiossa sovellettavien määräysten yhdenmukaistamisen varmistamiseksi. Tätä varten jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle tiedoksi kaikki ehdotukset tällaisiksi määräyksiksi.

46. Euratomin perustamissopimuksen 35 ja 36 artiklan mukaan jokainen jäsenvaltio ”perustaa tarvittavat laitokset radioaktiivisuustason jatkuvaan valvontaan vesistöissä, ilmassa ja maaperässä sekä perus-

normien noudattamisen valvontaa varten”. Valvonnan tuloksista on annettava komissiolle tietoja komission pitämiseksi tietoisena radioaktiivisuustasosta, jolle väestö altistuu. Komissiolla on oikeus päästä kansallisiin valvontalaitoksiin ja se voi tarkastaa niiden toiminnan ja tehokkuuden.<sup>16</sup>

47. Euratomin perustamissopimuksen 38 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan komissio voi antaa jäsenvaltioille suosituksia radioaktiivisuustasosta ilmassa, vesistöissä ja maaperässä. Euratomin perustamissopimuksen 38 artiklan toisen ja kolmannen kohdan mukaan komissio voi kiireellisissä tapauksissa antaa direktiivin, jolla asianomainen jäsenvaltio veloitetaan toteuttamaan komission asettamassa määrääjassa kaikki tarvittavat toimenpiteet perusnormien rikkomisen estämiseksi sekä säännösten noudattamisen varmistamiseksi. Jos valtio ei noudata komission direktiiviä, komissio tai jokainen jäsenvaltio voi saattaa asian viipymättä yhteisön tuomioistuimen käsiteltäväksi.

14 — EYVL 1996, L 159, s. 1. Ks. myös perusnormien vahvistamisesta työntekijöiden ja väestön terveyden suojelemiseksi ionisoivasta säteilystä aiheutuvilta vaaroilta annetun neuvoston direktiivin 96/29/Euratom täytäntöönpanemista koskeva komission tiedonanto (EYVL 1998, C 133, s. 3).

15 — Perusnormidirektiivin 56 artikla.

16 — Ks. Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 36 artiklan soveltamisesta ympäristön radioaktiivisuustasojen valvonnassa väestön altistumisen arvioimiseksi 8 päivänä kesäkuuta 2000 annettu komission suositus 2000/473/Euratom (EYVL L 191, s. 37).

3. Vaarallisia kokeita koskevat määräykset ja suunnitelmat radioaktiivisen jätteen hävittämiseksi

## V Tutkittavaksi ottaminen

48. Euratomin perustamissopimuksen 34 artiklan mukaan jäsenvaltion, jonka alueella aiotaan tehdä ”erityisen vaarallisia kokeita”, on toteutettava terveyden suoje-  
lua koskevat lisätoimenpiteet, joista sen on hankittava ennalta komission lausunto. Komission puoltava lausunto on tarpeen, jos kokeiden vaikutukset saattavat ulottua muiden jäsenvaltioiden alueille.<sup>17</sup>

50. Neuvosto teki 12.10.1999 kanteen tutkittavaksi ottamista koskevan oikeudenkäyntiväitteen. Yhteisöjen tuomioistuin päätti 8.2.2000 käsitellä väitteen pääasian yhteydessä.

51. Neuvosto esittää kolme oikeudellista perustetta komission kanteen tutkittavaksi ottamista koskevan väitteensä tueksi, nimittäin että

49. Euratomin perustamissopimuksen 37 artiklan mukaan jäsenvaltion on toimitettava komissiolle yleiset tiedot missä tahansa muodossa olevan radioaktiivisen jätteen hävittämistä koskevista suunnitelmista, sen arvioimiseksi, aiheuttaako suunnitelman toteuttaminen veden, maaperän tai ilman radioaktiivista saastumista toisen jäsenvaltion alueella. Komissio antaa lausuntonsa kuuden kuukauden määräajassa.<sup>18</sup>

1) kanne on perusteeton

2) kanne tulee jättää tutkimatta, koska se koskee päätöksen osaa, jota ei voida tarkastella erillään päätöksen muista osista, eikä komissio ole vaatinut päätöksen kumoamista kokonaisuudessaan

17 — Ks. oikeustapauksena, joka koskee Euratomin perustamissopimuksen 34 artiklaa, asia T-219/95 R, Danielsson ym. v. komissio, määräys 22.12.1995 (Kok. 1995, s. II-3051).

18 — Ks. oikeustapauksena, joka koskee Euratomin perustamissopimuksen 37 artiklaa, asia 187/87, Saarland ym. v. teollisuus-, posti- ja televiestintä- ja turisminministeri ym., tuomio 22.9.1988 (Kok. 1988, s. 5013, Kok. Ep. IX, s. 663). Ks. myös Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 37 artiklan soveltamisesta 6 päivänä joulukuuta 1999 annettu komission suositus 1999/829/Euratom (EYVL L 324, s. 23).

3) kanteessa on muotovirhe, koska komission varsinaisena tarkoituksena on hankkia yhteisöjen tuomioistuinta lausunto yhteisön toimivallasta.

52. Ennen näiden perusteiden tarkastelua on avuksi<sup>19</sup> harkita, onko komission kanteen kohteena sellainen toimenpide, jonka laillisuuden tutkiminen Euratomin perustamissopimuksen 146 artiklan nojalla kuuluu yhteisöjen tuomioistuimelle ja vai kuttaako yleissopimukseen liittyminen kanteen nostamisen jälkeen millään tavoin tutkittavaksi ottamiseen.

1. Toimenpiteet, joiden laillisuus voidaan tutkia

53. Euratomin perustamissopimuksen 146 artiklan mukaan tuomioistuin tutkii ”neuvoston ja komission säädösten laillisuuden, suosituksia ja lausuntoja lukuun ottamatta”. Tässä suhteessa Euratomin perustamissopimuksen 146 artikla on samansisältöinen kuin EY 230 artikla<sup>20</sup> ja analogisesti sitä on tulkittava samalla tavalla.<sup>21</sup> Näin ollen on ensin todettava, onko kanteen kohteena toimenpide, jonka tarkoituksena on tuottaa oikeusvaikutuksia.<sup>22</sup>

54. Komissio vaatii ”Euroopan atomien-  
giayhteisön liittymisestä ydinturvallisuutta  
koskevaan yleissopimukseen 7.12.1998  
tehdyn neuvoston päätöksen” liitteenä

19 — Euroopan yhteisön tuomioistuimen perussäännön 92 artiklan 2 kohdan mukaan tuomioistuin voi omasta aloitteestaan tutkia, onko asia jätettävä tutkimatta.

20 — Ks. asia C-70/88, parlamentti v. neuvosto, tuomio 22.5.1990 (Kok. 1990, s. I-2041, Kok. Ep. X, s. 443, tuomion 12 kohta).

21 — Ks. kyseisen analogiatulkinnan osalta edellä alaviitteessä 17 mainittu asia T-219/95 R, määräyksen 64 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

22 — Ks. asia 22/70, komissio v. neuvosto, tuomio 31.3.1971 (Kok. 1971, s. 263, Kok. Ep. I, s. 353, tuomion 42 kohta).

olevan ilmoituksen viimeisen kohdan kumoamista.<sup>23</sup> Yleissopimukseen liittymisen hyväksyminen ja viittaus liitteenä olevaan ilmoitukseen on neuvoston päätöksessä sisällytetty yhteen ”ainoaan” artiklaan. Huomattakoon myös, että tässä ”ainoassa” artiklassa molemmat tekijät luetellaan rinnakkain samalta perustalta. Kyseinen ilmoitus oli näin ollen tarkoitettu erottamattomaksi osaksi 7.12.1998 tehtyä neuvoston päätöstä. Tämä tulkinta on yhteisön oikeudessa normaalin käytännön mukainen, jossa käytännössä tiettyyn oikeustoimeen liitetyt liitteet tai pöytäkirjat muodostavat oikeustoimen erottamattoman osan ja ovat oikeudelliselta luonteeltaan samanarvoiset.<sup>24</sup>

55. Euratomin perustamissopimuksen 101 artiklan 2 kohdan määräys ”neuvoston on hyväksyttävä komission tekemät sopimukset” koskee yleisesti yhteisön tekemiä kansainvälisiä sopimuksia kolmannen maan taikka kansainvälisen järjestön kanssa. Näin ollen komission tehtävänä on kansainvälisellä tasolla ilmaista yhteisön tahto tulla sopimuksen osapuoleksi. Neuvosto tai komissio eivät voi kuitenkaan yhteisön sisällä yksin hyväksyä tiettyä kansainvälistä sopimusta. Komission on saatava sopimukselle neuvoston hyväksyntä eikä neuvosto voi velvoittaa komissiota vasten tahtoaan solmimaan tiettyä sopimusta. Neuvoston 7.12.1998 tekemä päätös oli näin ollen välttämätön (joskaan

23 — Ks. edellä 1 kohta.

24 — Ks. esim. EY 311 artikla.

ei riittävä) vaihe siinä sisäisessä menettelyssä, jossa neuvosto ja komissio yhdessä päättivät yhteisön liittymisestä yleissopimukseen.

56. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön, jossa laillisuusvalvonnan kohteena olevia toimenpideryhmiä tulkitaan laajasti,<sup>25</sup> mukaan päätös yleissopimukseen liittymisestä erotettuna päätöksen muista osista (7.12.1998 tehdyn päätöksen ainoan artiklan 1 kohta) on kiistatta laillisuusvalvonnan alainen toimenpide, koska siinä ilmaistaan neuvoston lopullinen hyväksyntä yhteisön liittymiselle yleissopimukseen ja päätös on näin ollen tarkoitettu neuvostoa itseään ja neuvostoa suhteessa komissioon laillisesti sitovaksi.

57. Todettakoon riidanalaiseen ilmoitukseen nähden, ettei Euratomin perustamisopimuksessa ole nimenomaista määräystä siitä, päättääkö komissio vai neuvosto yhteisön antaman ilmoituksen sisällöstä yhteisön liittyessä kansainväliseen sopimukseen. Nyt käsillä olevassa asiassa kumpikin toimielin vaatii tuota oikeutta itselleen. Komissio toteaa 8.9.1994 päivätyn ehdotuksen perusteluissa, että komissio "tulee" antamaan liitteen mukaisen ilmoituksen. Neuvoston 7.12.1998 tekemän päätöksen päätösosassa neuvosto toteaa, että "yhteisön — — antama" ilmoitus on liitteenä. Koska tällaisen ilmoituksen sisällöstä päättäminen on oleellinen osa sitä

menettelyä, jolla kansainvälinen sopimus solmitaan, katson että Euratomin perustamisopimuksen 101 artiklan määräys koskee myös menettelyä ilmoituksen sisällön päättämisestä. Tämän johdosta neuvoston 7.12.1998 tekemään päätökseen liitetty "sisäinen" ilmoitus oli tarkoitettu veloitettavaan komissiota antamaan tallettajalle "ulkoinen" ilmoitus, joka oli sisällöltään neuvoston päättämä ja sillä oli myös näin ollen tarkoitettu olevan oikeusvaikutuksia.

58. Vaikka tässä asiassa ei suoranaisesti ole kyse komission tallettajalle antamasta "ulkoisesta" ilmoituksesta, saattaa olla hyödyllistä lisätä, että tuon ulkoisen ilmoituksen tarkoituksena ja myös mahdollisena vaikutuksena on aikaansaada oikeusvaikutuksia. Yleissopimuksen 30 artiklan 4 kohdan ii alakohdan nojalla yhteisön on täytettävä kaikki toimivaltansa kuuluvat yleissopimuksen mukaiset veloitteensa. Ulkoisen ilmoituksen tarkoituksena, joka tarkoitus myös toteutuu, on näin ollen laillisesti sitovalla tavalla määrittellä yhteisön velvollisuuksien laajuus muihin sopimuspuoliin nähden. Katson, että tämä ulkoisen ilmoituksen oikeusvaikutus kansainvälisellä tasolla vahvistaa kyseessä olevan sisäisen ilmoituksen laillisuusvalvonnan alaisuuden puolesta esitettyjä perusteluita, koska tuo sisäinen ilmoitus väistämättä määräsi ulkoisen ilmoituksen sisällön.

25 — Ks. esim. edellä alaviitteessä 22 mainittu asia 22/70 ja asia C-25/94, komissio v. neuvosto, tuomio 19.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1469).



59. Lopuksi mainitsisin, ettei 7.12.1998 tehtyyn päätökseen liitetty ilmoitus ole tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan puhtaasti valmisteleva toimenpide, johon ei ole mahdollista hakea muutosta.<sup>26</sup> Tämä oikeuskäytäntö koskee erityisesti niitä päätöksentekomenettelyitä, joissa samalla toimielimellä on toimivalta menettelyn useassa eri vaiheessa.<sup>27</sup> Tällaisissa tilanteissa lopullinen toimi voi olla kanteen kohteena, jolloin myös valmistelevien toimien lainvastaisuuksiin voidaan vedota. Useat toimielimet osallistuivat nyt käsillä olevan asian Euratomin perustamissopimuksen 101 mukaiseen menettelyyn ja nyt käsillä oleva toimenpide oli neuvoston ”lopullinen sana”. Ellei tuo toimenpide voisi olla kanteen kohteena, komissiolla ei olisi mitään muutoksenhakukeinoa käytettävissään.

60. Euratomin perustamissopimuksen 146 artiklan mukaan komission kanteen kohteena oleva toimenpide voi näin ollen olla muutoksenhaun kohteena.

## 2. Yhteisön myöhemmästä liittymisestä yleissopimukseen aiheutuvat vaikutukset

61. Muistutettakoon, että komissio päätti nyt käsillä olevan kanteen nostamisen jäl-

keen hyväksyä yhteisön puolesta liittymisen yleissopimukseen ja talletti liittymisasiakirjat yleissopimuksen tallettajalle. Komissio liitti kumpaankin toimenpiteeseen ilmoituksen, joka on identtinen neuvoston laatiman ja nyt käsillä olevan menettelyn kohteena olevan ilmoituksen kanssa.

62. Näin ollen voitaisiin väittää, ettei komissiolla, sen jo noudatettua kanteen kohteena olevaa päätöstä, ole mitään intressiä sen nyt vireille saattamassa asiassa.

63. Toisaalta voitaisiin myös väittää, että komissiolta puuttuu intressi kanteen nostamiseen sen takia, että yhteisö on kanteen nostamisen jälkeen tullut kansainvälisesti yleissopimuksen sopijapuoleksi toimivaltaa koskevan ilmoituksen nojalla, joka on identtinen nyt käsillä olevan kanteen kohteena olevan ilmoituksen kanssa. Yhteisöjen tuomioistuimen päätös, jossa todettaisiin, että neuvoston sisäiseen päätökseen liitetty ilmoitus on pätemätön, olisi näin ollen tehty ”liian myöhään” ja olisi vailla merkitystä.

64. Nämä kummatkin väitteet on hylättävä. Euratomin perustamissopimuksen 146 artiklan 1 kohdan mukaan komissio voi ajaa kumoamiskannetta ilman, että tämän oikeuden käyttäminen olisi riippuvainen kanneintressin osoittamisesta.<sup>28</sup> On myös muistettava, että Euratomin perusta-

26 — Asia 60/81, IBM v. komissio, tuomio 11.11.1981 (Kok. 1981, s. 2639, Kok. Ep. VI, s. 231, 12 kohta).

27 — Ks. esim. hallinnollinen menettely EY 81 artiklaa koskevissa asioissa.

28 — Asia 45/86, komissio v. neuvosto, tuomio 26.3.1987 (Kok. 1987, s. 1493, Kok. Ep. IX, s. 55, 3 kohta).

missopimuksen 124 artiklan mukaan yksi komission päätehtävistä on huolehtia siitä, että yleissopimuksen määräyksiä noudatetaan. Voidakseen täyttää tuon tehtävän, komissiolla on oltava käytettävissään kaikki perustamissopimuksen mukaiset laillisuusvalvontaan liittyvät keinot.<sup>29</sup>

65. Komissiolla on joka tapauksessa intressi kanteen nostamiseen, koska riidanalaisen ilmoituksen (osittaisella) kumoamisella olisi käytännössä todellisia vaikutuksia. On totta, että kumoaminen koskisi vain neuvoston 7.12.1998 tekemään sisäiseen päätökseen liitettyä ilmoitusta. Komission yleissopimuksen tallettajalle antama ilmoitus säilyisi näin ollen lähtökohtaisesti muuttumattomana. Yleissopimuksen mukaan ei kuitenkaan ole estettä sille, kuten sekä komissio että neuvosto totesivat asian suullisessa käsittelyssä, että yhteisö myöhemmin antaa vaihtoehtoisen taikka muutetun ilmoituksen. Tämä mahdollisuus liittyy luonnostaan yleissopimuksen 30 artiklan 4 kohdan iii alakohdan mukaisiin määräyksiin. Näin ollen esimerkiksi jäsenvaltioiden luetteloa on muutettava uusien jäsenvaltioiden liittyessä Euroopan unioniin. Sama koskee yhteisön toimivallan laajuutta koskevaa tietoa toimivallan ajan mittaan muuttuessa. Tästä seuraa, että ilmoituksen tullessa kumotuksi neuvoston ja komission olisi sovittava uudesta ilmoituksesta sisällöstä, jonka komissio sitten antaisi yleissopimuksen tallettajalle.

29 — Ks. edellä alaviitteessä 28 mainittu asia 45/86, julkisasiamies Lenzin ratkaisuehdotuksen 30 kohta.

3. Neuvoston esittämä ensimmäinen väite: kanne on perusteeton

66. Neuvoston 7.12.1998 tekemään päätökseen liitetyn riidanalaisen ilmoituksen viimeinen kohta kuuluu seuraavasti:

”Yhteisöllä on Euroopan atomienergia-yhteisön perustamissopimuksen 2 artiklan b alakohdan sekä toisen osaston III luvun ’Terveys ja suojelu’ asiaa koskevien artiklojen mukaisesti jaettu toimivalta edellä mainittujen jäsenvaltioiden kanssa yleissopimuksen 15 artiklan ja 16 artiklan 2 kappaleen soveltamisaloilla.”

67. Neuvosto väittää kirjallisissa huomautuksissaan tämän kohdan sisältävän vain kaksi toteamusta, nimittäin että

— yhteisön toimivalta on jaettu jäsenvaltioiden kanssa, ja että

— tuo jaettu toimivalta perustuu Euratomin perustamissopimuksen 2 artiklan b alakohtaan sekä toisen osaston III luvun asiaa koskeviin artikloihin.

68. Neuvoston mukaan komissio ei ole kiistänyt yhteisön toimivallan luonnetta (jaettu, ei yksinomainen) eikä sen perustetta (Euratomin perustamissopimuksen toisen osaston III luku). Koska riidanalainen kohta sisältää vain nämä kaksi tietoa, komission kanteelta puuttuu tarkoitus.

69. Komissio väittää, että kyseessä olevaan kohtaan sisältyy olennainen kolmas tieto, nimittäin se, että yhteisöllä on toimivalta vain yleissopimuksen 15 artiklan ja 16 artiklan 2 kohdan määräysten aloilla mutta ei yleissopimuksen muiden artiklojen aloilla.

70. Muistutettakoon, että komissio moittii viimeistä kohtaa, koska siinä ei mainita, että yhteisöllä on toimivalta myös yleissopimuksen 1—5, 7 ja 14—19 artiklan alalla. Neuvoston tutkittavaksi ottamista koskeva ensimmäinen väite on näin ollen yhteydessä komission varsinaiseen kanteeseen ja sitä on näin ollen tarkasteltava yhdessä pääasian kanssa.<sup>30</sup>

30 — Ks. jäljempänä 105 kohta.

4. Neuvoston esittämä toinen väite: osittainen kumoamiskanne koskee päätöksen osaa, jota ei voida tarkastella erillään päätöksen muista osista

71. Neuvoston esittämä toinen oikeudenkäyntiväite jakautuu kahteen osaan. Neuvosto väittää, että

— ilmoitusta ei voida kokonaisuudessaan erottaa neuvoston päätöksestä, jolla yhteisön liittyminen yleissopimukseen hyväksyttiin, ja että

— ilmoituksen viimeistä kohtaa ei voida erottaa sen toisesta kohdasta.

a) Voiko ilmoitus sellaisenaan olla kumoamiskanteen kohteena?

72. Neuvosto väittää, ettei ilmoitusta voida erottaa päätöksestä, jolla liittyminen hyväksyttiin. Neuvosto ei olisi tehnyt päätöstä yhteisön liittymisestä antamatta samalla täydellistä ilmoitusta. Näin ollen ei olisi mahdollista pitää voimassa neuvoston päätöstä yhteisön liittymisestä yleissopi-

mukseen, jos ilmoitus kokonaan tai osittain kumoataisiin. Sitä paitsi tuomioistuin ei voi kumota itse päätöstä, koska tätä ei ole vaadittu (ultra petita).

tarkoitettu tuottamaan ja sillä voi myös olla oikeusvaikutuksia.<sup>33</sup>

73. Kantaja voi periaatteessa vaatia yksittäisen oikeudellisen toimenpiteen osittaista kumoamista.<sup>31</sup> Ratkaistavaksi jää näin ollen vain kysymys siitä, sisältyykö kanteeseen tai riidanalaiseen päätökseen jotakin sellaista, jonka takia komission osittainen kumoamiskanne on jätettävä tutkimatta.

74. On totta, että tuomioistuin päätti asiassa *Jamet*<sup>32</sup> antamassaan tuomiossa jättää osittaisen kumoamiskanteen tutkimatta. Kuitenkin tuossa asiassa riidanalaisista päätöksen osaa ei voitu erottaa päätöksestä kokonaisuutena. Osittaisen kumoamiskanteen kohteena olleet päätöksen osat olivat niin keskeisiä, ettei päätöksellä niiden kumoamisen jälkeen olisi ollut oikeusvaikutuksia. Neuvoston 7.12.1998 tekemään päätökseen liitetyt ilmoituksen erillisellä kumoamisella nyt käsillä olevassa asiassa ei olisi samanlaisia oikeusvaikutuksia. Kuten olen edellä todennut, päätös hyväksyä yhteisön liittyminen yleissopimukseen on sellaisenaan

75. Asiassa *Jamet* annettu tuomio on asetettava vastakkain asioissa *Transocean Marine Paint*<sup>34</sup> ja *Kali ja Salz*<sup>35</sup> annettujen tuomioiden kanssa, joissa asioissa osittaiset kumoamiskanteet koskivat sellaisten ehtojen kumoamista, jotka oli liitetty tietyille yrityksille suotuisiin päätöksiin. Näissä asioissa ratkaisun teki ongelmalliseksi se seikka, että ehtojen kumoaminen olisi saattanut vaikuttaa itse päätöksen luonteeseen. Siitä huolimatta tuomioistuin ei pitänyt ainoastaan ehtoja koskevan osittaisen kumoamiskanteen tutkittavaksi ottamista yhtä ongelmallisena. Nyt käsillä olevassa asiassa kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä tulisi epäillä vielä vähemmän, koska ilmoituksen ja yhteisön liittymisen hyväksyvän päätöksen välillä ei ole sellaista laillista sidettä, että ilmoituksen kumoaminen johtaisi päätöksen kumoamiseen. Vaikka näiden kahden tekijän välillä on saattanut olla poliittinen yhteys, yhteisön yleissopimukseen liittymisen hyväksyvän päätöksen laillisuus ei ole riippuvainen ilmoituksen laillisuudesta.

76. Näin ollen ilmoitus voidaan erottaa liittymisen hyväksyvistä päätöksistä ja ilmoitus voi olla erillisen kanteen kohteena.

31 — Ks. esim. asia C-375/99, *Espanja v. komissio*, tuomio 13.9.2001 (Kok. 2001, s. I-5983); asia C-365/99, *Portugali v. komissio*, tuomio 12.7.2001 (Kok. 2001, s. I-5645), asia C-150/95, *Portugali v. komissio*, tuomio 23.10.1997 (Kok. 1997, s. I-5863) ja asia C-280/93, *Saksa v. neuvosto*, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4973, Kok. Ep. XVI, s. 173).

32 — Asia C-37/71, *Jamet v. komissio*, tuomio 28.6.1972 (Kok. 1972, s. 483).

33 — Ks. edellä 56 kohta.

34 — Asia 17/74, *Transocean Marine Paint v. komissio*, tuomio 23.10.1974 (Kok. 1974, s. 1063, Kok. II, s. 363).

35 — Yhdistetyt asiat C-68/94 ja C-30/95 *Ranska ym. v. komissio*, tuomio 31.3.1998 (Kok. 1998, s. I-1375).

b) Voiko selityksen viimeinen kohta yksin olla kanteen kohteena?

77. Neuvosto väittää, että nyt käsiteltävä ilmoitus muodostaa kokonaisuuden, jonka kahta viimeistä kohtaa ei voi erottaa toisistaan tai tarkastella erikseen. Tämä väite perustuu ilmoituksen tulkinnalle, joka on yhteneväinen neuvoston ensimmäisen väitteen kanssa. Edellä mainituista syistä<sup>36</sup> myös tätä väitettä on tarkasteltava yhdessä pääasian kanssa.<sup>37</sup>

5. Neuvoston esittämä kolmas väite: kanne merkitsee kumoamismenettelyn väärinkäyttöä, koska sen varsinaisena tarkoituksena on hankkia yhteisöjen tuomioistuimelta lausunto yhteisön toimivallasta

78. Neuvosto väittää, ettei komission varsinaisena tavoitteena ole saada riidanalaisen ilmoituksen kohtaa kumotuksi vaan hankkia tuomioistuimelta lausunto yhteisön toimivallasta sen yleissopimukseen liittymisen yhteydessä. Euratomin perustamissopimus ei kuitenkaan sisällä, toisin kuin EY:n perustamissopimus (EY 300 artiklan 6 kohta), yleistä mahdollisuutta hankkia yhteisön tuomioistuimelta lausuntoa siitä, onko suunniteltu kansainvälinen sopimus sopusoinnussa EY:n perustamissopimuksen kanssa, ja erityisesti lausuntoa yhteisön toimivallasta solmia kyseinen sopimus. Yksikään Euratomin perustamissopimuksen määräyksistä, joiden nojalla tuomioistuimen lausunto voidaan hankkia — neuvosto viittaa Euratomin perustamissopimuksen 103 artiklan

kolmanteen kohtaan, 104 artiklan kolmanteen kohtaan ja 105 artiklan toiseen kohtaan — ei sovellu nyt käsillä olevassa asiassa. Kanne on näin ollen jätettävä tutkimatta, koska se merkitsee Euratomin perustamissopimuksen 146 artiklan mukaisen menettelyn väärinkäyttöä.

79. Ensinnäkään mikään ei konkreettisesti viittaa komission vilpilliseen mieleen. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on lausunnossaan 1/75 todennut, että EY:n perustamissopimuksen nojalla toimivaltaa tehdä kansainvälinen sopimus voidaan tarkastella lausuntomenettelyssä, kumoamismenettelyssä taikka ennakkoratkaisumenettelyssä.<sup>38</sup> Asiassa Ranska vastaan komissio tuomioistuin totesi, ettei yhteisön toimielimille kuuluvan toimivallan käyttäminen kansainvälisissä suhteissa voi olla kulumatta EY:n perustamissopimuksen 173 artiklassa (josta on muutettuna tullut EY 230 artikla) määrätyn, tuomioistuimen suorittaman laillisuusvalvonnan piiriin.<sup>39</sup> Asiassa Kreikka vastaan neuvosto tuomioistuin korosti ”tarvetta täydelliseen ja yhdenmukaiseen laillisuusvalvontaan”.<sup>40</sup> Tästä seuraa, että mahdollisuus lausunnon hankkimiselle ja edellytykset kumoamiskanteen tutkimiselle ovat toisistaan täysin erillisiä kysymyksiä. Mahdottomuus hankkia yhteisön tuomioistuimelta lausuntoa suunnitellun sopimuksen sopusoinnusta EY:n perustamissopimuksen kanssa ei ainakaan heikennä, ja jos se ylipäätään vaikuttaa ollenkaan, niin se vahvistaa perusteluita sen puolesta, että Euratomin perustamissopimuksen 146 artiklan nojalla nostetut kanteet voidaan tutkia.

38 — Yhteisöjen tuomioistuimen lausunto 1/75, 11.11.1975 (Kok. 1975, s. 1355 ja erityisesti s. 1361, Kok. Ep. II, s. 521).

39 — Asia C-327/91, Ranska v. komissio, tuomio 9.8.1994 (Kok. 1994, s. I-3641, Kok. Ep. XVI, s. I-47, 16 kohta).

40 — Asia C-62/88, Kreikka v. neuvosto, tuomio 29.3.1990 (Kok. 1990, s. I-1527, 8 kohta).

36 — Ks. edellä 70 kohta.

37 — Ks. jäljempänä 106 kohta.

80. Näin ollen myös neuvoston kolmas väite on hylättävä.

ilmenee, mitkä valtiot ovat järjestön jäseniä, mitä tämän yleissopimuksen määräyksistä järjestöön sovelletaan ja mikä on järjestön toimivalta näiden artiklojen soveltamisalaan kuuluvissa asioissa.”

## VI Pääasia

81. Komissio vaatii kanteessaan neuvoston 7.12.1998 tekemään päätökseen liitetyn ilmoituksen kolmannen kohdan kumoamista, koska siinä ei mainita, että yhteisöllä on toimivalta myös yleissopimuksen 1—5 artiklan, 7 ja 14 artiklan, 16 artiklan 1 ja 3 kohdan sekä 17—19 artiklan soveltamisaloilla. Komission kanteen perusteena on Euratomin perustamissopimuksen 2 artiklan b alakohdan, toisen osaston III luvun määräysten (30—39 artikla), 192 artiklan ja Euratomin perustamissopimukseen perustuvan yhteisön lainsäädännön rikkominen.

1. Yleissopimuksen riidanalaista ilmoitusta koskevat määräykset

82. Muistutettakoon, että yleissopimuksen 30 artiklan 4 kohdan iii alakohdassa määrätään seuraavaa:

”Tullessaan tämän yleissopimuksen sopimuspuoleksi [alueellisen järjestön] on annettava — — tallettajalle ilmoitus, josta

83. Kyseisen määräyksen tulkinnassa on noudatettava valtiosopimusten tulkintaa koskevaa kansainvälistä tapaoikeutta siten kuin se on ilmaistuna valtiosopimus-oikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 31—33 artiklassa.

84. Mainittakoon myös, että valtiosopimus-oikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 24 artiklan 4 kohdan ilmaiseman toisen kansainvälistä tapaoikeutta edustavan periaatteen mukaan<sup>41</sup> ydinturvallisuutta koskevan yleissopimuksen 30 artiklan 4 kohdan iii alakohdan mukaisia velvoitteita sovellettiin yhteisöön ennen jälkimmäisen yleissopimuksen voimaantuloa.

85. Yleissopimuksen 30 artiklan 4 kohdan iii alakohdan sanamuodosta seuraa ensinnäkin, että

— tullakseen yleissopimuksen sopimuspuoleksi yhteisö on velvollinen

41 — ”Valtiosopimuksen määräyksiä, jotka koskevat — — välttämättä ennen valtiosopimuksen voimaantuloa esille tulevia kysymyksiä, sovelletaan valtiosopimuksen tekstin hyväksymisestä alkaen.”

antamaan ("on annettava") toimivaltaa koskevan ilmoituksen, ja että

— mitä yleissopimuksen määräyksistä järjestöön "sovelletaan" ja

— ilmoitus on annettava yhtä aikaa liittymisasiakirjojen tallettamisen kanssa ("tullessaan tämän yleissopimuksen sopimuspuoleksi").

— mikä on "järjestön toimivalta näiden artiklojen soveltamisalaan kuuluvissa asioissa".

88. Ensimmäinen näistä kolmesta seikasta ei ole riidanalainen.

86. Sekä sanamuodon että asiayhteyden nojalla ilmoituksen tulee olla virheetön ja täydellinen. Tämä on pääteltävissä erityisesti yleissopimuksen 30 artiklan 4 kohdan ii alakohdasta: jos yhteisö haluaa, että sillä on yleissopimuksen nojalla sopimusvaltiolle kuuluvat oikeudet ja velvoitteet kaikissa "toimivaltaansa kuuluvissa asioissa", yhteisö ei voi "valita ja poimia" ja ilmoittaa vain osaa toimivallastaan.

89. Neuvosto on kirjallisissa huomautuksissaan väittänyt, että yhteisön on toisen seikan nojalla ilmoitettava toimivaltansa yleissopimuksen artiklojen soveltamisalaan kuuluvissa asioissa. Kolmas seikka koskee näin ollen vain kysymystä siitä, onko toimivalta jaettava vai yksinomaista.

87. Lisäksi yleissopimuksen 30 artiklan 4 kohdan iii alakohdan sanamuodosta seuraa, että alueellisen järjestön on annettava kolme erillistä seikkaa sisältävä ilmoitus, nimittäin:

— mitkä valtiot ovat järjestön jäseniä,

90. Tämä tulkinta on mielestäni ristiriidassa käytettyjen termien tavanomaisen tarkoituksen kanssa. Sana "sovelletaan", joka tarkoittaa, että tietty määräys on oikeudellisesti merkityksellinen tietylle toimijalle, määrittelee toisen seikan ulottuvuuden. Tämä suhteellisen epämääräinen toteamus, että määräystä sovelletaan toimijaan, on erotettava siitä paljon yksilöidymmästä toteamuksesta, että kyseisellä toimijalla on toimivalta (lainsäädännöllinen, hallinnollinen tai muu)

määräyksen soveltamisalaan kuuluviin asioissa. Yleissopimuksen 2 artiklan mukaisilla määritelmillä on esimerkiksi oikeudellinen merkitys jokaiselle sopimuspuolelle ja niitä ”sovelletaan” näin ollen myös yhteisöön. Ei ole kuitenkaan mielekäästä todeta, että yhteisöllä on toimivalta pelkästään määritelmiä sisältävien määräysten soveltamisaloilla.

ovat määräykset, joissa määritellään yleissopimuksen tavoitteet (1 artikla), keskeiset määritelmät (2 artikla), yleissopimuksen soveltamisala (3 artikla) tai sen voimaantulo (31 artikla).

91. Näin ollen niihin määräyksiin, jotka tulee ilmoittaa toisen seikan nojalla, sisältyvät ensinnäkin ne alueelliseen järjestöön sovellettavat yleissopimuksen aineelliset velvoitteet, jotka edellyttävät järjestön kansallisen oikeusjärjestyksen puitteissa lainsäädännöllisiä, valvontaan liittyviä, hallinnollisia tai muita toimenpiteitä (4 artikla ja 6—19 artikla). Toinen ryhmä määräyksiä, joita ”sovelletaan” alueelliseen järjestöön, ovat määräykset, joiden nojalla luodaan yleissopimuksen hallintoon ja tehokkuuteen liittyviä muodollisia ja/tai prosessuaalisia oikeuksia ja velvollisuuksia (esim. yleissopimuksen 33 artiklan 1 kohdan mukainen irtisanomisoikeus taikka 30 artiklan 5 kohdan mukainen velvollisuus tallettaa liittymisasiakirjat). Katsoisin myös, että raportointivelvollisuus (5 artikla) ja muut kumppanien tarkastelumekanismista johtuvat velvoitteet (20—28 artikla) kuuluvat tähän ryhmään. Lopuksi on yleisiä määräyksiä, joilla ei sellaisenaan perusteta oikeuksia tai velvollisuuksia mutta jotka on otettava huomioon yleissopimuksen tulkinnassa ja sitä sovellettaessa. Selvinä esimerkkeinä näistä

92. Kolmannen seikan sisältö on vaikeammin määriteltävissä. Yleissopimuksen 30 artiklan 4 kohdan iii alakohdassa käytettyä termiä ”toimivalta” on tulkittava asiayhteydessään sekä sen kohteen ja tarkoituksen valossa.

93. Yleissopimuksen 30 artiklan 4 kohdan ii alakohdassa määrätään, että ”toimivaltaansa kuuluviin asioissa mainituilla järjestöillä on ne oikeudet ja velvoitteet, jotka tämän yleissopimuksen nojalla kuuluvat sopimusvaltioille”. Yleissopimuksen 30 artiklan 4 kohdan iii alakohdassa tarkoitettu ”toimivalta” on näin ollen ymmärrettävä siten, että sillä viitataan alueellisen järjestön toimivaltaan käyttää oikeuksia ja täyttää velvoitteitaan yleissopimuksen nojalla.

94. Sen osalta, ”mikä” toimivallan laajuus on, on pidettävä mielessä, että alueellisen järjestön ja sen jäsenvaltioiden ollessa kansainvälisen yleissopimuksen sopijapuolina muut sopijapuolet haluavat tietää ”kenelle he vastaavat velvoitteistaan ja



keneltä he voivat vaatia oikeuksiaan”.<sup>42</sup> Niiden yleissopimuksessa määrättyjen ja siitä johtuvien asioiden ilmaiseminen tallettajalle ja muille sopijapuolille, joiden suhteen järjestö on toimivaltainen saattamaan voimaan velvoitteita ja käyttämään oikeuksia, on pääasiallinen syy vaatimukseen ilmoittaa ”mikä” alueellisen järjestön toimivalta on. Yleissopimuksen 30 artiklan 4 kohdan iii alakohdan kolmannen seikan nojalla alueellisen järjestön on täten ilmoitettava kaikki ne yleissopimuksen artikkelit, jotka yleissopimuksen määräysten nojalla kuuluvat sopimusvaltiolle ja joiden aloilla sillä on toimivalta käyttää oikeuksia ja täyttää velvoitteita.

95. Viimeisenä tarkastelukohteena on 30 artiklan 4 kohdan iii alakohdan mukainen velvollisuus ilmoittaa yhteisön toimivalta vain ”näiden artiklojen soveltamisalaan kuuluvissa asioissa”. Ilmaisuihin ”näiden artiklojen” viittaa selvästi niihin artikloihin, jotka on ilmoitettava toisen seikan nojalla, ja näin ollen artikloihin, joita ”sovelletaan” yhteisöön.

96. Ensi näkemältä saattaa näyttää oudolta rajoittaa velvollisuus ilmaista järjestön toimivallan laajuus ennalta määrättyyn ryhmään yleissopimuksen artikloja, joita ”sovelletaan” tuohon järjestöön. Käsitteiden ”sovelletaan” ja ”toimivalta” edellä esitetystä tarkastelusta seuraa kuitenkin, että ne määräykset, joiden suhteen alueellisella

järjestöllä on ”toimivalta”, muodostavat välttämättä niiden määräysten alaryhmän, joita ”sovelletaan” tuohon järjestöön. Näin ollen on mahdollista, että yleissopimuksen laatijoiden tarkoituksena oli ottaa käyttöön suojakeino alueellisen järjestön ristiriitaista toimivaltaa koskevaa ilmoitusta vastaan. Toisena syynä voi olla se, että edellyttämällä kumulatiivista luetteloa artikloista, joita ”sovelletaan” alueelliseen järjestöön, sekä ilmoitusta siitä, ”mikä on järjestön toimivalta”, yleissopimuksen laatijat halusivat pakottaa yhteisön ”ilmaisemaan erityisen selvästi/ilmeisesti sen hyvinkin rajoitetun toimivallan”.<sup>43</sup>

97. Vastatessaan tuomioistuimen esittämään kysymykseen asian suullisessa käsittelyssä, neuvosto hyväksyi sen, että se ryhmä yleissopimuksen määräyksiä, joita sovelletaan alueelliseen järjestöön (toinen seikka), on erotettava siitä suppeammasta ryhmästä määräyksiä, joiden soveltamisalalla alueellisella järjestöllä on toimivalta (kolmas seikka).

98. Tästä seuraa, että yleissopimuksen 30 artiklan 4 kohdan iii alakohdan kolmas seikka velvoittaa alueellisen järjestön

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

43 — Ks. Lindemann, C., ”Die Nukleare Sicherheitskonvention — Bestätigung deutschen und Fortschreibung internationalen Rechts?”, Pelzer, N. (toim.), *Neues Atomenergierecht — Internationale und nationale Entwicklungen*, Nomos, Baden-Baden, 1995, s. 66. Kirjoittaja on ilmeisesti osallistunut yleissopimusta edeltäneisiin neuvotteluihin.

ilmoittamaan ne yleissopimuksen määräykset, joiden soveltamisaloilla se on toimivaltainen käyttämään kyseisten määräysten mukaisia oikeuksia tai täytäntöönpanemaan velvoitteita.

2. Riidanalaisen ilmoituksen kolmannen kappaleen tulkinta

99. Riidanalaisen ilmoituksen kolmas kappale kuuluu seuraavasti:

”Yhteisöllä on Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 2 artiklan b alakohdan sekä toisen osaston III luvun ’Terveysten suojeleminen’ asiaa koskevien artiklojen mukaisesti jaettu toimivalta edellä mainittujen jäsenvaltioiden kanssa yleissopimuksen 15 artiklan ja 16 artiklan 2 kappaleen soveltamisaloilla.”

100. Muistutettakoon tässä, että osapuolet ovat erimielisiä siitä, todetaanko tässä kappaleessa, että yhteisöllä on toimivalta vain yleissopimuksen 15 artiklan ja 16 artiklan 2 kappaleen soveltamisaloilla.

101. Kolmannen kappaleen sanamuoto tukee komission olettaa siitä, että tämä on toteamuksen sisältö. On luontevampaa ymmärtää, että kappale sisältää kolme erillistä tietoa, nimittäin että ”yhteisöllä on — — toimivalta — — yleissopimuksen 15 artiklan ja 16 artiklan 2 kappaleen soveltamisaloilla”, että yhteisöllä on ”jaettu toimivalta jäsenvaltioiden kanssa” ja että toimivalta perustuu Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen ”2 artiklan b alakohdan sekä toisen osaston III luvun asiaa koskeviin artikloihin”. Jos neuvoston tarkoituksena olisi ollut esittää suppeampi toteamus, se olisi voinut todeta esimerkiksi, että ”yhteisön toimivalta 15 artiklan ja 16 artiklan 2 kappaleen soveltamisaloilla on jaettu jäsenvaltioiden kanssa”.

102. Neuvoston antaman ilmoituksen tulkinta niiden vaatimusten valossa, joista määrätään yleissopimuksen 30 artiklan 4 kohdan iii alakohdassa, vahvistaa tämänsisällöistä käsitystä riidanalaisen kappaleen sisällöstä. Kyseistä artiklaa koskevan edellä esitetyn tarkastelun perusteella kolmas seikka velvoittaa yhteisöä ilmaisemaan ne yleissopimuksen artiklat, joiden soveltamisaloilla se on toimivaltainen.

103. Tästä seuraa, että riidanalaisen ilmoituksen kolmannen kappaleen on tulkittava ilmaisevan muun muassa sen, että yhteisöllä on toimivalta vain yleissopi-

muksen 15 artiklan ja 16 artiklan 2 kappaleen soveltamisaloihin kuuluvissa asioissa.

104. Tämän johtopäätöksen nojalla on mahdollista tässä vaiheessa ratkaista kaksi avoinna olevaa, asian käsiteltäväksi ottamista koskevaa kysymystä.

105. Ensinnäkin, koska kolmannessa kappaleessa todellakin todetaan, että yhteisöllä on toimivalta vain siinä mainittujen artiklojen soveltamisaloilla, komission kannella ei ole vailla kohdetta. Näin ollen neuvoston tutkimatta jättämistä koskevan väitteen tueksi esittämä ensimmäinen peruste on hylättävä.

106. Toiseksi, ilmoituksen kolmannen kappaleen sisältämä tieto (mikä on yhteisön toimivalta) on oikeudellisesti erotettavissa toisen kappaleen sisältämästä tiedosta (mitä yleissopimuksen määräyksistä yhteisöön sovelletaan) ja kummankin osion laillisuus voidaan tutkia erikseen riippumatta toisistaan. Komission kanteen kohteena on näin ollen ilmoituksen osa, joka voidaan erottaa ilmoituksesta kokonaisuutena. Tutkimatta jättämistä koskevan neuvoston väitteen tueksi esitetyn toisen perusteen toinen osio on näin ollen myös hylättävä.

3. Voiko puutteellinen toimivaltaa koskeva ilmoitus rikkoa yhteisön oikeutta Euratomin perustamissopimuksen 146 artiklassa tarkoitetulla tavalla?

107. Kanteessaan komissio on väittänyt kyseisen ilmoituksen rikkovan Euratomin perustamissopimuksen 2 artiklan b alakohtaa, 30—39 artiklaa ja 192 artiklaa sekä Euratomin perustamissopimukseen perustuvaa yhteisön lainsäädäntöä. Vastatessaan tuomioistuimen esittämään kysymykseen komissio totesi kuitenkin, ettei Euratomin määräyksistä voida johtaa velvollisuutta täydellisen ilmoituksen antamiseen vaan että velvoite on johdettavissa pelkästään yleissopimuksesta. Neuvoston kannan mukaan tämä johtaa kysymykseen siitä, voiko puutteellinen ilmoitus olla ristiriidassa Euratomin perustamissopimuksen kanssa sen 146 artiklassa tarkoitetulla tavalla.

108. Euratomin perustamissopimuksen 146 artiklan mukaan kumoamiskanne, jonka perusteena on ”tämän sopimuksen tai sen soveltamista koskevan oikeussäännön rikkominen”, voidaan saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi. Kumoamisen perusteisiin sisältyvät loukkaukset kaikkia yhteisön oikeuden velvoittavia ja ylempiä oikeussääntöjä kohtaan.

109. Yhteisöjen tuomioistuin on johdonmukaisesti katsonut, että sellaisen kansainvälisen sopimuksen määräykset, jonka osapuolena jokin Euroopan yhteisöistä on — kuten yleissopimuksen 30 artiklan 4 kohdan iii alakohta — muodostaa voi-

maantulostaan alkaen olennaisen osan yhteisön oikeutta.<sup>44</sup>

110. Komission riitauttama ilmoitus ei kuitenkaan ole ”ulkoisen” ilmoitus, joka annetaan tallettajalle, vaan ilmoitus, joka on liitetty neuvoston ”sisäiseen” päätökseen, jolla se hyväksyi yhteisön yleissopimukseen liittymisen. Mielestäni kuitenkin myös tässä tarkoituksessa annettu ilmoitus on virheellisenä tai puutteellisenä lainvastainen. On muistettava, että ilmoitus oli neuvoston viimeinen kannanotto ja se oli tarkoitettu sen ulkoisen ilmoituksen perustaksi, joka kansainvälisen oikeuden nojalla sitoisi yhteisöä. Virheellisenä ilmoitus, jolla on oikeusvaikutuksia, olisi Euratomin perustamissopimuksen vastainen, koska se olisi harhaanjohtava yhteisön kyseisten artiklojen mukaisen toimivallan osalta. Se johtaisi myös yleissopimuksen rikkomiseen, koska se velvoittaisi komissiota (sen halutessa liittyä yleissopimukseen) antamaan virheellisen ilmoituksen, joka loukkaisi yhteisön yleissopimuksen 30 artiklan 4 kohdan iii alakohdan mukaisia kansainvälisiä velvoitteita. Näin toimimalla komissio loukkaisi veloitetta toimielinten väliseen vilpittömään yhteistyöhön, mikä rikkoisi Euratomin perustamissopimuksen 192 artiklaa. Euratomin perustamissopimuksen 192 artikla, kuten EY 10 artikla, velvoittaa paitsi jäsenvaltioita myös yhteisön toimielimiä vilpittömään yhteistyöhön.

111. Tässä yhteydessä molemmat osapuolet ovat viitanneet ratkaisuun 1/78, jossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, ”ettei ole tarpeen esittää ja vahvistaa muille sopimuspuolille, miten yhteisön ja jäsenvaltioiden toimivalta — — jakaantuu etenkin kun tilanne saattaa muuttua ajan kuluessa. Riittää kun muille sopimuspuolille ilmoitetaan, että kysymys edellyttää toimivallan jakamista yhteisön sisällä, koska on selvää, että toimivallan jakautumisen täsmällinen luonne on sisäinen asia, johon kolmansien valtioiden ei pitä puuttua.”<sup>45</sup>

112. Tuo toteamus on kuitenkin asetettava asiayhteyteensä. Ratkaisu 1/78 tehtiin aikana, jolloin kyseistä yleissopimusta vasta laadittiin. Tuona ajankohtana neuvottelevat osapuolet eivät olleet vielä sopineet määräyksistä, jotka mahdollistavat kansainvälisen yhteisön, kuten Euroopan yhteisön, osallistumisen yleissopimukseen.<sup>46</sup> Todennäköisesti näitä määräyksiä koskevia tulevia neuvotteluita silmällä pitäen komissio oli pyytänyt yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että olisi sovellettava jaetun toimivallan sopimuksia koskevaa tavanomaista käytäntöä eli että toimivallan sisäistä jakautumista ei vahvisteta kolmansiin osapuoliin nähden.<sup>47</sup> Edellä lainatusta yhteisöjen tuomioistuimen toteamuksesta huolimatta puolitoista

44 — Ks. asia 181/73, Haegeman v. Belgia, tuomio 30.4.1974 (Kok. 1974, s. 449, Kok. Ep. II, s. 283, 3—5 kohta). Periaatteen soveltamisesta kumoamiskanteen yhteydessä ks. asia 30/88, Kreikka v. komissio, tuomio 14.11.1989 (Kok. 1989, s. 3711, 12—14 kohta).

45 — Ks. yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu 1/78, tehty 14.11.1978 (Kok. 1978, s. 2151, Kok. Ep. IV, s. 193, 35 kohta)

46 — Ks. edellä alaviitteessä 45 mainitun ratkaisun 11 kohta.

47 — Ks. edellä alaviitteessä 45 mainittu ratkaisu, s. 2162.

vuotta ratkaisun antamisen jälkeen allekirjoitettu yleissopimus kuitenkin edellytti yhteisön ilmoittavan tallettajalle kaikki ne yleissopimuksen määräykset, joita ei sovelleta siihen.

113. Yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisun 1/78 sisältämä toteamus on näin ollen ymmärrettävä pelkästään yhteisöjen sellaisen käytännön hyväksymiseksi, jonka mukaan neuvotteluvaiheessa vältetään niin pitkälle kuin mahdollista ilmaisemasta kolmansille osapuolille yhteisön ja sen jäsenvaltioiden välistä sisäistä toimivallan jakoa. Ottaen huomioon toimivaltaa koskevien ilmoitusten laatimiseen liittyvät huomattavat oikeudelliset ja poliittiset hankaluudet, tämä käytäntö on toki hyväksyttävä, koska se sallii yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden keskittymisen tärkeämpiin asioihin, kuten sopimuksen aineellisiin määräyksiin.

114. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa tämä on kuitenkin "liian myöhäistä", eikä yhteisö voi välttyä antamasta yhteisöä ja sen jäsenvaltioiden toimivaltaa koskevaa ilmoitusta. Päinvastoin kuin ratkaisun 1/78 olosuhteissa, yleissopimuksen allekirjoittajat (joihin jäsenvaltiot kuuluvat) ovat jo päättäneet vaatia yhteisöä ilmaisemaan sisäisen toimivallanjaon.

115. Yhteisön antama epätäydellinen "ulkoinen" ilmoitus rikkoi näin ollen yleis-

sopimuksen 30 artiklan 4 kohdan iii alakohtaa ja neuvoston antama epätäydellinen "sisäinen" ilmoitus rikkoi Euratomin perustamissopimusta ja — johtaessaan yleissopimuksen loukkaamiseen — Euratomin perustamissopimuksen 192 artiklaa.

4. Osapuolten ilmoituksen täydellisyyttä koskevat pääasialliset väitteet

116. Komissio väittää ensinnäkin, että yhteisöllä on toimivalta yleissopimuksen 1—5 artiklan, 7 ja 14 artiklan, 16 artiklan 1 ja 3 kohdan ja 17—19 artiklan soveltamisaloilla. Komissio katsoo tuon toimivallan olevan johdettavissa useastakin Euratomin perustamissopimuksen määräyksestä, nimittäin 2 artiklan b alakohdasta, 30—32 artiklasta (perusnormien asettaminen), 33 artiklasta (suositukset kansallisten määräysten yhdenmukaistamiseksi), 35 artiklasta (valvontalaitosten tarkastus), 37 artiklasta (lausunnot radioaktiivisen jätteen hävittämistä koskevista suunnitelmista), 38 artiklasta (radioaktiivisuustasoja koskevat suositukset ja kii-reellisiä tapauksia koskevat direktiivit). Euratomin perustamissopimuksen 31 ja 32 artiklan nojalla hyväksytyt perusnormidirektiivin erinäiset säännökset toimivat myös kyseisen toimivallan osoituksena.<sup>48</sup>

48 — Ks. perusnormidirektiivin 1 ja 2 artiklan, 4 artiklan 1 kohdan a alakohta ja 6, 7, 9, 13, 38, 43, 44, 46, 47 ja 50 artikla.

117. Toiseksi, komission mukaan Euratomin perustamissopimuksen 30 artiklalla ja sitä seuraavilla artikloilla sekä yleissopimuksella on sama peruspäämäärä, nimittäin henkilöiden ja ympäristön suojeleminen ionisoivasta säteilystä aiheutuilta vaaroilta.

118. Kolmanneksi, Euratomin perustamissopimuksen 30 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen soveltamisala kattaa ja on laajempi kuin yleissopimuksen soveltamisala, jota sovelletaan vain ydinlaitosten turvallisuuteen (yleissopimuksen 3 artikla). Tämä johtuu siitä, että Euratomin perustamissopimusta sovelletaan ionisoivasta säteilystä aiheutuilta vaaroilta suojelemiseen säteilyn lähteestä riippumatta<sup>49</sup> ja laitos sisältyy nimenomaisesti käsitteeseen ”lähde, joka voi lähettää ionisoivaa säteilyä”, siten kuin se on määritelty perusnormidirektiivin 1 artiklassa.

119. Neuvosto vastaa ensinnäkin, että yleissopimuksen 1—5 artiklojen osalta toimivallan rajaaminen ei ole tarpeellista.

120. Toiseksi, ne yleissopimuksen muut artikkelit, jotka komissio on halunnut lueteltaviksi ilmoituksessa (7 ja 14 artikla, 16 artiklan 1 ja 3 kohta ja 17—19 artikla), koskevat ennen kaikkea ydinlaitosten turvallisuutta ja jäävät näin ollen yhteisön toimivallan ulkopuolelle. Euratomin perustamissopimuksen 30 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa määrätään ainoastaan järjestelmästä säteilyn aiheuttamilta

vaaroilta suojelemiseksi. Tämä järjestelmä käsittää ennen kaikkea ”suurimpia sallittuja annoksia” ja ”suurimpia sallittuja säteilyaltistus- ja kontaminaatioasteita” (Euratomin perustamissopimuksen 30 artiklan 2 kohta) koskevien normien laatimista sekä annosten ja asteiden noudattamisesta huolehtimisesta (Euratomin perustamissopimuksen 2 artiklan b alakohta). Yleissopimuksen riidanalaiset määräykset koskevat kuitenkin suoraan ydinlaitosten suunnittelua, rakentamista ja käyttöä ja kuuluvat näin ollen jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan.

121. Kolmanneksi, yhteisön toimivalta ei ole johdettavissa perusnormidirektiivistä, koska Euratomin perustamissopimuksen 30 artiklan 2 kohdan mukaan perusnormidirektiivillä voidaan vahvistaa vain perusnormit suojelemiseksi säteilyn aiheuttamilta vaaroilta, ja näin ollen koskien ”riittävän turvallisuuden kannalta suurimpia sallittuja annoksia” sekä ”suurimpia sallittuja säteilyaltistus- ja kontaminaatioasteita”. Lisäksi perusnormidirektiivin 2 artiklan 1 kohdan sanamuodosta seuraa, että sen soveltamisala on rajattu koskemaan ”menettelyjä” eikä se näin ollen koske ”laitoksia”.

5. Yleisiä näkökohtia Euratomin toimivallasta Euratomin perustamissopimuksen 30—39 artiklan nojalla

122. Nyt käsiteltävänä olevan asian keskeisen kysymyksen — eli yhteisön toimivallan laajuuden ydinturvallisuutta koske-

49 — Ks. asia C-70/88, parlamentti v. neuvosto, tuomio 4.10.1991 (Kok. 1991, s. I-4529, Kok. Ep. XI, s. I-423, 14 kohta).

vissa asioissa — ratkaisemiseksi on välttämättä tarkasteltava toisaalta säteilyn aiheuttamilta vaaroilta suojelemisen ja ydinturvallisuuden kehitystä yleisesti ja toisaalta Euratomin perustamissopimuksessa olevan käsitteen ”terveyden suojeleminen” merkitystä ja soveltamisalaa.

a) Suojeleminen säteilyn aiheuttamilta vaaroilta sekä ydinturvallisuus

123. Kansainvälinen säteilysuojelutoimikunta (International Commission on Radiological Protection, ICRP) luokittelee ionisoivan säteilyn ihmisille aiheuttamat terveyshaitat kahteen eri tyyppiin.<sup>50</sup>

124. Altistuminen suurille, kynnysarvot ylittävälle säteilyannoksille aiheuttaa väistämättömän haitan (*deterministiset vaikutukset*). Esimerkkeinä deterministisistä vaikutuksista ovat palovammat ja säteilyyndrooma (säteilytauti). Mitä suurempi säteilyannos, sen vakavammat ovat sen aiheuttamat haitat. Suojelun ensisijaisena tavoitteena onkin estää suuret säteilyannokset, joita esiintyy esimerkiksi vakavien säteilyonnettomuuksien yhteydessä.

125. Sekä pienet että suuret säteilyannokset voivat aiheuttaa satunnaisia haittoja (*stokastiset haitat*) kuten leukemiaa ja perinnöllisiä sairauksia. Näiden haittojen todennäköisyys on sitä pienempi mitä pienempi säteilyannos on. Lopullisen haitan vakavuus (sen ilmetessä) on kuitenkin säteilyannoksesta riippumaton. Näiden vaikutusten sattumanvaraisuuteen perustuva luonne tekee mahdottomaksi selvästi erottaa toisistaan ”turvalliset” ja ”vaaralliset” käytännöt. Toimintaperiaatteena tässä on, että säteilyn käytöstä aiheutuva säteilyaltistus on pidettävä ”niin pienenä kuin käytännöllisin toimenpitein on mahdollista” (ALARA-periaate).

126. Perinteisesti on useita tapoja lähestyä ionisoivan säteilyn aiheuttamia vaaroja.

127. Toisaalta säteilysuojelun tieteenhaara keskittyy ensisijaisesti ihmisten terveyden suojelemiseen altistumiselta ionisoivalle säteilylle taikka radioaktiivisille aineille. Tieteenhaaran edustajat ovat pääasiassa kansanterveysalan asiantuntijoita ja ala keskittyy henkilöihin ja niihin säteilyannoksiin, joille henkilöt voidaan altistaa. Säteilysuojelu sai alkunsa lääketieteen radiologian alahaarana, koska ensimmäisten röntgenlaitteiden tuottamat säteilyannokset olivat niin suuria, että sen parissa työskennellyt terveydenhoitohenkilöstö sai nopeasti deterministisiä vaikutuksia säteilystä. Myöhemmin tieteenhaara laajeni terveyden suojelemiseen kaikista lähteistä

50 — Ks. Lindell, B., Dunster, H., Valentin, J. ”International Commission on Radiological Protection: History, Policies, Procedures”, ICRP:n Internet-sivut osoitteessa: <http://www.icrp.org>.

olevien (esim. eri lähteet ydinvoima-alalla, terveydenhoitolaitoksissa taikka tutkimuslaitoksissa) ionisoivan säteilyn aiheuttamilta vaaroilta. 1950-luvulla säteilyasiantuntijat vielä olettivat, ettei tiettyjen annosrajojen alittavalla säteilylle altistumisella olisi ollenkaan terveydellisiä haittavaikutuksia. Säteilyn stokastisten vaikutusten pitkäaikaisiin tutkimuksiin tukeutuen ICRP antoi vuodesta 1977 lähtien suosituksen annosrajojen yhdistämisestä ALARA-periaatteeseen.

128. Toisaalta tieteenhaara, jonka alana on ”turvallisuus” (ydinlaitokset, ydinaineiden kuljetukset ym.), keskittyy pääasiassa säteilylähteiden teknilliseen turvallisuuteen ja erityisesti onnettomuuksien torjumisen keinoihin ja onnettomuuksien sattuessa niiden vaikutusten lieventämiseen. Lähteitä on monenlaisia, joten eri nimityksinä voivat olla ydinlaitosten turvallisuus, ydinjätteen turvallisuus tai kuljetusten turvallisuus. Fyysikot ja insinöörit muodostavat ”turvallisuus-yhteisön” enemmistön. ”Turvallisuus” on lähde-keskeistä ja pyrkii kunkin lähteen täydellisen teknillisen kontrollin ylläpitämiseen.

129. Säteily suojeleminen ja lähteiden turvallisuus ovat selvästi läheisessä yhteydessä: toisaalta, jotta säteily suojeleminen olisi käytännössä merkitystä, sen on ainakin pyrittävä tunnistamaan kyseisen säteilyn aiheuttava lähde; toisaalta tiettyä lähdettä koskevien

turvajärjestelmien on taattava, että säteilyannokset jäävät kaikissa käyttövaiheissa säädettyjä arvoja pienemmiksi ja ovat niin pieniä kuin käytännöllisin toimenpitein on mahdollista. Lisäksi on näyttöä siitä, että näiden kahden tieteenalan välinen raja on käymässä yhä hämärämmäksi.

130. Näin ollen nykyisin sovellettavassa ICRP:n säteily suojeleminen koskevassa muodollisessa järjestelmässä,<sup>51</sup> joka toimi vaihtuvana yhteisön suojeleminen koskevien perusnormien viimeksi tehdyille muutokselle, säädetään altistusta lisäävien ”toimintojen optimoinnista” sekä ”toimenpiteistä”, joilla vähennetään altistumista olemassa olevista lähteistä. Se sisältää myös ”kohdekohtaisia pakotteita koskien annoksia”, ”mahdollista altistumista” ja ”onnettomuuksien ehkäisyä” koskevia periaatteita. Kaikille näille periaatteille on yhteistä se, että ne koskevat haitallisten säteilylähteiden ohjausta paljon laajemmin kuin pelkät annosrajat.

131. Kansainvälisen atomienergiajärjestön sisällä vallitsee samankaltainen pyrkimys ”ydinturvallisuuden” kokonaisvaltaisen ratkaisumallin omaksumiseksi, jossa tekniset turvallisuusnäkökohdat ja säteily suojeleminen koskevat näkökohdat yhdistyvät.<sup>52</sup> Esimerkiksi nykyisten IAEA:n toimintaperiaatteiden mukaan ”ydinturvallisuutta koskevaa yleistä tavoitetta” ”suojata

51 — Ks. ICRP:n julkaisu N:o 60.

52 — Ks. tässä esitetyn osalta IAEA:n internet-osoite [www.iaea.org](http://www.iaea.org).



yksilöä, yhteiskuntaa ja ympäristöä vaaroilta, perustamalla ja ylläpitämällä ydinlaitoksissa tehokkaita suojauksia säteilyvaaroja vastaan” ”täydennetään” ”säteily-suoja-tavoitteilla” ja ”teknisellä turvavoitotteella”.

IAEA:n turvallisuusvaatimuksia koskevan ohjelman (”Turvallisuuden peruseriaatteen”) kolme keskeistä julkaisua, jotka käsittelivät aiemmin erikseen ”Ydinlaitosten turvallisuutta”, ”Säteilysuojelua ja säteilylähteiden turvallisuutta” sekä ”Periaatteita ydinjätteen käsittelyssä” on nyt yhdistetty yhteen ainoaan julkaisuun, jonka otsikkona on ”Ydinturvallisuutta, säteilyä, ydinjätettä ja kuljetusten turvallisuutta koskevat tavoitteet ja periaatteen”. Organisatorisin sanakäännein ilmaistuna ydinturvallisuusosasto koordinoi nyt sekä ydinlaitosten turvallisuusosastoa että säteily- ja ydinjäteturvallisuusosastoa.

132. Edellä esitetyn perusteella ”ydinturvallisuuden” ja ”säteilysuojelun” tieteenhaarat olivat 1950-luvulla vielä pääosin erillisiä. Edellinen keskittyi yksinomaan ydinlaitosten tekniseen turvallisuuteen ja jälkimmäinen keskittyi työntekijöiden ja väestön suurinta sallittua altistusta ja enimmäisarvoja koskeviin kysymyksiin. Sitä vastoin nykypäivänä ydinturvallisuuden ja säteilysuojelun tieteenalojen välillä on merkittävää päällekkäisyyttä. Ydinturvallisuus käsittää teknisen osatekijän lisäksi

myös säteilysuojelullisen osatekijän ja säteilysuojelu pyrkii rajoittamaan altistusta noudattamalla ALARA-periaatetta säteilylähteiden, kuten ydinlaitosten, lisääntyneen valvonnan kautta.

b) ”Terveysten suojelu” Euratomin perustamissopimuksessa

133. Euratomin perustamissopimuksen laatijoiden päämääränä oli toteuttaa ydinteollisuuden nopeaa rakentamista ja kasvua varten tarvittavat edellytykset (Euratomin perustamissopimuksen 1 artikla). He olivat myöskin tietoisia siitä, että väestöä ja työntekijöitä oli suojeltava ionisoivan säteilyn aiheuttamilta vaaroilta.

134. Näihin päämääriin liittyen Spaakin raportti<sup>53</sup> sisälsi seuraavat päämäärät:

— yhteiset säännöt koskien ydinlaitosten sääntelyn vähimmäistasoa sekä ydinainesten varastointia, kuljetusta ja käsittelyä koskevia ehtoja

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

- yhteisön toimielinten suorittama ydinlaitosten turvallisuusvalvonta
- velvollisuus antaa yhteisölle tiedoksi suunnitelmat laitoksista sekä yhteisön oikeudesta turvallisuussyistä estää laitoksen rakentaminen sillä seurauksella, ettei laitokselle toimitettaisi ydinmateriaalia
- jäsenvaltioiden viranomaisten yhteisön valvonnassa suorittama ydinlaitosten jatkuva valvonta.

suurimpina sallittuina annoksina, suurimpina sallittuina säteilyaltistus- ja kontaminaatioasteina sekä työntekijöiden terveydentilan tarkkailua koskevinä pääperiaatteina (Euratomin perustamissopimuksen 30—32 artikla)

— vaatimukset tiedottamisesta ja lausunnoista koskien erityisen vaarallisia kokeita ja radioaktiivisen jätteen hävittämistä koskevia suunnitelmia (Euratomin perustamissopimuksen 34 ja 37 artikla)

— ei ydinlaitosten suoraa valvontaa vaan oikeus tarkastaa niitä valvovia laitoksia (Euratomin perustamissopimuksen 35 artikla)

135. Perustamissopimuksen laatijat antoivat kuitenkin yhteisölle rajoitetumman toimivallan:<sup>54</sup>

— perusnormien vahvistaminen ihmisten terveyden suojelemiseksi määriteltynä

— suositusten antaminen (Euratomin perustamissopimuksen 33 artikla ja 38 artiklan 1 kohta) sekä velvoittavien direktiivien antaminen kiireellisissä tapauksissa (Euratomin perustamissopimuksen 38 artiklan 2 kohta).

54 — Ks. Euratomin perustamissopimuksen 30—39 artiklan osalta Blumann C., "Euratom", *Répertoire de Droit Communautaire*, Editions Dalloz, Paris, 1992, 100 kohta ja sitä seuraavat kohdat; Lenaerts, K., "Border Installations", teoksessa Cameron, P., Hancher, L., Kühn, W., (toim.) *Nuclear Energy Law after Chernobyl*, Graham & Trotman and International Bar Association, London, 1988, s. 49; Schröder, M., "Binnenmarktrelevante Schwerpunkte der Gemeinschaftspolitik zur nuklearen Sicherheit", teoksessa Pelzer, N., (toim.), *Kernenergierecht zwischen Ausstiegsforderung und europäischem Binnenmarkt*, Nomos Baden-Baden, 1991, s. 133; Grunwald, J., "Tchernobyl et les Communautés Européennes: Aspects Juridiques", *Revue du Marché Commun* 1987, s. 396 (kirjoittajan yhteenveto viimeaikaisesta kehityksestä *EuZW* 1990, s. 209 ja *ZEuS* 1998, s. 275).

136. Näin ollen perustamissopimuksen laatijat eivät halunneet antaa yhteisölle laajaa toimivaltaa "ydinturvallisuuden" alalla (siten kuin se ymmärrettiin vuonna 1957) ja heidän tarkoituksenaan oli, että

yhteisö toimisi pääasiassa ”säteilysuojelun” alalla (myös siten kuin se ymmärrettiin vuonna 1957).

137. Mitkä ovat tuon historiallisen valinnan seuraukset nykypäivänä?

138. Toisaalta katson, että perustamissopimuksen laatijoiden periaatepäätöstä on kunnioitettava huolimatta ydinturvallisuuden ja säteilysuojelun tieteenalojen edellä esitetystä myöhemmästä kehityksestä. On selvää, että jäsenvaltiot halusivat säilyttää itsellään alueillaan sijaitsevien laitosten teknisen valvonnan. Jäsenvaltioilla on mielestäni voimassa olevan yhteisön lainsäädännön nojalla yksinomainen (tai faktisesti yksinomainen) ydinturvallisuuden teknisiä näkökohtia koskeva toimivalta, siten kuin se ymmärretään tänään. Tässä suhteessa on merkittävää, ettei yhteisö ole milloinkaan säätänyt ydinturvallisuuden teknisiä näkökohtia koskevaa lainsäädäntöä ja että yhteisön pääasiallisina välineinä tällä alalla ovat kaksi neuvoston päätöstä, jotka eivät ole sitovia.<sup>55</sup> On kuitenkin muistettava, että yhteisöllä on ulkosuhteissaan, varsinkin Keski- ja Itä-Euroopan maihin ja uusien itsenäisten maiden valtioihin nähden, useita ydintur-

vallisuuden tekniseen alaan liittyviä hankkeita, jotka asian sitä edellyttäessä perustuvat Euratomin perustamissopimuksen 203 artiklaan.<sup>56</sup>

139. Toisaalta katson, että yhteisöllä on yhdessä jäsenvaltioiden kanssa ydinturvallisuuden säteilyturvallisuusnäkökohtaan liittyvä tietty — joskin rajoitettu — toimivalta. Tämä johtopäätös seuraa mielestäni Euratomin perustamissopimuksen 30—39 artiklan seuraavat seikat huomioon ottavasta tulkinnasta:

— kyseisten määräysten tarkoitus

— Euratomin perustamissopimuksen 32 artiklan mukainen mahdollisuus ”tarkistaa” tai ”täydentää” perusnormeja

— kyseisten artiklojen tieteellisen ja kansainvälis-oikeudellisen taustan kehittyminen ajan saatossa

56 — Ks. esim. ydinalan monivuotinen toimintaohjelma (1998—2002), joka koskee radioaktiivisten materiaalien kuljetusten turvallisuutta, sekä ydinmateriaalivalvontaa ja teollisuusyhteistyötä TACIS-ohjelmaan tällä hetkellä osallistuvien maiden ydinlaitosten tiettyjen turvallisuusnäkökohtien edistämiseksi 14 päivänä joulukuuta 1998 tehty neuvoston päätös 1999/25/Euratom, EYVL 1999, L 7, s. 31; ks. myös saman asiayhteyden osalta Euroopan parlamentin 11.3.1999 tekemä päätös, EYVL 1999, C 175, s. 288, sekä 31.8.2001 tehty ehdotus neuvoston päätökseksi, jolla hyväksytään komission allekirjoittama Euratom yhteisön ja Venäjän välinen ydinturvallisuutta koskeva yhteistyösopimus, KOM(2001) 474.

55 — Ks. EYVL 1975, C 185, s. 1 ja EYVL 1992, C 172, s. 2; ks. myös komission kertomus ko. neuvoston päätösten voimaantulon: ”Towards a System of Safety Criteria and Requirements Recognised throughout the Community and a Genuine Safety Culture throughout Europe”, KOM(93) 649.

- artiklojen soveltaminen käytännössä ja lisäksi, että se voi muuttaa terveyden suojelua ja turvallisuutta koskevaa politiikkaansa, myös laajentaa sen ulottuvuutta.
- yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö.

140. Ensinnäkin Euratomin perustamissopimuksen määräysten tarkoituksen osalta kyseisen sopimuksen johdanto-osassa todetaan melko väljästi, että jäsenvaltiot pyrkivät saamaan aikaan sellaiset ”turvallisuusolosuhteet”, että väestön elämää ja terveyttä vaarantavat tekijät ”poistuvat”. Euratomin perustamissopimuksen 2 artiklan b alakohdan mukaan yhteisön on sen lisäksi, että se ”laatii yhtenäiset turvallisuusmääräykset”, myös ”huolehdittava niiden noudattamisesta”. Huomattakoon, että Euratomin perustamissopimuksessa viitataan toistuvasti ”turvallisuuteen” ja turvallisuutta käsittelevissä määräyksissä annetaan keskeinen merkitys määräysten tehokkaalle täytäntöönpanolle, soveltamiselle ja pakkotäytäntöönpanolle. Väestön terveyden suojeleminen on näin ollen aina ollut eräs Euratomin perustamissopimuksen tärkeä tehtävä siitä huolimatta, etteivät ydinlaitoksiin liittyvät vaarat olleet sen neuvotteleville osapuolille ja yleisölle niin ilmeisiä kuin ne ovat tänään.<sup>57</sup>

141. Toiseksi, Euratomin perustamissopimuksen 32 artiklan mukaan perusnormeja ei voida ainoastaan ”tarkistaa” vaan niitä voidaan myös ”täydentää”. Euratomin perustamissopimuksen laatijoiden tarkoituksena oli varmistaa, että yhteisö voi sen

142. Perusnormeja on tarkistettu lukuisia kertoja Euratomin perustamissopimuksen 31 ja 32 artiklan nojalla<sup>58</sup> säteilyuojelua koskevan tieteellisen tietämyksen kehityksen johdosta.<sup>59</sup> Ydinturvallisuuden säteilyuojelulliset aspektit ovat voimassa olevien perusnormien eräänä keskeisenä sisällönä, ja ne sisältävät:

- perusnormien noudattamisen varmistamiseksi tietyt toiminnot kuten ydinpolttoaineen kiertojärjestelmään kuuluvien laitosten (esim. ydinlaitosten) toiminta on saatettava ilmoitus- ja ennakkolupajärjestelmän alaisiksi (perusnormidirektiivin johdanto-osan yhdeksäs perustelukappale ja 3—5 artikla)
- altistuksen oikeutus: kaikki toiminnot (esim. ydinlaitoksen käyttö), jotka aiheuttavat altistusta ionisoivalle säteilylle, perustellaan niiden tuomilla eduilla suhteessa niiden mahdollisesti aiheuttamiin terveyshaittoihin ennen kuin ne otetaan käyttöön tai hyväksy-

58 — Ks. edellä 43 kohta.

59 — Ks. esim. edellä alaviitteessä 10 mainitun neuvoston direktiivin 76/579/Euratom johdanto-osan kolmas perustelukappale.

57 — Ks. edellä alaviitteessä 45 mainittu ratkaisu 1/78, 20 kohta.

tään ensimmäistä kertaa (perusnormidirektiivin johdanto-osan kymmenes perustelukappale sekä 6 artiklan 1 ja 2 kohta)

— suojelun optimointi: kaikki altistukset pidetään niin pieninä kuin käytännön toimenpitein on mahdollista ottaen huomioon taloudelliset ja yhteiskunnalliset tekijät (perusnormidirektiivin johdanto-osan kymmenes perustelukappale ja 6 artiklan 3 kohdan a alakohta)

— annosten rajoittaminen: kaikista eri toiminnoista aiheutuvien annosten summa ei saa olla suurempi kuin tietyt annosrajat (perusnormidirektiivin johdanto-osan kymmenes perustelukappale ja 6 artiklan 3 kohdan b alakohta)

— annosrajoitusten käyttäminen säteily-suojelun optimoimiseksi, eli määrittelystä lähteestä henkilölle mahdollisesti aiheutuvien annosten rajoittaminen suunnitteluvaiheessa (perusnormidirektiivin 7 artikla ja 1 artiklan määrittelmä)

— sellaiset käytännön toimenpiteet väestön suojelemiseksi tavanomaisissa olosuhteissa, jotka edellyttävät, että jäsenvaltiot perustavat sellaisen tarkastusjärjestelmän, jolla voidaan valvoa väestön säteily-suojelua ja varmis-

taa perusnormien noudattaminen (perusnormidirektiivin johdanto-osan 13. perustelukappale ja 43—46 artikla)

— potentiaalisen säteilyaltistuksen ja säteilyhäätälanteisiin valmistautumisen käsitteet (perusnormidirektiivin johdanto-osan 14. perustelukappale ja 48—53 artikla).

143. Lisäksi neuvosto täydensi perusnormeja usealla joko yksistään Euratomin perustamissopimuksen 31 artiklaan perustuvalla taikka Euratomin perustamissopimuksen 31 ja 32 artiklaan perustuvalla järjestelyllä Tsernobylin ydinvoimalassa 26.4.1986 tapahtuneen onnettomuuden jälkeen. Nämä järjestelyt koskevat muun muassa:

— nopeaa tietojenvaihtoa säteilyhäätälanteen yhteydessä<sup>60</sup>

— säteilyvaaratilanteissa tarvittavia suojelutoimenpiteitä ja noudatettavia ohjeita koskevien tietojen antamisesta väestölle<sup>61</sup>

60 — Yhteisön järjestelyistä nopeaksi tietojenvaihdoiksi säteilyhäätälanteen yhteydessä 14 päivänä joulukuuta 1987 tehty neuvoston päätös 87/600/Euratom, EYVL L 371, s. 76.

61 — Säteilyvaaratilanteissa tarvittavia suojelutoimenpiteitä ja noudatettavia ohjeita koskevien tietojen antamisesta väestölle 27 päivänä marraskuuta 1989 annettu neuvoston direktiivi 89/618/Euratom, EYVL L 357, s. 31.

- elintarvikkeiden ja rehujen radioaktiivisen saastumisen sallittuja enimmäistasoja ydinonnettomuuden jälkeen<sup>62</sup>
- ulkopuolisten työntekijöiden suojelua työskentelyn aikaisen ionisoivan säteilyn vaaroilta valvonta-alueella<sup>63</sup>
- Euroopan yhteisön jäsenvaltioiden välillä sekä yhteisöön ja yhteisöstä pois tapahtuvien radioaktiivisen jätteen siirtojen valvontaa ja tarkkailua,<sup>64</sup> ja
- radioaktiivisten aineiden siirtoja jäsenvaltioiden välillä.<sup>65</sup>

144. Kolmanneksi, tieteellisen ja kansainvälisen taustan kehityksestä seuraa mielestäni, että määriteltäessä Euratomin perustamissopimuksen 30—32 artiklan nykyistä ulottuvuutta ei voida nojautua Euratomin perustamissopimuksen 30 artiklan 2 kohdassa olevaan ”perusnormien” määrittelyyn. Kuten olen jo aiemmin toden-

nut, säteilysuojelun asiantuntijat olleet vielä Euratomin perustamissopimusta laadittaessa, ettei tiettyjen annosrajojen alittavalla säteilyllä altistamisella olisi ollenkaan terveydellisiä haittavaikutuksia.<sup>66</sup> Näin ollen on ymmärrettävää, että perustamissopimuksen laatijat määrittivät perusnormit Euratomin perustamissopimuksen 30 artiklan 2 kohdassa tarkoittamaan ”suurimpia sallittuja annoksia” tai ”suurimpia sallittuja säteilyaltistusasteita”.

145. Nykyään on kuitenkin selvää, että ionisoivan säteilyn stokastisia haittoja voidaan rajoittaa vain altistuksen optimoinnilla ja pitämällä annokset niin alhaisina kuin mahdollista. Tästä syystä ICRP keskittyy pääasiassa ”altistuksen optimointiin”. Silloin, kun Euratomin perustamissopimukseen sisältyvän määräyksen sanamuoto välttämättä heijastaa tiettyä ajankohtana vallinnutta tieteellistä tietämystä ja tämä tietämys kehittyy, olisi mielestäni väärin antaa liian suuri merkitys sanamuodolle. Tarkistaessaan ja täydentäessään vuosien varrella perusnormeja neuvosto ja komissio olivat näin ollen täysin oikeutettuja seuraamaan ja ottamaan huomioon säteilysuojelua koskevan tieteellisen tietämyksen kehityksen.

62 — Elintarvikkeiden ja rehujen radioaktiivisen saastumisen sallituista enimmäistasoista ydinonnettomuuden tai muun säteilytilan jälkeen 22 päivänä joulukuuta 1987 annettu neuvoston asetus (Euratom) N:o 3954/87, EYVL L 371, s. 11.

63 — Ulkopuolisten työntekijöiden suojelusta työskentelyn aikaisen ionisoivan säteilyn vaaroilta valvonta-alueella 4 päivänä joulukuuta 1990 annettu neuvoston direktiivi 90/641/Euratom, EYVL L 349, s. 21.

64 — Euroopan yhteisön jäsenvaltioiden välillä sekä yhteisöön ja yhteisöstä pois tapahtuvien radioaktiivisen jätteen siirtojen valvonnasta ja tarkkailusta 3 päivänä helmikuuta 1992 annettu neuvoston direktiivi 92/3/Euratom, EYVL L 35, s. 24.

65 — Radioaktiivisten aineiden siirroista jäsenvaltioiden välillä 8 päivänä kesäkuuta 1993 annettu neuvoston asetus (Euratom) N:o 1493/93, EYVL L 148, s. 1.

146. Neljänneksi, jäsenvaltioiden (pääasiassa neuvoston *kautta* toteuttama) ja

66 — Edellä alaviitteessä 53 mainitun Spaakin raportin mukaan Euratomin perustamissopimuksen neuvottelevat osapuolet antoivat keskeisen merkityksen ihmiskehon sietämiä suurimpia säteilyannoksia käsittelevälle ICRP:n kertomukselle.

yhteisön toimielinten (pääasiassa komission ja neuvoston) edellä luetellun lain-säädännön ja erityisesti perusnormien heijastama yhtäpitävä ja johdonmukainen käytäntö osoittaa yksimielisyyttä siitä, että yhteisöllä on toimivalta ydinturvallisuuden säteilysuojelua koskevalla alalla.

147. EY:n perustamissopimuksen osalta on totta, että yhteisöjen tuomioistuin on todennut, ettei sen määräyksistä voida poiketa pelkän käytännön nojalla.<sup>67</sup> Nyt käsillä olevassa asiassa kyse on kuitenkin *Euratom*in perustamissopimuksen tulkinnasta ja mielestäni on perusteltua, että yhteisöjen tuomioistuin tulkitsee Euratomin perustamissopimuksen 30—39 artiklaa myöhemmän käytännön ja erityisesti perusnormidirektiivin valossa.

148. Kansainvälisiä yleissopimuksia<sup>68</sup> ja kansallista valtiosääntöä tulkitaan yleisen käytännön mukaan myöhemmän käytännön valossa. Tulkinta myöhemmän käytännön valossa on erityisen oikeutettua ja tarkoituksenmukaista silloin, kun määräykset on laadittu kauan sitten, eikä niitä ole muutettu ja niiden tulkinnasta, sovel-

tamisesta tai muuttamisesta vallitsee toimivaltaisten toimijoiden keskuudessa yleinen ja johdonmukainen käytäntö.

149. Muistutettakoon mieliin, että Euratomin perustamissopimus laadittiin yli 40 vuotta sitten, jolloin tieto ydinvoimasta ja siihen liittyneet taloudelliset odotukset olivat hyvin erilaiset kuin mitä ne ovat tänään. On myös muistettava, että Euratomin perustamissopimuksen aineellisia määräyksiä ei muuttaneista poliittisista, taloudellisista ja tieteellisistä yhteyksistä huolimatta ole muutettu. Terveiden suoje-lua koskevan luvun lisäksi myös Euratomin perustamissopimuksen useita muita osia kuten ”hankintaa” (52—76 artikla) tai ”ydinmateriaalivalvontaa” (77—85 artikla) koskevia lukuja ei voida tulkita tai ymmärtää asianmukaisesti analysoimatta niiden soveltamista käytäntöön.<sup>69</sup>

150. Lopuksi, yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö vahvistaa myös sitä väitettä, että Euratomin perustamissopimuksen 30 artiklaa ja sitä seuraavia artikloja tulee tulkita laajasti. Asiassa Saarland ym. vastaan teollisuusministeri ym., joka koski Cattenomissa Ranskassa sijaitsevaa ydinaltosta, yhteisöjen tuomioistuin totesi, että kyseiset määräykset muodostavat ”yhdenmukaisen kokonaisuuden, jossa komissiolle annetaan melko laaja toimivalta suojella väestöä ja ympäristöä radioaktiivisen saastumisen vaaroilta.”<sup>70</sup> Asiassa parlamentti

67 — Ks. asia C-327/91, Ranska v. komissio, tuomio 9.8.1994 (Kok. 1994, s. I-3641, Kok. Ep. XVI, s. I-47, 36 kohta; ks. tuon päätelyn kritiikin osalta Kuijper, P.J., ”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 — Ks. valtiosopimus-oikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 31 artiklan 3 kohdan b alakohta; ks. myös Sinclair, I., *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, toinen painos, Manchester University Press, Manchester, 1984, s. 135.

69 — Ks. myöhemmän käytännön vaikutuksesta em. kahden luvun osalta, Manig, W., *Die Änderung der Versorgungs- und Sicherheitsvorschriften des Euratom-Vertrages durch die nachfolgende Praxis*, Nomos, Baden-Baden, 1993.

70 — Ks. edellä alaviiteessä 18 mainittu asia 187/87, tuomion 11 kohta.

vastaan neuvosto, joka koski elintarvikkeiden ja rehujen radioaktiivisen saastumisen sallituista enimmäistasoista ydinonnettomuuden tai muun säteilyhäättilän jälkeen annettua neuvoston asetusta N:o 3954/87,<sup>71</sup> tuomioistuin kieltäytyi hyväksymästä parlamentin esittämää suppeaa tulkintaa ja katsoi, että Euratomin perustamissopimuksen 30 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa pyritään ”varmistamaan väestön terveyden yhtäläinen ja tehokas turvaaminen” ionisoivan säteilyn aiheuttamilta vaaroilta ”säteilyn lähteestä ja säteilylle altistuneista ihmisryhmistä riippumatta”.<sup>72</sup>

151. Yhteisön toimivalta yleissopimuksen riidanalaisten artiklojen osalta on arvioitava näiden yleisten näkökohtien valossa.

## 6. Yhteisön toimivallan laajuus yleissopimuksen kattamilla aloilla

152. Euratomin perustamissopimuksen 101 artiklan 1 kohdan mukaan yhteisö voi ”toimivaltansa rajoissa” tehdä kansainvälisiä sopimuksia. Euratomin ulkoisella toimivallalla on näin ollen sama ulottuvuus

kuin sen sisäisellä toimivallalla, eli toisin sanoen yhteisöllä on valtuudet tehdä kansainvälisiä sopimuksia kaikissa niissä asioissa, joissa se voi toimia sisäisesti.<sup>73</sup>

153. Yleissopimuksen 30 artiklan 4 kohdan iii alakohdan mukaan yhteisön on ilmoitettava, mikä on yhteisön toimivalta siihen sovellettavien artiklojen soveltamisalaan kuuluvissa asioissa. Tämä tarkoittaa sitä, että yhteisön on ilmoitettava kaikki ne yleissopimuksen määräykset, joiden soveltamisaloilla se on toimivaltainen käyttämään kyseisten määräysten mukaisia oikeuksia tai täytäntöönpanemaan velvoitteita.<sup>74</sup> Kyseisen velvoitteen pääasiallisena tarkoituksena on ilmoittaa toisille sopijapuolille yleissopimuksen yhteisöä velvoittavat määräykset. Tähän liittyen yleissopimuksen 4 artiklasta seuraa, että yhteisön on lainsäädännöllisten, valvontaan liittyvien ja hallinnollisten toimivaltuuksiensa lisäksi myös huomioitava toimivaltansa toteuttaa ”muita” toimenpiteitä.

154. Asianosaiset ovat samaa mieltä asian asianmukaisesta käsittelyjärjestyksestä, eli siitä, että ensiksi on käsiteltävä yleissopimuksen riidanalaisten määräysten nojalla syntyvät velvoitteet (tai oikeudet) ja tarkasteltava onko yhteisö toimivaltainen saattamaan voimaan nämä velvoitteet (tai käyttämään kyseisiä oikeuksia).

71 — Ks. edellä alaviite 62.

72 — Ks. edellä alaviitteessä 49 mainittu asia 70/88, tuomion 14 kohta.

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

74 — Ks. edellä 98 kohta.



155. Asianosaiset ovat samaa mieltä myös siitä, että yhteisön on sisällytettävä ilmoitukseensa yleissopimuksen määräys riippumatta siitä, onko yhteisön toimivalta määräykseen nähden yksinomainen vai jaettu jäsenvaltioiden kanssa. Näin ollen yleissopimuksen määräys tulee sisällyttää ilmoitukseen vaikka yhteisöllä olisi jaettu täytäntöönpanovalta jäsenvaltioiden kanssa ja vaikka yhteisön toimivalta käsittäisi pelkästään yleissopimuksen 4 artiklassa tarkoitettujen velvoitteiden täytäntöönpanon edellyttämät tietyt "muut" toimenpiteet.

156. Asianosaiset ovat kuitenkin erimielisiä tähän liittyvästä, mutta erillisestä kysymyksestä siitä, onko kolmansille osapuolille ilmoitettava yhteisön toimivallan luonne. Neuvosto väittää, että yleissopimuksen 30 artiklan 4 kohdan iii alakohta edellyttää, että yhteisön on ilmoitettava paitsi ne artikkelit, joiden soveltamisaloilla se on toimivaltainen, myös kunkin artiklan osalta sen, jakaako se toimivallan jäsenvaltioiden kanssa. Komissio väittää, että edellä mainitun ratkaisun 1/78<sup>75</sup> lainauksen perusteella muilla sopijapuolilla on oikeus saada tietää vain se seikka, onko yhteisö ylipäättänsä toimivaltainen.

157. Koska mikään ei kiellä yhteisöä ilmaisemasta sen toimivallan luonnetta toisille sopijapuolille eikä komissio muodollisesti ole riitauttanut nyt käsiteltävän ilmoituksen tätä aspektia, tätä kysymystä ei tarvitse käsitellä. Silloin, kun on epäselvää,

edellytetäänkö yhteisön toimivallan luonnetta (yksinomainen tai jaettu) ilmaisemista, saattaa kuitenkin olla asianmukaista noudattaa yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisussaan 1/78 antamaa suositusta ja katsoa, että asia on luonteeltaan sisäinen asia.

a) Yleissopimuksen 1—3 artikla

158. Yleissopimuksen 1 artiklassa luetaan sopimuksen tavoitteet, 2 artiklassa määritellään käsitteet "ydinlaitos", "valvontaviranomainen" ja "lupa" ja 3 artiklassa määritellään yleissopimuksen soveltamisala.

159. Olen neuvoston kanssa samaa mieltä siitä, että nämä määräykset ovat "neutraaleja", koska ne eivät luo oikeuksia tai velvoitteita. Ne eivät synnytä toimivaltaan liittyviä kysymyksiä eikä toimivallan rajaaminen niiden kohdalla olisi mielekäs-

b) Yleissopimuksen 4 ja 5 artikla

160. Yleissopimuksen 4 artiklassa edellytetään, että kukin sopimuspuoli toteuttaa tarvittavat yleissopimuksesta johtuvat täytäntöönpanotoimet. Yleissopimuksen 5 artiklassa edellytetään, että kukin sopi-

75 — Ks. edellä 111 kohta.

muspuoli antaa ennen kutakin tarkastelukokousta raportin toimenpiteistä, joihin se on ryhtynyt yleissopimuksesta johtuvien velvoitteiden täytäntöönpanemiseksi.

ii) ydinlaitoksia koskevaa lupajärjestelmää

161. Olen neuvoston kanssa samaa mieltä siitä, että 4 ja 5 artiklan sisältämät velvoitteet ovat yleisluonteisia ja niitä sovelletaan tämän luonteensa vuoksi kaikkiin sopimuspuoliin, mukaan lukien 30 artiklan 4 kohdassa tarkoitettut järjestöt. Nämä artiklat eivät näin ollen edellytä toimivallan rajaamista yhteisön ja sen jäsenvaltioiden välillä.

iii) ydinlaitosten valvontaan liittyvää tarkastus- ja arviointijärjestelmää

iv) sovellettavien säännösten ja lupaehtojen täytäntöönpanoa.

c) Yleissopimuksen 7 artikla

162. Yleissopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaan kukin sopimuspuoli huolehtii lainsäädäntöön ja valvontaan liittyvien järjestelyjen luomisesta ja ylläpitämisestä ydinlaitosten turvallisuutta varten.

164. Komissio väittää, että yhteisöllä on toimivalta näissä asioissa Euratomin perustamissopimuksen 2 artiklan b alakohdan ja 30, 31, 32 ja 35 artiklan nojalla ja perusnormidirektiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan, 38 artiklan 1 kohdan, 46 artiklan sekä VI luvun nojalla.

163. Yleissopimuksen 7 artiklan 2 kohdan mukaan lainsäädäntöön ja valvontaan liittyvät järjestelyt edellyttävät

165. Neuvosto väittää, että komission väite sisältää olennaisen virheen. Vaikka Euratomin ja yleissopimuksen yleinen tavoite onkin sama, eli suojeleminen säteilyn aiheuttamilta vaaroilta, niiden keinot tämän tavoitteen saavuttamiseksi ovat hyvin erilaiset. Yleissopimus koskee itse ydinlaitosten turvallisuutta, kun taas yhteisön toimenpiteiden tarkoituksena on määrittää vähimmäisvaatimukset henkilöiden suojelemiseksi ionisoivan säteilyn aiheuttamilta vaaroilta. Näin ollen Eura-

i) sovellettavien kansallisten turvallisuusvaatimusten ja -säännösten vahvistamista

tomin perustamissopimus oikeuttaa yhteisön vain määräämään jäsenvaltioille "tuloksia koskevia velvoitteita" muttei määrittämään sitä, miten nämä tulokset saavutetaan eikä erityisesti sitä, miten ydinlaitokset tulisi suunnitella tai miten niitä tulisi käyttää.

166. Ensinnäkin on mielestäni muistettava, että vaikka ydinlaitokset eivät ole ainoita ionisoivan säteilyn lähteitä, kaikki ydinlaitokset ovat mahdollisia ionisoivan säteilyn lähteitä ja näin ollen välttämättä säteily-suojelun kohteita. Yhteisön lainsäädännössä ei ole säännöstä, jonka nojalla ydinlaitokset voisivat jäädä säteily-suojelun ulkopuolelle. Toiseksi on totta, että sekä Euratomin perustamissopimus että yleissopimus pyrkivät omine sanamuotoineen ottamaan huomioon sen tosiseikan, että kaikkiin ydintoimintoihin liittyy väestölle mahdollinen säteilyvaara. Mutta vaikka näiden säädösten soveltamisalat eivät ole yhteneväiset, niissä on merkittävää päällekkäisyyttä. Nykyisen tieteellisen tietämyksen valossa ei ole mahdollista eikä toivottavaakaan ylläpitää keinotekoisia rajoja säteily-suojelun ja ydinturvallisuuden tieteenalojen välillä. Oikeudelliselta kannalta katsottuna on ilmeistä, että ajanmukaiset säteily-suojelua koskevat järjestelmät, kuten perusnormidirektiivi, ovat yhä lähedeskeisimpiä ja sääntelevät siten välttämättä myös laitosten turvallisuuteen liittyviä аспектеja. Vastaavasti ajanmukaiset turvallisuuteen liittyvät lainsäädännölliset järjestelmät, kuten nyt käsiteltävä yleissopimus, noudattavat kokonaisvaltaista

lähestymistapaa ja sisällyttävät säteily-suojelullisia аспектеja turvallisuuteen (esim. yleissopimuksen 15 artikla).

167. Näin ollen katson, että yhteisöllä on tietty rajoitettu säädösten antamiseen liittyvä toimivalta yleissopimuksen 7 artiklan soveltamisalalla, joka johtuu Euratomin perustamissopimuksen 2 artiklan b alakohdasta ja 30, 31 ja 32 artiklasta siten kuin ne nyt on ymmärrettävä. Tätä säädösten antamiseen liittyvää toimivaltaa käytetään esimerkiksi perusnormidirektiivin 3—5 artiklassa (ilmoitukset ja luvat) ja 43—47 artiklassa (väestön säteily-suojelun toteuttaminen tavanomaisissa olosuhteissa). Se seikka, että jäsenvaltiot säilyttävät itsellään yksinomaisten toimivallan ydinturvallisuuden teknisiä аспектеja koskevissa asioissa, ei estä yhteisöä hyväksymästä lainsäädäntöä, jolla perustetaan turvallisuuteen, lupamenettelyyn, tarkastukseen ja arviointeihin liittyviä vaatimuksia tai pakkokeinomekanismeja.

168. Yksityiskohtaisemmin neuvosto väittää, että

— neuvosto viittasi ilmoituksen 2 kohdassa yleissopimuksen 7 artiklan 1 kohtaan

— koska yleissopimuksen 7 artiklan 2 kohdan i alakohdassa viitataan

- ”kansallisiin” vaatimuksiin ja säännöksiin se koskee vain valtioita eikä sitä voida soveltaa yhteisöön
- koska yhteisön tehtävänä ei Euratomin perustamissopimuksen mukaan ole lupien myöntäminen ydinlaitoksille, yleissopimuksen 7 artiklan 2 kohdan ii—iv alakohtaa ei sovelleta yhteisöön
  - yhteisön toimivalta ei ole johdettavissa perusnormidirektiivin säännöksistä, koska kokonaisuutena katsoen kyseistä direktiiviä sovelletaan vain ”menetteilyihin” muttei ”laitoksiin”
  - joka tapauksessa yhteisön toimivalta ei ollut johdettavissa perusnormidirektiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohdasta, joka on puhtaasti erityissäännös, jonka soveltamista koskevat sitä paitsi direktiivin 4 artiklan 3 kohdassa mainitut merkittävät poikkeukset.
169. Näiden yksityiskohtaisten väitteiden osalta katson, että
- nyt käsiteltävänä olevassa asiassa ei ole kyse ilmoituksen 2 kohdasta
    - yleissopimuksen 30 artiklan 4 kohdan ii alakohdasta seuraa, että alueellisilla järjestöillä on kaikki ne velvoitteet, jotka yleissopimuksen nojalla kuuluvat sopimusvaltioille; neuvoston väite siitä, että 7 artiklan 2 kohdan i alakohta soveltuu vain valtioihin, perustuu näin ollen väärinkäsitykseen
    - 7 artiklan 2 kohdan ii—iv alakohdan osalta se (oletettu) seikka, ettei yhteisö ole toimivaltainen yksittäisten ydinlaitosten lupa-asioissa, ei tarkoita sitä, etteikö sillä olisi lainkaan lain-säädännöllistä toimivaltaa vahvistaa jäsenvaltioiden sovellettavaksi tulevaa lupajärjestelmää
    - yleissopimuksessa tarkoitetut ydinlaitokset eivät jää perusnormidirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle, koska perusnormidirektiiviä sovelletaan kaikkiin toimintoihin, joihin liittyy ionisoivan säteilyn vaara joko keinotekoisesta säteilylähteestä tai luonnon säteilylähteestä, ja näin ollen sitä sovelletaan *muun muassa* radioaktiivisten aineiden tuotantoon, prosessointiin, käsittelyyn, käyttöön, hallussapitoon, varastointiin ja loppusijoitukseen (2 artiklan 1 kohta); lisäksi direktiivissä ”lähteelle” annettu määritelmä on nimenomaisesti laite, radioaktiivinen aine tai *laitos*, joka voi lähettää ionisoivaa säteilyä tai radioaktiivisia aineita (1 artikla)

— perusnormidirektiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan säännös, jonka mukaan ydinpolttoaineen kiertojärjestelmään kuuluvien kaikkien laitosten käyttö ja käytöstä poistaminen edellyttävät ennakkolupaa, on direktiivin keskeinen säännös.

172. Komissio väittää, että yhteisöllä on Euratomin perustamissopimuksen 35, 36 ja 38 artiklan ja perusnormidirektiivin 44, 38 ja 46 artiklan mukaisesti toimivalta näissä asioissa.

173. Neuvosto väittää, että

170. Näin ollen 7 artikla olisi pitänyt sisällyttää ilmoitukseen.

— koska yhteisöllä on toimivalta tarkkailla jatkuvaa yhtäpitävyyttä turvallisuusvaatimusten kanssa, neuvosto viittasi ilmoituksen 2 kohdassa yleissopimuksen 14 artiklan ii kohtaan

d) Yleissopimuksen 14 artikla

171. Yleissopimuksen 14 artiklan mukaan kukin sopimuspuoli toteuttaa aiheelliset toimenpiteet varmistaakseen, että

— koska yhteisöllä ei ennen ydinlaitoksen rakentamista ja käyttöönottoa ole toimivaltaa suorittaa arviointeja minkään Euratomin perustamissopimuksen määräyksen mukaan, neuvosto ei viittanut 14 artiklan i kohtaan

i) ennen kunkin ydinlaitoksen rakentamista ja käyttöönottoa sekä koko laitoksen olemassaolon ajan tehdään kattavia ja järjestelmällisiä turvallisuusarviointeja

— Euratomin perustamissopimuksen 35 artiklan mukaan yhteisöllä on oikeus tarkastaa valvontalaitoksia muttei ydinlaitoksia

ii) todennetaan analyysien, valvonnan, testien ja tarkastusten avulla ydinlaitoksen fyysinen tila ja käyttö.

— Euratomin perustamissopimuksen 30 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen

mukainen yhteisön oikeus tehdä aloitteita ja suorittaa valvontaa eivät koske ydinlaitoksia.

176. Neuvoston yksityiskohtaisten väitteiden osalta katson, että

174. Katson, että yhteisöllä on Euratomin perustamissopimuksen 2 artiklan b alakohdan ja 30—32 artiklan mukaan yleissopimuksen 14 artiklan soveltamisaloilla säännöstelyvalta, joskin rajoitettu, jota se käyttää esimerkiksi perusnormidirektiivin 44, 38 ja 46 artiklassa. Direktiivin 44 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on säteilysuojelun kannalta tutkittava ja hyväksyttävä laitoksia koskevat suunnitelmat ja laitosten aiottu sijainti, 44 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on hyväksyttävä uusien laitosten käyttöönotto edellyttäen, että on varmistettu riittävä suojelu säteilyaltistukselta ja 38 artiklan 1 kohdan sekä 46 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on otettava käyttöön tarkastelujärjestelmiä säteilylle altistuvien työntekijöiden ja väestön terveyden suojelemiseksi.

— nyt käsiteltävänä olevassa asiassa ei ole kyse ilmoituksen 2 kohdasta

— se seikka, että yhteisöllä ei (väitetysti) ole ollenkaan toimivaltaa suorittaa arviointeja ennen yksittäisen ydinlaitoksen rakentamista ja käyttöönottoa, ei tarkoita sitä, että sillä ei ole lainkaan lainsäädännöllistä toimivaltaa velvoittaa jäsenvaltioita perustamaan kyseisiä ennakoarviointijärjestelmiä; sitä paitsi yleissopimuksen 14 artiklan i kohdassa viitataan paitsi ennen ydinlaitoksen rakentamista myös koko laitoksen olemassaolon ajan tehtäviin arviointeihin

175. Euratomin perustamissopimuksen 37 artiklan (sitien kuin yhteisöjen tuomioistuin on tulkinnut sitä asiassa Cattenom antamassaan tuomiossa)<sup>76</sup> ja 38 artiklan mukaan myös yhteisöllä on toimivalta valvoa ydinlaitoksia. Tämä toimivalta on osittain päällekkäinen yleissopimuksen 14 artiklan soveltamisalan kanssa.<sup>77</sup>

— vaikka yhteisöllä Euratomin perustamissopimuksen 35 artiklan 2 kohdan mukaan on oikeus vain valvontalaitosten tarkastamiseen, tämä ei vaikuta yhteisön toimivaltaan toteuttaa valvontaa koskevia toimenpiteitä, joilla säädetään jäsenvaltioiden tekemistä arvioinneista tai todentamisista eikä tämä vaikuta myöskään yhteisön Euratomin perustamissopimuksen 37 ja 38 artiklan mukaiseen valvontaan liittyvään toimivaltaan

<sup>76</sup> — Ks. edellä alaviiteessä 18 mainittu asia 187/87.

<sup>77</sup> — Ks. jäljempänä 201—207 kohta.

— mikään ei viittaa siihen, että ydinlaitokset potentiaalisina ionisoivan säteilyn lähteinä jäisivät sinänsä Euratomin perustamissopimuksen 30 artiklan ja sitä seuraavien artikloiden soveltamisalan ulkopuolelle.

että sen omalle väestölle ja toimivaltaisille viranomaisille ydinlaitoksen läheisyydessä sijaitsevilla valtioissa — sikäli kuin on todennäköistä, että ne joutuisivat alttiiksi mahdollisen säteilyhätätilan vaikutuksille — toimitetaan asianmukaiset tiedot hätätilan edellyttämiä valmius- ja pelastusjärjestelyjä varten.

177. Näin ollen 14 artikla olisi pitänyt sisällyttää ilmoitukseen.

f) Yleissopimuksen 16 artiklan 1 ja 3 kohta

e) Yleissopimuksen 15 artikla ja 16 artiklan 2 kohta

180. Yleissopimuksen 16 artiklan 1 kohdan mukaan kukin sopimuspuoli toteuttaa aiheelliset toimenpiteet varmistaakseen, että ydinlaitoksia varten on laitosaluetta ja sen ympäristöä koskevat valmius- ja pelastussuunnitelmat, joita testataan sekä ennen laitoksen käyttöönottoa että sen jälkeen.

178. Yleissopimuksen 15 artikla ja 16 artiklan 2 kohta sisältyvät ilmoitukseen, eikä niistä näin ollen ole kyse nyt käsiteltävänä olevassa asiassa. On kuitenkin hyödyksi palauttaa mieliin niiden sisältö. Yleissopimuksen 15 artiklan mukaan kukin sopimuspuoli toteuttaa aiheelliset toimenpiteet varmistaakseen, että ydinlaitoksesta johtuva työntekijöiden ja väestön säteilyaltistus pidetään kaikissa käyttötilanteissa niin pienenä kuin kohtuullisin toimenpitein on mahdollista ja että ketään yksilöä ei altisteta säteilyannoksille, jotka ylittävät annetut kansalliset enimmäisarvot.

181. Yleissopimuksen 16 artiklan 3 kohdan mukaan sellaisen sopimuspuolen, jolla ei ole ydinlaitosta alueellaan, mutta joka todennäköisesti altistuisi läheisyydessä olevan ydinlaitoksen säteilyhätätilan vaikutuksille, on toteutettava aiheelliset toimenpiteet sellaisten aluettaan koskevien valmius- ja pelastussuunnitelmien laatimiseksi ja testaamiseksi, jotka kattavat ne toimenpiteet, joihin hätätilan sattuessa on ryhdyttävä.

179. Yleissopimuksen 16 artiklan 2 kohdan mukaan kukin sopimuspuoli toteuttaa aiheelliset toimenpiteet varmistaakseen,

182. Komissio väittää, että yhteisöllä on Euratomin perustamissopimuksen

2 artiklan b alakohdan ja 30—32 artiklan sekä perusnormidirektiivin 50 artiklan mukaisesti toimivalta yleissopimuksen 16 artiklan 1 ja 3 kohdan soveltamisaloilla.

183. Neuvosto esittää, että 16 artiklan 1 kohta koskee laitoksia ja että Euratomin perustamissopimuksessa laitoksia koskeva toimivalta säilyi jäsenvaltioilla. Neuvosto katsoo, että laitoksia koskevien pelastussuunnitelmien kehittäminen kuuluu näin ollen yksinomaan jäsenvaltioiden toimivaltaan. Perusnormidirektiivin 50 artikla on liitännäinen säännös, jolla kehoitetaan jäsenvaltioita vain valmistautumaan säteilytarkkailuun ja tekemään yhteistyötä sen alalla. Neuvosto esittää myös, ettei yleissopimuksen 16 artiklan 3 kohta koske yhteisöä, koska yhteisö on sopimuspuoli, jolla on ydinlaitoksia jäsenvaltioidensa alueilla.

184. Katson, että hätätilavalmius on yksi niistä alueista, joissa laitosten turvallisuutta koskevat ja säteilysuojelun intressit ovat päällekkäisiä. Ydinlaitosten hätätilasuunnitelmissa ei voida olla ottamatta huomioon säteilysuojelullisia Aspekteja. Vastaavasti väestön suojelemiseksi tehtäviä hätätilasuunnitelmia ei voida laatia abstraktisti ottamatta huomioon mahdollisen hätätilan teknisiä ja aineellisia erityispiirteitä. Näin ollen yhteisöllä on Euratomin perustamissopimuksen 2 artiklan b alakohdan ja 30—32 artiklan mukaan toimivalta vahvistaa perusnormit erityypp-

pisten hätätilatoimenpiteiden laatimisen osalta, mikä sisältää toimivallan edellyttää, että jäsenvaltiot laativat hätätilatoimenpiteet ydinlaitoksia varten. Tätä toimivaltaa yhteisö käyttää esimerkiksi perusnormidirektiivin 50 artiklassa, jossa säädetään jäsenvaltioiden laillisesta velvoitteesta huolehtia muun muassa kansallisella tai paikallisella tasolla sekä laitoksissa laadittavista interventiosuunnitelmista.

185. Neuvoston yleissopimuksen 16 artiklan 3 kohtaa koskeva väite on virheellinen, koska se jättää ottamatta huomioon sen seikan, että yhteisö muodostuu sekä sellaisista jäsenvaltioista, joiden alueilla on ydinlaitoksia, että sellaisista jäsenvaltioista, joiden alueilla ei ole ydinlaitoksia. Yhteisön vahvistaessa hätätilavalmiutta koskevia perusnormeja jäsenvaltiot, joiden alueilla laitoksia ei ole, otetaan huomioon. Esimerkiksi perusnormidirektiivin 50 artiklan 1 kohta edellyttää, että jäsenvaltiot ottavat huomioon sen seikan, että hätätilanteiden mahdollisuus on niiden alueen sisä- tai *ulkopuolella*. Yhteisön on näin ollen noudatettava 16 artiklan 3 kohtaa vahvistaessaan toimenpiteitä, jotka koskevat sellaisia jäsenvaltioita, joiden alueilla ei ole ydinlaitoksia.



186. Näin ollen 16 artiklan 1 ja 3 kohta olisi pitänyt sisällyttää ilmoitukseen.

iv) suunnitellun laitoksen läheisyydessä sijaitsevien sopimuspuolten kuulemiseksi, sekä tarvittavien tietojen antamiseksi kyseisille sopimuspuolille pyynnöstä, jotta ne voisivat tehdä oman arvionsa ydinlaitoksen todennäköisistä turvallisuusvaikutuksista omalla alueellaan.

g) Yleissopimuksen 17, 18 ja 19 artikla

187. Yleissopimuksen 17 artiklan mukaan kukin sopimuspuoli toteuttaa aiheelliset toimenpiteet varmistaakseen, että menettelytavat laaditaan ja pannaan täytäntöön

i) kaikkien niiden sijaintipaikkaan liittyvien tekijöiden arvioimiseksi, jotka todennäköisesti vaikuttavat ydinlaitoksen turvallisuuteen koko sen oletettuna olemassaoloaikana

ii) suunnitellun laitoksen todennäköisten yksilöihin, yhteiskuntaan ja ympäristöön kohdistuvien turvallisuusvaikutusten arvioimiseksi

iii) tarpeen mukaan kaikkien asiaankuuluvien tekijöiden uudelleenarvioimiseksi siten, että voidaan taata laitoksen jatkuva hyväksyttävä turvallisuustaso

188. Tähän artiklaan liittyen komissio esittää, että yhteisöllä on Euratomin perustamissopimuksen 2 artiklan b alakohdan, 30—32 artiklan ja 37 artiklan sekä perusnormidirektiivin 44 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdan mukaisesti toimivalta yleissopimuksen 17 artiklan soveltamisalalla. Komissio viittaa myös tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27 päivänä kesäkuuta 1985 annettuun neuvoston direktiiviin 85/337/EY,<sup>78</sup> sellaisena kuin se on muutettuna 3.3.1997 annetulla neuvoston direktiivillä 97/11/EY.<sup>79</sup> Direktiivin mukaan ”ydinvoimalaitokset ja muut ydinreaktorit” ovat hankkeita, joiden ympäristövaikutukset on arvioitava.

189. Yleissopimuksen 18 artiklan mukaan kukin sopimuspuoli toteuttaa aiheelliset toimenpiteet varmistaakseen, että

i) ydinlaitoksen suunnittelussa ja rakentamisessa edellytetään useita luotettavia suojaamisen tasoja ja menetelmiä

<sup>78</sup> — EYVL 1985, L 175, s. 40.

<sup>79</sup> — EYVL 1997, L 73, s. 5.

(syvyysuuntainen turvallisuus) radioaktiivisten aineiden päästöjä vastaan

turvallisuusanalyysiin ja koekäyttö-ohjelmaan

- ii) ydinlaitoksen suunnittelussa ja rakentamisessa käytettävä teknologia on käytännössä koeteltu taikka testeillä tai analyyseillä kelpoistettu
- ii) käyttöä koskevat rajoitukset ja ehdot määritellään turvallisen käytön rajojen osoittamiseksi

- iii) ydinlaitoksen suunnittelu mahdollistaa luotettavan, vakaan ja helposti ohjattavan käytön.
- iii) ydinlaitoksen käyttö, huolto, tarkastus ja testaus tapahtuu hyväksytyjä menettelytapoja noudattaen

190. Yleissopimuksen 18 artiklan osalta komissio esittää, että ydinlaitoksen suunnittelun ja rakentamisen on taattava, että sen käyttö vastaa perusnormidirektiivin vaatimuksia. Näin ollen esimerkiksi perusnormidirektiivin 18 artiklan (valvonta- ja tarkkailualueet), 9 ja 13 artiklan (annosrajat työntekijöille), 43 artiklan (väestön operatiivinen suojelu) ja 6 artiklan 3 kohdan b alakohdan säännösten vaatimukset on täytettävä.

- iv) odotettavissa olevien käyttötapauksien ja mahdollisten onnettomuuksien varalta laaditaan menettelytapaohjeet

191. Yleissopimuksen 19 artiklan mukaan kukin sopimuspuoli toteuttaa aiheelliset toimenpiteet varmistaakseen, että

- v) tarvittava tekninen tuki on käytettävissä kaikilla turvallisuuteen liittyvillä osa-alueilla koko ydinlaitoksen olemassaolon ajan

- i) lupa käynnistää ydinlaitos ensimmäisen kerran perustuu asianmukaiseen

- vi) asianomainen luvanhaltija raportoi viipymättä valvontaviranomaiselle turvallisuuden kannalta merkittävät tapahtumat

vii) laaditaan ohjelmat käyttökokemuksen kokoamiseksi ja analysoimiseksi, toteutetaan saatujen tulosten ja tehtyjen johtopäätösten edellyttämät toimet ja välitetään kokemukset kansainvälisille elimille ja muille ydinlaitostointia harjoittaville organisaatioille sekä valvontaviranomaisille

viii) ydinlaitoksen käytöstä syntyvän radioaktiivisen jätteen määrä pidetään niin vähäisenä kuin on mahdollista.

192. Komissio väittää, että yhteisön toimivallasta yleissopimuksen 19 artiklan soveltamisalalla on osoituksena perusnormidirektiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohta (ennakkolupa, joka koskee kaikkia ydinpolttoaineen kiertojärjestelmään kuuluvien laitosten käyttöä), IV osasto (toimintojen oikeutus, optimointi ja annosten rajoittaminen), 43, 44 ja 47 artikla (väestön säteilysuojelun toteuttaminen tavantomaisissa olosuhteissa) ja 50 artikla (valmistautuminen interventioihin). Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Cattenom esittämän Euratomin perustamissopimuksen 37 artiklaa koskevan tulkinnan mukaan<sup>80</sup> komissio osallistuu lisäksi ydinlaitosten lupamenettelyyn siltä osin kuin ne kuuluvat Euratomin perustamissopimuksen soveltamisalaan.

193. Katson, että yhteisöllä joko ei ole lainkaan toimivaltaa yleissopimuksen 18 ja

19 artiklan soveltamisaloilla tai että toimivallalla on niin vähäinen merkitys, ettei sitä tule ilmoittaa muille sopimuspuolille.

194. Muistutettakoon, että 18 ja 19 artikla ovat osa yleissopimuksen II luvun "Laitosten turvallisuus" otsikoitua d) osastoa. Muistutettakoon myös, että yleissopimuksen yleisenä tavoitteena on korkea "ydin-turvallisuuden" taso ja että tässä tarkoituksessa erotetaan toisistaan "Yleiset turvallisuusnäkökohdat" (II luvun c) osasto) ja "Laitosten turvallisuus" (d) osasto). Näin ollen c) osaston mukaiset velvoitteet ja erityisesti 14, 15 ja 16 artiklan mukaiset velvoitteet ilmaisevat turvallisuuteen liittyvien kysymysten kokonaisvaltaista ja yhtenäistä lähestymistapaa ja ne sisältävät sekä tekniset turvallisuusaspektit että säteilyturvallisuusaspektit. Sitä vastoin 18 artiklan ("Suunnittelu ja rakentaminen") ja 19 artiklan ("Käyttö") velvoitteet koskevat lähes yksinomaan teknisiä turvallisuusaspekteja. Säännösten pääasiallisena tarkoituksena on järjestää ja ylläpitää teknisiä suojia mahdollisten onnettomuuksien varalta (1 artiklan ii alakohta). Tämä c) ja d) osaston välinen suhde ilmenee erityisesti 14 artiklan i kohdan "kattavien ja järjestelmällisten" ennakkoon tehtävien turvallisuusarviointien ja 19 artiklan i kohdan yksityiskohtaisimpiin arviointeihin liittyvien velvoitteiden välillä.

195. Kuten olen jo edellä todennut, voimassa olevan yhteisön lainsäädännön mukaan jäsenvaltioilla on kuitenkin yksin-

80 — Ks. edellä alaviite 18.

omainen toimivalta ydinturvallisuuden teknisellä alalla. Vaikka säteilysuojelu on ymmärrettävä laajasti ja Euratomin perustamissopimuksen 30 artiklan 2 kohdan sanamuoto on jossain määrin vanhentunut, on kuitenkin selvää, ettei Euratomin perustamissopimuksen laatijoiden tarkoituksena ollut yhteisön puuttuminen ydinlaitosten turvallisuuteen *stricto sensu*.

196. Näin ollen neuvosto toimi oikein jättäessään yleissopimuksen 18 ja 19 artiklan mainitsematta ilmoituksessa.

197. Yleissopimuksen 17 artiklaan ("Sijoituspaikka") nähden yleissopimuksen systematiikasta voi saada sen vaikutelman, että kysymykset ydinlaitoksen sijaintipaikasta kuuluvat ydinturvallisuuden tekniseen alaan ja näin ollen myös jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan. On myös selvää, että komission viittaus direktiiviin 85/377/ETY on virheellinen. Tämä direktiivi annettiin nimittäin EY:n perustamissopimuksen nojalla eikä siihen voida vedota analysoitaessa Euroopan atomienergiayhteisön toimivaltaa.

198. Katson kuitenkin, että ydinlaitosten sijoituspaikkaa koskevat kysymykset ovat myös alue, jossa säteilysuojelulliset ja tekniset turvallisuusaspektit ovat olennaisilta osiltaan päällekkäisiä ja joissa kysymyksissä yhteisöllä on näin ollen tietty (rajoit-

tettu) toimivalta. Ydinlaitoksen sijoituspaikan valinnan tulee perustua arvioon sekä teknisistä "turvallisuusaspekteista" (esimerkiksi sijoituspaikan seismologiset, sää- ja vesistötekijät) että "säteilysuojeluaspekteista" (esimerkiksi sijoituspaikan väestötilastolliset tekijät taikka alueella kasvatettavat elintarvikkeet). Näitä säteilysuojelullisia Aspekteja lienee tarkoitettu yleissopimuksen 17 artiklan ii kohdassa, jossa mainitaan "todennäköisten yksilöihin, yhteiskuntaan ja ympäristöön kohdistuvien turvallisuusvaikutusten arvioiminen".

199. Yhteisön toimivallasta tällä alalla on ensin muistutettava, että perusnormidirektiivin 43 ja 44 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on luotava tarvittavat edellytykset soveltaakseen väestön operatiivisen suojelun keskeisiä periaatteita, joihin sisältyvät *muun muassa* se, että

— altistumisen vaaraa aiheuttavien laitosten *aiottu sijainti* on tutkittava ja hyväksyttävä säteilysuojelun kannalta, ja

— uusien laitosten käyttöönotto on hyväksyttävä edellyttäen, että on varmistettu riittävä suojelu säteilyaltistukselta ja laitosten ulkopuolelle

mahdollisesti leviävältä kontaminaatiolta ottaen tarvittaessa huomioon *väestötilastolliset, sää-, geologiset, vesistö- ja ekologiset tekijät.*

200. Näin ollen yhteisöllä on Euratomin perustamissopimuksen 31 ja 32 artiklan mukaan säännöstelyvalta, jota se käyttää perusnormidirektiivin kautta velvoittamalla jäsenvaltioita tutkimaan ja hyväksymään aiottujen laitosten sijainnin säteily-suojelun kannalta sekä uusia laitoksia käyttöön hyväksyessään ottamaan huomioon sijoituspaikan.

201. Toiseksi, Euratomin perustamissopimuksen 37 artiklan mukaan jokaisen jäsenvaltion on toimitettava komissiolle yleiset tiedot missä tahansa muodossa olevan radioaktiivisen jätteen hävittämistä koskevistä suunnitelmista sen arvioimiseksi, aiheuttaako suunnitelman toteuttaminen veden, maaperän tai ilman radioaktiivista saastumista toisen jäsenvaltion alueella.

202. Sekä komissio että jäsenvaltiot tulkitsevat laajasti käsitteitä ”radioaktiivisen jätteen hävittäminen” (ranskaksi ”rejet d’effluents radioactifs”, saksaksi ”Ableitung radioaktive Stoffe”) ja ”yleiset tiedot”.

203. Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 37 artiklan soveltamisesta 6 päivänä joulukuuta 1999 annetun komission suosituksen 1999/829/Euratom<sup>81</sup> mukaan ”radioaktiivisen jätteen hävittämisen” olisi katettava kaikki ydinreaktorien toimintaan, säteilytetyn ydinpolttoaineen jälleenkäsittelyyn tai varastointiin liittyvä kaasumaisten, nestemäisten tai kiinteiden radioaktiivisten aineiden suunniteltu hävittäminen tai onnettomuuden seurauksena tapahtuva pääsy ympäristöön tai leviäminen siellä. Suositus katkaa näin ollen sekä ydinlaitosten tavanomaisissa käyttöolosuhteissa suunnitellut nestemäiset ja kaasumaiset päästöt että onnettomuuksista mahdollisesti johtuvat suunnittelemattomat päästöt.

204. Suosituksen mukaan Euratomin perustamissopimuksen 37 artiklassa tarkoitetuilla ”yleisillä tiedoilla” katsotaan tarkoitettavan ydinreaktorin käytön osalta laitospaikkaa ja suunnitellun laitoksen ympäristöä koskevia tietoja ja erityisesti tietoja laitospaikan ja alueen maantieteellisistä, topografisista, geologisista, seismisistä, hydrologisista ja ilmastollisista ominaispiirteistä, alueen luonnonvaroista ja elintarvikevaroista ja muusta toiminnasta laitospaikan läheisyydessä.

205. Muistutettakoon myös mieliin, että yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa *Cattemom*,<sup>82</sup> jossa oli kyse ydinvoimalaitoksen

81 — EYVL 1999, L 324, s. 23.

82 — Ks. edellä alaviite 18.

lupamenettelystä, että Euratomin perustamissopimuksen 37 artiklaa on tulkittava siten, että ”yleiset tiedot radioaktiivisen jätteen hävittämisestä” koskevasta suunnitelmasta on toimitettava komissiolle ennen kuin asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset antavat luvan jätteen hävittämiseen ja että on välttämätöntä, että asianomainen jäsenvaltio voi tarkastella komission lausuntoa ennen kyseisen luvan antamista.

206. Näin ollen Euratomin perustamissopimuksen 37 artiklaa koskevan vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle ”yleiset tiedot”, jotka koskevat *muun muassa* suunnitellun laitoksen sijoituspaikkaa ja sen ympäristöä sellaisen kansallisen lupamenettelyn puitteissa, joka koskee ydinvoimalaitosten käyttöä,<sup>83</sup> jälleenkäsittelylaitoksia<sup>84</sup> ja varastointitiloja.<sup>85</sup> Näiden lausuntojen perusteella ja neuvoteltuaan Euratomin perustamissopimuksen 31 artiklassa tarkoitetun asiantuntijaryhmän kanssa, komissio on laatinut lukuisia lausuntoja.<sup>86</sup> Lausunnoissaan komissio tarkastelee erityisesti suunniteltujen laitosten sijoituspaikkojen ominaispiirteitä (esim. välimatkaa lähimpään toiseen jäsenvaltioon ja sijaintipaikan luonnollisia ominaispiirteitä). Tämän arvion ensisijaisena kohteena on suunniteltujen laitosten toisen jäsenvaltion väestölle todennäköisesti aiheuttamat terveyden kannalta mer-

kittävät altistumiset taikka toisen jäsenvaltion veden, maaperän taikka ilmatilan radioaktiivinen saastuminen.

207. Euratomin perustamissopimuksen 37 artiklasta seuraa, että komissiolle on toimivalta laatia ydinlaitosten sijaintipaikkojen säteilysuojelua koskevia lausuntoja. Yleissopimuksen 4 artiklassa, jossa lainsäädännöllisten, valvontaan liittyvien ja hallinnollisten toimenpiteiden lisäksi viitataan ”muihin toimenpiteisiin, joita tästä yleissopimuksesta johtuvien velvoitteiden täytäntöönpano edellyttää” on ehkä tarkoitettu tämän kaltaisia suosituksia.

208. Todettakoon ehkä vielä, ettei neuvosto maininnut ydinlaitosten sijoituspaikkaa riidanalaisen 7.12.1998 tehdyn päätöksen johdanto-osassa, jossa se totesi, että vastuu ydinlaitosten ”suunnittelemisesta, rakentamisesta ja käytöstä” on niillä jäsenvaltioilla, joiden alueella kyseiset ydinlaitokset sijaitsevat. Mielestäni sijoituspaikkaa koskevat kysymykset kuuluvat yhteisön toimivaltaan, joten ilmoituksessa olisi tullut mainita yleissopimuksen 17 artikla.

209. Näin ollen neuvosto toimi oikein jättäessään mainitsematta ilmoituksessa yleissopimuksen 18 ja 19 artiklan mutta ilmoituksessa olisi pitänyt mainita yleissopimuksen 17 artikla.

83 — Ks. esim. EYVL 1992, L 344, s. 40 tai EYVL 1997, C 51, s. 5.

84 — Ks. esim. EYVL 1992, L 138, s. 36.

85 — Ks. esim. EYVL 1994, L 297, s. 39.

86 — Ks. viimeaikaisten lausuntojen osalta Grunwald, ZEuS 1998, s. 275.

## VII Ratkaisuehdotus

210. Edellä olevan tarkastelun tulokset voidaan tiivistää seuraavasti. Riidanalainen ilmoitus on laillisuusvalvonnan alainen sisäinen toimenpide, jonka tarkoituksena on velvoittaa komissio antamaan tallettajalle neuvoston määräämä ilmoitus. Sekä ilmoituksen että sen viimeisen kohdan laillisuus voidaan tutkia erikseen. Yleissopimus velvoittaa yhteisön antamaan ilmoituksen, josta ilmenee, mitä yleissopimuksen määräyksiä yhteisöön sovelletaan. Ilmoituksen tulee olla sekä täydellinen että sisällöltään oikea. Euratomin perustamissopimuksen terveyden suojelua koskevien määräysten nykytulkinnan mukaan säteilysuojelun ja ydinlaitosten turvallisuuden aloilla on merkittävää päällekkäisyyttä. Yhteisöllä on näin ollen tietty rajoitettu toimivalta 7 artiklan (Lainsäädäntö- ja valvontajärjestelyt), 14 artiklan (Turvallisuuden arviointi ja todentaminen), 16 artiklan 1 ja 3 kohdan (Hätätilavalmius) ja 17 artiklan (Sijoituspaikka) soveltamisaloilla.

211. Näin ollen 7.12.1998 tehdyn neuvoston päätöksen liitteenä olevan ilmoituksen kolmas kohta on puutteellinen, koska siinä ei mainita, että yhteisöllä on toimivalta ydinturvallisuutta koskevan yleissopimuksen 7 ja 14 artiklan, 16 artiklan 1 ja 3 kohdan sekä 17 artiklan soveltamisaloilla ja päätös on näin ollen näiltä osin kumottava.

212. Koska komissio ei ole pystynyt näyttämään toteen yleissopimuksen 1—5 artiklan ja 18 ja 19 artiklaa koskevia väitteitään, osapuolet vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

213. Edellä olevan perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

- 1) kumoaa Euroopan atomienergiayhteisön liittymisestä ydinturvallisuutta koskevaan yleissopimukseen 7 päivänä joulukuuta 1998 tehtyyn neuvoston päätökseen liitetyn yleissopimuksen 30 artiklan 4 kohdan iii alakohdan määräysten mukaisesti annetun ilmoituksen kolmannen kohdan, koska siinä ei mainita että yhteisöllä on toimivalta yleissopimuksen 7 ja 14 artiklan, 16 artiklan 1 ja 3 kohdan sekä 17 artiklan soveltamisaloilla
  
- 2) velvoittaa osapuolet vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.