



Regeringskansliet, Miljödepartementet

Rapport

Datum: 2022-04-28

Er referens: M2019/01315/Ke

Diarienum: SSM2019-6578

Dokumentnr: SSM2019-6578-18

Process: 2.1

Den första översynskonferensen av konventionen om fysiskt skydd av kärnämne och kärntekniska anläggningar (28 mars - 1 april 2022)

Allmänt om översynskonferensen

Konventionen om fysiskt skydd av kärnämne och kärntekniska anläggningar, i fortsättningen kallad Konventionen, avser den ursprungliga konventionen från 1979 (med 164 fördragsparter) och dess tillägg från 2005 (med 129 fördragsparter) vilken trädde i kraft 2016. Av artikel 16.1 av Konventionen framgår att en översynskonferens ska genomföras senast fem år efter det att tillägget trätt i kraft det vill säga senast 2021. På grund av pandemisituationen sköts konferensen upp och genomfördes den 28 mars till den 1 april 2022. Vidare framgår det av artikel 16.1 att konferensen ska granska implementeringen av Konvention och dess ändamålsenlighet och omfattar de inledande paragrafer, hela den operativa delen inklusive bilagorna. Översynen ska genomföras i ljuset av den nu rådande situationen. Konferensen genomfördes av IAEA:s generaldirektör som konventionens depositarie, i Wien.

Konferensen har förberetts av IAEA som anordnat förberedande arbetsmöten som varit öppna för deltagande av de fördragsanslutna och andra parter. Dessa arbetsmöten har rapporterats och refererats i Miljödepartementets instruktion daterad den 21 mars 2022.

Deltagande i konferensen

Tre grupper av parter deltog i konferensen. Av de 129 parter som anslutit sig till Konventionen deltog 106 i översynskonferensen, vilka utgjorde den första gruppen. En andra grupp utgjordes av 17 parter som ännu inte accepterat tillägget av 2005. Dessa kunde delta i hela konferensen men inte vid beslutsfattande.

En tredje grupp utgjordes av sju parter som inte anslutit sig, varken till den ursprungliga konventionen om fysiskt skydd av kärnämne eller dess tillägg. Dessa parter deltog som observatörer, med möjlighet att göra anföranden i plenum.

Sex mellan-statliga organisationer deltog; the Arab Atomic Energy Agency, the Gulf Cooperation Council, the European Union, the IAEA, the International Police Organization och Förenta Nationerna, med tillgång till hela konferensen.

Icke-statliga organisationer (NGO:s) som tidigare deltagit i IAEAs general konferens eller som meddelat sin önskan att delta som observatörer, kunde också delta efter det att



fördragsparterna godkänt dess deltagande. Dessa kunde delta i vissa delar i av konferensen. NGO:s hade en möjlighet att tala på konferensen, men var inte tillåtna att delta i plenar-diskussionerna eller i de mer tekniskt orienterade punkterna.

Den Svenska delegationen leddes av ambassadör Annika Markovic, Jan Lodding, Anna Franzén och Martin Moks från svenska ambassaden, Robert Petersson från Miljödepartementet samt Catarina Danestig Sjögren, Pär Lindahl och Anita Nilsson från SSM.

Förberedelser inom EU-gruppen i Wien

Ett gemensamt öppningsanförande hade tagits fram av EU-delegationen i Wien och samrått med EU. Följande två frågor påverkade utformningen av EU:s anförande, och även konferensens innehåll:

- Rysslands invasion av Ukraina påverkade på flera sätt förutsättningarna för konferensen. Att en kärnvapenmakt invaderat ett grannland framstod som en oacceptabel och förståelig gärning. Avståndstagandet blev också den första punkten i EU:s öppningsanförande.
- Förslag om en ny översynskonferens. På initiativ av USA anslöt alla EU medlemsländer till förslaget att varje stat lämnar in en begäran till IAEA:s generaldirektör om en ny översynskonferens inom sex år. Förslaget presenterades för samtliga länder som deltog i konferensen. Om en majoritet av parter sänder in en begäran om en ny översynskonferens måste depositarien organisera en sådan konferens.

EU-gruppen möttes vid ett flertal tillfällen under konferensen, i syfte att diskutera konferensens slutdokument, det EU gemensamma dokument som var under framtagande. Vidare informerade EU-delgationen och situationen i Ukraina och Raphael Grossis närstående aktiviteter.

Konferensens genomförande

IAEA:s generaldirektör Rafael Grossi, konferensens depositarie, öppnade konferensen med att välkomna alla till denna viktiga första översynskonferens av Konventionen. Han påminde om den betydelse som Konventionen har för nukleär säkerhet i ett globalt perspektiv, men också om det arbete som återstår. Konventionen är nu en av de internationella överenskommelser som har bland de flesta fördragsparter. Vidare betonade han att situationen i Ukraina understryker betydelsen av att alltid prioritera både ”safety och security” högt på kärnkraftverken. IAEA kommer att göra allt vad de förmår för att stödja kärnkraftsäkerheten i Ukraina.

Inför konferensen delades följande dokument vilka, förhandlats och godkänts av deltagande parter som del i förberedelserna: förslag på arbetsordning för konferensen, förslag på konferensagenda och utkast på slutdokument.

Val av Co-Presidents, agenda och konferensens procedurer

Schweiz ambassadör Benno Laggner och Nigerias ambassadör Suleiman Dauda Umar, valdes enhälligt som konferensens Co-Presidents.

Utkast till agenda och de procedurer som gäller för konferensen godkändes enhälligt. Arbetsordningen för konferensen diskuterades länge under förberedelserna för konferensen. Konferensen ska eftersträva enighet i alla substansfrågor. I sista hand kan ett röstningsförfarande genomföras där substansfrågor ska godkännas av 2/3 majoritet, utom



att konferensens slutdokument ska beslutas i konsensus. I ljuset av situationen i Ukraina innebar detta många förhandlingar innan slutdokumentet kunde antas.

Nationella anföranden

Skriftliga anföranden lämnades in av sammanlagt 83 parter. En struktur hade föreslagits för nationella anföranden med betoning på de åtgärder och erfarenheter som gjorts med anledning av Konventionens tillämpning.

Förutom att betona vikten av Konventionen hänvisade parterna i sina anföranden till de åtgärder man vidtagit för att genomföra och tillämpa konventionen. Betydelsen av IAEA för att stötta tillämpningen av Konventionen i globalt perspektiv framhölls. En majoritet av deltagarna fördömde den ryska invasionen i Ukraina och den krigssituation som uppstått. I ett bandat anförande av Ukraina beskrevs det ryska anfallet på och övertagande av driften i Zaporizhzhia kärnkraftverk och liknande intrång i Tjernobyl som ett hot mot både driftssäkerheten och säkerhetsskyddet. En majoritet av de nationella anförandena betonade allvaret i situationen och fördömde den ryska invasionen och krigshandlingarna. Många länder, inklusive EU, förklarade att det som ägt rum vid kärnkraftverken var ett brott mot Konventionen. Ryssland tillbakavisade anklagelserna som lögner.

Det noterades att Sydafrika och Laos process att ansluta sig till Konventionen var nära fullbordad. Brasilien tog upp Konventionens betydelse för vidare användning av kärnkraftsteknologi och refererade till Konventionen som nödvändig för att fler länder skall kunna införa kärnkraft för sin energiförsörjning. Brasilien bygger för närvarande sin tredje kärnkraftreaktor, vilken är nära färdigställande.

Kazakstan refererade till betydelsen av Konventionen från perspektivet icke-spridning av kärnvapen, och synergier mellan nuclear security och icke-spridning för det internationella lager av kärnkraftbränsle som färdigställts i Kazakstan. Israel och Palestina utbytte åsikter om huruvida Palestina vara att referera till som en Stat. Turkiet och Cypern utbytte repliker om den turkiska invasionen i Cypern 1976 och följer i nutid.

Anföranden av parter som inte anslutit sig helt eller delvis till Konventionen gjordes av Guatemala, Libanon, Iraq, Egypten Venezuela och Bolivia. Det svenska anförandet gavs av ministerrådet Jan Lodding.

Anföranden av internationella organisationer

EU:s anförande, som lästes upp av Frankrike, innehöll ett hårt angrepp på Ryssland för dess invasion i Ukraina. Förutom att fördöma Rysslands invasion betonades vikten av nuclear security och fysiskt skydd. Vidare hänvisades också till det stöd för nuclear security som EU givit under många år för insatser i andra medlemsländer till IAEA.

AAEA, IAEA, Interpol, UNODC och UNCCT underströk i sina anföranden vikten av Konventionen och av de stödjande program och åtgärder som de internationella organisationerna kan ge sina medlemsländer. Åtgärderna kan variera från myndighetsutövning och föreskrifter till regionala program och uppskattning av IAEA.

Anföranden av NGO:s

Följande icke-statliga organisationer höll anföranden på konferensen: Kings Colleague, Argentina Global, Nuclear Threat Initiative (NTI), Vienna Center for Disarmament and Non Proliferation (VCDNP), World Institute for Nuclear Security. Bredare frågor som



säkerhetskultur och dess inverkan på samhället i stort togs upp tillsammans med frågor om effektivitet av den säkerhetsvision som Konventionen förmedlar. NTI la stor vikt vid regelbundna översynskonferenser och VCDNP betonade behovet av lagstiftning och resurser. Argentina Global framhöll att det allmänt i Sydamerika inte finns någon uppfattning om en hotbild avseende parter i Sydamerika. Nya hot, t ex cyber-intrång och artificiell intelligens nämndes som nya inslag i hotbilden. Det pågående kriget i Ukraina togs upp som en möjlig djupgående förändring, terroristhotet som byts ut av ett statshot mot svagare grannland.

Ämnesorienterad diskussion "Topical Sessions"

I avsikt att se över hur Konventionen uppfylls och huruvida den är ändamålsenlig, genomfördes fyra "topical sessions" för att diskutera fyra särskilda sakområden. Deltagande parter uppmuntrades att ge sin syn på frågorna och eventuella förslag till åtgärder.

Programmet under de första två dagarna var tidseffektivt vilket innebar att programpunkten då sakområden skulle diskuteras kom tidigare än väntat. Det innebar också att en del anföranden gjordes utan närvaro av teknisk expertis, eftersom de inriktat sig på att komma en halv dag senare. Detta inverkade negativt på diskussionen av ämnesorienterade frågor.

Fysiskt skydd inklusive transportsäkerhet (Artikel 2A-4 och Annex I och II)

Det svenska bidraget som presenterades av Pär Lindahl från SSM, redogjorde för begreppet tillräcklig i relation till Konventionen. Sverige har utvecklat kärnkraften sedan 1960-talet. Som ett litet land har Sverige behövt använda sina resurser sparsamt, med färre experter som måste arbeta bredare. De nya föreskrifter som SSM givit ut är ett gott exempel på hur olika kravområden, exempelvis installationssäkerhet och fysiskt skydd kan integreras. Samarbete och konstruktiva lösningar har lett fram till ett mer effektivt regelverk. Genom en praktisk tillämpning har fördelar noterats för de olika mål som anges i föreskrifterna.

Presentationerna som gjordes av Argentina, Armenien, Indien, Indonesien, Sydkorea och Pakistan gav en redogörelse av vad som gjorts i deras länder för att implementera Konventionen i sitt system för kärntekniska anläggningar och transporter. Fokus låg på vilka myndigheter som är engagerade och den lagstiftning som omfattar systemet och hur djupförsvarsprincipen kan används för hur skyddet kan struktureras. Återkoppling från operatörerna ansågs vara en viktig funktion för att bedöma om förnyade föreskrifter, som utfärdas av myndigheten, är nödvändiga.

Sammantaget fokuserade de flesta länderna sina presentationer på genomförandet av Konventionen och det kan konstateras att den genomförts på bred front. Däremot gav varken presentationerna eller den efterföljande korta diskussionen någon information om Konventionens tillräcklighet. De deltagande parterna gjorde emellertid bedömningen att konventionen är tillräcklig i nuvarande omständigheter, och det nämndes även i de inledande anförandena. Finland var ett undantag, då de ansåg det vara tveksamt om konventionen kunde anses vara tillräcklig. Dock tillstod de att konventionen är tillräcklig som en del av de styrande förutsättningarna för fysiskt skydd av kärnteknisk verksamhet

Åtgärder för att säkerställa internationellt samarbete (Artikel 5 och 6)

Flera uttalanden underströk betydelsen av internationellt samarbete. Den omfattande interaktion som genomförs mellan IAEA och medlemsländerna samt emellan dem är tecken på att avsikten med artikeln uppnås. Samarbetet syftar också till att förbättra funktioner för säkerhetsskydd i länder som saknar tillräckliga resurser. Dessa resurser baseras på frivilliga bidrag, vilket uppfattas som osäkert för att hålla säkerheten på en hög nivå. Några uttalanden indikerade på betydelsen av att information som görs tillgänglig, dock utan att skyddet av känslig information påverkas negativt.

Åtgärder för att säkerställa domsrätt över brott som definieras i Konventionen

Åtgärder för att säkerställa efterlevnad som anges i artikel 7-13, 14.2-14.3 hör sannolikt till de åtaganden som tagit längst tid att genomföra. Nya straffsats och lagrum är förknippade med långa processer. Det framfördes emellertid inga åsikter om att Konventionen inte var tillräcklig eller i övrigt felaktig.

Information om lagar och förordningar för Konventionens genomförande (Artikel 14.1)

Alla fördragsparter är skyldiga att inlämna till IAEA information om lagar och förordningar som har relevans för Konventionens genomförande. Trots att översynskonferensen har stimulerat ett flertal parter att inlämna denna information till IAEA har nästan halva antalet parter ännu inte levt upp till denna skyldighet (the Preamble and Articles 1 to 2 and 15 to 23). IAEA indikerade att man kommer att fortsätta uppmuntra och begära in denna information från fördragsparterna. Sverige har uppfyllt detta åtagande.

Konferensens slutdokument

I sitt nationella anförande nämnde Ukraina att Rysslands angrepp på Ukraina skulle dokumenteras i konferensens slutdokument. Detta var oacceptabelt för Ryssland. En mindre grupp av engagerade parter kom att förhandla fram en ny, alternativ text i slutdokumentet för att säkerställa ett slutdokument som är acceptabelt för alla.

En ny version presenterades på konferensens sista dag. Detta slutdokument hade ingen text inkluderad om konflikten i Ukraina. Dokumentet accepterades av konferensen utan ändringar och kommer därför att gälla som Konferensens slutdokument.

I samband med konferensens avslutande och presentationen av slutdokumentet informerade generaldirektören Raphael Grossi att mer än hälften av alla fördragsslutande medlemmarna skriftligt har begärt en ny konferens. Ny översynskonferens kommer därmed att genomföras senast 2028 med samma syfte som den som nu har genomförts.

Parallellt med diskussionerna om slutdokumentet hade EU förberett ett eget dokument eftersom det fanns en viss osäkerhet om det skulle bli ett slutdokument om Rysslands invasion av Ukraina skulle omnämnas. Förutom de 27 EU länderna anslöt sig ett antal länder till dokumentet bla USA, Kanada och England. Dokumentet fördömer Rysslands invasion och annekteringen av det Ukrainska kärnkraftverket i Zaporizhzhia samt intrånget i Tjernobyl. Vidare hänvisas till beslutet som togs i mars av IAEA:s styrelse att anta en resolution med titeln ” safety, security and safeguards implications of the situation of the situation in Ukraine” (GOV/2022/17). I dokumentet refereras till ett antal FN bestämmelser som Ryssland brutit mot. Dokumentet lästes upp vid konferensens



avslut. Det ingår dock inte som ett konferensdokument men har distribuerats som ett så kallat IAEA INFCIRC-dokument.

Slutsats och planering för nästa översynskonferens 2028

Särskilda omständigheter påverkade den översynskonferens som avslutades den 1 april 2022. Resultatet av konferensen kan sammanfattas enligt följande:

- Slutdokumentet innehåller slutsatsen att Konventionen är tillräcklig. Vidare noteras att det kommer att genomföras en ytterligare översynskonferens inom sex år.
- En djupare diskussion om skälen till att Konvention kan anses vara tillräcklig genomfördes inte. De flesta länder valde istället att beskriva hur de har omhändertagit och implementerat Konventionen.
- Antalet länder som endast har anslutit sig till konventionen om fysiskt skydd av kärnämne men inte till dess tillägg minskar. Om alla länder som anslutit sig till Konvention också skulle ansluta sig till dess tillägg då skulle den ursprungliga kunna utgå och endast den konsoliderade kvarstå. Arbetet med fysiskt skydd skulle därmed bli avsevärt mer effektivt.

Planeringen inför nästa översynskonferens som enligt plan kommer att hållas senast år 2028, bör påbörjas inom kort. SSM:s presentation kan tas som en utgångspunkt och bidra till utvecklingen av ett mer effektivt system för säkerhetsskydd som även kan möta nya teknologier. Detta skulle kunna bidra till en mer givande översynskonferens.

Sverige kan fortsätta arbetet inom ramen för konventionen genom att:

- Ta fram en strategi för en effektiv förberedelse av översynskonferensen 2028.
- Samla en grupp av likasinnade stater som kan planera specifika frågor av relevans för Konventionens tillämpning.
- Inom ramen för Sveriges ordförandeskap i EU lägga fram riktlinjer för en gemensam syn på målen för nästa översynskonferens.
- Planera förberedande konferenser för en målinriktad översynskonferens 2028.