URTEIL DES GERICHTSHOFES
25. November 1992 *

In der Rechtssache C-376/90

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Xavier Lewis und Jürgen Grunwald, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: Roberto Hayder, Vertreter des Juristischen Dienstes, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Klägerin,

gegen

Königreich Belgien, zunächst vertreten durch Robert Hoebaer, sodann durch Jan Devadder, Verwaltungsdirektor im Ministerium für auswärtige Angelegenheiten, Außenhandel und Entwicklungszusammenarbeit, als Bevollmächtigte, Beistand: G. Ponnet, beigeordnete Beraterin im Ministerium der Beschäftigung und der Arbeit, Zustellungsanschrift: Belgische Botschaft, 4, rue des Girondins, Luxemburg,

Beklagter,

wegen Feststellung, daß das Königreich Belgien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 80/836/Euratom des Rates vom 15. Juli 1980 zur Änderung der Richtlinien, mit denen die Grundnormen für den Gesundheitsschutz der Bevölkerung und der Arbeitskräfte gegen die Gefahren ionisierender Strahlungen

* Verfahrenssprache: Französisch.

festgelegt wurden (ABl. L 246, S. 1), verstoßen hat, daß es nicht die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um den Artikeln 10 Absatz 2, 44 und 45 dieser Richtlinie nachzukommen

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten O. Due, der Kammerpräsidenten C. N. Kakouris, G. C. Rodríguez Iglesias und J. L. Murray, der Richter G. F. Mancini, R. Joliet, M. Díez de Velasco, P. J. G. Kapteyn und D. A. O. Edward,

Generalanwalt: F. G. Jacobs
Kanzler: H. A. Rühl, Hauptverwaltungsrat

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Parteien in der Sitzung vom 13. Mai 1992,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 30. Juni 1992,

folgendes

Urteil

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 18. Dezember 1990 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 141 EAG-Vertrag Klage erhoben auf Feststellung, daß das Königreich Belgien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 80/836/Euratom des Rates vom 15. Juli 1980 zur Änderung der Richtlinien, mit denen die Grundnormen für den Gesundheitsschutz der Bevölkerung und der Arbeitskräfte gegen die Gefahren ionisierender Strahlungen festgelegt wurden (ABl. L 246, S. 1), verstoßen hat, daß es nicht die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um den Artikeln 10 Absatz 2, 44 und 45 dieser Richtlinie nachzukommen.

2 Die Richtlinie 80/836 (im folgenden: Richtlinie) soll, wie sich aus ihren Begründungserwägungen ergibt, die Gesundheit der Arbeitskräfte dadurch schützen, daß sie die Verhütung und die Abschätzung bzw. Ermittlung ihrer Strahlenexposition sowie ihre ärztliche Überwachung sicherstellt. Sie bezweckt weiterhin, die Gesundheit der Bevölkerung durch die Errichtung eines Systems der Überwachung, der Aufsicht und der Intervention bei Unglücksfällen in jedem Mitgliedstaat zu schützen.

3 Artikel 6 der Richtlinie legt die Grundsätze fest, von denen bei der Begrenzung der Dosen im Fall kontrollierbarer Strahlenexpositionen auszugehen ist. Die Artikel 8 und 9 legen die Dosisbegrenzungen bei strahlenexponierten Arbeitskräften fest.

4 Artikel 10 Absatz 2 legt die Dosisgrenzwerte für Lehrlinge und Studierende zwischen 16 und 18 Jahren fest. Er lautet wie folgt:

„Die Dosisgrenzwerte für Lehrlinge und Studierende zwischen 16 und 18 Jahren, die einen mit einer Strahlenexposition verbundenen Beruf anstreben oder aufgrund ihres Studiums gezwungen sind, Strahlenquellen zu verwenden, sind gleich 3/10 der in den Artikeln 8 und 9 für strahlenexponierte Arbeitskräfte festgelegten jährlichen Dosisgrenzwerte."

5 Artikel 44 der Richtlinie betrifft die Gesundheitsüberwachung der Bevölkerung und bestimmt, wie die Dosen, die die Bevölkerung erhält, in den Mitgliedstaaten zu ermitteln sind.

6 Artikel 45 der Richtlinie schließlich verpflichtet die Mitgliedstaaten, Maßnahmen zur Sicherstellung der Gesundheitsüberwachung der Bevölkerung und der Intervention bei Unfällen zu treffen.

7 Die belgische Regierung teilte der Kommission mit Schreiben vom 21. Mai und vom 10. August 1987 die nationalen Maßnahmen mit, die ihrer Meinung nach die Umsetzung der Richtlinie in innerstaatliches Recht sicherstellten.

8 Bezüglich des Artikels 10 Absatz 2 der Richtlinie nahm die belgische Regierung auf Artikel 20.6.2 der Königlichen Verordnung vom 28. Februar 1963 zur allgemeinen Regelung des Schutzes der Bevölkerung und der Arbeitskräfte gegen die Gefahren ionisierender Strahlen (*Moniteur belge*, Nr. 98, S. 5206) in der Fassung des Artikels 9 der Königlichen Verordnung vom 16. Januar 1987 (*Moniteur belge*, Nr. 50, S. 3714) Bezug. Nach dieser Bestimmung betrügen die Dosisgrenzwerte für Lehrlinge und Studierende zwischen 16 und 18 Jahren, die einen mit einer Strahlenexposition verbundenen Beruf anstrebten oder aufgrund ihres Studiums gezwungen seien, Strahlenquellen zu verwenden, 1/10 und nicht 3/10 der jährlichen Dosisgrenzwerte für beruflich strahlenexponierte Personen. Die in den belgischen Rechtsvorschriften festgelegten Grenzwerte seien somit strenger als diejenigen, die in der Richtlinie vorgesehen seien.

9 Bezüglich der Artikel 44 und 45 der Richtlinie wies die belgische Regierung auf mehrere Bestimmungen des nationalen Rechts hin, die ihrer Meinung nach den in diesen Artikeln aufgestellten Erfordernissen allgemein genügten.

10 Die Kommission ist der Auffassung, daß die mitgeteilten nationalen Maßnahmen weder eine korrekte Umsetzung des Artikels 10 Absatz 2 noch eine vollständige Umsetzung der Artikel 44 und 45 der Richtlinie sicherstellten. Sie hat deshalb gegen Belgien das Verfahren gemäß Artikel 141 EAG-Vertrag eingeleitet und nach dessen Abschluß die vorliegende Klage erhoben.

11 Da Belgien nach Klageerhebung die erforderlichen Maßnahmen ergriffen hat, um die Umsetzung der Artikel 44 und 45 der Richtlinie in nationales Recht sicherzustellen, hat die Kommission durch eine Erklärung in der mündlichen Verhandlung und mit Schreiben vom 4. September 1992 die Klage bezüglich der diese beiden Bestimmungen betreffenden Rügen zurückgenommen und beantragt, Belgien gemäß Artikel 69 § 5 der Verfahrensordnung die Kosten aufzuerlegen. Die belgische Regierung hat gegen diesen Antrag keine Einwände erhoben.

12 Wegen weiterer Einzelheiten des Sachverhalts, des Verfahrensablaufs und des Vorbringens der Parteien wird auf den Sitzungsbericht verwiesen. Der Akteninhalt wird im folgenden nur insoweit wiedergegeben, als die Begründung des Urteils dies erfordert.

13 Die Kommission ist der Auffassung, daß Artikel 10 Absatz 2 der Richtlinie es den Mitgliedstaaten nicht gestatte, Dosisgrenzwerte festzulegen, die von den in dieser Bestimmung vorgesehenen abwichen, selbst wenn sie strenger seien.

14 Die belgische Regierung vertritt dagegen den Standpunkt, daß die in dieser Bestimmung vorgesehenen Dosisgrenzwerte das Mindestniveau des Schutzes darstellten, das die Mitgliedstaaten sicherzustellen verpflichtet seien; es stehe diesen frei, strengere Grenzwerte festzulegen, wenn sie dies für zweckmäßig hielten.

15 Gegenstand des Rechtsstreits ist somit die Auslegung des Begriffes „Dosisgrenzwerte" in Artikel 10 Absatz 2 der Richtlinie.

16 Dazu ist festzustellen, daß sich aus dem Wortlaut des Artikels 10 Absatz 2 nichts zugunsten der Auffassung der einen oder der anderen Partei herleiten läßt.

17 Dasselbe gilt für die in Artikel 1 Buchstabe b der Richtlinie enthaltene Definition des Begriffs „Dosisgrenzwerte". In dieser Bestimmung heißt es nämlich nur, daß „Dosisgrenzwerte" die „in dieser Richtlinie festgelegte[n] Grenzwerte für die Dosen [sind], die aus der Exposition der strahlenexponierten Arbeitskräfte, der Lehrlinge und der Studierenden sowie der Einzelpersonen der Bevölkerung herrühren, wobei die Dosen aus der natürlichen Strahlenexposition und der Strahlenexposition von Einzelpersonen im Rahmen ärztlicher Untersuchungen und Behandlungen, denen sie sich unterziehen, unberücksichtigt bleiben. Die Dosisgrenzwerte beziehen sich auf die Summe aus der während des betrachteten Zeitraums durch externe Strahlenexposition erhaltenen Dosis und der durch Inkorporation von Radionukliden während desselben Zeitraums bedingten Folgedosis."

18 Die Kommission wendet sich gegen die Auslegung, wonach die Dosisgrenzwerte ein Mindestniveau des Schutzes darstellten, und beruft sich insoweit auf Artikel 2 Buchstabe b EAG-Vertrag, der der Gemeinschaft die Aufgabe zuweise, „einheitliche Sicherheitsnormen für den Gesundheitsschutz der Bevölkerung und der Arbeitskräfte aufzustellen".

19 Dieses Vorbringen ist zurückzuweisen. Einheitlichkeit der Sicherheitsnormen bedeutet nämlich nicht, daß diese nicht einen weitergehenden Schutz gestatten dürfen.

20 Des weiteren sprechen bestimmte Anhaltspunkte für die Auslegung, daß der Begriff „Dosisgrenzwerte" in Artikel 10 Absatz 2 der Richtlinie dahin gehend zu verstehen ist, daß er ein Mindestniveau des Schutzes vorschreibt.

21 Wie sich nämlich aus der Mitteilung der Kommission vom 31. Dezember 1985 zur Durchführung der Richtlinie des Rates 80/836/Euratom und der Richtlinie 84/467/Euratom vom 3. September 1984 zur Änderung der Richtlinie 80/836 (ABl. C 347, S. 9) ergibt, stützen sich die in der Richtlinie 80/836 festgesetzten Normen auf die Empfehlungen der Internationalen Strahlenschutzkommission (ICRP).

22 Wie der Generalanwalt in den Nummern 21 bis 28 seiner Schlußanträge darlegt, ergibt sich insbesondere aus der Veröffentlichung Nr. 60 des ICRP, daß alle ionisierenden Strahlungen, die über die natürliche Strahlenexposition hinausgehen, Gefahren für die menschliche Gesundheit mit sich bringen. Wenn sie aus wirtschaftlichen und sozialen Gründen akzeptiert werden, so nur aufgrund einer Abwägung der Vorteile, die sie mit sich bringen, gegenüber den Nachteilen, die sie verursachen.

23 Unter diesen Umständen beruht das von der ICRP empfohlene System des Strahlenschutzes auf folgenden allgemeinen Grundsätzen: a) Jede Praxis, die eine Strahlenexposition mit sich bringt, muß durch die mit ihr verbundenen Vorteile für die Gesellschaft gerechtfertigt sein, b) Optimierung des Schutzes dadurch, daß die individuellen Dosen, die Zahl der strahlenexponierten Personen und die Wahrscheinlichkeit des Eintretens von Strahlenexpositionen, wenn diese nicht sicher sind, so niedrig gehalten werden, wie dies unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten vernünftigerweise erreichbar ist, und c) die Festlegung von Dosisgrenzwerten.

24 Aus dieser Veröffentlichung des ICRP geht ferner hervor, daß die Dosisgrenzwerte die Dosiswerte darstellen, deren Konsequenzen für die Gesundheit der regelmäßig ionisierenden Strahlungen ausgesetzten Personen gerade noch hinnehmbar sind, und daß die Bestimmung der Dosisgrenzwerte notwendig Wertungen einschließt, die nach den betroffenen Gesellschaften variieren können (siehe Punkte 153 und 169 bis 170 der Veröffentlichung Nr. 60).

25 Daraus folgt, daß die vom ICRP festgelegten Dosisgrenzwerte keine absoluten Normen darstellen, sondern nur als Richtschnur veröffentlicht werden, und daß der sie beherrschende Grundsatz die Optimierung des Schutzes ist.

26 Die Richtlinie enthält jedoch nichts, was die Auffassung stützen könnte, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber von dem vom ICRP auf dem Gebiet der Dosisgrenzwerte vertretenen Standpunkt abgewichen ist und daß er den Mitgliedstaaten keinen Spielraum belassen hat, um einen stärkeren als den von der Richtlinie geforderten Schutz sicherzustellen.

27 Deshalb ist unter Berücksichtigung von Sinn und Zweck der Richtlinie und des Grundsatzes der Optimierung des Schutzes anzunehmen, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber, hätte er die Einführung eines wirksameren als des in der Richtlinie vorgesehenen Schutzes durch die Mitgliedstaaten verbieten wollen, dies ausdrücklich in deren Bestimmungen angegeben hätte.

28 Diese Auslegung des Artikels 10 Absatz 2, wonach der Begriff „Dosisgrenzwerte" ein Mindestniveau des Schutzes bedeutet, wird dadurch bestätigt, daß die Richtlinie selbst höhere Schutzniveaus vorsieht. So geht aus Artikel 7 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 1 Buchstabe c der Richtlinie hervor, daß Arbeitskräfte vor Vollendung des 18. Lebensjahres keinen Dosen ausgesetzt werden dürfen, die 1/10 der für Arbeitskräfte festgesetzten jährlichen Dosisgrenzwerte übersteigen.

29 Artikel 10 Absatz 2 sieht zwar für Lehrlinge und Studierende zwischen 16 und 18 Jahren einen geringeren Schutz vor, und dies kann gerechtfertigt sein, wenn triftige Gründe vorliegen; gleichwohl verwehrt es die Richtlinie mangels einer ausdrücklichen gegenteiligen Bestimmung einem Mitgliedstaat nicht, unter Berücksichtigung aller wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch zu machen und Lehrlingen und Studierenden dieser Altersgruppe den wirksameren Schutz zu sichern, den die Richtlinie gleichaltrigen Arbeitskräften gewährt.

30 Aus allen diesen Erwägungen ist die Klage abzuweisen.

Kosten

31 Bezüglich der Klagerücknahme der Kommission im Hinblick auf die Rügen der mangelnden Umsetzung der Artikel 44 und 45 der Richtlinie ist darauf hinzuweisen, daß nach Artikel 69 § 5 der Verfahrensordnung eine Partei, die die Klage oder einen Antrag zurücknimmt, auf Antrag der Gegenpartei zur Tragung der Kosten verurteilt wird. Die Kosten werden jedoch auf Antrag der Partei, die die Rücknahme erklärt, der Gegenpartei auferlegt, wenn dies wegen des Verhaltens dieser Partei gerechtfertigt erscheint. Im vorliegenden Fall ergaben sich die beiden in der Klageschrift erhobenen Rügen und die spätere Klagerücknahme der Kommission aus dem Verhalten des Königreichs Belgien (siehe Randnr. 11 dieses Urteils). Folglich sind die mit diesen beiden Rügen zusammenhängenden Kosten vom Königreich Belgien zu tragen.

32 Was die von der Kommission aufrechterhaltene Rüge betrifft, ist darauf hinzuweisen, daß nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen ist. Da die Kommission mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, hat sie die Kosten zu tragen.

33 Somit hat jede Partei ihre eigenen Kosten zu tragen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1) Die Klage wird abgewiesen.

2) Jede Partei trägt ihre eigenen Kosten.

Due Kakouris Rodríguez Iglesias Murray

Mancini Joliet Díez de Velasco Kapteyn Edward

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 25. November 1992.

Der Kanzler

J.-G. Giraud

Der Präsident

O. Due