DOMSTOLENS DOM

25. november 1992 *

I sag C-376/90,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Xavier Lewis og Jürgen Grunwald, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Roberto Hayder, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Kongeriget Belgien, først ved Robert Hoebaer, derefter ved directeur d'administration Jan Devadder, Ministeriet for Udenrigsanliggender, Udenrigshandel og Udviklingssamarbejde, som befuldmægtiget, bistået af conseiller adjoint G. Ponnet, Arbejdsministeriet, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Belgiske Ambassade, 4, rue des Girondins,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 80/836/Euratom af 15. juli 1980 om ændring af direktiverne om fastsættelse af de grundlæggende normer for beskyttelse af befolkningens og arbejdstagernes sundhed mod de farer, der er forbundet

* Processprog: fransk.

med ioniserende stråling (EFT L 246, s. 1), idet der ikke i Belgien er blevet udstedt de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, der er nødvendige for at gennemføre direktivets artikel 10, stk. 2, artikel 44 og artikel 45,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, O. Due, afdelingsformændene C.N. Kakouris, G.C. Rodríguez Iglesias og J.L. Murray samt dommerne G.F. Mancini, R. Joliet, M. Diez Velasco, P.J.G. Kapteyn og D.A.O. Edward,

generaladvokat: F. G. Jacobs
justitssekretær: ekspeditionssekretær H.A. Rühl,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 13. maj 1992,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 30. juni 1992,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 18. december 1990 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af Euratom-traktatens artikel 141 anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 80/836/Euratom af 15. juli 1980 om ændring af direktiverne om fastsættelse af de grundlæggende normer for beskyttelse af befolkningens og arbejdstagernes sundhed mod de farer, der er forbundet med ioniserende stråling (EFT L 246, s. 1), idet der ikke i Belgien er blevet udstedt de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, der er nødvendige for at gennemføre direktivets artikel 10, stk. 2, artikel 44 og artikel 45.

2 Som det fremgår af betragtningerne, har ovennævnte direktiv 80/836 (herefter benævnt »direktivet«) til formål at beskytte arbejdstagernes sundhed ved at forebygge bestråling af dem og underkaste dem lægelig kontrol; direktivet har ligeledes til formål at beskytte befolkningens sundhed ved i hver medlemsstat at indføre et overvågnings- og kontrolsystem med mulighed for at gribe ind i tilfælde af uheld.

3 I direktivets artikel 6 fastsættes principperne for begrænsningen af doser som følge af kontrollerbar bestråling. I artikel 8 og 9 fastsættes dosisgrænserne for stråleudsatte arbejdstagere.

4 I artikel 10, stk. 2, fastlægges dosisgrænserne for lærlinge og studerende mellem 16 og 18 år. Stykket er affattet som følger:

»2. Dosisgrænserne for lærlinge og studerende mellem 16 og 18 år, som er under uddannelse til et erhverv, der vil medføre udsættelse for ioniserende stråling, eller som i løbet af deres studier er nødsaget til at anvende strålekilder, udgør 3/10 af de årlige dosisgrænser, der er fastsat i artikel 8 og 9 for stråleudsatte arbejdstagere.«

5 Direktivets artikel 44 vedrører tilsynet med befolkningens sundhed, og det bestemmes deri, hvorledes de doser, der modtages af befolkningen, skal vurderes i medlemsstaterne.

6 Endelig forpligtes medlemsstaterne ved samme direktivs artikel 45 til at træffe foranstaltninger for at sikre tilsyn med befolkningens sundhed og gribe ind i tilfælde af uheld.

7 Ved skrivelser af 21. maj og 10. august 1987 underrettede den belgiske regering Kommissionen om de nationale foranstaltninger, hvorved direktivet efter regeringens mening blev gennemført i national ret.

8 For så vidt angår direktivets artikel 10, stk. 2, henviste den belgiske regering til artikel 20.6.2 i kongelig anordning af 28. februar 1963 om fastsættelse af de almindelige regler for beskyttelsen af befolkningen og arbejdstagerne mod de farer, der er forbundet med ioniserende stråling (*Moniteur belge* nr. 98, s. 5206), som ændret ved artikel 9 i kongelig anordning af 16. januar 1987 (*Moniteur belge* nr. 50, s. 3714). Ifølge denne bestemmelse udgør dosisgrænserne for lærlinge og studerende mellem 16 og 18 år, som er under uddannelse til et erhverv, der vil medføre udsættelse for ioniserende stråling, eller som i løbet af deres studier er nødsaget til at anvende strålekilder, 1/10 og ikke 3/10 af de årlige dosisgrænser fastsat for personer, der er stråleudsatte i kraft af deres erhverv. De af Belgien fastsatte grænser er således strengere end dem, som er fastsat i direktivet.

9 For så vidt angår direktivets artikel 44 og 45 har den belgiske regering påberåbt sig flere nationale lovbestemmelser, der efter dens opfattelse i almindelighed opfylder de krav, som stilles i disse artikler.

10 Da Kommissionen fandt, at de meddelte nationale foranstaltninger hverken var en korrekt gennemførelse af artikel 10, stk. 2, eller en fuldstændig gennemførelse af direktivets artikel 44 og 45, har den over for Belgien indledt den i Euratomtraktatens artikel 141 fastsatte procedure, efter hvilken den har anlagt denne sag.

11 Da Belgien efter sagens anlæg har truffet de nødvendige foranstaltninger til at gennemføre direktivets artikel 44 og 45 i national ret, har Kommissionen ved en erklæring afgivet i retsmødet og ved skrivelse af 4. september 1992 frafaldet klagepunkterne vedrørende disse to bestemmelser og nedlagt påstand om, at Belgien tilpligtes at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med artikel 69, stk. 5, i procesreglementet. Den belgiske regering har ikke fremsat indsigelse over for denne påstand.

12 Hvad nærmere angår sagens faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb samt parternes anbringender og argumenter henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende i det omfang, det er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

13 Kommissionen finder, at direktivets artikel 10, stk. 2, ikke giver medlemsstaterne mulighed for at fastsætte dosisgrænser, der afviger fra dem, som er fastsat i denne bestemmelse, ej heller selv om de er strengere.

14 Den belgiske regering har derimod gjort gældende, at de dosisgrænser, der er fastsat i nævnte bestemmelse, udgør det minimum af beskyttelse, som medlemsstaterne skal yde, og at medlemsstaterne frit kan fastsætte strengere grænser, såfremt de finder dette hensigtsmæssigt.

15 Tvisten vedrører således fortolkningen af begrebet »dosisgrænser« i direktivets artikel 10, stk. 2.

16 Herved bemærkes, at der ikke af ordlyden af artikel 10, stk. 2, kan udledes noget argument til støtte for det ene eller det andet af disse synspunkter.

17 Det samme gælder definitionen af udtrykket »dosisgrænser« i direktivets artikel 1, litra b). Deri angives det blot, at »dosisgrænse« er »den grænse, der er fastsat i dette direktiv for de doser, som stråleudsatte arbejdstagere, lærlinge og studerende samt enkeltpersoner i befolkningen må udsættes for, bortset fra doser, der hidrører fra den naturlige baggrundsstråling og fra bestråling af enkeltpersoner i forbindelse med medicinske undersøgelser og behandlinger. Dosisgrænserne gælder for den samlede dosis, der modtages som følge af ekstern bestråling i den pågældende periode, og den samlede 50-års-dosis som følge af indtag af radionuklider i samme periode«.

18 Kommissionen har bestridt den fortolkning, ifølge hvilken dosisgrænserne er et mindste beskyttelsesniveau, under påberåbelse af Euratom-traktatens artikel 2, litra b), hvorefter Fællesskabet skal indføre »ensartede sikkerhedsnormer til beskyttelse af befolkningens og arbejdstagernes sundhed«.

19 Dette argument må forkastes. At beskyttelsesnormerne skal være ensartede, betyder nemlig ikke, at der ikke må fastsættes strengere normer.

20 Det skal derefter bemærkes, at der er visse fortolkningselementer, som gør det muligt at konkludere, at begrebet »dosisgrænse« i direktivets artikel 10, stk. 2, skal forstås som et krav om et mindste beskyttelsesniveau.

21 Det fremgår således af Kommissionens meddelelse af 31. december 1985 om gennemførelsen af Rådets direktiver 80/836 og 84/467/Euratom af 3. september 1984 om ændring af direktiv 80/836 (EFT C 347, s. 9), at de i direktiv 80/836 fastsatte normer bygger på henstillinger fra Den Internationale Kommission for Strålebeskyttelse (herefter benævnt »ICRP«).

22 Men som generaladvokaten anfører i punkt 21-28 i sit forslag til afgørelse, fremgår det bl.a. af ICRP's publikation nr. 60, at alle ioniserende strålinger ud over dem, der hidrører fra den naturlige baggrundsstråling, udgør en fare for den menneskelige sundhed, og at de, hvis de accepteres af økonomiske og sociale grunde, alene accepteres efter en vurdering af deres fordele i forhold til de ulemper, de medfører.

23 På denne baggrund bygger det af ICRP anbefalede strålebeskyttelsessystem på følgende almindelige principper: a) Enhver adfærd, som indebærer udsættelse for ioniserende stråling, skal anses berettiget ved de fordele, den tilfører samfundet, b) optimering af beskyttelsen ved at opretholde så lavt et niveau, som det med rimelighed er muligt, under hensyntagen til økonomiske og sociale faktorer, omfanget af de individuelle doser, antallet af stråleudsatte personer og sandsynligheden for, at der indtræder bestråling i situationer, hvor dette ikke er givet, og c) fastsættelse af dosisgrænser.

24 Det fremgår af samme ICRP-publikation, at dosisgrænserne repræsenterer den dosisværdi, som medfører konsekvenser for de personers sundhed, der regelmæssigt udsættes for ioniserende strålinger, som er på grænsen til det tålelige, og at valget af dosisgrænser nødvendigvis må indebære vurderinger, der kan variere fra samfund til samfund (se punkt 153 og 169-170 i publikation nr. 60).

25 Det fremgår heraf, at de af ICRP fastsatte dosisgrænser ikke udgør absolutte normer, men alene offentliggøres til orientering, og at grænserne er fastsat på grundlag af princippet om optimering af beskyttelsen.

26 Direktivet indeholder imidlertid intet, som tillader at antage, at Fællesskabets lovgiver har fjernet sig fra ICRP's holdning med hensyn til dosisgrænser og har afskåret medlemsstaterne fra at sørge for en bedre beskyttelse end den, der kræves i direktivet.

27 Man må derfor i betragtning af såvel direktivets formål som optimeringsprincippet antage, at såfremt Fællesskabets lovgiver havde haft til hensigt at forbyde medlemsstaterne at indføre en bedre beskyttelse end den i direktivet fastsatte, ville det udtrykkelig være fremgået af direktivet.

28 Den fortolkning af artikel 10, stk. 2, der således lægges til grund, og ifølge hvilken begrebet »dosisgrænser« udgør et mindste beskyttelsesniveau, bekræftes af, at der i selve direktivet er fastsat højere beskyttelsesniveauer. Det fremgår nemlig af direktivets artikel 7, stk. 1, sammenholdt med artikel 1, litra c), at arbejdstagere under 18 år ikke må udsættes for doser, der er større end 1/10 af de årlige dosisgrænser, som fastsættes for arbejdstagere.

29 Det er vel rigtigt, at der i artikel 10, stk. 2, er fastsat en lavere grad af beskyttelse for lærlinge og studerende mellem 16 og 18 år, og at dette kan retfærdiggøres, såfremt der er gyldige grunde dertil, men direktivet, der ikke indeholder en udtrykkelig bestemmelse om det modsatte, kan dog ikke antages at hindre, at en medlemsstat under hensyntagen til samtlige økonomiske og sociale faktorer beslutter ikke at udnytte denne mulighed, men at sikre lærlinge og studerende den højere grad af beskyttelse, som direktivet sikrer arbejdstagere på samme alder.

30 Det fremgår af ovenstående, at sagsøgte vil være at frifinde.

Sagens omkostninger

31 Med hensyn til Kommissionens frafald af klagepunkterne om manglende gennemførelse af direktivets artikel 44 og 45 skal det bemærkes, at det i henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 5, pålægges det den part, som hæver sagen, at betale sagens omkostninger, såfremt den anden part har nedlagt påstand herom. På begæring af den hævende part kan det dog bestemmes, at den anden part skal betale sagens omkostninger, hvis dette findes berettiget som følge af denne parts forhold. I den foreliggende sag er de to klagepunkter, der er fremsat i sagen, og Kommissionens efterfølgende frafald, en følge af Kongeriget Belgiens forhold (jf. præmis 11 ovenfor). Derfor bør omkostningerne vedrørende disse to klagepunkter bæres af Kongeriget Belgien.

32 Med hensyn til det klagepunkt, Kommissionen har opretholdt, skal det påpeges, at den tabende part ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, skal betale sagens omkostninger. Da Kommissionen har tabt sagen, pålægges den omkostningerne.

33 I betragtning af ovenstående pålægges det hver part at betale sine omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Sagsøgte frifindes.

2) Hver part bærer sine omkostninger.

Due Kakouris Rodríguez Iglesias Murray

Mancini Joliet Diez de Velasco Kapteyn Edward

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 25. november 1992.

J.-G. Giraud — Justitssekretær

O. Due — Præsident