ARREST VAN HET HOF
25 november 1992 *

In zaak C-376/90,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door X. Lewis en J. Grunwald, leden van haar juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij R. Hayder, representant van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verzoekster,

tegen

Koninkrijk België, aanvankelijk vertegenwoordigd door R. Hoebaer, vervolgens door J. Devadder, bestuursdirecteur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, Buitenlandse handel en Ontwikkelingssamenwerking, als gemachtigde, bijgestaan door G. Ponnet, adjunct-adviseur bij het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Belgische ambassade, Rue des Girondins 4,

verweerder,

betreffende een verzoek om vast te stellen, dat het Koninkrijk België, door niet de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen te nemen voor het volgen van de artikelen 10, lid 2, 44 en 45 van richtlijn 80/836/Euratom van de Raad van 15 juli 1980 houdende wijziging van de richtlijnen tot vaststelling van de basisnor-

* Procestaal: Frans.

men voor de bescherming van de gezondheid der bevolking en der werkers tegen de aan ioniserende straling verbonden gevaren (PB 1980, L 246, blz. 1), de krachtens deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: O. Due, president, C. N. Kakouris, G. C. Rodríguez Iglesias en J. L. Murray, kamerpresidenten, G. F. Mancini, R. Joliet, M. Diez de Velasco, P. J. G. Kapteyn en D. A. O. Edward, rechters,

advocaat-generaal: F. G. Jacobs
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 13 mei 1992,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 30 juni 1992,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 18 december 1990, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 141 EGA-Verdrag het Hof verzocht vast te stellen, dat het Koninkrijk België, door niet de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen te nemen voor het volgen van de artikelen 10, lid 2, 44 en 45 van richtlijn 80/836/Euratom van de Raad van 15 juli 1980 houdende wijziging van de richtlijnen tot vaststelling van de basisnormen voor de bescherming van de gezondheid der bevolking en der werkers tegen de aan ioniserende straling verbonden gevaren (PB 1980, L 246, blz. 1), de krachtens deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

2 Blijkens haar considerans beoogt richtlijn 80/836 (hierna: „richtlijn") de gezondheid van de werkers te beschermen door de preventie en evaluatie van hun blootstelling aan straling alsmede door medisch toezicht; tevens beoogt zij de gezondheid van de bevolking te beschermen door een stelsel van toezicht, inspectie en optreden bij ongevallen, dat in elke Lid-Staat moet worden opgezet.

3 Artikel 6 van de richtlijn bepaalt de beginselen waarop de beperking van de doses bij controleerbare blootstellingen dient te berusten. De artikelen 8 en 9 bepalen de limietdoses voor aan straling blootgestelde werkers.

4 Artikel 10, lid 2, stelt de limietdoses vast voor leerlingen en studerenden tussen 16 en 18 jaar. Het bepaalt:

„De limietdoses voor leerlingen en studerenden tussen 16 en 18 jaar die zich voorbereiden op een beroep waarbij zij aan ioniserende straling worden blootgesteld, of die uit hoofde van hun studie gebruik moeten maken van bronnen, zijn gelijk aan 3/10 van de in de artikelen 8 en 9 bepaalde jaarlijkse limietdoses voor aan straling blootgestelde werkers."

5 Artikel 44 van de richtlijn betreft het toezicht op de gezondheid van de bevolking en bepaalt, hoe de Lid-Staten de door de bevolking ontvangen doses moeten vaststellen.

6 Ten slotte verlangt artikel 45 van de richtlijn, dat de Lid-Staten maatregelen nemen om het toezicht op de gezondheid van de bevolking en het optreden bij ongevallen te verzekeren.

7 Bij brieven van 21 mei en 10 augustus 1987 deelde de Belgische regering de Commissie de nationale maatregelen mee waardoor haars inziens de richtlijn in nationaal recht was omgezet.

8 Met betrekking tot artikel 10, lid 2, van de richtlijn verwees de Belgische regering naar artikel 20.6.2 van het koninklijk besluit van 28 februari 1963 houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking en van de werknemers tegen het gevaar van de ioniserende stralingen (*Belgisch Staatsblad* 1963, blz. 5206), zoals gewijzigd bij artikel 9 van het koninklijk besluit van 16 januari 1987 (*Belgisch Staatsblad* 1987, blz. 3714). Ingevolge die bepaling zijn de limietdoses voor leerlingen en studenten tussen 16 en 18 jaar die zich voorbereiden op een beroep waarbij zij aan ioniserende straling zullen worden blootgesteld, of die uit hoofde van hun studie gebruik moeten maken van bronnen, gelijk aan 1/10 en niet aan 3/10 van de jaarlijkse limietdoses voor beroepshalve blootgestelde personen. De Belgische regeling kent dus strengere limieten dan de richtlijn.

9 Met betrekking tot de artikelen 44 en 45 van de richtlijn verwees de Belgische regering naar diverse nationale wetsbepalingen die, naar haar oordeel, in het algemeen aan de vereisten van die artikelen voldeden.

10 Van oordeel dat de meegedeelde nationale maatregelen geen juiste omzetting van artikel 10, lid 2, noch een volledige omzetting van de artikelen 44 en 45 van de richtlijn verzekerden, leidde de Commissie tegen België de in artikel 141 EGA-Verdrag bepaalde procedure in, die uiteindelijk tot het onderhavige beroep heeft geleid.

11 Aangezien België na de indiening van het verzoekschrift de nodige maatregelen had getroffen om de artikelen 44 en 45 van de richtlijn in nationaal recht om te zetten, heeft de Commissie in een verklaring ter terechtzitting en bij brief van 4 september 1992 haar grieven met betrekking tot die twee bepalingen ingetrokken en verzocht, België overeenkomstig artikel 69, lid 5, van het Reglement voor de procesvoering in de kosten te verwijzen. De Belgische regering heeft hiertegen geen bezwaren ingebracht.

12 Voor een nadere uiteenzetting van de feiten, het procesverloop en de middelen en argumenten van partijen wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Deze elementen van het dossier worden hierna slechts weergegeven voor zover dat noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.

13 De Commissie is van oordeel, dat artikel 10, lid 2, van de richtlijn de Lid-Staten niet toestaat andere limietdoses vast te stellen dan waarin die bepaling voorziet, zelfs niet wanneer die strenger zijn.

14 Daartegenover betoogt de Belgische regering, dat de in genoemde bepaling vastgestelde limietdoses het minimumbeschermingsniveau vertegenwoordigen dat de Lid-Staten moeten waarborgen, en dat het hun vrijstaat strengere limieten vast te stellen wanneer zij dat gewenst achten.

15 Het geschil betreft dus de uitlegging van het begrip limietdoses in artikel 10, lid 2, van de richtlijn.

16 Opgemerkt zij, dat in de tekst van artikel 10, lid 2, geen enkele steun kan worden gevonden voor de opvatting van de ene of de andere partij.

17 Hetzelfde geldt voor de definitie van het begrip limietdoses in artikel 1, sub b, van de richtlijn. Deze bepaling zegt alleen, dat onder limietdoses worden verstaan de „in deze richtlijn vastgestelde limieten voor de doses ten gevolge van de exposie van aan straling blootgestelde werkers, leerlingen en studerenden en personen van het publiek, waarbij geen rekening wordt gehouden met de doses ten gevolge van natuurlijke straling en blootstelling die zij bij medisch onderzoek en medische behandeling ondergaan. Onder limietdoses wordt verstaan de som van de doses die is ontvangen bij uitwendige blootstelling gedurende de desbetreffende periode en de te verwachten dosis ten gevolge van de opneming van radionucliden gedurende dezelfde periode."

18 De Commissie verwerpt de uitlegging, dat limietdoses een minimumbeschermingsniveau vertegenwoordigen. Daarbij wijst zij op artikel 2, sub b, EGA-Verdrag, dat de Gemeenschap opdraagt „uniforme veiligheidsnormen vast [te] stellen voor de gezondheidsbescherming van de bevolking en de werknemers en ervoor [te zorgen] dat deze worden toegepast".

19 Dit argument moet worden verworpen. Dat de veiligheidsnormen uniform moeten zijn, betekent immers niet, dat een striktere bescherming niet is toegestaan.

20 Voorts moet worden opgemerkt, dat uit bepaalde uitleggingselementen kan worden afgeleid, dat het begrip limietdoses in artikel 10, lid 2, van de richtlijn moet worden opgevat in die zin, dat het een minimumbeschermingsniveau voorschrijft.

21 Zo blijkt uit de mededeling van de Commissie van 31 december 1985 over de tenuitvoerlegging van de richtlijnen 80/836 en 84/467/Euratom van de Raad van 3 september 1984 tot wijziging van richtlijn 80/836 (PB 1984, C 347, blz. 9), dat de bij richtlijn 80/836 vastgestelde normen gebaseerd zijn op de aanbevelingen van de Internationale Commissie voor Stralingsbescherming (ICPR).

22 Zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in zijn conclusie (punten 21-28), blijkt met name uit Publication 60 van de ICPR, dat alle ioniserende stralingen die naast de natuurlijke straling komen, gevaar voor de menselijke gezondheid opleveren en enkel om economische en sociale redenen aanvaardbaar zijn na een afweging van de voordelen die zij opleveren tegenover de nadelen die zij veroorzaken.

23 Het door de ICPR aanbevolen systeem van stralingsbescherming is op de volgende beginselen gebaseerd: a) rechtvaardiging van elke verrichting waarbij blootstelling aan ioniserende straling plaatsvindt, door de voordelen die zij voor de samenleving oplevert, b) optimering van de bescherming door, met inachtneming van economische en sociale factoren, de omvang van de individuele doses, het aantal blootgestelde personen en de waarschijnlijkheid van onvoorziene blootstelling wanneer blootstelling niet zeker is, op een zo laag niveau te houden als redelijkerwijze mogelijk is, en c) het vaststellen van limietdoses.

24 Volgens dezelfde publikatie van de ICPR vertegenwoordigen de limietdoses de dosiswaarde die voor de gezondheid van personen die regelmatig aan ioniserende straling zijn blootgesteld, nog juist toelaatbaar is, en houdt de keuze van de limietdoses noodzakelijkerwijs een beoordeling in, die kan variëren naargelang van de betrokken samenleving (zie paragrafen 153, 169 en 170 van Publication 60)

25 De door de ICPR vastgestelde limietdoses zijn dus geen absolute normen, maar worden enkel als richtsnoer bekendgemaakt, en het beginsel dat eraan ten grondslag ligt, is de optimering van de bescherming.

26 De richtlijn nu bevat niets waaruit men zou kunnen concluderen, dat de gemeenschapswetgever met betrekking tot de limietdoses van de zienswijze van de ICPR heeft willen afwijken en dat hij de Lid-Staten geen speelruimte heeft willen laten om een betere bescherming te verzekeren dan de richtlijn verlangt.

27 Gelet op het oogmerk van de richtlijn en op het beginsel van optimering van de bescherming, moet dus worden aangenomen, dat de gemeenschapswetgever, indien hij de Lid-Staten had willen verbieden een betere bescherming na te streven dan waarin de richtlijn voorziet, dat uitdrukkelijk in de richtlijn zou hebben bepaald.

28 Deze uitlegging van artikel 10, lid 2, namelijk dat de „limietdoses" het minimumbeschermingsniveau vormen, vindt steun in het feit, dat de richtlijn zelf in hogere beschermingsniveaus voorziet. Volgens artikel 7, lid 1, van de richtlijn, gelezen in samenhang met artikel 1, sub c, mogen immers werkers onder de 18 jaar niet worden blootgesteld aan doses die groter zijn dan 1/10 van de jaarlijkse limietdoses voor werkers.

29 Ook al voorziet artikel 10, lid 2, in een minder hoog beschermingsniveau voor leerlingen en studerenden tussen 16 en 18 jaar, en ook al kan dat gerechtvaardigd zijn indien daarvoor goede redenen bestaan, dit neemt niet weg dat, nu een uitdrukkelijke andersluidende bepaling ontbreekt, de richtlijn niet kan worden geacht zich ertegen te verzetten, dat een Lid-Staat, alle economische en sociale factoren in aanmerking genomen, geen gebruik van die mogelijkheid maakt en aan leerlingen en studerenden een hoger beschermingsniveau verzekert dan de richtlijn voor werkers van dezelfde leeftijd bepaalt.

30 Uit het voorgaande volgt, dat het beroep moet worden verworpen.

Kosten

31 Met betrekking tot de omstandigheid dat de Commissie afstand van instantie heeft gedaan voor zover het de niet-omzetting van de artikelen 44 en 45 van de richtlijn betreft, moet erop worden gewezen, dat de partij die afstand doet, volgens artikel 69, lid 5, van het Reglement voor de procesvoering in de kosten moet worden verwezen, wanneer dit door de wederpartij is gevorderd. Op vordering van de partij die afstand doet, worden evenwel de kosten door de andere partij gedragen, indien dit op grond van de houding van deze partij gerechtvaardigd lijkt. In casu heeft de Commissie de twee betrokken grieven geformuleerd en er vervolgens afstand van gedaan op grond van de houding van het Koninkrijk België (zie r. o. 11 supra). Bijgevolg moet het Koninkrijk België in de met deze twee grieven verband houdende kosten worden verwezen.

32 Wat de grief betreft die de Commissie heeft gehandhaafd, zij eraan herinnerd, dat volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering de in het ongelijk gestelde partij in de kosten wordt verwezen. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, moet zij in de kosten worden verwezen.

33 Gelet op het voorgaande dient elke partij in de eigen kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

1) Verwerpt het beroep.

2) Verstaat dat elke partij haar eigen kosten zal dragen.

Due Kakouris Rodríguez Iglesias Murray

Mancini Joliet Diez de Velasco Kapteyn Edward

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 25 november 1992.

De griffier

J.-G. Giraud

De president

O. Due