ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ
της 25ης Νοεμβρίου 1992 *

Στην υπόθεση C-376/90,

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τους Xavier Lewis και Jürgen Grunwald, μέλη της νομικής της υπηρεσίας, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον Roberto Hayder, εκπρόσωπο της νομικής της υπηρεσίας, Centre Wagner, Kirchberg,

προσφεύγουσα,

κατά

Βασιλείου του Βελγίου, εκπροσωπούμενου αρχικά από τον Robert Hoebaer, στη συνέχεια από τον Jan Devadder, διευθυντή διοικήσεως στο Υπουργείο Εξωτερικών, Εξωτερικού Εμπορίου και Συνεργασίας με τις αναπτυσσόμενες χώρες, επικουρούμενο από τη G. Ponnet, βοηθό σύμβουλο στο Υπουργείο Απασχολήσεως και Εργασίας, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο την πρεσβεία του Βελγίου, 4, rue des Girondins,

καθού,

που έχει ως αντικείμενο προσφυγή με την οποία ζητείται να αναγνωριστεί ότι το Βασίλειο του Βελγίου, παραλείποντας να θεσπίσει τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις προκειμένου να συμμορφωθεί προς τα άρθρα 10, παράγραφος 2, 44 και 45 της οδηγίας 80/836/Ευρατόμ του Συμ-

* Γλώσσα διαδικασίας: η γαλλική.

βουλίου, της 15ης Ιουλίου 1980, περί τροποποιήσεως των οδηγιών για τον καθορισμό των βασικών κανόνων προστασίας της υγείας του πληθυσμού και των εργαζομένων από τους κινδύνους που προκύπτουν από ιοντίζουσες ακτινοβολίες (ΕΕ ειδ. έκδ. 12/002, σ. 70 επ.), παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την εν λόγω οδηγία,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

συγκείμενο από τους O. Due, Πρόεδρο, K. N. Κακούρη, G. C. Rodríguez Iglesias και J. L. Murray, προέδρους τμήματος, G. F. Mancini, R. Joliet, M. Díez de Velasco, P. J. G. Kapteyn και D. A. O. Edward, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: F. G. Jacobs
γραμματέας: H. A. Rühl, κύριος υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τις αγορεύσεις των διαδίκων κατά τη συνεδρίαση της 13ης Μαΐου 1992,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 30ής Ιουνίου 1992,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 18 Δεκεμβρίου 1990, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων άσκησε, δυνάμει του άρθρου 141 της Συνθήκης ΕΚΑΕ, προσφυγή με την οποία ζητείται να αναγνωριστεί ότι το Βασίλειο του Βελγίου, παραλείποντας να θεσπίσει τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για να συμμορφωθεί προς τα άρθρα 10, παράγραφος 2, 44 και 45 της οδηγίας 80/836/Ευρατόμ του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1980, περί τροποποιήσεως των οδηγιών για τον καθορισμό των βασικών κανόνων προστασίας της υγείας του πληθυσμού και των εργαζομένων από τους κινδύνους που προκύπτουν από ιοντίζουσες ακτινοβολίες (ΕΕ ειδ. έκδ. 12/002, σ. 70 επ.), παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την εν λόγω οδηγία.

2 Η προαναφερθείσα οδηγία 80/836 (στο εξής: οδηγία) αποσκοπεί, όπως διευκρινίζεται με τις αιτιολογικές της σκέψεις, στην προστασία της υγείας των εργαζομένων εξασφαλίζοντας την πρόληψη και την εκτίμηση της εκθέσεώς τους στις ακτινοβολίες, καθώς και την ιατρική τους επίβλεψη· αποσκοπεί, επίσης, στην προστασία της υγείας του πληθυσμού με τη θέσπιση, σε κάθε κράτος μέλος, συστήματος επιβλέψεως, ελέγχου και επεμβάσεως σε περίπτωση ατυχήματος.

3 Το άρθρο 6 της οδηγίας καθιερώνει τις αρχές επί των οποίων πρέπει να βασίζεται ο περιορισμός των δόσεων στην περίπτωση δυναμένων να ελεγχθούν εκθέσεων. Τα άρθρα 8 και 9 καθορίζουν τα όρια δόσεως για τους εκτιθεμένους εργαζομένους.

4 Το άρθρο 10, παράγραφος 2, καθορίζει τα όρια δόσεως για τους μαθητευομένους και τους σπουδαστές ηλικίας 16 έως 18 ετών. Προβλέπει τα εξής:

«2. Για τους μαθητευομένους και σπουδαστές ηλικίας 16 έως 18 ετών, οι οποίοι προορίζονται για ένα επάγγελμα που συνεπάγεται έκθεση σε ιοντίζουσες ακτινοβολίες ή οι οποίοι, λόγω των σπουδών τους, είναι υποχρεωμένοι να χρησιμοποιούν πηγές, τα όρια των δόσεων ισούνται προς τα τρία δέκατα των ετησίων ορίων δόσεων για εκτιθέμενους εργαζομένους που καθορίζονται στα άρθρα 8 και 9.»

5 Το άρθρο 44 της οδηγίας αφορά την επίβλεψη της υγείας του πληθυσμού και καθορίζει τρόπο με τον οποίο πρέπει να εκτιμώνται, εντός των κρατών μελών, οι λαμβανόμενες από τον πληθυσμό δόσεις.

6 Τέλος, το άρθρο 45 της ίδιας οδηγίας επιβάλλει στα κράτη μέλη να λαμβάνουν μέτρα προς εξασφάλιση της επιβλέψεως της υγείας του πληθυσμού και της επεμβάσεως σε περίπτωση ατυχήματος.

7 Με έγγραφα της 21ης Μαΐου και 10ης Αυγούστου 1987, η Βελβική Κυβέρνηση κοινοποίησε στην Επιτροπή τα εθνικά μέτρα που, κατά τη γνώμη της, εξασφάλιζαν τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο.

8 Όσον αφορά το άρθρο 10, παράγραφος 2, της οδηγίας, η Βελγική Κυβέρνηση αναφέρθηκε στο άρθρο 20.6.2 του βασιλικού διατάγματος της 28ης Φεβρουαρίου 1963, περί γενικού κανονισμού της προστασίας του πληθυσμού και των εργαζομένων από τον κίνδυνο που απορρέει από ιοντίζουσες ακτινοβολίες (Moniteur belge αριθ. 98, σ. 5206), όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 9 του βασιλικού διατάγματος της 16ης Ιανουαρίου 1987 (Moniteur belge αριθ. 50, σ. 3714). Σύμφωνα με την εν λόγω διάταξη, τα όρια δόσεως για τους μαθητευομένους και σπουδαστές ηλικίας 16 έως 18 ετών, οι οποίοι προορίζονται για επάγγελμα κατά τη διάρκεια του οποίου θα εκτίθενται στις ιοντίζουσες ακτινοβολίες ή οι οποίοι, λόγω των σπουδών τους, είναι υποχρεωμένοι να χρησιμοποιούν πηγές, ισούνται προς το εν δέκατον και όχι προς τα τρία δέκατα των ορίων ετησίας δόσεως που έχουν καθοριστεί για τους επαγγελματικώς εκτιθεμένους εργαζομένους. Τα καθοριζόμενα από τη βελγική κανονιστική ρύθμιση όρια είναι, επομένως, αυστηρότερα από τα προβλεπόμενα με την οδηγία.

9 Ως προς τα άρθρα 44 και 45 της οδηγίας, η Βελγική Κυβέρνηση επικαλέσθηκε πολλές διατάξεις της εθνικής νομοθεσίας, οι οποίες, κατά τη γνώμη της, ανταποκρίνονταν γενικά στις απαιτήσεις των εν λόγω άρθρων.

10 Η Επιτροπή, θεωρώντας ότι τα κοινοποιηθέντα εθνικά μέτρα δεν εξασφάλιζαν ούτε την ορθή μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο του άρθρου 10, παράγραφος 2, ούτε την πλήρη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο των άρθρων 44 και 45 της οδηγίας, κίνησε κατά του Βελγίου την προβλεπόμενη στο άρθρο 141 της Συνθήκης ΕΚΑΕ διαδικασία, κατά το πέρας της οποίας άσκησε την υπό κρίση προσφυγή.

11 Δεδομένου ότι το Βέλγιο, μετά την άσκηση της προσφυγής, έλαβε τα αναγκαία μέτρα για να εξασφαλίσει τη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο των άρθρων 44 και 45 της οδηγίας, η Επιτροπή, με δήλωση κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση και με έγγραφο της 4ης Σεπτεμβρίου 1992, παραιτήθηκε από τις αφορώσες τις εν λόγω δύο διατάξεις αιτιάσεις και ζήτησε να καταδικασθεί το Βέλγιο στα δικαστικά έξοδα, σύμφωνα με το άρθρο 69, παράγραφος 5, του Κανονισμού Διαδικασίας. Η Βελγική Κυβέρνηση δεν προέβαλε αντίρρηση κατά του εν λόγω αιτήματος.

12 Στην έκθεση ακροατηρίου εκτίθενται διεξοδικά τα πραγματικά περιστατικά της υποθέσεως, η εξέλιξη της διαδικασίας, καθώς και οι ισχυρισμοί και τα επιχειρήματα των διαδίκων. Τα στοιχεία αυτά της δικογραφίας δεν επαναλαμβάνονται κατωτέρω παρά μόνο καθόσον απαιτείται για τη συλλογιστική του Δικαστηρίου.

13 Η Επιτροπή θεωρεί ότι το άρθρο 10, παράγραφος 2, της οδηγίας δεν επιτρέπει στα κράτη μέλη να καθορίζουν όρια δόσεως διαφορετικά από τα προβλεπόμενα στην εν λόγω διάταξη, ακόμα και αν είναι αυστηρότερα.

14 Η Βελγική Κυβέρνηση ισχυρίζεται, αντιθέτως, ότι τα προβλεπόμενα στην ίδια αυτή διάταξη όρια δόσεως αντιπροσωπεύουν το ελάχιστο επίπεδο προστασίας που τα κράτη μέλη έχουν την υποχρέωση να εξασφαλίζουν και ότι τα τελευταία, εάν το κρίνουν σκόπιμο, παραμένουν ελεύθερα να καθορίζουν αυστηρότερα όρια.

15 Η διαφορά αφορά, επομένως, την ερμηνεία του όρου «όρια δόσεως» του άρθρου 10, παράγραφος 2, της οδηγίας.

16 Συναφώς, παρατηρείται ότι η διατύπωση του άρθρου 10, παράγραφος 2, δεν επιτρέπει την άντληση κανενός επιχειρήματος υπέρ της μιας ή της άλλης απόψεως που προβάλλουν οι διάδικοι.

17 Το αυτό ισχύει ως προς τον ορισμό του όρου «όρια δόσεως» που δίδεται στο άρθρο 1, στοιχείο β', της οδηγίας. Η εν λόγω διάταξη περιορίζεται στο να επισημαίνει ότι τα «όρια δόσεως» είναι «τα όρια που καθορίζονται στην παρούσα οδηγία για τις δόσεις που προκύπτουν από την έκθεση των εκτιθέμενων εργαζομένων, των μαθητευομένων και σπουδαστών και του κοινού, με εξαίρεση τις δόσεις που προκύπτουν από το φυσικό υπόστρωμα των ακτινοβολιών και την έκθεση που προκύπτει από τις ιατρικές εξετάσεις και θεραπείες στις οποίες υποβάλλονται τα άτομα. Τα όρια δόσεων εφαρμόζονται στο άθροισμα των ληφθεισών δόσεων από εξωτερική έκθεση κατά τη διάρκεια της υπόψη περιόδου και των αθροιστικών δόσεων που προκύπτουν από την πρόσληψη ραδιονουκλεϊδίων κατά την ίδια περίοδο».

18 Η Επιτροπή αμφισβητεί την ερμηνεία κατά την οποία τα όρια δόσεως συνιστούν ελάχιστο επίπεδο προστασίας, επικαλούμενη το άρθρο 2, στοιχείο β', της Συνθήκης ΕΚΑΕ, που αναθέτει στην Κοινότητα την αποστολή «να θεσπίζει ομοιόμορφους κανόνες ασφαλείας για την προστασία της υγείας του πληθυσμού και των εργαζομένων».

19 Το εν λόγω επιχείρημα πρέπει να απορριφθεί. Πράγματι, η ομοιομορφία των κανόνων ασφαλείας δεν σημαίνει ότι αυτοί δεν μπορούν να επιτρέπουν αυστηρότερη προστασία.

20 Επισημαίνεται, περαιτέρω, ότι ορισμένα ερμηνευτικά στοιχεία επιτρέπουν να συναχθεί το συμπέρασμα ότι ο όρος «όρια δόσεως» του άρθρου 10, παράγραφος 2, της οδηγίας έχει την έννοια ότι επιβάλλει ένα ελάχιστο επίπεδο ασφαλείας.

21 Συγκεκριμένα, όπως προκύπτει από την ανακοίνωση της Επιτροπής της 31ης Δεκεμβρίου 1985, σχετικά με την εφαρμογή των οδηγιών του Συμβουλίου 80/836 και 84/467/Ευρατόμ, της 3ης Σεπτεμβρίου 1984, για την τροποποίηση της οδηγίας 80/836 (ΕΕ C 347, σ. 9), οι καθοριζόμενοι με την οδηγία 80/836 κανόνες στηρίζονται στις συστάσεις της Διεθνούς Επιτροπής Ακτινολογικής Προστασίας (στο εξής: CIPR).

22 Όπως επισημαίνει ο γενικός εισαγγελέας στις παραγράφους 21 έως 28 των προτάσεών του, από το δημοσίευμα της CIPR αριθ. 60 προκύπτει ιδίως ότι όλες οι ιοντίζουσες ακτινοβολίες, πέραν αυτών που προέρχονται από το φυσικό υπόστρωμα, συνεπάγονται κινδύνους για την υγεία των ανθρώπων και ότι, στην περίπτωση που γίνονται αποδεκτές για οικονομικούς και κοινωνικούς λόγους, αυτό συμβαίνει μόνο μετά από αξιολόγηση των πλεονεκτημάτων που προσφέρουν σε σχέση με τα μειονεκτήματα που συνεπάγονται.

23 Υπ' αυτές τις συνθήκες, οι γενικές αρχές επί των οποίων βασίζεται το σύστημα ακτινολογικής προστασίας που συνιστά η CIPR είναι: α) η δικαιολόγηση κάθε δραστηριότητας, συνεπαγόμενης έκθεση σε ιοντίζουσες ακτινοβολίες, με τα πλεονεκτήματα που προσφέρει στην κοινωνία, β) η ορθολογική επίτευξη της προστασίας, με τη διατήρηση σε όσο είναι λογικά δυνατό να επιτευχθεί χαμηλότερο επίπεδο, λαμβανομένων υπόψη των οικονομικών και κοινωνικών παραγόντων, του μεγέθους των ατομικών δόσεων, του αριθμού των εκτιθεμένων προσώπων και των πιθανοτήτων επελεύσεως εκθέσεων, όταν οι τελευταίες δεν είναι βέβαιες και γ) ο καθορισμός ορίων της δόσεως.

24 Όπως προκύπτει από το ίδιο δημοσίευμα της CIPR, τα όρια δόσεως αντιπροσωπεύουν το ύψος των δόσεων των οποίων οι επιπτώσεις επί της υγείας των προσώπων που εκτίθενται τακτικά στις ιοντίζουσες ακτινοβολίες βρίσκονται στα όρια του ανεκτού και ότι η επιλογή των ορίων δόσεως περιλαμβάνει κατ' ανάγκη εκτιμήσεις που μπορούν να ποικίλλουν ανάλογα με τις κοινωνίες για τις οποίες πρόκειται (βλ. παραγράφους 153 και 169-170 του δημοσιεύματος αριθ. 60).

25 Επομένως, τα καθοριζόμενα από την CIPR όρια δόσεως δεν αποτελούν απόλυτους κανόνες, αλλά δημοσιεύονται απλώς χάριν κατευθύνσεως και ότι η αρχή που τα διέπει είναι η ορθολογική επίτευξη της προστασίας.

26 Η οδηγία δεν περιλαμβάνει κανένα στοιχείο που να επιτρέπει να θεωρηθεί ότι ο κοινοτικός νομοθέτης υιοθέτησε θέση αφισταμένη της CIPR στον τομέα των ορίων δόσεως και ότι δεν άφησε στα κράτη μέλη κανένα περιθώριο για να εξασφαλίζουν υψηλότερη προστασία από την απαιτούμενη με την οδηγία.

27 Θεωρείται, επομένως, ότι, λαμβανομένων υπόψη του σκοπού της οδηγίας και της αρχής της ορθολογικής επιτεύξεως της προστασίας, εάν ο κοινοτικός νομοθέτης είχε την πρόθεση να απαγορεύσει τη θέσπιση, από τα κράτη μέλη, προστασίας υψηλότερης από την προβλεπόμενη με την οδηγία, θα το είχε ρητώς επισημάνει στις διατάξεις της εν λόγω οδηγίας.

28 Η κατ' αυτόν τον τρόπο γενομένη δεκτή ερμηνεία του άρθρου 10, παράγραφος 2, κατά την οποία ο όρος «όριο δόσεως» αποτελεί ελάχιστο επίπεδο ασφαλείας, ενισχύεται από το γεγονός ότι η ίδια η οδηγία προβλέπει υψηλότερα επίπεδα προστασίας. Όπως, πράγματι, προκύπτει από το άρθρο 7, παράγραφος 1, σε συνδυασμό με το άρθρο 1, στοιχείο γ', της οδηγίας, οι ηλικίας κάτω των 18 ετών εργαζόμενοι δεν πρέπει να εκτίθενται σε δόσεις υψηλότερες από το εν δέκατον των ορίων ετησίας δόσεως που καθορίζονται για τους εργαζομένους.

29 Καίτοι είναι αληθές ότι το άρθρο 10, παράγραφος 2, προβλέπει χαμηλότερη προστασία για τους μαθητευομένους και σπουδαστές ηλικίας 16 έως 18 ετών και ότι αυτό μπορεί να δικαιολογηθεί εάν συντρέχουν αποχρώντες λόγοι, είναι εξίσου αληθές ότι, ελλείψει ρητής αντίθετης διατάξεως, η οδηγία δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι αντιτίθεται σε απόφαση κράτους μέλους, λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των οικονομικών και κοινωνικών παραγόντων, να μη χρησιμοποιήσει αυτή τη δυνατότητα και να εξασφαλίσει στους εν λόγω μαθητευομένους και σπουδαστές την υψηλοτέρου επιπέδου προστασία που η οδηγία εγγυάται στους εργαζομένους της ιδίας ηλικίας.

30 Από το σύνολο των προηγουμένων σκέψεων προκύπτει ότι η προσφυγή πρέπει να απορριφθεί.

Επί των δικαστικών εξόδων

31 Όσον αφορά την παραίτηση της Επιτροπής από τις αιτιάσεις της σχετικά με τη μη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο των άρθρων 44 και 45 της οδηγίας, παρατηρείται ότι, κατά το άρθρο 69, παράγραφος 5, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο παραιτούμενος διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπήρχε σχετικό αίτημα του αντιδίκου. Ωστόσο, κατόπιν αιτήσεως του παραιτουμένου διαδίκου, καταδικάζεται στα έξοδα ο αντίδικος, εάν τούτο δικαιολογείται από τη στάση του. Στην προκειμένη περίπτωση, οι διατυπωθείσες στην προσφυγή δύο αιτιάσεις και η συνακόλουθη παραίτηση της Επιτροπής υπήρξαν το αποτέλεσμα της στάσεως του Βασιλείου του Βελγίου (βλ. ανωτέρω την ενδέκατη σκέψη). Κατά συνέπεια, το Βασίλειο του Βελγίου πρέπει να καταδικασθεί στα δικαστικά έξοδα που αντιστοιχούν στις εν λόγω δύο αιτιάσεις.

32 Όσον αφορά την αιτίαση στην οποία ενέμεινε η Επιτροπή, υπενθυμίζεται ότι, κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα έξοδα. Επειδή η Επιτροπή ηττήθηκε, πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

33 Έχοντας υπόψη τις προηγούμενες σκέψεις, πρέπει ο κάθε διάδικος να φέρει τα δικά του δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

αποφασίζει:

1) Απορρίπτει την προσφυγή.

2) Κάθε διάδικος φέρει τα δικαστικά του έξοδα.

Due Κακούρης Rodríguez Iglesias Murray

Mancini Joliet Díez de Velasco Kapteyn Edward

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 25 Νοεμβρίου 1992.

Ο Γραμματέας

J.-G. Giraud

Ο Πρόεδρος

O. Due