CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL L. A. GEELHOED van 2 december 2004 [1]

I — Inleiding

1. In dit beroep krachtens artikel 141 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (hierna: „EGA-Verdrag") stelt de Commissie dat het Verenigd Koninkrijk, door haar niet de algemene gegevens te verstrekken betreffende een plan voor de lozing van radioactieve afvalstoffen afkomstig van de ontmanteling van de „Jason"-reactor, die zich in het Royal Naval College Greenwich bevond, de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten op grond van artikel 37 EA. Dit artikel bepaalt dat de lidstaten de Commissie algemene gegevens verstrekken van elk plan voor de lozing van radioactieve afvalstoffen, in welke vorm ook.

2. Dit beroep stelt een belangrijke vraag van uitlegging van artikel 37 EA aan de orde, namelijk of de in dit artikel neergelegde verplichting ook geldt voor radioactieve afvalstoffen afkomstig van nucleaire installaties die worden gebruikt voor militaire doeleinden. De Commissie meent van wel, terwijl het Verenigd Koninkrijk, ondersteund door de Franse Republiek, verdedigt dat dit artikel enkel geldt voor afvalstoffen van nucleaire installaties die worden gebruikt voor civiele en commerciële doeleinden.

3. Over de feiten met betrekking tot de ontmanteling bestaat in casu geen verschil van mening.

II — De feiten en het procesverloop

4. De „Jason"-reactor is bij het ministerie van Defensie van het Verenigd Koninkrijk in het Royal Naval College Greenwich in gebruik geweest van 1962 tot en met 1996. Gedurende deze periode werd hij gebruikt voor de opleiding van marine- en werfpersoneel in de reactorfysica en als onderzoeksobject ter ondersteuning van het Naval Nuclear Propulsion Programme van het ministerie van Defensie. Aan het einde van de periode is Jason ontmanteld met toestemming van het Environment Agency for England and Wales van het Verenigd Koninkrijk.

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

5. In 1998 werd de Commissie er door het Verenigd Koninkrijk van in kennis gesteld dat de „Jason"-reactor zou worden ontmanteld. Bij brief van 8 januari 1999 verzocht de Commissie het Verenigd Koninkrijk om gedetailleerde informatie betreffende deze ontmanteling, om te kunnen bepalen wanneer de volgens artikel 37 vereiste „algemene gegevens" moesten worden verstrekt. Bij brief van 5 maart 1999 antwoordde het Verenigd Koninkrijk dat naar zijn mening faciliteiten die werden gebruikt voor militaire doeleinden niet onder het EGA-Verdrag vielen en dat het daarom niet van plan was de Commissie algemene gegevens te verstrekken in de zin van artikel 37. Het Verenigd Koninkrijk bood wel aan, de Commissie de vergunning van het Environment Agency for England and Wales voor de ontmanteling over te leggen, alsook de bij dit orgaan ingediende vergunningaanvraag.

6. Bij aanmaning van 30 januari 2001 deelde de Commissie het Verenigd Koninkrijk mee dat naar haar mening titel II, hoofdstuk 3, EGA-Verdrag van toepassing was op ioniserende straling, ongeacht uit welke bron. De Commissie verzocht het Verenigd Koninkrijk, binnen twee maanden na dato van de aanmaning zijn opmerkingen te maken.

7. In zijn antwoord van 30 maart 2001 stelde het Verenigd Koninkrijk dat de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie tot taak had, zoals omschreven in het EGA-Verdrag, het civiele en commerciële gebruik van kernenergie te bevorderen, met uitsluiting van kernenergie voor militaire doeleinden. Volgens het Verenigd Koninkrijk konden slechts enkele hoofdstukken van het Verdrag op defensieactiviteiten van toepassing worden geacht.

8. Op 21 december 2001 zond de Commissie het Verenigd Koninkrijk een met redenen omkleed advies met betrekking tot de gestelde inbreuk op artikel 37 EA. Zij verzocht het Verenigd Koninkrijk, binnen twee maanden na ontvangst aan het met redenen omkleed advies gevolg te geven.

9. In zijn antwoord van 20 februari 2002 bleef het Verenigd Koninkrijk bij zijn standpunt dat het niet verplicht was de Commissie ingevolge artikel 37 EA informatie te verstrekken, aangezien militaire faciliteiten niet binnen de werkingssfeer van het EGA-Verdrag vielen.

10. Daarop heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld, dat op 4 februari 2003 is ingeschreven bij het Hof.

11. Op 8 december 2003 is het verzoek tot interventie van de Franse Republiek ingeschreven bij het Hof.

III — Het wettelijk kader

12. De volgende bepalingen van het EGA-Verdrag zijn van belang voor de beoordeling van de vraag of artikel 37 EA van toepassing is op afvalstoffen afkomstig van nucleaire faciliteiten die worden gebruikt voor militaire doeleinden.

A — *Hoofdstuk 3 EGA-Verdrag*

13. Artikel 37 maakt deel uit van hoofdstuk 3 van titel II van het EGA-Verdrag. Dit hoofdstuk, getiteld „Bescherming van de gezondheid", is vastgesteld om uitvoering te geven aan de vierde alinea van de preambule van het Verdrag, dat de lidstaten, vastbesloten zijnde, de voorwaarden te scheppen „tot ontwikkeling van een krachtige industrie op het gebied van de kernenergie", ook „verlangende zijn, veiligheidsvoorwaarden te scheppen, waardoor de gevaren voor het leven en de gezondheid van de bevolking worden afgewend". Voor de onderhavige zaak is het zinvol, in het kort in te gaan op de bepalingen van hoofdstuk 3 als geheel, teneinde een beeld te krijgen van het soort bevoegdheden die de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie zijn gegeven op het gebied van de bescherming van de gezondheid.

14. Artikel 30 EA bepaalt: „Voor de bescherming van de gezondheid der bevolking en der werknemers tegen de aan ioniserende straling verbonden gevaren worden binnen de Gemeenschap basisnormen vastgesteld."

15. Deze normen zijn laatstelijk vastgesteld bij richtlijn 96/29 van de Raad. [2] Ingevolge artikel 33 EA moeten de lidstaten zorgen dat deze basisnormen worden nageleefd.

16. Op grond van artikel 34 EA moeten de lidstaten het advies van de Commissie inwinnen met betrekking tot de te treffen aanvullende maatregelen voor de bescherming van de gezondheid wanneer zij bijzonder gevaarlijke proefnemingen willen doen. Indien de gevolgen van deze proefnemingen merkbaar kunnen zijn op het grondgebied van de andere lidstaten, moet de instemming van de Commissie worden verkregen voordat de proefneming wordt uitgevoerd.

17. Op grond van de artikelen 35 EA en 36 EA moeten de lidstaten zorgen voor inachtneming van de basisnormen door de nodige installaties op te richten om een voortdurende controle op radioactiviteit uit te oefenen en moeten zij de Commissie regel-

2 — Richtlijn 96/29/Euratom van de Raad van 13 mei 1996 tot vaststelling van de basisnormen voor de bescherming van de gezondheid der bevolking en der werkers tegen de aan ioniserende straling verbonden gevaren (PB L 159, blz. 1).

matig op de hoogte houden van de mate van radioactiviteit. De Commissie moet het recht van toegang tot deze controle-installaties hebben en zij moet het recht hebben de werking en de doeltreffendheid ervan na te gaan.

18. Artikel 37 EA bepaalt:

„Iedere lidstaat is gehouden, aan de Commissie de algemene gegevens te verstrekken van elk plan voor de lozing van radioactieve afvalstoffen, in welke vorm ook, om vast te kunnen stellen of de uitvoering van dat plan een radioactieve besmetting van het water, de bodem of het luchtruim van een andere lidstaat ten gevolge zou kunnen hebben.

De Commissie brengt, na raadpleging van de in artikel 31 bedoelde groep van deskundigen, binnen zes maanden haar advies uit." [3]

19. Artikel 38 EA bepaalt dat de Commissie aanbevelingen tot de lidstaten richt over de mate van radioactiviteit van de lucht, het water en de bodem. In spoedeisende gevallen kan zij een richtlijn vaststellen waarbij zij de betrokken lidstaat gelast om binnen een bepaalde termijn alle nodige maatregelen te treffen om een overschrijding van de basisnormen te voorkomen en de naleving van de voorschriften te verzekeren. [4] Wordt de richtlijn van de Commissie niet binnen de gestelde termijn gevolgd, dan kan de Commissie of elke betrokken lidstaat de zaak „onmiddellijk" bij het Hof aanhangig maken.

20. Ten slotte bepaalt artikel 39 EA dat in het kader van het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek op het Gebied van de Kernenergie (opgericht ingevolge artikel 8 EA) een afdeling wordt opgericht voor documentatie en studie van vraagstukken betreffende de bescherming van de volksgezondheid, die de opdracht heeft de in de artikelen 33 EA, 37 EA en 38 EA [5] bedoelde gegevens en inlichtingen te verzamelen en de Commissie bij te staan bij de uitvoering van haar taak uit hoofde van hoofdstuk 3 EA-Verdrag.

3 — Sinds de inwerkingtreding van het EGA-Verdrag is de werkingssfeer van artikel 37 door verschillende aanbevelingen van de Commissie verduidelijkt, met name de betekenis van de termen „lozing van radioactieve afvalstoffen" en „algemene gegevens", onder meer aanbeveling 1999/829/Euratom van de Commissie van 6 december 1999 betreffende de toepassing van artikel 37 van het Euratom-Verdrag (PB 1991, L 324, blz. 23) en aanbeveling 91/4/Euratom van de Commissie van 7 december 1990 betreffende de toepassing van artikel 37 van het Euratom-Verdrag (PB 1991, L 6, blz. 16).

4 — Zie bijvoorbeeld aanbeveling 2001/928/Euratom van de Commissie van 20 december 2001 betreffende de bescherming van de bevolking tegen blootstelling aan radon in drinkwater (PB L 344, blz. 85).

5 — Terwijl de tekst van de Engelse taalversie van het EGA-Verdrag op dit punt verwijst naar de artikelen 33 EA, 36 EA en 37 EA, wordt in enkele andere taalversies verwezen naar de artikelen 33 EA, 37 EA en 38 EA.

21. Sinds de inwerkingtreding van het EGA-Verdrag is een grote hoeveelheid afgeleide wetgeving vastgesteld in het streven naar de bevordering van de gezondheidsbeschermingsdoelstellingen, waaronder [6]:

— richtlijn 2003/122/Euratom van de Raad van 22 december 2003 inzake de controle op hoogactieve ingekapselde radioactieve bronnen en weesbronnen [7];

— verordening (Euratom) nr. 1493/93 van de Raad van 8 juni 1993 betreffende de overbrenging van radioactieve stoffen tussen lidstaten van de Europese Gemeenschap [8];

— richtlijn 92/3/Euratom van de Raad van 3 februari 1992 betreffende toezicht en controle op overbrenging van radioactieve afvalstoffen tussen lidstaten en naar en vanuit de Gemeenschap [9];

— richtlijn 90/641/Euratom van de Raad van 4 december 1990 inzake de praktische bescherming van externe werkers die gevaar lopen aan ioniserende straling te worden blootgesteld tijdens hun werk in een gecontroleerde zone [10]; en

— verordening (Euratom) nr. 3954/87 van de Raad van 22 december 1987 tot vaststelling van maximaal toelaatbare niveaus van radioactieve besmetting van levensmiddelen en diervoeders ten gevolge van een nucleair ongeval of ander stralingsgevaar. [11]

B — *De artikelen 24 EA tot en met 28 EA*

22. Eveneens van belang voor de onderhavige beoordeling zijn de artikelen 24 EA tot en met 28 EA, in de afdelingen 3 en 4 („bepalingen betreffende de geheimhouding", respectievelijk „bijzondere bepalingen") van hoofdstuk 2 van het EGA-Verdrag, Verspreiding van kennis. Deze artikelen roepen in wezen een stelsel van geheimhouding in het

6 — Andere voorbeelden: beschikking 87/600/Euratom van de Raad van 14 december 1987 inzake communautaire regelingen voor snelle uitwisseling van informatie in geval van stralingsgevaar (PB L 371, blz. 76); richtlijn 89/618/Euratom van de Raad van 27 november 1989 betreffende de informatie van de bevolking over de bij stralingsgevaar toepasselijke maatregelen ter bescherming van de gezondheid en over de alsdan te volgen gedragslijn (PB L 357, blz. 31); richtlijn 97/43/Euratom van de Raad van 30 juni 1997 betreffende de bescherming van personen tegen de gevaren van ioniserende straling in verband met medische blootstelling (PB L 180, blz. 22).

7 — PB L 346, blz. 57.

8 — PB L 148, blz. 1.

9 — PB L 35, blz. 24.

10 — PB L 349, blz. 21.

11 — PB L 371, blz. 11, zoals gewijzigd.

leven voor kennis welke de Gemeenschap dankzij de uitvoering van haar onderzoekprogramma op het gebied van kernenergie heeft verkregen indien de openbaarmaking daarvan „de defensiebelangen van een of meer lidstaten zou kunnen schaden".

23. Dit stelsel heeft de vorm van een door de Raad vastgestelde rubricering van geheimhouding, dat door de Commissie voorlopig wordt toegepast wanneer zij van oordeel is dat de openbaarmaking van bepaalde kennis de defensiebelangen van een of meer lidstaten zou kunnen schaden (artikel 24, lid 2). Deze kennis wordt vervolgens door de Commissie aan de lidstaten meegedeeld, die verplicht zijn „voorlopig de geheimhouding daarvan te waarborgen onder dezelfde voorwaarden". De lidstaten hebben drie maanden tijd om de Commissie te laten weten of zij de voorlopig toegepaste rubricering wensen te handhaven, het door een andere rubricering wensen te vervangen of de geheimhouding wensen op te heffen. Na het verstrijken van deze termijn wordt het strengste van de aldus gevraagde rubriceringen toegepast, en de Commissie geeft hiervan kennis aan de lidstaten.

24. Op verzoek van de Commissie of van een lidstaat kan de Raad met eenparigheid van stemmen te allen tijde een andere rubricering toepassen of de geheimhouding opheffen. Alvorens zich uit te spreken over het verzoek van een lidstaat wint de Raad echter het advies van de Commissie in.

25. Artikel 24, lid 3, bepaalt dat de artikelen 12 EA en 13 EA, betreffende kennis waarover de Gemeenschap beschikt, alleen onder bepaalde omstandigheden van toepassing zijn op de kennis die aan een rubricering van geheimhouding is onderworpen, en alleen „onder voorbehoud dat de toepasselijke beveiligingsmaatregelen in acht genomen worden".

26. Ingevolge artikel 25, lid 1, EA geven lidstaten die mededeling doen van het bestaan of van de inhoud van een aanvrage om octrooi of een gebruiksmodel betreffende een kernenergetisch onderwerp (zoals volgens artikel 16 EA vereist is), in voorkomend geval kennis van de noodzaak deze aanvrage om defensieredenen te onderwerpen aan de rubricering van geheimhouding dat deze staat aanwijst, onder vermelding van de vermoedelijke duur daarvan. De Commissie en de lidstaten zijn verplicht de maatregelen in acht te nemen welke voortvloeien uit het stelsel van geheimhouding dat door de staat van oorsprong wordt verlangd. Ofschoon de Commissie deze mededelingen kan doorgeven aan „gemeenschappelijke ondernemingen" in de zin van hoofdstuk 5 van het EGA-Verdrag, of door bemiddeling van een lidstaat aan andere personen of aan andere dan gemeenschappelijke ondernemingen, die werkzaam zijn op het grondgebied van die staat, bepaalt artikel 25, lid 2, EA dat die mededelingen „in alle gevallen de toestemming van de staat van oorsprong behoeven" en dat die toestemming om defensieredenen kan worden geweigerd.

27. Artikel 26 EA bepaalt dat wanneer kennis welke het onderwerp is van octrooien, octrooiaanvragen, voorlopig beschermingge-vende rechten, gebruiksmodellen of aanvragen om gebruiksmodel, aan geheimhouding wordt onderworpen overeenkomstig de artikelen 24 EA en 25 EA, de staten die de toepassing van dit stelsel gevraagd hebben, niet kunnen weigeren hun toestemming te geven om overeenkomstige aanvragen in de overige lidstaten in te dienen. Echter, „elke lidstaat neemt de nodige maatregelen om de geheimhouding van dergelijke rechten en aanvragen te waarborgen volgens de procedure, voorgeschreven door de nationale wetten en bestuursrechtelijke bepalingen van die staat".

28. Voorts kan ingevolge artikel 26, lid 2, kennis die overeenkomstig artikel 24 aan geheimhouding onderworpen is, niet dan met algemene instemming van de lidstaten in aanmerking komen voor indiening van aanvragen buiten die staten.

29. Ten slotte bepaalt artikel 28 onder meer dat de Gemeenschap gehouden is de schade te vergoeden die is geleden wanneer octrooien of gebruiksmodellen welke geheim worden gehouden om defensieredenen, ten gevolge van een mededeling aan de Commissie onrechtmatig worden toegepast of ter kennis van een niet bevoegde derde komen.

30. Het in afdeling 3, hoofdstuk 2, neergelegde stelsel van geheimhouding is uitgewerkt in verordening (Euratom) nr. 3 van de Raad ter toepassing van artikel 24 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie. [12] Het doel en de opzet van deze verordening worden uiteengezet in de considerans: „Overwegende dat beveiligingsmaatregelen moeten worden genomen voor elk der rubriceringsgraden die van toepassing zijn op kennis waarvan de mededeling de defensiebelangen van een of meer lidstaten zou kunnen schaden en dat die maatregelen, zowel wat betreft die kennis zelf als wat de personen en ondernemingen betreft die daarvan op het grondgebied van de lidstaten kennis moeten nemen, onder toezicht van de Commissie moeten worden toegepast."

31. De verordening bepaalt vervolgens dat kennis in de zin van de artikelen 24 EAen 25 EA, die „gerubriceerde kennis van Euratom" of GKE wordt genoemd, moet worden gerubriceerd onder een van de volgende vier rubriceringsgraden:

— Eura-Zeer geheim: GKE waarvan ongeoorloofde mededeling buitengewoon ernstige gevolgen zou hebben voor de defensiebelangen van een of meer lidstaten;

12 — PB 1958, 17, blz. 406.

— Eura-Geheim: GKE waarvan ongeoorloofde mededeling ernstige gevolgen zou hebben voor de defensiebelangen van een of meer lidstaten;

— Eura-Vertrouwelijk: GKE waarvan ongeoorloofde openbaarmaking de defensiebelangen van een of meer lidstaten zou schaden; en

— Eura-Dienstgeheim: GKE waarvan ongeoorloofde mededeling de defensiebelangen van een of meer lidstaten zou raken, maar die nochtans in mindere mate beveiligd behoeft te worden dan de als Eura-Vertrouwelijk ingedeelde documenten. [13]

32. Ingevolge artikel 9 van de verordening worden deze rubriceringsgraden „slechts toegepast voorzover zulks strikt noodzakelijk is".

33. Iedere lidstaat is verplicht een staatsorgaan aan te wijzen dat ermee belast wordt binnen zijn rechtsgebied de beveiligingsmaatregelen voorzien in de verordening toe te passen. [14] Toegang tot GKE kan alleen worden verleend aan personen die daartoe gemachtigd zijn na een in de verordening geregeld onderzoek naar hun betrouwbaarheid. [15]

34. Het stelsel elimineert dus het risico dat gevoelige defensiekennis wordt gerubriceerd op een veiligheidsniveau dat door een van de lidstaten te laag wordt bevonden. Voor deze waarborg geldt wel het beginsel dat kennis alleen als geheim wordt gerubriceerd voorzover dit „strikt noodzakelijk" is.

C — *Artikel 13 EA*

35. Artikel 13 EA maakt deel uit van hoofdstuk 2 van het EGA-Verdrag, dat het stelsel vastlegt voor de verspreiding van kennis waarover de Commissie ingevolge het EGA-Verdrag kan beschikken. Het artikel bepaalt dat de Commissie aan de lidstaten, personen en ondernemingen mededeling moet doen van door de Gemeenschap verkregen kennis welke niet onder de

13 — Artikel 10 van verordening (Euratom) nr. 3.

14 — Ibid., artikel 7.

15 — Ibid., artikelen 14-16.

bepalingen van artikel 12 EA valt — dat wil zeggen kennis niet bestaande uit octrooien, voorlopig beschermingsgevende rechten, gebruiksmodellen of octrooiaanvragen, die eigendom van de Gemeenschap zijn.

36. Voor de onderhavige zaak van belang is dit artikel voorzover het betrekking heeft op procedures voor de behandeling van vertrouwelijke kennis. Het artikel bepaalt:

„De Commissie kan echter aan mededeling van deze kennis de voorwaarden verbinden, dat zij als vertrouwelijk moet worden beschouwd en niet aan derden mag worden doorgegeven.

De Commissie kan kennis welke zij heeft verkregen onder beperkende voorwaarden ten aanzien van het gebruik en de verspreiding daarvan — zoals de zogenaamde geclassificeerde kennis — slechts mededelen indien zij de naleving van die voorwaarden waarborgt."

D — *Artikel 84 EA*

37. Artikel 84 EA staat in hoofdstuk 7, waarin een stelsel van „veiligheidscontroles" binnen het EGA-Verdrag wordt opgezet voor ertsen, grondstoffen en bijzondere splijtstoffen. Volgens dit stelsel moet de Commissie bepaalde nucleaire activiteiten in de lidstaten „bewaken" om te garanderen dat deze stoffen niet voor andere doeleinden worden aangewend dan waarvoor de gebruikers verklaard hebben ze te bestemmen, en dat de bepalingen met betrekking tot de voorziening en elke bijzondere verbintenis betreffende controle, die de Gemeenschap heeft aangegaan in een akkoord met een derde staat of een internationale organisatie, worden nageleefd (artikel 77 EA). Daartoe moet de Commissie bijvoorbeeld het bijhouden en overleggen van werkstaten (artikel 79 EA) verlangen en kan zij inspecteurs naar de lidstaten zenden (artikel 81 EA).

38. Artikel 84, derde alinea, EA bepaalt dat van deze veiligheidscontroles zijn uitgezonderd „materialen bestemd voor defensiedoeleinden, welke voor die doeleinden in bijzondere bewerking zijn of welke na die bewerking, krachtens een operatieplan, in een militaire inrichting worden geplaatst of opgeslagen".

E — *Artikel 192 EA*

39. Artikel 192 EA legt de lidstaten een met artikel 10 EG vergelijkbare algemene verplichting tot loyale samenwerking op: „De lidstaten treffen alle algemene of bijzondere

maatregelen ter uitvoering van de verplichtingen welke voortvloeien uit het Verdrag of het gevolg zijn van de handelingen der instellingen van de Gemeenschap. Zij vergemakkelijken de vervulling van haar taak. Zij onthouden zich van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van dit Verdrag in gevaar kunnen brengen."

F — *Artikel 194 EA*

40. Eveneens van belang is artikel 194 EA, in titel V („Algemene bepalingen") van het EGA-Verdrag. Dit artikel legt eenieder die door zijn functie, openbare of particuliere betrekkingen met de instellingen of installaties van de Gemeenschap of met de gemeenschappelijke ondernemingen, kennis krijgt van „feiten, inlichtingen, kennis, documenten of voorwerpen die geheim moeten worden gehouden" ingevolge de regels van een lidstaat of gemeenschapsinstelling, een strikte geheimhoudingsplicht op.[16] Daarnaast moeten de lidstaten op grond van artikel 194, lid 2, EA „alle [...] dienstige maatregelen" nemen om de geleidelijke invoering van een „zo eenvormig en zo ruim mogelijke bescherming" van de beschermde geheimen te vergemakkelijken. Zoals gezegd, is het kader voor dit stelsel van geheimhouding van door de Gemeenschap in zijn onderzoeksprogramma verkregen kennis gecreëerd bij verordening (Euratom) nr. 3.[17]

G — *Artikel 296 EG*

41. Ten slotte is onderdeel van het wettelijk kader in deze zaak artikel 296, lid 1, EG, dat bepaalt:

„De bepalingen van dit Verdrag vormen geen beletsel voor de volgende regels:

a) geen enkele lidstaat is gehouden inlichtingen te verstrekken waarvan de verbreiding naar zijn mening strijdig zou zijn met de wezenlijke belangen van zijn veiligheid;

b) elke lidstaat kan de maatregelen nemen die hij noodzakelijk acht voor de bescherming van de wezenlijke belangen van zijn veiligheid en die betrekking hebben op de productie van of de handel in wapenen, munitie en oorlogs-

16 — Niet-nakoming van deze verplichting moet worden beschouwd als een inbreuk op de bepalingen van de wetgeving van de lidstaat „inzake het in gevaar brengen van de veiligheid van de staat of de schending van het beroepsgeheim" en eenieder die zich aan een dergelijke schending heeft schuldig gemaakt en die onder de rechtsmacht van een lidstaat valt, moet op verzoek van iedere betrokken lidstaat of van de Commissie, worden vervolgd.

17 — Aangehaald in punt 30.

materiaal; die maatregelen mogen de mededingingsverhoudingen op de gemeenschappelijke markt niet wijzigen voor producten die niet bestemd zijn voor specifiek militaire doeleinden."

IV — Opmerkingen van partijen

A — *Opmerkingen van de Commissie*

42. De Commissie maakt met name de volgende opmerkingen tot staving van haar opvatting dat artikel 37 EA eveneens van toepassing is op radioactieve afvalstoffen afkomstig van een militaire installatie.

43. In de eerste plaats betoogt de Commissie dat de Franse Republiek, die ten tijde van de ondertekening van het EGA-Verdrag de enige lidstaat was die had besloten een militaire kernmacht te ontwikkelen, in het verleden heeft erkend dat hoofdstuk 3 van het EGA-Verdrag ook van toepassing is op stralingsrisico's van militaire origine. De Commissie haalt daartoe een verklaring uit 1957 aan van de Franse minister van Buitenlandse Zaken in de Franse Assemblée nationale dat „de bepalingen van artikel 34 van toepassing zijn op alle bijzonder gevaarlijke proefnemingen, zowel civiele als militaire". Het was in overeenstemming met deze verklaring, zo stelt de Commissie, dat de Franse regering haar de kernproeven in de Sahara in de jaren zestig heeft gemeld.

44. In de tweede plaats wijst de Commissie op twee resoluties die het Europees Parlement heeft aangenomen ten tijde van de kernproeven in Frans-Polynesië in 1995. In de eerste resolutie verklaart het Parlement [18]:

„10. is van mening dat kernproeven beschouwd moeten worden als ‚bijzonder gevaarlijke proefnemingen' in de zin van artikel 34 van het Euratom-Verdrag; verlangt dat de Commissie, als hoedster van de Verdragen, duidelijk definieert welke proefnemingen overeenkomstig dit artikel als ‚bijzonder gevaarlijke proefnemingen' moeten worden ingedeeld;

11. betreurt het dat de Franse autoriteiten niet vóór de eerste proef alle noodzakelijke documenten hebben toegezonden op grond waarvan de Commissie dit dossier had

18 — Resolutie over de hervatting van de Franse kernproeven (PB 1995, C 269, blz.61).

kunnen onderzoeken en op grond waarvan onafhankelijke internationale experts een lijst hadden kunnen opstellen van alle medische gevolgen van dergelijke proeven;

12. laakt het dat er hierdoor geen diepgaand en gedetailleerd onderzoek kon worden ingesteld naar de potentiële gevolgen van de proeven voor het milieu en evenmin naar aanvullende gezondheids- en veiligheidsmaatregelen aan de hand van de in het Euratom-Verdrag vastgelegde stralingslimieten;

13. roept de Commissie op om toe te zien op onmiddellijke, volledige toepassing van de artikelen 34 en 35 van het Euratom-Verdrag en in dit verband de verstrekte informatie over de Franse kernproeven samen met onafhankelijke, kritische deskundigen te onderzoeken".

45. In de tweede resolutie waarop de Commissie zich beroept, verklaart het Parlement [19]:

„8. is het met de Commissie eens dat het Euratom-Verdrag en met name de artikelen 34, 35 en 36 hiervan in principe van toepassing zijn op kernproeven door lidstaten van de Europese Unie; onderschrijft de mening van de Commissie dat artikel 34 van het EGA-Verdrag op militaire experimenten van toepassing is en dat kernproeven als ‚bijzonder gevaarlijke proefnemingen' in de zin van dit artikel kunnen worden beschouwd [...]".

46. In de derde plaats beroept de Commissie zich op de arresten van het Hof in de zaken C-70/88, Parlement/Raad [20], en C-29/99, Commissie/Raad. [21] In de eerste zaak wijst de Commissie op het oordeel van het Hof dat de artikelen 30 tot en met 39 EGA-Verdrag „een coherente en doeltreffende gezondheidsbescherming van de bevolking [beogen] tegen de gevaren van ioniserende straling, ongeacht de bron van die straling en de categorieën personen die eraan zijn blootgesteld". [22]

47. In de tweede zaak citeert de Commissie om haar betoog te onderbouwen het oordeel van het Hof dat

„titel II, hoofdstuk 3, EGA-Verdrag uitwerking geeft aan artikel 2, sub b, van dit Verdrag, dat de Gemeenschap opdraagt ‚uniforme veiligheidsnormen vast [te] stellen voor de gezondheidsbescherming van de

19 — Resolutie over de verklaring van de Commissie over kernproeven (PB 1995, C 308, blz. 106).

20 — Arrest van 4 oktober 1991, Jurispr. blz. 4529.

21 — Arrest van 10 december 2002, Jurispr. blz. I-11221.

22 — Punt 14.

bevolking en de werknemers en ervoor [te] waken dat deze worden toegepast'. Enerzijds kan deze bescherming niet zonder controle op de bronnen van schadelijke straling worden bereikt. Anderzijds moeten de activiteiten van de Gemeenschap op het gebied van gezondheidsbescherming de bevoegdheden van de lidstaten respecteren, zoals deze in titel II, hoofdstuk 3, EGA-Verdrag zelf zijn omschreven." [23]

B — *Opmerkingen van het Verenigd Koninkrijk*

48. Tot staving van zijn betoog dat het EGA-Verdrag uitsluitend betrekking heeft op de ontwikkeling van kernenergie voor vreedzame doeleinden, brengt het Verenigd Koninkrijk, ondersteund door de Franse Republiek, met name de volgende argumenten naar voren.

49. Om te beginnen beroept het zich op de definitie van de taak van de Gemeenschap in artikel 1 EA. Dit artikel bepaalt dat de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie tot taak heeft „door het scheppen van de voorwaarden noodzakelijk voor de snelle totstandkoming en groei van de industrie op het gebied van de kernenergie, bij te dragen tot de verhoging van de levensstandaard in de lidstaten en de ontwikkeling van de betrekkingen met andere landen". Het Verenigd Koninkrijk merkt op dat de in artikel 2 genoemde taken, waaronder het vaststellen van „uniforme veiligheidsnormen voor de gezondheidsbescherming van de bevolking en de werknemers en ervoor waken dat deze worden toegepast", volgens de bewoordingen van artikel 2 worden opgelegd „[v]oor de vervulling van haar taak". Volgens het Verenigd Koninkrijk volgt hieruit dat de verantwoordelijkheden van de Gemeenschap op het gebied van de gezondheidsbescherming een essentieel onderdeel vormen van haar verantwoordelijkheden inzake de ontwikkeling van civiele en commerciële toepassingen van kernenergie. Bijgevolg is het EGA-Verdrag op geen enkel punt van toepassing op defensietoepassingen van kernenergie.

50. In de tweede plaats betoogt het Verenigd Koninkrijk dat indien het EGA-Verdrag ook voor defensieactiviteiten bedoeld was, er dan zeker gedetailleerde uitzonderingen met betrekking tot de toegang tot defensie-installaties en de overdracht van defensiegevoelige informatie noodzakelijk zouden zijn geweest. Dergelijke uitzonderingen zijn in het Verdrag echter niet te vinden, op artikel 84, lid 3, na. [24] Voorts impliceert dit artikel niet dat het EGA-Verdrag op defensieactiviteiten van toepassing is tenzij dit is uitgesloten, maar dient het alleen als „afbakening" tussen de civiele en de defensiesector voor gevallen dat de defensieautoriteiten nucleair materiaal voor defensiegebruik ontvangen van een civiele/commerciële kerncentrale. Met andere woorden, het doel van artikel 84 EA is volgens het Verenigd Koninkrijk, aan te geven dat de veiligheidscontroles niet

23 — Punt 76.

24 — Zie punt 38 van deze conclusie.

van toepassing zijn zodra het materiaal voor defensiedoeleinden wordt bewerkt.

51. Het derde argument van het Verenigd Koninkrijk is gebaseerd op het ontbreken van een met artikel 296 EG vergelijkbare bepaling in het EGA-Verdrag, dat wil zeggen een bepaling dat geen enkele lidstaat gehouden is inlichtingen te verstrekken waarvan de verbreiding naar zijn mening strijdig zou zijn met zijn wezenlijke veiligheidsbelangen. Naar het Verenigd Koninkrijk stelt, kan het ontbreken van een dergelijke bepaling slechts bevestigen dat het EGA-Verdrag niet bedoeld is geweest om ook te gelden voor defensietoepassingen van kernenergie. Daar artikel 296 EG een essentiële garantie voor de veiligheidsbelangen van de lidstaten vormt, is het ontbreken daarvan in het EGA-Verdrag een onherstelbare leemte, die pleit tegen toepassing van dit Verdrag op de defensiesector. Ook het feit dat in artikel 96 EA [25] op het gebied van de kernenergie een bepaling ontbreekt die vergelijkbaar is met artikel 39, lid 4, EG, waarin betrekkingen in overheidsdienst worden uitgezonderd van het beginsel van vrij verkeer van werknemers, verdient de aandacht en is in overeenstemming met de opvatting dat het EGA-Verdrag geen toepassing vindt op defensieactiviteiten. Het Verenigd Koninkrijk plaatst tevens vraagtekens bij de uitlegging die de Commissie geeft aan de arresten in de zaken 187/87, Saarland e.a. [26], C-70/88, Parlement/Raad [27], en C-29/99, Commissie/Raad. [28]

52. Ten slotte wijst het Verenigd Koninkrijk op een aantal consequenties indien artikel 37 EA op defensieactiviteiten van toepassing zou worden geacht. [29] De openbaarmaking van gegevens inzake radioactief afval zou bijvoorbeeld de basis kunnen vormen van „reverse engineering", dat wil zeggen het afleiden van het ontwerp van kernaandrijving en nucleaire wapensystemen uit de samenstelling van afval dat is ontstaan als gevolg van de exploitatie of ontmanteling van aandrijfsystemen en de ontmanteling van wapensystemen. Ook kan een te ontmantelen reactor identiek zijn aan reactoren die in werking blijven, zodat de openbaarmaking van gegevens over de ontmanteling van een reactor kan leiden tot het bekend worden van de eigenschappen van nog werkende reactoren.

53. Het Verenigd Koninkrijk maakt in dit verband een vergelijking met de Radioactive Substances Act 1993, die voorziet in het opzetten en bijhouden van een openbaar register van radioactieve stoffen. De Secretary of State kan richtlijnen geven voor

25 — Artikel 96 EA bepaalt: „De lidstaten schaffen elke op de nationaliteit gegronde beperking van de toegang tot gekwalificeerde arbeid op het gebied van de kernenergie af ten aanzien van hen die de nationaliteit van een van de lidstaten bezitten, behoudens de beperkingen welke voortvloeien uit de fundamentele eisen van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid" (dat wil zeggen in grote lijnen vergelijkbaar met artikel 39, leden 2 en 3, EG).

26 — Arrest van 22 september 1988, Jurispr. blz. 5013.

27 — Aangehaald in voetnoot 46.

28 — Aangehaald in voetnoot 46.

29 — Zie de opmerkingen van het Verenigd Koninkrijk over de interventie van de Franse Republiek.

categorieën informatie die om redenen van nationale veiligheid niet in het register mogen worden opgenomen. Verder mogen gegevens die zijn bijeengebracht als gevolg van het toezicht op defensielocaties alleen worden onderzocht door leden van het Environment Agency dan wel het Scottish National Environmental Protection Agency, die voor deze taak vergunning van de veiligheidsautoriteiten hebben. Indien het EGA-Verdrag ook voor defensieactiviteiten was bedoeld, dan zouden in dat Verdrag vergelijkbare bijzondere bepalingen zijn opgenomen.

54. De Franse Republiek steunt deze argumenten en beroept zich voorts op uitspraak 1/78 van het Hof, die volgens haar aldus moet worden uitgelegd dat „voor militaire doeleinden bestemde stoffen en inrichtingen zijn uitgesloten van de werkingssfeer van het EGA-Verdrag". [30]

55. De Franse Republiek wijst tevens op een aantal gelegenheden sinds de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie waarbij zij zich heeft uitgesproken tegen toepassing van het EGA-Verdrag op defensieactiviteiten, waaronder haar opmerkingen voor het Gerecht van eerste aanleg in zaak T-219/95 R, Danielsson e.a./Commissie. [31] De Franse Republiek acht het niet relevant dat zij de Commissie over haar militaire kernproeven in Polynesië in 1995 informatie heeft verstrekt, daar dit onderdeel vormde van een politieke dialoog tussen de Franse regering en de Commissie en slechts beantwoordde aan een noodzaak van transparantie.

V — Beoordeling

56. Zoals duidelijk is, draait deze zaak om de uitlegging van artikel 37 EA: strekt de daarin neergelegde verplichting van de lidstaten zich uit tot de lozing van radioactieve afvalstoffen afkomstig van militaire installaties?

57. Het is mijns inziens verhelderend, deze vraag te benaderen met de volgende voorafgaande opmerkingen in gedachten.

30 — Uitspraak 1/78, Jurispr. blz. 2151.

31 — Beschikking president van 22 december 1995, Jurispr. blz. II-3051.

58. Ten eerste sluiten de door partijen in hun opmerkingen ingenomen standpunten elkaar uit. De Commissie stelt dat artikel 37 EA op militaire activiteiten van toepassing is, terwijl het Verenigd Koninkrijk, ondersteund door de Franse Republiek, betoogt dat dit artikel in geen geval van toepassing is op militaire activiteiten. Het is opmerkelijk dat partijen in hun opmerkingen niet de mogelijkheid van een „middenweg" of een „compromisoplossing" hebben overwogen.

59. Ten tweede zijn de in de onderhavige zaak op het spel staande belangen, zoals door partijen gedefinieerd, van de hoogste orde: enerzijds de overheersende belangen van nationale veiligheid van een lidstaat; anderzijds essentiële belangen van volksgezondheid en veiligheid, alsook van grensoverschrijdende milieubescherming.

60. Dit betekent dat er altijd een wezenlijk belang zal worden geschaad, wanneer ongeacht welke partij onvoorwaardelijk in het gelijk zou worden gesteld.

61. Het is naar mijn mening cruciaal om dit in de overweging te betrekken bij de uitlegging van artikel 37 EA in zijn systematische en historische context.

A — *Letterlijke uitlegging*

62. Bij een zuiver letterlijke interpretatie van dit artikel is duidelijk dat dit, afgaande op de bewoordingen, niet alleen van toepassing is op radioactieve afvalstoffen afkomstig van civiele en commerciële nucleaire installaties, maar ook van militaire locaties. Zo zijn de lidstaten verplicht de Commissie „algemene gegevens te verschaffen van *elk*[32] plan voor de lozing van radioactieve afvalstoffen, in welke vorm ook", teneinde de Commissie in staat te stellen om te bepalen of de uitvoering van het plan radioactieve besmetting van het grondgebied van een andere lidstaat ten gevolge zou kunnen hebben. Militaire installaties worden niet uitdrukkelijk uitgezonderd. Dit in tegenstelling tot andere hoofdstukken van het Verdrag, die dienaangaande uitdrukkelijke bepalingen bevatten in verband met de bescherming van militaire belangen van de lidstaten, zoals de artikelen 24 en 84.

63. Dit zuiver letterlijke argument overtuigt wel enigermate, maar voor het onderhavige geval niet voldoende. Voor een passende uitlegging van artikel 37 EA moet dit artikel niet alleen in het licht van de uitdrukkelijke bewoordingen worden onderzocht, maar ook van de algemene context van het EGA-Verdrag als geheel, immers „elke bepaling

32 — Cursivering van mij.

van gemeenschapsrecht [moet] in haar context worden geplaatst en worden uitgelegd in het licht van dit recht in zijn geheel, zijn doelstellingen en zijn ontwikkelingsstand op het ogenblik waarop de betrokken bepaling moet worden toegepast". [33]

B — *Opzet en doelstellingen van hoofdstuk 3 in de context van het EGA-Verdrag*

64. Zoals in de preambule wordt uiteengezet, was het EGA-Verdrag bedoeld om „de voorwaarden te scheppen tot ontwikkeling van een krachtige industrie op het gebied van de kernenergie als bron van ruime energievoorraden en van een modernisering der techniek, alsook van talrijke andere toepassingen welke zullen bijdragen tot het welzijn van hun volkeren".

65. In het zogeheten rapport-Spaak, dat de grondlijnen van het Verdrag bevatte [34], werd gesteld dat [kernenergie] de belangrijkste hulpbron lijkt te zijn, die uiteindelijk kan worden ingezet voor de ontwikkeling en de vernieuwing van de productie en de bevordering van de vrede".

66. Het onderkende belang van de nucleaire sector, evenals het feit dat dit een duidelijk afgebakende sector was, vormde derhalve de aanzet tot de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en daarmee van een gemeenschappelijke autoriteit op het gebied van de kernenergie.

67. Duidelijk is echter dat het doel van het EGA-Verdrag niet beperkt was tot de ontwikkeling van de nucleaire industrie. De grondleggers van het Verdrag zagen de verzekering van de gezondheid en de veiligheid van de bevolking als een sine qua non van de ontwikkeling van de nucleaire sector. [35]

68. Zoals hiervóór is uiteengezet, had hoofdstuk 3 van het EGA-Verdrag daarom tot doel, „veiligheidsvoorwaarden te scheppen, waardoor de gevaren voor het leven en de gezondheid van de bevolking worden afgewend" (vierde alinea van de preambule). Dit doel moest worden verwezenlijkt door het vaststellen van „uniforme veiligheidsnormen [...] voor de gezondheidsbescherming van de bevolking en de werknemers en ervoor waken dat deze worden toegepast" (artikel 2 EA).

33 — Zie in dit verband arrest Hof van 6 oktober 1982, CILFIT (283/81, Jurispr. blz. 3415, punt 20): „Tenslotte moet elke bepaling van gemeenschapsrecht in haar context worden geplaatst en worden uitgelegd in het licht van dit recht in zijn geheel, zijn doelstellingen en zijn ontwikkelingsstand op het ogenblik waarop de betrokken bepaling moet worden toegepast."

34 — Verslag van het Intergouvernementeel Comité in het leven geroepen door de Conferentie van Messina aan de Ministers van Buitenlandse Zaken, Brussel, 21 april 1956, blz. 99.

35 — Het rapport-Spaak, gepubliceerd in 1956, noemt uitdrukkelijk de gebeurtenissen van tien jaar eerder, waarbij „de kracht van het atoom in angstaanjagende vorm" was gebleken (aangehaald in punt 65, blz. 99). Het verklaart: „Verzekering tegen het gevaar van onvoorzichtig gebruik [van kernenergie] is geboden. De nucleaire industrie zal niet verder worden ontwikkeld zonder dat wordt gezorgd voor veiligheidsvoorwaarden, die voorkomen dat het leven en de gezondheid van werknemers en bevolking gevaar lopen" (blz. 100).

69. De middelen om dit doel te verwezenlijken, waren, zoals hiervóór beschreven:

— de vaststelling van minimumveiligheidsnormen voor de bescherming tegen ioniserende straling, die door de lidstaten in acht moeten worden genomen (artikelen 30 EA tot en met 33 EA);

— het vereiste dat de Commissie toezicht houdt op en goedkeuring vooraf verleent aan plannen van de lidstaten voor „bijzonder gevaarlijke proefnemingen" of de lozing van radioactieve afvalstoffen (artikelen 34 EA en 37 EA); en

— de controle door en mededeling aan de Commissie van de mate van radioactiviteit en de bevoegdheid van de Commissie om dienaangaande aanbevelingen tot de lidstaten te richten (artikelen 35 EA, 38 EA en 39 EA).

70. Zoals reeds gezegd, is sinds de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie een grote hoeveelheid afgeleide wetgeving aangenomen in het belang van de volksgezondheid en de veiligheid op het gebied van kernenergie. Deze teksten benadrukken onveranderlijk het belang van de gezondheids- en veiligheidsdoelstelling op het gebied van de kernenergie. Als voorbeeld kan worden genoemd resolutie 92/C 172/02 van de Raad van 18 juni 1992 betreffende technologische vraagstukken in verband met de veiligheid van kerninstallaties, waarin de Raad wees op „het bijzondere belang dat hij hecht aan de nucleaire veiligheid in Europa, en derhalve de lidstaten en de Commissie [verzoekt] om als essentiële en prioritaire doelstelling van de communautaire samenwerking in de sector kernenergie [...] aan te merken [...]". [36]

71. Een ander voorbeeld is besluit 94/179/Euratom van de Raad van 21 maart 1994, waarin de Raad overwoog dat „de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie is opgericht met het verlangen om de veiligheidsvoorwaarden te scheppen, waardoor de gevaren voor het leven en de gezondheid van de bevolking worden afgewend". [37]

36 — PB C 172, blz. 2. De Raad merkte tevens op dat „aan het probleem van de nucleaire veiligheid belangrijke aspecten zijn verbonden, met name wat betreft de bescherming van de gezondheid van de bevolking en van de werknemers, alsmede de bescherming van het milieu tegen de gevaren van ioniserende stralingen, vooral gezien de ontwikkelingen die zich in heel Europa hebben voorgedaan" en spoorde „de Commissie, de nationale veiligheidsinstanties, de in de evaluatie van de veiligheid van kerninstallaties gespecialiseerde instellingen, de onderwijs- en onderzoekinstellingen en de bouwers en exploitanten van kerncentrales in de Gemeenschap [aan] actief te blijven deelnemen aan het [...] geïnstitutionaliseerde overleg- en samenwerkingsproces".

37 — Besluit 94/179/Euratom van de Raad van 21 maart 1994 tot wijziging van besluit 77/270/Euratom teneinde de Commissie te machtigen tot het aangaan van Euratom-leningen om aldus een bijdrage te leveren aan de financiering van de verbetering van de efficiëntie en de veiligheid van kerncentrales in bepaalde derde landen (PB L 84, blz. 41). Zie ook aanbeveling 1999/829/Euratom van de Commissie van 6 december 1999 betreffende de toepassing van artikel 37 van het Euratom-Verdrag (aangehaald in voetnoot 3), waarin staat „dat artikel 37 bedoeld is om eventuele radioactieve besmettingen van een andere lidstaat te voorkomen"; en de gewijzigde voorstellen voor richtlijnen (Euratom) van de Raad houdende vaststelling van de fundamentele verplichtingen en algemene beginselen op het gebied van de veiligheid van nucleaire installaties en inzake het veilig beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval, COM (2004) 526 def.

72. Daarnaast is het belang van de gezondheids- en veiligheidsdoelstellingen van het EGA-Verdrag talloze malen benadrukt door het Hof.

73. In de zaak Parlement/Raad [38] bijvoorbeeld was de vraag of artikel 31 EA terecht als rechtsgrondslag was gekozen voor verordening nr. 3954/87. [39] Het Parlement verdedigde dat de juiste rechtsgrondslag artikel 100 A van het EE-Verdrag was, wat onder meer inhield dat de artikelen 30 en volgende EGA-Verdrag alleen van toepassing waren op „primaire" straling, dat wil zeggen rechtstreeks in een kerncentrale of bij de behandeling van nucleaire brandstof geproduceerde straling, en niet op „secundaire" straling, dus straling die de bevolking indirect bereikt door besmette levensmiddelen en diervoeders.

74. Het Hof verwierp dit betoog en gaf daarmee een brede visie op het doel van hoofdstuk 3 van het EGA-Verdrag. Het doel van dit hoofdstuk was „een coherente en doeltreffende gezondheidsbescherming van de bevolking tegen de gevaren van ioniserende straling, ongeacht de bron van die straling en de categorieën personen die eraan zijn blootgesteld". [40]

75. Ook advocaat-generaal Van Gerven was in zijn conclusie in die zaak duidelijk over de sleutelrol van de gezondheids- en veiligheidsbepalingen in het EGA-Verdrag. Volgens de advocaat-generaal was het doel van hoofdstuk 3 van het EGA-Verdrag „de volksgezondheid op een sluitende en efficiënte wijze beschermen tegen de gevaren die uitgaan van ioniserende stralingen". [41] Na het belang van het „nuttig effect van de bepalingen van het EGA-Verdrag" te hebben benadrukt, stelde hij:

„Zoals hiervoor is gebleken gaan alle drie de argumenten van het Parlement ervan uit dat aan het EGA-Verdrag en meer bepaald aan het door de artikelen 30 en volgende van dat Verdrag ingestelde gezondheidsbeschermingsbeleid een enge draagwijdte moet worden toegedacht. Met deze beperkte visie kan ik het niet eens zijn. Gelet op het ernstige risico dat ioniserende straling inhoudt voor de gezondheid, ben ik inderdaad van mening dat de artikelen 30 en volgende EGA-Verdrag derwijze moeten worden uitgelegd dat zij de Gemeenschap toelaten de volksgezondheid op een sluitende en efficiënte wijze te beschermen. [42]

De noodzaak aan de artikelen 30 en volgende EGA-Verdrag een volwaardig nuttig effect te geven, is in mijn ogen fundamenteel." [43]

38 — Aangehaald in punt 46.
39 — Aangehaald in punt 21.
40 — Punt 14.
41 — Punt 20.
42 — Punt 23.
43 — Punt 24.

76. In het arrest Saarland e.a. benadrukte het Hof dat artikel 37 dient te worden uitgelegd „in het licht van de context en het doel ervan binnen het stelsel van het EGA-Verdrag. [44] Om te verzekeren dat „de nuttige werking van deze bepaling behouden kan blijven" [45], verklaarde het Hof dat artikel 37 aldus moet worden uitgelegd dat de algemene gegevens betreffende plannen voor de lozing van radioactieve afvalstoffen aan de Commissie moeten worden verstrekt vóórdat door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten vergunning voor deze lozing wordt verleend.

77. Samengevat zijn de doelstellingen die aan hoofdstuk 3 van het EGA-Verdrag ten grondslag liggen — bescherming van de volksgezondheid en het milieu — sinds de inwerkingtreding van het Verdrag steeds van het hoogste belang geacht. [46]

C — *Behandeling van de defensiesector in het EGA-Verdrag*

78. Als volgende stap in de beantwoording van de vraag of bij een juiste uitlegging artikel 37 EA zich ook uitstrekt tot radioactieve afvalstoffen afkomstig van militaire installaties, moet de behandeling van de defensiesector in het EGA-Verdrag worden onderzocht.

79. In de eerste plaats moet worden bedacht dat geen van de partijen bij het Verdrag ten tijde van de sluiting nucleaire militaire activiteiten ontwikkelde. Er waren destijds maar drie kernmachten: de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en de Sovjet-Unie. Het was toen dus niet strikt noodzakelijk om vast te stellen of het EGA-Verdrag ook betrekking had op de nucleaire defensiesector.

80. Dat wil niet zeggen dat het onderwerp bij de voorbereiding van het Verdrag tussen de grondleggers van de Gemeenschap niet aan de orde is gekomen. Bedacht moet worden dat de besprekingen plaatsvonden in de context van internationale ontwapeningsonderhandelingen en algemene speculatie dat de Franse Republiek overwoog, zich

44 — Aangehaald in punt 51, punt 10 van het arrest.

45 — Ibid., punt 19.

46 — Nog een illustratie hiervan is te vinden in de opzet van het EGA-Verdrag, waarvan artikel 87 bepaalt: „De lidstaten, personen of ondernemingen hebben op de op regelmatige wijze in hun bezit gekomen bijzondere splijtstoffen het meest uitgebreide recht tot gebruik en verbruik, onder voorbehoud van de verplichtingen welke voor hen voortvloeien uit de bepalingen van dit Verdrag, met name wat de veiligheidscontrole, het aan het agentschap toegekende optierecht en de gezondheidsbescherming betreft." Zoals hierna zal worden besproken, is opmerkelijk dat de verdragsbepalingen inzake de veiligheidscontrole een uitdrukkelijke uitzondering maken voor defensie, terwijl dit in de bepalingen betreffende de gezondheidsbescherming niet het geval is. In internationaal verband is het belang van nucleaire veiligheid benadrukt in tal van instrumenten, waaronder bijvoorbeeld het Verdrag inzake nucleaire veiligheid, opgesteld onder auspiciën van de Internationale Organisatie voor Atoomenergie (PB 1999, L 318, blz. 21).

ook bij de militaire kernmachten te voegen.[47] De mogelijke toepassing van het toekomstige EGA-Verdrag op nucleaire defensie was toentertijd een onderwerp dat politiek gezien dus zeker gevoelig lag.[48]

81. In de *Travaux préparatoires* van het Verdrag staat evenwel:

„De Ministers waren alle van mening dat het beter was een oplossing te vinden die militaire toepassingen niet definitief uitsluit, er evenwel voor zorgend dat die oplossing het controlesysteem, dat van het allerhoogste belang is, niet in gevaar brengt." [49]

82. De stelling van het Verenigd Koninkrijk dat het EGA-Verdrag in het geheel niet voor de defensiesector was bedoeld, lijkt dan ook niet in overeenstemming te zijn met hetgeen blijkt van de bedoelingen van de auteurs van het Verdrag op dat moment.

83. Voorts heeft een aantal andere bepalingen van het EGA-Verdrag uitdrukkelijk betrekking op militaire nucleaire activiteiten en blijkt daaruit de wens van de auteurs van het Verdrag om regels te stellen omtrent de gevoeligheid van de informatie op dit gebied en deze te respecteren.

84. Het eerste voorbeeld hiervan is te vinden in de artikelen 24 EA tot en met 28 EA, die, zoals hiervóór samengevat[50], een bijzonder stelsel van beveiliging in het leven roepen voor kennis die door de Gemeenschap is verkregen als gevolg van de uitvoering van zijn nucleaire onderzoeksprogramma, wanneer de openbaarmaking van die kennis de defensiebelangen van een of meer lidstaten kan schaden. Het uitgewerkte en volledige veiligheidsregime van deze artikelen, samen met uitvoeringswetgeving, beoogt te verzekeren dat gevoelige, defensiegerelateerde informatie op het juiste beveiligingsniveau als geheim wordt aangemerkt, voorzover dit „strikt noodzakelijk" is voor de defensiebelangen van de lidstaten. Het welslagen van dit systeem hangt af van nauwe samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten.

85. Een tweede voorbeeld van het streven van de auteurs van het Verdrag naar een regeling voor defensiegerelateerde nucleaire

47 — Zie bijvoorbeeld het commentaar van M. Faure in 1956 namens de Franse regering: „Indien Frankrijk zou besluiten, over te gaan tot militaire toepassingen en een atoombom voor te bereiden en vervolgens vier jaar later tot ontploffing te brengen, is Frankrijk niettemin niet voornemens zich te onttrekken aan het noodzakelijke overleg met zijn partners, noch aan het communautair toezicht", aangehaald in de *Travaux préparatoires* van het EGA-Verdrag (éd. S. Neri en H. Sperl, *Cour de Justice des Communautés européennes*, Luxembourg, 1072), blz. 246.

48 — Zo stelden de schrijvers van het rapport-Spaak, te weten de delegatiehoofden van de toekomstige leden van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, zich op het standpunt dat dit onderwerp alleen op het hoogste politieke niveau kon worden beslist: „Het probleem van een eventueel gebruik door bepaalde lidstaten van kernenergie voor militaire doeleinden heeft een politiek karakter, zodat het buiten de bevoegdheid [van de schrijvers] valt. Zij hebben gemeend hierop in dit rapport niet te moeten ingaan." Aangehaald in punt 65, blz. 122.

49 — *Travaux préparatoires* van het EGA-Verdrag, blz. XIX.

50 — Zie punten 22-33.

activiteiten is te vinden in artikel 84 EA [51], dat zoals hiervóór is uiteengezet, een uitzondering maakt op de veiligheidscontrole van hoofdstuk 7 van het EGA-Verdrag voor bepaalde materialen die bedoeld zijn voor defensietoepassingen. In dit verband is opmerkelijk dat niet alle defensiematerialen van de veiligheidscontrole zijn uitgezonderd, maar alleen die welke „voor [defensiedoeleinden] in bijzondere bewerking zijn of welke na die bewerking, krachtens een operatieplan, in een militaire inrichting worden geplaatst of opgeslagen". [52] Dit impliceert dus dat de veiligheidscontroles van hoofdstuk 7 wel gelden voor defensiegerelateerde materialen die niet onder de bewoordingen van artikel 84, lid 3, EA vallen.

86. Een derde voorbeeld dat de auteurs van het Verdrag de geheimhouding van gevoelige informatie voor ogen stond, zij het niet uitdrukkelijk beperkt tot de defensiesector, is artikel 194 EA [53], dat een strikte geheimhoudingsplicht oplegt aan eenieder die toegang krijgt tot gevoelige nucleaire informatie die onder het veiligheidssysteem van een lidstaat of instelling van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie geheim moet blijven.

87. In dezelfde zin legt artikel 13 EA de Commissie de verplichting op om in geval van informatie die op grond van dat artikel onder beperkende voorwaarden ten aanzien van het gebruik of de verspreiding daarvan is verkregen (bijv. geclassificeerde informatie), te zorgen dat deze beperkingen worden nageleefd. [54]

88. Uit al deze voorbeelden blijkt de gevoeligheid van de verdragsauteurs voor de noodzaak om nucleaire defensie- en andere geheimen te bewaren. Elk voorbeeld geeft een evenwicht te zien tussen enerzijds het voornaamste doel van het desbetreffend verdragshoofdstuk (bijv. de verspreiding van informatie) en anderzijds het gerechtvaardigd belang van de lidstaten om de vertrouwelijkheid in de defensiesector en daarbuiten te verzekeren.

D — *De argumenten van het Verenigd Koninkrijk en de Franse Republiek*

89. Ofschoon ik de argumenten van partijen in deze hele conclusie bespreek, verdienen de volgende argumenten mijns inziens apart de aandacht.

51 — Zie punten 37 en 38.
52 — Artikel 84, lid 3, EA.
53 — Zie punt 40.
54 — Zie punt 36.

90. Tot staving van zijn standpunt beroept het Verenigd Koninkrijk zich, zoals hiervóór is samengevat, op de definitie van de taak van de Gemeenschap in artikel 1, namelijk „door het scheppen van de voorwaarden noodzakelijk voor de snelle totstandkoming en groei van de industrie op het gebied van de kernenergie, bij te dragen tot de verhoging van de levensstandaard in de lidstaten en de ontwikkeling van de betrekkingen met andere landen". [55]

91. Ik vind dit argument niet overtuigend. In de eerste plaats geeft de formulering van artikel 1 op zich geen aanleiding voor de conclusie dat kernenergie die voor defensiedoeleinden wordt gebruikt, van de werkingssfeer van het Verdrag is uitgesloten. Bij normale lezing behoeft het begrip „het scheppen van de voorwaarden noodzakelijk voor de snelle totstandkoming en groei van de industrie op het gebied van de kernenergie" de toepassing van het Verdrag op militaire faciliteiten niet uit te sluiten. Ofschoon zoals gezegd een van de primaire motieven voor het EGA-Verdrag inderdaad de ontwikkeling van een civiele en commerciële kernindustrie was, ging dit hand in hand met het streven naar het stellen van adequate minimummaatstaven voor de bescherming van de gezondheid in de nucleaire sector. [56]

92. Zo heeft de Raad, zoals gezegd, verklaard dat „de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie is opgericht met het verlangen om de veiligheidsvoorwaarden te scheppen, waardoor de gevaren voor het leven en de gezondheid van de bevolking worden afgewend". [57]

93. Hoe dan ook zou, zoals ik reeds heb besproken, de uitlegging van artikel 1 in die zin dat het de toepassing van het EGA-Verdrag op defensiezaken uitsluit, niet alleen niet stroken met de kennelijke bedoeling van de verdragsauteurs in het rapport-Spaak, maar zou dit ook betekenen dat de verdragsbepalingen die uitdrukkelijk de toepassing van het Verdrag op defensie regelen, overbodig en zinloos zijn.

94. De Franse Republiek brengt voorts een argument naar voren dat is gebaseerd op uitspraak 1/78, waarin het Hof volgens haar heeft verklaard dat „voor militaire doeleinden bestemde stoffen en inrichtingen zijn uitgesloten van de werkingssfeer van het EGA-Verdrag". [58]

95. Dit is naar mijn mening geen juiste uitlegging van de uitspraak van het Hof. In die zaak moest het Hof zich uitspreken over

55 — Zie punt 49.

56 — Zo ook erkent de preambule weliswaar dat „kernenergie de voornaamste hulpbron vormt welke de ontwikkeling en de vernieuwing van de productie zal verzekeren en de vooruitgang van de werken des vredes mogelijk zal maken", waarmee een belangrijk motief voor het Verdrag wordt gegeven, maar dit betekent niet a contrario dat de auteurs de bedoeling hadden dat het Verdrag niet op militaire activiteiten van toepassing zou zijn.

57 — Besluit 94/179, aangehaald in punt 71.

58 — Zie punt 54.

de verenigbaarheid met het EGA-Verdrag van het Verdrag van de Internationale Organisatie voor Atoomenergie inzake de externe beveiliging van nucleaire stoffen, inrichtingen en transporten. De uitspraak van het Hof waarop de Franse regering zich beroept, betrof uitdrukkelijk en specifiek uitsluitend de artikelen 84 EA en 86 EA, in de context van een algemene vergelijking tussen de werkingssfeer van eerdergenoemd verdrag en die van het EGA-Verdrag. [59] Het Hof had mijns inziens niet de bedoeling om een algemeen beginsel vast te leggen dat kernmateriaal dat gebruikt wordt voor defensiedoeleinden naar zijn aard buiten de werking van het Verdrag valt.

E — *De relevantie van de Franse historische situatie en de resoluties van het Europees Parlement*

96. Zoals ik hiervóór heb geschetst, beroept de Commissie zich in haar opmerkingen op de melding in 1960 door de Franse regering aan de Commissie van plannen om kernproeven te doen in de Sahara, alsook op een aantal resoluties van het Europees Parlement uit 1995 waarin het Parlement blijk gaf van zijn opvatting dat het EGA-Verdrag, speciaal de artikelen 34 tot en met 36, in beginsel van toepassing was op kernproeven uitgevoerd door lidstaten. [60] Ten antwoord noemt de Franse Republiek gelegenheden, waaronder opmerkingen voor het Hof, waarbij zij de toepasselijkheid van het EGA-Verdrag op de militaire sfeer heeft ontkend.

97. Naar mijn opvatting is geen van deze argumenten doorslaggevend.

98. In de eerste plaats kan een eenzijdig standpunt van een lidstaat niet relevant zijn voor de juiste uitlegging van het EGA-Verdrag. Verder is het standpunt van de Franse regering over dit onderwerp sinds de onderhandelingen over en de inwerkingtreding van het EGA-Verdrag niet geheel consequent geweest en kan het dus naar mijn mening niet worden betrokken in de onderhavige afweging.

99. In de tweede plaats moet voor het onderhavige doel onderscheid worden gemaakt tussen handelingen die het Europees Parlement verricht in zijn hoedanigheid van medewetgever, en zuiver politieke parlementaire uitspraken. De eerste zijn voor het Hof relevant, maar de tweede zijn naar hun aard niet van juridisch gehalte. De door de

59 — Uitspraak 1/78, punt 12.

60 — Zie punten 44-47.

Commissie aangehaalde parlementaire resoluties vallen duidelijk in de tweede categorie en kunnen dus voor het voorliggende vraagstuk niet beslissend zijn.

F — *Analogie met het EG-Verdrag*

100. Een laatste belangrijke factor bij de uitlegging van artikel 37 EA is naar mijn mening de analogie met de wijze waarop het EG-Verdrag omgaat met de defensiebelangen van de lidstaten.[61] In dit opzicht is artikel 296, lid 1, EG illustratief, voorzover dit is gericht op de bescherming van de wezenlijke veiligheidsbelangen van de lidstaten op het punt van de verstrekking van met de defensie verband houdende inlichtingen, waar het bepaalt: „geen enkele lidstaat is gehouden inlichtingen te verstrekken waarvan de verbreiding naar zijn mening strijdig zou zijn met de wezenlijke belangen van zijn veiligheid".

101. Het is duidelijk dat deze bepaling er niet toe leidt dat het EG-Verdrag als geheel niet van toepassing is op de defensiesector. Het artikel is alleen van toepassing op die bijzondere gevallen waarin een lidstaat van mening is dat zijn „wezenlijke veiligheidsbelangen" zouden worden geschaad indien hij zou worden verplicht een bepaalde inlichting te verstrekken.

102. Zo is het bijvoorbeeld niet zo dat titel XIX van het EG-Verdrag inzake het milieu in beginsel niet van toepassing is op milieukwesties die zich voordoen in de defensiesector. Er wordt integendeel ter verwezenlijking van het doel van artikel 2 EG, een „hoog niveau van milieubescherming", van uitgegaan dat maatregelen ter bevordering van milieudoelstellingen evenzeer op de militaire sector van toepassing zijn, tenzij dit in strijd zou zijn met wezenlijke veiligheidsbelangen — als bedoeld in artikel 296 EG — in welk geval in de betrokken wetgeving uitdrukkelijk een uitzondering moet worden gemaakt voor de defensiesector.[62] Hetzelfde geldt voor wetgeving die wordt aangenomen op basis van titel XI inzake sociale politiek of

61 — Zie voor nog een geval waarin van analogie met het EG-Verdrag gebruik werd gemaakt bij de uitlegging van het EGA-Verdrag advocaat-generaal Van Gerven in zaak C-70/88 (aangehaald in punt 46), punt 23: „Ik zie namelijk geen overtuigende reden om de reikwijdte van een door het EGA-Verdrag ingesteld beleid volgens andere regels te interpreteren dan de reikwijdte van een door het EEG-Verdrag ingesteld beleid." Deze redenering naar analogie met het EG-Verdrag is mijns inziens in casu verhelderend, niettegenstaande het beginsel van zelfstandige geldigheid van het EGA-Verdrag (zie artikel 305 EG).

62 — Zo zijn bijvoorbeeld afvalstoffen afkomstig van militaire locaties in beginsel niet uitgesloten van richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (PB L 194, blz. 39), en kunnen militaire locaties worden aangewezen als „specialebeschermingszone" ingevolge richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB L 206, blz. 7). Daarentegen bepaalt artikel 1, lid 4, van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB L 175, blz. 40, zoals gewijzigd bij richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003, PB L 156, blz. 17): „Indien hun nationale wetgeving daarin voorziet, kunnen de lidstaten per geval besluiten deze richtlijn niet toe te passen ten aanzien van projecten voor nationale defensiedoeleinden, indien zij oordelen dat toepassing nadelige gevolgen zou hebben voor die doeleinden."

titel XIII van het EG-Verdrag inzake de volksgezondheid. [63]

103. In dit verband moet de stelling van het Verenigd Koninkrijk worden bezien dat het feit dat in het EGA-Verdrag een met artikel 296 EG analoge bepaling ontbreekt, een „leemte" in het EGA-Verdrag is en aldus moet worden uitgelegd dat dit Verdrag nooit bedoeld is geweest om op het gebruik van kernenergie voor defensiedoeleinden van toepassing te zijn. [64]

104. Ik vind deze stelling niet overtuigend. Naar mijn idee is zij gebaseerd op een onjuiste beoordeling van de verhouding tussen het EGA-Verdrag en het EG-Verdrag. Deze verhouding is aldus dat het EG-Verdrag, voorzover een bepaald onderwerp is geregeld in het EGA-Verdrag of bepalingen ter uitvoering daarvan, geen toepassing vindt. Zo bepaalt artikel 305, lid 2, EG: „De bepalingen van dit Verdrag doen geen afbreuk aan die van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie."

105. Voorzover een onderwerp niet is geregeld in het EGA-Verdrag of wetgeving ter uitvoering daarvan, kan het EG-Verdrag echter wel degelijk van toepassing zijn. Zo heeft het Hof zich in advies 1/94 uitgesproken over de vraag of de Europese Gemeenschappen de exclusieve bevoegdheid bezaten tot sluiting van de Multilaterale Overeenkomsten inzake de handel in goederen, voorzover deze betrekking hebben op Euratom-producten. Het Hof citeerde hetgeen thans artikel 305, lid 2, EG is en concludeerde dat dit het geval was: „Daar het Euratom-Verdrag geen enkele bepaling betreffende de buitenlandse handel bevat, staat niets eraan in de weg, dat op basis van artikel [133] EG-Verdrag gesloten akkoorden ook van toepassing zijn op de internationale handel in Euratom-producten." [65]

106. Dit is in overeenstemming met de rechtspraak van het Hof betreffende de verhouding tussen het EG-Verdrag en het EGKS-Verdrag, die is geregeld in artikel 305,

63 — Zo is bijvoorbeeld richtlijn 89/654/EEG van de Raad van 30 november 1989 betreffende minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid voor arbeidsplaatsen (PB L 393, blz. 1) in beginsel van toepassing op militaire arbeidsplaatsen.

64 — Zie punt 51.

65 — Advies van 15 november 1994, 1/94 (Jurispr. blz. I-5267, punt 24).

lid 1, EG in bewoordingen die vergelijkbaar zijn met die van artikel 305, lid 2, EG.[66]

107. Hieruit volgt mijns inziens dat de verhouding tussen het EGA-Verdrag en het EG-Verdrag juist meebrengt dat er geen sprake is van een „leemte" als gevolg van het feit dat in het EGA-Verdrag geen bepaling staat die vergelijkbaar is met artikel 296 EG. Integendeel, voorzover het EGA-Verdrag en de uitvoeringswetgeving daarvan niet uitdrukkelijk voorzien in vergelijkbare waarborgen voor de wezenlijke veiligheidsbelangen van de lidstaten, kunnen de in artikel 296 EG neergelegde waarborgen evenzeer van toepassing zijn op producten die onder het EGA-Verdrag vallen. Het betoog van het Verenigd Koninkrijk treft naar mijn mening dan ook geen doel.

VI — Voorgestelde uitlegging van artikel 37 EA

108. De voorgaande beschouwing van de opzet en doelstellingen van hoofdstuk 3 van het EGA-Verdrag, alsmede de benadering van de defensie in het EGA-Verdrag als geheel, brengt mij tot de volgende conclusie.

109. Zoals gezegd is de vraag van de mogelijke toepassing van het EGA-Verdrag op defensieactiviteiten in de voorbereidingsfase van de onderhandelingen over dit Verdrag uitdrukkelijk door de verdragsauteurs overwogen. De auteurs van het rapport-Spaak erkenden wel degelijk dat voor de oplossing van deze kwestie een zorgvuldige belangenafweging noodzakelijk was: „De Ministers waren alle van mening dat het beter was een oplossing te vinden die militaire toepassin-

66 — Zie bijvoorbeeld arrest van 15 december 1987, Deutsche Babcock (C-328/85, Jurispr. blz. 5119), waarin het Hof verklaarde: „reeds op grond van de bewoordingen [...] moet [artikel 305, lid 1,] aldus worden uitgelegd, dat voorzover bepaalde vraagstukken niet worden geregeld door bepalingen van het EGKS-Verdrag of op basis daarvan vastgestelde voorschriften, het EEG-Verdrag en de ter uitvoering daarvan vastgestelde bepalingen toepassing kunnen vinden op producten die onder het EGKS-Verdrag vallen" (punt 10). In zijn conclusie in die zaak merkte advocaat-generaal Sir Gordon Slynn op: „[...] het EEG-Verdrag en in nog sterkere mate de op grond daarvan vastgestelde uitvoeringsbepalingen, ‚brengen geen wijziging in' de bepalingen van het EGKS-Verdrag en ‚doen geen afbreuk aan' het EGA-Verdrag. Betekent dit dat het EEG-Verdrag geen betrekking heeft op kolen en staal en dat de op basis van dit Verdrag vastgestelde regelingen geen bepalingen mogen inhouden die betrekking hebben op kolen en staal, of is de betekenis beperkter? Naar mijn mening heeft de bepaling een beperktere betekenis. Wanneer zulks de bedoeling was geweest, zou het heel eenvoudig zijn geweest te bepalen, dat niets in het EEG-Verdrag betrekking had op kolen- en staalproducten of op de kolen- en staalindustrie. Dit is niet gebeurd. In plaats daarvan is de beperking gesteld, dat de bepalingen van het EEG-Verdrag ‚geen wijziging brengen' in het vroegere Verdrag, in het bijzonder wat de genoemde onderwerpen betreft. Ik lees dit aldus dat het EEG-Verdrag van toepassing kan zijn op kolen en staal, behalve voor onderwerpen die in het EGKS-Verdrag of in de uitvoeringsregels daarvan worden behandeld; voorzover laatstgenoemd Verdrag het terrein beheerst, dienen de bepalingen van het EEG-Verdrag niet te gelden." Zie ook arrest Gerecht van 1 juli 2004, Salzgitter/Commissie (T-308/00, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie), punt 62, en arrest Hof van 24 september 2002, Falck en Acciaierie di Bolzano (C-74/00 P en C-75/00 P, Jurispr. blz. I-7869), punt 100. De maatregelen genomen op basis van het EG-Verdrag na de ramp te Tsjernobyl illustreren eveneens de toepasselijkheid van dit Verdrag bij ontbreken van een specifieke bepaling in het EGA-Verdrag: zie arrest van 29 maart 1990, Griekenland/Raad (C-62/88, Jurispr. blz. I-1527, punt 17), en arrest Parlement/Raad, aangehaald in punt 46.

gen niet definitief uitsluit, er evenwel voor zorgend dat die oplossing het controlesysteem, dat van het allerhoogste belang is, niet in gevaar brengt." [67]

110. Een dergelijke oplossing voorkomt de onvermijdelijke negatieve gevolgen van een „alles of niets"-benadering waarbij één belang — of dit nu volksgezondheid of nationale defensie is — het andere onder alle omstandigheden aftroeft. Hoe dient nu dit belangenevenwicht in de praktijk te worden bereikt?

111. In de eerste plaats wordt uit bovenstaande bespreking duidelijk dat de gezondheids- en veiligheidsbepalingen van het EGA-Verdrag van vitaal belang zijn en moeten worden uitgelegd op een wijze die een effectieve bescherming van de volksgezondheid garandeert. [68] Voorts, zoals wij hebben gezien, gaat de stelling dat de nucleaire defensiesector naar zijn aard buiten de werkingssfeer van het EGA-Verdrag valt, bij een systematische uitlegging van het Verdrag niet op. [69]

112. Hieruit volgt dat de in artikel 37 EA aan de lidstaten opgelegde verplichting om de Commissie algemene gegevens te verstrekken van elk plan voor de lozing van radioactieve afvalstoffen, in beginsel eveneens van toepassing moet zijn op de defensiesector. Dientengevolge is niet aanvaardbaar dat een lidstaat weigert inlichtingen te verstrekken over een plan voor het lozen van radioactieve afvalstoffen, alleen op grond dat de afvalstoffen afkomstig zijn van defensieactiviteiten.

113. In de tweede plaats is eveneens duidelijk dat bij de toepassing van het EGA-Verdrag de wezenlijke veiligheidsbelangen van de lidstaten moeten worden gerespecteerd. De verplichting van artikel 37 dient dus niet te gelden wanneer een lidstaat in een bepaald geval meent dat zijn wezenlijke veiligheidsbelangen kunnen worden geschaad door de verstrekking van bepaalde op grond van dit artikel vereiste inlichtingen.

114. Met andere woorden, bij elk plan voor de lozing van defensiegerelateerde radioactieve afvalstoffen dienen de lidstaten alleen dan het recht te hebben om de Commissie informatie te onthouden, wanneer zij dit absoluut noodzakelijk achten voor de bescherming van hun wezenlijke defensiebelangen.

115. Bij deze afweging moeten de lidstaten rekening houden met hun verplichting op

67 — Zie punt 81.
68 — Zie punten 64-77.
69 — Zie punten 78-88.

grond van artikel 192 EA om loyaal samen te werken „ter uitvoering van de verplichtingen" welke voortvloeien uit het EGA-Verdrag.[70] Naar mijn mening houdt deze verplichting in dat de lidstaten bij hun afweging een open en constructieve dialoog met de Commissie aangaan in gevallen waarin zij overwegen specifieke gegevens achter te houden om defensieredenen. In een dergelijk geval dient de lidstaat met de Commissie te bespreken of zijn defensiebelangen kunnen worden beschermd met minder vérgaande middelen dan het geheel en al achterhouden van de informatie.

116. Een van die middelen kan zeer wel zijn bijvoorbeeld de rubricering van informatie op vergelijkbare wijze als die van de wetgeving ter uitvoering van artikel 24 EA, door „geheimverklaring" door middel van toekenning van een geheimhoudingscategorie.[71] Ook kunnen de lidstaat en de Commissie tot de conclusie komen dat de verstrekking van minder gedetailleerde gegevens dan is voorzien in aanbeveling 1999/829 van de Commissie[72], voldoende is om de Commissie in staat te stellen te bepalen of de uitvoering van het plan voor de lozing van radioactieve afvalstoffen „radioactieve besmetting van het water, de bodem of het luchtruim van een andere lidstaat ten gevolge zou kunnen hebben" in de zin van artikel 37 EA.

117. Een dergelijke, op dialoog gebaseerde benadering per geval vermijdt de risico's die een onvoorwaardelijke toepassing van artikel 37 EA op de defensiesector zou kunnen meebrengen, zoals die door het Verenigd Koninkrijk in zijn opmerkingen naar voren zijn gebracht.[73] Bijvoorbeeld het risico van „reverse engineering" van belangrijke defensiekennis op basis van informatie over de samenstelling van afgevoerde radioactieve afvalstoffen zou worden uitgeschakeld, wanneer dergelijke gegevens na bespreking tussen de betrokken lidstaat en de Commissie een voldoende hoge mate van geheimhouding wordt toegekend, zodat zij alleen kunnen worden achtergehouden wanneer dat voor de bescherming van defensiegeheimen absoluut noodzakelijk is.

118. Dit evenwicht is overigens vergelijkbaar met dat wat in het EG-Verdrag wordt gehuldigd, waar de defensiesector ook niet categorisch is uitgezonderd, maar op grond waarvan de lidstaten toch niet verplicht zijn om informatie te verschaffen wanneer dit wezenlijke belangen van nationale veiligheid zou schaden.[74]

119. Ten slotte, gezien het karakter van bovenstaande conclusie als „middenweg" tussen het standpunt van de Commissie en dat van het Verenigd Koninkrijk, dienen mijns inziens partijen in deze procedure hun eigen kosten te dragen.

70 — Zie punt 39.
71 — Zie punten 22-33.
72 — Zie punt 18.
73 — Zie punt 52.
74 — Zie punten 100-102.

VII — Conclusie

120. Ik geef het Hof dan ook in overweging:

— te verklaren dat het Verenigd Koninkrijk, door de Commissie geen algemene gegevens te verstrekken betreffende een plan voor de lozing van radioactieve afvalstoffen afkomstig van de ontmanteling van de „Jason"-reactor, voorzover dit verenigbaar is met de wezenlijke belangen van zijn nationale veiligheid, en door geen dialoog aan te gaan met de Commissie over de vraag of bescherming van zijn defensiebelangen met minder vérgaande middelen dan de algehele achterhouding van die informatie van de Commissie, de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten op grond van artikel 37 EGA-Verdrag;

— te bepalen dat partijen en interveniënte hun eigen kosten zullen dragen.