CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL SIR GORDON SLYNN

van 8 juni 1988 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

In de onderhavige prejudiciële zaak, die is ingeleid krachtens artikel 150 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, wordt een belangrijke vraag betreffende de uitlegging van artikel 37 van het Verdrag aan de orde gesteld. Deze vraag is gerezen in een procedure waarin de wettigheid wordt betwist van enkele decreten en machtigingen van de Franse regering betreffende een kerncentrale van Électricité de France (hierna: EDF) te Cattenom: het betreft één van de grootste centrales in West-Europa, gelegen langs de Moezel in Noord-Frankrijk, een paar kilometer van de Luxemburgse en de Duitse grens. Verzoekers in het hoofdgeding zijn Saarland, diverse gemeenten en openbare administraties, verenigingen en particulieren uit de streek; de regeringen van Luxemburg, Portugal en Ierland hebben geïntervenieerd aan de zijde van verzoekers in het hoofdgeding.

Het ontwerpen, verkrijgen van goedkeuring voor en bouwen van een kerncentrale van dit formaat — uiteindelijk bestaand uit vier produktie-eenheden, elk met een drukwaterreactor met een vermogen van 1 300 megawatt — kost veel tijd. De bouw van zulk een centrale raakt niet alleen de nationale overheden van de staat waar de centrale moet worden gebouwd doch, wanneer zij dicht bij de landsgrenzen ligt, eveneens de buurlanden en de Gemeenschap in haar geheel. Het Verdrag verleent de Gemeenschap de bevoegdheid om basisnormen voor de bescherming van de gezondheid der bevolking en der werknemers vast te stellen (artikel 30), en verlangt tevens dat de Commissie wordt geraadpleegd of geïnformeerd over bepaalde specifieke aangelegenheden.

In casu was, na een onderzoek naar de uitvoerbaarheid en de indiening van de plannen bij de Franse administratie, bij een Frans decreet van 11 oktober 1978 de bouw van de centrale te Cattenom van openbaar nut verklaard. Op 29 november 1978 werd overeenkomstig artikel 41 van het Verdrag aan de Commissie mededeling gedaan van het investeringsproject voor Cattenom. In antwoord daarop betreurde de Commissie het in haar standpunt van 6 september 1979, dat haar belangrijke informatie over de veiligheid was onthouden, en sprak zij de hoop uit dat het project in nauwe samenwerking met de naburige Lid-Staten zou worden uitgewerkt. Tussen 1979 en 1982 werden door de Franse autoriteiten voor de diverse eenheden bouwvergunningen afgegeven, en bij decreten van 24 juni 1982 en 29 februari 1984 werd machtiging verleend voor de „oprichting" van de vier eenheden.

Het opwekken van kernenergie die wordt omgezet in electriciteit, bestemd voor het nationale electriciteitsnet, gaat, zodra de nucleaire kernreactie begint, gepaard met de emissie van gasvormige, vloeibare en vaste

* Vertaald uit het Engels.

radioactieve afvalstoffen. De lozing van deze radioactieve afvalstoffen is een wezenlijk aspect van het functioneren van de centrale voor de veiligheid van de nabij wonende bevolking.

Op 31 juli 1984 verzocht EDF de Franse overheid om vergunning voor de lozing van de vloeibare en gasvormige radioactieve afvalstoffen van elk van de vier eenheden. Op 21 februari 1986 werden door de bevoegde ministers twee besluiten vastgesteld, waarbij vergunning werd verleend voor de lozing van respectievelijk gasvormige en vloeibare afvalstoffen. De jaarlijkse stralingsgrenswaarden werden daarin als volgt vastgesteld: 60 curie in totaal (d. w. z. 15 curie per eenheid) voor alle andere radioactieve elementen dan tritium in vloeibare afvalstoffen en 4 kilocurie voor tritium, 90 kilocurie voor de gasvormige afvalstoffen, afkomstig van de vier eenheden samen, en 3 curie voor de gasvormige halogenen en de aërosolen. In de besluiten werd in detail de wijze van behandeling en van verwijdering van deze afvalstoffen geregeld, werd de controle van het stralingsniveau in de onmiddellijke omgeving voorgeschreven alsmede een permanent toezicht ten einde elke afwijking van de normale procedures te onderzoeken die tot een toeneming van de radioactieve emissies zou kunnen leiden, en werden voor laatstbedoeld geval passende maatregelen voorgeschreven (JORF van 11.3.1986, blz. 3724 en 3726).

Op 28 april 1986 werd bij het tribunal administratif te Straatsburg beroep ingesteld, waarbij de geldigheid van deze besluiten werd betwist, zowel op grond van het nationale recht als op grond van strijd met artikel 37 van het EGA-Verdrag.

De dag daarop liet de Franse regering de Commissie „overeenkomstig" artikel 37 EGA-Verdrag de „algemene gegevens" betreffende de lozing van radioactieve afvalstoffen te Cattenom toekomen. Bij brieven van 11 juli en 14 augustus 1986 verleende de ter zake bevoegde minister vergunning voor de belading met kernbrandstof en het uitvoeren van koude en warme onderkritische proeven (dat wil zeggen, proeven vóór en ná het onder druk brengen van de leidingssystemen).

De Commissie bracht haar advies [C(86) 1954 def.] uit op 22 oktober 1986 (binnen de termijn van zes maanden als bedoeld in artikel 37 EGA-Verdrag). In zijn algemeenheid was dit een positief advies. Wel gaf de Commissie daarin twee specifieke aanbevelingen: in de eerste plaats moesten de bevoegde autoriteiten van de naburige Lid-Staten worden aangesloten op het automatische alarmsysteem en moesten zij automatisch en permanent toegang hebben tot de controlegegevens, en in de tweede plaats diende de bestaande procedure te worden herzien, inzonderheid op het punt van de termijn tussen het uitbrengen van het advies en het in bedrijf nemen van de kerncentrale. De dag daarop, op 23 oktober 1986, verleende de bevoegde minister bij brief aan de directeur-generaal van EDF vergunning om een aanvang te maken met het opwekken van kernenergie in de eerste produktie-eenheid van Cattenom en om het testvermogen geleidelijk op te voeren tot 90% van het voorziene nominale vermogen. Op 25 oktober 1986 werd de eerste nucleaire kettingreactie ingeleid in de eerste produktie-eenheid te Cattenom.

Bij vonnis van 11 juni 1987 verklaarde het tribunal administratif de betrokken besluiten nietig op grond van het nationale recht, voor zover zij betrekking hadden op de eenheden 3 en 4 van de kerncentrale; voorts heeft hij de procedure geschorst met betrekking tot verzoekers' overige vorderingen (inzake de eenheden 1 en 2)

„totdat het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen uitspraak heeft gedaan over de vraag: is het ingevolge arti-

kel 37 van het Verdrag van 25 maart 1957 tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie vereist, dat de Commissie van de Europese Gemeenschappen wordt geraadpleegd vóórdat de bevoegde instanties van de Lid-Staten vergunning verlenen voor lozingen van radioactieve afvalstoffen door de kerncentrales, wanneer een procedure van voorafgaande machtiging is voorzien, dan wel vóórdat de kerncentrales tot die lozingen overgaan".

Artikel 37 staat in Hoofdstuk III van het Verdrag, getiteld „Bescherming van gezondheid", dat is vastgesteld ter uitvoering van het vierde punt van de preambule van het Verdrag, naar luid waarvan de Lid-Staten (hoewel vastbesloten de voorwaarden te scheppen tot ontwikkeling van een krachtige industrie op het gebied van de kernenergie) verlangden „veiligheidsvoorwaarden te scheppen, waardoor de gevaren voor het leven en de gezondheid van de bevolking worden afgewend". Zo werden de Lid-Staten bij artikel 33 verplicht, te verzekeren dat de door de Commissie krachtens de artikelen 30 tot en met 32 vastgestelde basisnormen werden nageleefd. Bij richtlijn 80/836/Euratom van de Raad van 15 juli 1980 (PB 1980, L 246, blz. 1) (vastgesteld krachtens de artikelen 31 en 32 EGA-Verdrag) zijn wijzigingen aangebracht in de eerdere richtlijnen tot vaststelling van de basisnormen voor de bescherming van de gezondheid der bevolking en der werknemers tegen de aan ioniserende straling verbonden gevaren.

Krachtens artikel 34 van het Verdrag zijn de Lid-Staten verplicht, het advies van de Commissie in te winnen omtrent aanvullende maatregelen voor de bescherming van de gezondheid, die moeten worden getroffen wanneer bijzonder gevaarlijke proefnemingen moeten plaatsvinden: indien de gevolgen van deze proefnemingen zich kunnen doen gevoelen op het grondgebied van de andere Lid-Staten is niet alleen het advies doch ook de instemming van de Commissie noodzakelijk. Krachtens de artikelen 35 en 36 moeten de Lid-Staten de nodige installaties oprichten om een voortdurende controle uit te oefenen op de radioactiviteit van de lucht, het water en de bodem, alsook op de inachtneming van de basisnormen; zij dienen de Commissie op de hoogte te houden en moeten haar toegang verlenen tot de controle-installaties zodat zij de werking en de doeltreffendheid ervan kan nagaan.

Ingevolge artikel 38 dient de Commissie tot de Lid-Staten aanbevelingen te richten over de mate van radioactiviteit van de lucht, het water en de bodem en is zij in spoedeisende gevallen bevoegd om een richtlijn vast te stellen, waarbij zij de betrokken Lid-Staat gelast, binnen een door haar gestelde termijn „alle nodige maatregelen te treffen, om een overschrijding van de basisnormen te voorkomen en de naleving van de voorschriften te verzekeren". Indien de Lid-Staat de richtlijn van de Commissie niet volgt, kan de Commissie of elke betrokken Lid-Staat de zaak „onmiddellijk" bij het Hof van Justitie aanhangig maken.

Het behoeft geen betoog, dat de gevolgen van de bouw van een kerncentrale niet zonder meer binnen de context van één Lid-Staat of één nationaal grondgebied kunnen worden onderzocht. Wanneer een centrale dichtbij de grens wordt gebouwd, zijn de belangen van de aangrenzende staten even groot als die van de staat waarin de centrale wordt gebouwd.

De Commissie was zich hiervan bewust. Reeds in 1976 diende zij bij de Raad een voorstel in voor een verordening van de Raad betreffende de instelling van een communautaire overlegprocedure inzake elektrische centrales die invloed op het grondgebied van een andere Lid-Staat kunnen uitoefenen (PB 1977, C 31, blz. 3). In dit voorstel voor een verordening, dat is gebaseerd op de artikelen 235 EEG-Verdrag en

203 EGA-Verdrag, wordt (in de zesde overweging van de considerans) opgemerkt dat „er op communautair vlak alleen overleg wordt gepleegd over projecten op het gebied van lozing van radioactieve afvalstoffen die een radioactieve besmetting van het water, de bodem of het luchtruim van een andere Lid-Staat ten gevolge zouden kunnen hebben" en worden de Lid-Staten onder meer verplicht, wanneer om een communautaire overlegprocedure wordt verzocht, de gegevens aan de hand waarvan de te verwachten gevolgen voor het milieu en de mogelijke gevaren kunnen worden beoordeeld „uiterlijk op het tijdstip dat de aanvraag voor een vergunning voor de bouw of de uitbreiding van een centrale bij de bevoegde nationale instanties worden ingediend", mede te delen (artikel 3, lid 2). De Raad heeft dit voorstel voor een verordening evenwel nog steeds niet aangenomen.

Meer recent is richtlijn 85/337/EEG van 27 juni 1985 (PB 1985, L 175, blz. 40), die volledig effect zal sorteren op 3 juli 1988. Daarin is voor sommige projecten een grondig onderzoek van de gevolgen voor het milieu voorgeschreven. Voor kerncentrales is deze beoordeling voor de Lid-Staten een verplichting.

Met betrekking tot artikel 37 EGA-Verdrag heeft de Commissie twee specifieke maatregelen genomen. In haar aanbeveling van 16 november 1960 (PB 1960, blz. 1893, hierna: de aanbeveling van 1960), waarin het begrip „lozing van radioactieve afvalstoffen" (punt 1) en de „activiteiten welke met die lozingen gepaard kunnen gaan" (punt 3) worden gedefinieerd, heeft zij de algemene gegevens die aan de Commissie moeten worden meegedeeld nader geregeld (bijlage I) en aanbevolen dat de plannen voor lozing van radioactieve afvalstoffen uiterlijk zes maanden vóór de datum welke voor de uitvoering van de lozing is vastgesteld, aan de Commissie worden meegedeeld (punt 6).

Er werd getwijfeld of deze termijn wel volstond, en op 20 november 1980 heeft het Europees Parlement een resolutie aangenomen over de vestiging van kerncentrales in grensgebieden (PB 1980, C 327, blz. 34). Daarin riep het de Commissie op, er bij de Lid-Staten op aan te dringen dat zij zich ten volle aan de bepalingen van de artikelen 37 en 41 van het EGA-Verdrag zouden houden en zouden optreden binnen een termijn die voldoende ruim is dat de daarin voorziene procedure in de praktijk kan worden toegepast. Het Parlement wees met klem op de beslissende rol die de Commissie met het oog op de juiste toepassing van deze verdragsbepalingen dient te spelen.

Nadien is aanbeveling 82/181/Euratom van de Commissie van 3 februari 1982 (PB 1982, L 83, blz. 15, hierna: de aanbeveling van 1982) in de plaats gekomen van de aanbeveling van 1960, met meer gedetailleerde bijlagen. Naar luid van de vijfde overweging van de considerans van deze aanbeveling,

„(verdienen) de plannen voor de lozing van radioactieve afvalstoffen uit kernreactoren en opwerkingsfabrieken van bestraalde splijtstof reeds voor bouwbegin een bijzondere aandacht in het kader van artikel 37".

In punt 3 wordt aanbevolen dat, „voor de onder categorie 1 of categorie 2 vallende plannen" (waartoe het project „Cattenom" behoort), „de... ‚algemene gegevens', voor zover deze van toepassing zijn, *zo mogelijk één jaar maar ten minste zes maanden vóór de datum waarop met het lozen van radioactieve afvalstoffen wordt begonnen*, ter kennis van de Commissie worden gebracht" (cursivering van mij).

In punt 7 wordt aanbevolen,

„dat de Commissie in kennis wordt gesteld van elke wijziging van een plan tot lozing van de radioactieve afvalstoffen, dat reeds aan haar voor advies werd voorgelegd, alvorens de wijzigingsvergunning wordt verleend, indien deze wijziging tot gevolg kan hebben dat de bevolking in aanzienlijk toenemende mate aan het effect van de lozingen wordt blootgesteld".

Met inachtneming van deze achtergrond ga ik thans over op de vraag zelf: verlangt artikel 37 dat de Commissie wordt geraadpleegd a) vóórdat *vergunning wordt verleend* voor de lozing van radioactieve afvalstoffen, wanneer een procedure van voorafgaande machtiging is voorzien, dan wel b) voordat tot die lozing wordt *overgegaan*, dat wil zeggen daarmee een aanvang wordt gemaakt ?

De kern van de vraag is dus, of een kennisgeving vereist is (en niet zozeer of het advies van de Commissie moet zijn ontvangen) vóór de vergunningverlening of het begin van de lozingen. De nationale rechter heeft zich bij zijn woordkeuze laten inspireren door de tekst van artikel 37, waarin niet uitdrukkelijk is bepaald dat het advies moet zijn ontvangen voordat iets anders wordt ondernomen (vergunningverlening of begin van lozing).

Ik ben in ieder geval van mening dat de bedoeling van dit artikel, ongeacht de bewoordingen waarin het is gesteld, alleen maar kan zijn dat het advies moet zijn ontvangen, na raadpleging van de deskundigen, voordat de lozingen beginnen. Bij een andere uitleg zou de hele procedure zinloos zijn en zou onmiddellijk nadat de gegevens zijn verstrekt, met de lozingen kunnen worden begonnen.

Afgezien daarvan, lijkt de tekst van het artikel niet te kiezen tussen de twee aangevoerde mogelijkheden: mededeling vóór de vergunningverlening of vóór de daadwerkelijke lozing. Het artikel bevat geen enkele uitdrukkelijke aanwijzing in de ene of in de andere zin, en er zijn argumenten voor beide opvattingen.

Zo wordt enerzijds gesteld, dat indien het de bedoeling was geweest dat het moet zijn ontvangen voordat de vergunning wordt verleend, zulks in de tekst gemakkelijk had kunnen worden vermeld. Dit argument legt bij mij weinig of geen gewicht in de schaal, omdat in de tekst even goed had kunnen staan „alvorens tot lozing wordt overgegaan", indien dat de bedoeling was geweest.

Ook wordt gezegd dat zowel in de aanbeveling van 1960 als in die van 1982 de Commissie heeft aanbevolen dat de plannen een zekere tijd voor „de datum welke voor de uitvoering van lozing is vastgesteld", (1960) dan wel voor „de datum waarop met het lozen van radioactieve afvalstoffen wordt begonnen", (1982) worden meegedeeld. In punt 3 van de aanbeveling wordt niet bepaald dat de gegevens moeten worden meegedeeld voordat vergunning voor het plan wordt verleend. Anderzijds moeten ingevolge punt 4 voor de onder categorie 1 vallende plannen de in bijlage 2 opgesomde voorlopige „algemene gegevens" aan de Commissie worden verstrekt alvorens door de bevoegde instantie een bouwvergunning wordt verleend. Daarom, zo luidt de redenering, moet worden uitgegaan van de datum waarop met de lozingen een aanvang wordt gemaakt.

Voor dit tekstuele argument valt meer te zeggen dan voor het eerste argument, ofschoon moet worden opgemerkt dat ingevolge punt 7 van de aanbeveling van 1982 wijzigingen van een plan, die tot gevolg zouden kunnen hebben dat de bevolking in aanzienlijk toenemende mate aan het effect van de lozingen wordt blootgesteld, moeten worden ter kennis gebracht voordat een vergunning wordt verleend. Hoewel in dat geval het accent ligt op het toegenomen risico,

vind ik het vreemd dat, waar een oorspronkelijk en ongewijzigd plan even grote risico's kan inhouden, de aanbeveling niet in beide gevallen een specifieke termijn voorafgaande aan de vergunningverlening voorzag. Dit is vreemd, tenzij onder „lozen" in punt 3 dient te worden verstaan: een lozing waarbij rekening wordt gehouden met het advies van de Commissie. Mijns inziens kan bovendien onmogelijk worden beweerd dat de in punt 4 bedoelde voorlopige algemene gegevens, die vóór de vergunningverlening moeten worden meegedeeld, volstaan om de Commissie in staat te stellen zich een behoorlijk idee te vormen van de voorgenomen lozingen van afvalstoffen, zodat latere mededelingen niet noodzakelijk aan de vergunning vooraf behoeven te gaan. Blijkens bijlage 2 zijn de gegevens zowel zeer voorlopig als zeer algemeen. Mijns inziens heeft deze bepaling geen gevolgen voor de beantwoording van de aan het Hof voorgelegde vraag.

Kennelijk heeft de Commissie de minimumtermijn van zes maanden voor de mededeling gekozen, omdat zij krachtens artikel 37 zes maanden heeft om haar advies uit te brengen. Haar aanbeveling houdt dus in feite in, dat de lozingen niet mogen beginnen voordat zij haar advies heeft uitgebracht. Naar mijn gevoelen lopen aldus twee verschillende termijnen door elkaar, die elk een ander doel hebben: enerzijds het uitbrengen van het advies van de Commissie en anderzijds het in overweging nemen van dit advies en de uitvoering van eventuele wijzigingen die worden gesuggereerd in het belang van onder meer de buurlanden en de Gemeenschap in haar geheel.

In weerwil van het gewicht van het standpunt van de Commissie betreffende de wijze van toepassing van het Verdrag, kunnen naar mijn gevoelen de verklaringen in de aanbevelingen niet beslissend zijn voor de juiste uitlegging van artikel 37.

Voorts wordt met een beroep op artikel 38 een restrictievere uitlegging van artikel 37 verdedigd (dat kan worden volstaan met het meedelen van de gegevens vóór de aanvang van de lozingen). Inderdaad is het zo dat, wanneer de Commissie weet dat lozingsmaatregelen worden of binnenkort zullen worden genomen die in strijd zijn met de basisnormen of de terzake geldende regels, zij krachtens artikel 38 een richtlijn kan vaststellen en indien nodig de zaak bij het Hof aanhangig maken. Zulk een situatie kan een „spoedeisend geval" in de zin van artikel 38 vormen. Dit is evenwel geen concludent argument tegen de ruimere uitlegging van artikel 37. Met artikel 37 wordt gepoogd te voorkomen dat zich spoedeisende gevallen zullen voordoen, die een ernstig gevaar voor de omwonende bevolking kunnen opleveren. De Commissie, die inzicht heeft in de ontwikkelingen in de hele Gemeenschap en wordt geadviseerd door een groep deskundigen, is in staat om richtsnoeren te geven zodat spoedeisende gevallen kunnen worden voorkomen, wat iets anders is dan krachtens artikel 38 maatregelen nemen wanneer spoedeisende gevallen zich voordoen.

De tegenpartij legt veel nadruk op de woorden „elk plan" in artikel 37. Een „plan" zou in feite niet meer zijn dan een voorstel dat, zodra het is goedgekeurd, ophoudt een „plan" te zijn: zodra definitieve uitvoeringsmaatregelen zijn genomen, is het geen plan meer. Dit argument overtuigt mij niet. Ik geloof niet dat in het gewone spraakgebruik een goedgekeurd plan niet langer een plan is. In het taalgebruik op het gebied van de ruimtelijke ordening wordt een „bestemmingsplan" ook nadat het is goedgekeurd nog steeds correct als een „plan" betiteld.

Uiteindelijk komt het mij voor, dat men zich bij ontstentenis van duidelijke, uitdrukkelijke aanwijzingen moet afvragen, welke het oogmerk en het fundamenteel doel van de in artikel 37 voorgeschreven procedure zijn. Het antwoord is duidelijk dat dit doel is, de Commissie een reële gelegenheid te bieden om, na raadpleging van haar deskundigen, en in het licht van haar ervaring in de Gemeenschap en haar kennis inzake het bouwen van — bestaande of geplande — kerncentrales, commentaar te leveren op de haar voorgelegde plannen en om voorstellen te doen, met inachtneming van de gezondheid en de veiligheid van de mensen die de gevolgen van de lozingen van radioactieve afvalstoffen kunnen ondergaan, doch eveneens van de milieu-effecten.

Aan dit antwoord doet niet af, dat de Commissie louter een advies kan uitbrengen dat, aldus artikel 161 van het Verdrag, niet verbindend is, en evenmin dat in artikel 34 de instemming en niet louter het advies van de Commissie wordt vereist wanneer de gevolgen van bijzonder gevaarlijke proefnemingen zich kunnen doen gevoelen op het grondgebied van andere Lid-Staten. Ik kan onmogelijk aannemen dat een Lid-Staat, in een materie waarin de mogelijke gevolgen zo ernstig zijn, met het advies van de Commissie geen rekening zou houden en daaraan niet de grootst mogelijke aandacht zou besteden, ook al besluit die Lid-Staat uiteindelijk, dit advies niet op alle punten te volgen. Mijns inziens is de Lid-Staat daar zonder meer toe verplicht. Van de vertegenwoordiger van Frankrijk heb ik trouwens begrepen dat Frankrijk, ofschoon het zich het recht voorbehoudt om van het advies af te wijken, zich zoals mocht worden verwacht, krachtens artikel 192 EGA-Verdrag dan wel op grond van zijn algemene verplichtingen als lid van de Gemeenschap, zijn verplichtingen zou nakomen en het advies van de Commissie grondig zou bestuderen alvorens verdere stappen te ondernemen.

De uitleg die dat doel van artikel 37 zo veel mogelijk verwezenlijkt, is die volgens welke het advies van de Commissie moet zijn uitgebracht en bestudeerd, vóórdat een definitieve vergunning wordt verleend voor de lozing van radioactieve afvalstoffen. De vertegenwoordiger van Frankrijk heeft erop gewezen dat in dit soort aangelegenheden noch de Commissie noch de Lid-Staten onfeilbaar zijn, reden temeer waarom het advies van de Commissie vóór de vergunningverlening moet worden bestudeerd, omdat na de vergunningverlening a) het zeer wel mogelijk is, dat de vergunningverlenende instanties hun standpunt niet meer willen wijzigen, en b) degenen aan wie vergunning is verleend, rechten hebben verworven en anderen, wegens het verstrijken van termijnen, elk recht om tegen de vergunning op te komen hebben verloren. In een gebied met zulke potentiële gevaren moet dit worden voorkomen: de betrokken instanties dienen van het advies kennis te nemen en het te bestuderen voordat de definitieve wettelijke of bestuursrechtelijke maatregel inzake de lozing van radioactieve afvalstoffen wordt vastgesteld.

Naar mijn gevoelen valt inderdaad iets te zeggen voor het argument dat de vergunning moet worden verleend nadat het advies is uitgebracht, aangezien de vergunning de laatste handeling is waartegen voor de nationale rechter kan worden opgekomen. Wanneer bovendien de vergunning pas na het advies wordt verleend, beschikt de Commissie wellicht over een meer realistische termijn om maatregelen ex artikel 38 te overwegen en eventueel de zaak bij het Hof aanhangig te maken.

Het argument dat, indien de algemene gegevens voor de vergunningverlening moeten worden meegedeeld, deze gegevens zo algemeen kunnen zijn dat zij slechts een be-

perkte waarde hebben, overtuigt mij niet. De lozing van afvalstoffen is een wezenlijk onderdeel van de planning van een kerncentrale, en waarschijnlijk zijn de gegevens betreffende de lozing van deze afvalstoffen tijdig beschikbaar om een volledige afwikkeling van de overwogen procedures mogelijk te maken — zeker wanneer men rekening houdt met het tijdschema in de onderhavige zaak en met het feit dat, zoals de Commissie heeft aangetoond, een periode van acht jaar tussen het eerste plan en de eerste nucleaire kernreactie niet ongebruikelijk is.

Evenmin ben ik het ermee eens dat de omstandigheid dat in sommige Lid-Staten andere procedures kunnen worden vastgesteld voor de lozing van radioactief afval, een discriminatie tot gevolg heeft. Welke vorm de vergunning ook heeft — als een onderdeel van een algemene vergunning voor de bouw van een kerncentrale, of, zoals in casu, als een afzonderlijke aangelegenheid (het vereiste van een vergunning in een of andere vorm is nagenoeg onvermijdelijk) — in elk geval moet het advies van de Commissie zijn verkregen en bestudeerd voor de definitieve vergunning wordt verleend.

Bij de bespreking van deze vragen heb ik de bijzondere omstandigheden van de onderhavige zaak buiten beschouwing gelaten. Aan de uitlegging van artikel 37 kan niet afdoen dat in de onderhavige zaak het advies van de Commissie hoofdzakelijk positief was. Ik zou in dat verband achteraf evenwel de volgende kanttekeningen willen maken:

1) bij ontstentenis van een duidelijke regel, hebben de Lid-Staten een uiteenlopende praktijk gevolgd: van de twintig mededelingen aan de Commissie krachtens artikel 37, zijn er zes gedaan minder dan zes maanden voordat de centrale werd aangesloten op het nationaal elektriciteitsnet, negen tussen zes maanden en een jaar voordat de centrale in dienst werd genomen en vijf meer dan een jaar tevoren;

2) in de onderhavige zaak is niet echt verklaard waarom de gegevens niet binnen twaalf maanden in plaats van binnen zes maanden voor het begin van de lozingen konden worden meegedeeld;

3) ofschoon de laatste bouwvergunning is afgegeven op 31 maart 1982, dat wil zeggen na de datum waarop de aanbeveling van 1982 in werking is getreden, lijkt Frankrijk niet overeenkomstig punt 4 van die aanbeveling voorlopige „algemene gegevens" aan de Commissie te hebben verstrekt alvorens de laatste bouwvergunning af te geven;

4) er is verschil van mening over het aanvaardbare niveau voor de lozingen van vloeibare radioactieve afvalstoffen van de centrale te Cattenom: het besluit waarbij de vergunning tot lozing werd verleend, noemde vijftien curie per produktie-eenheid voor alle andere radioactieve elementen dan tritium; de overeenkomst tussen Frankrijk en Luxemburg van 12 maart 1986 vermeldde het maximum van drie curie per produktie-eenheid, en in het besluit van de Moezelcommissie van 27 maart 1986 verbond Frankrijk zich ertoe dit niveau niet te overschrijden; in zijn rapport heeft de groep van deskundigen verklaard dat de hogere bovengrenzen aanvaardbaar waren, doch „nam hij met voldoening kennis" van de lagere grenswaarde die in de overeenkomst en in het besluit van de Moezelcommissie waren vastgesteld: niettemin bleef het besluit waarbij de vergunning tot lozing werd verleend, ongewijzigd.

Deze factoren lijken mij de behoefte aan een duidelijke en onwrikbare regel aan te tonen, die op grond van artikel 37 moet worden gevolgd.

Op grond van het beginsel van de „nuttige werking" (erkend in het gemeenschapsrecht — zie de arrresten van 6 oktober 1970, zaak 9/70, Grad, Jurispr. 1970, blz. 825, r. o. 5; 31 maart 1971, zaak 22/70, Commissie/Raad, Jurispr. 1971, blz. 263, 274, 275, 280, r. o. 15, 28, 72 en 77; 5 mei 1981, zaak 804/79, Commissie/Verenigd Koninkrijk, Jurispr. 1981, blz. 1045, r. o. 23) en van het beginsel van de communautaire solidariteit (zie de arresten van 10 december 1969, gevoegde zaken 6 en 11/69, Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1969, blz. 523, r. o. 16, en van 7 februari 1973, zaak 39/72, Commissie/Italië, Jurispr. 1973, blz. 101, 116, r. o. 25) dient de prejudiciële vraag in het belang van gezondheid en veiligheid, doelmatigheid en bescherming van het milieu, zonder daarbij de nationale procedures onnodig te belasten, te worden beantwoord als volgt:

„Ingevolge artikel 37 van het Verdrag van 25 maart 1957 tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie is het vereist, dat aan de Commissie mededeling wordt gedaan, dat zij haar advies uitbrengt en dat haar advies wordt bestudeerd vóórdat de bevoegde autoriteiten van de Lid-Staat vergunning verlenen voor de lozing van radioactieve afvalstoffen door een kerncentrale."

Over de kosten van partijen in het hoofdgeding zal de nationale rechter moeten beslissen. De kosten door de Commissie en de Ierse, Luxemburgse en Portugese regeringen wegens indiening hunner opmerkingen in deze procedure gemaakt, komen niet voor vergoeding in aanmerking.