CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL F. G. JACOBS

van 13 december 2001 [1]

Inhoud

I — Inleiding I-11226

II — Verdrag inzake nucleaire veiligheid I-11227

III — Deelneming van de Gemeenschap aan het verdrag I-11231

1. Bepalingen in het EGA-Verdrag inzake internationale overeenkomsten I-11231

2. Onderhandelingen over de deelneming van de Gemeenschap aan het Verdrag inzake nucleaire veiligheid en de bepalingen betreffende deze deelneming I-11231

3. Voorstel van de Commissie voor het bestreden besluit van de Raad I-11232

4. Het bestreden besluit van de Raad I-11233

5. Ontwikkelingen nadat de onderhavige procedure was ingeleid I-11234

IV — „Bescherming van de gezondheid" krachtens het EGA-Verdrag I-11235

1. Vaststelling van „basisnormen" I-11235

2. Naleving, controle en bevoegdheden van de Commissie I-11237

3. Bepalingen inzake gevaarlijke proefnemingen en plannen voor de lozing van radioactieve afvalstoffen I-11238

V — Ontvankelijkheid I-11238

1. Voor toetsing vatbare handeling I-11239

2. Gevolgen van de latere toetreding van de Gemeenschap tot het verdrag I-11241

3. Eerste middel van de Raad: het beroep is zonder voorwerp I-11242

4. Tweede middel van de Raad: het beroep tot gedeeltelijke nietigverklaring is gericht tegen een deel van het besluit dat niet los van het besluit in zijn geheel kan worden beschouwd I-11243

a) Kan de verklaring afzonderlijk worden bestreden? I-11243

b) Kan de laatste alinea van de verklaring afzonderlijk worden bestreden? I-11245

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

5. Derde middel van de Raad: het beroep vormt misbruik van de nietigverklaringsprocedure, aangezien de Commissie daarmee eigenlijk een advies van het Hof betreffende de bevoegdheid van de Gemeenschap poogt te verkrijgen I-11245

VI — Ten gronde I-11246

1. Bij het verdrag gestelde vereisten met betrekking tot de bestreden verklaring ... I-11246

2. Uitlegging van de bestreden derde alinea van de verklaring I-11250

3. Kan een onvolledige verklaring betreffende bevoegdheden schending opleveren van het gemeenschapsrecht in de zin van artikel 146, tweede alinea, EGA-Verdrag? I-11251

4. Voornaamste argumenten van de partijen inzake de volledigheid van de verklaring I-11253

5. Algemene beschouwingen over de bevoegdheid van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie overeenkomstig de artikelen 30 tot en met 39 EGA-Verdrag I-11254

a) Stralingsbescherming en nucleaire veiligheid I-11255

b) „Bescherming van de gezondheid" in het EGA-Verdrag I-11257

6. Draagwijdte van de bevoegdheid van de Gemeenschap op de onder het verdrag vallende gebieden I-11264

a) Artikelen 1 tot en met 3 van het verdrag I-11265

b) Artikelen 4 en 5 van het verdrag I-11265

c) Artikel 7 van het verdrag I-11266

d) Artikel 14 van het verdrag I-11269

e) Artikelen 15 en 16, lid 2, van het verdrag I-11271

f) Artikel 16, leden 1 en 3, van het verdrag I-11271

g) Artikelen 17, 18 en 19 van het verdrag I-11273

VII— Conclusie I-11279

I — Inleiding

1. Met dit beroep vordert de Commissie op grond van artikel 146 EGA-Verdrag de gedeeltelijke nietigverklaring van het „besluit van de Raad van 7 december 1998 houdende goedkeuring van de toetreding van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie tot het Verdrag inzake nucleaire veiligheid".[2] De Commissie stelt dat de laatste alinea van de „verklaring van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie overeenkomstig artikel 30, lid 4, sub iii, van het Verdrag inzake nucleaire veiligheid", die aan dat besluit is gehecht en waarin de draagwijdte van de bevoegdheid van de Gemeenschap wordt gepreciseerd,

2 — Het bestreden besluit is niet bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*.

het EGA-Verdrag schendt, in wezen omdat daarin niet is aangegeven dat de bevoegdheid van de Gemeenschap eveneens de gebieden omvat die in de artikelen 1 tot en met 5, 7 en 14 tot en met 19 van het Verdrag inzake de nucleaire veiligheid zijn geregeld.

2. Het Verdrag inzake nucleaire veiligheid is een „gemengde" overeenkomst waarbij zowel de vijftien lidstaten als de Gemeenschap partij zijn. In de loop van de interne procedure die tot de toetreding van de Gemeenschap tot dit verdrag heeft geleid, zijn meningsverschillen ontstaan tussen de Commissie en de Raad betreffende de bevoegdheidsverklaring die de Gemeenschap aan de depositaris moest doen toekomen. De onderliggende reden voor deze meningsverschillen is een diepgaand verschil van opvatting over de draagwijdte van de bevoegdheid van de Gemeenschap ter zake van de veiligheid van de nucleaire installaties van de lidstaten. Het onderhavige geding — waarin partijen zowel ten aanzien van de ontvankelijkheid als ten gronde soms technische en complexe argumenten hebben aangevoerd — is de voorlopige climax van dit langdurig conflict.

3. Zoals uit het volgende duidelijk zal worden, ben ik van mening dat het Hof in het onderhavige geding de volgende onderwerpen dient te onderzoeken:

— de procedure voor het sluiten van internationale verdragen krachtens het EGA-Verdrag, evenals de respectieve bevoegdheden van de Commissie en de Raad in het kader van die procedure;

— de aard, uitlegging en toetsbaarheid van een bevoegdheidsverklaring die door een van de Gemeenschappen in het kader van een multilateraal gemengd verdrag moet worden afgelegd; en

— de bevoegdheden die de Gemeenschap uit de bepalingen van het EGA-Verdrag ter zake van de bescherming van de gezondheid afleidt met betrekking tot kerninstallaties en inzonderheid de beoordelingen van de veiligheid, de verificaties, de voorbereiding op ongevallen, het opstellen van veiligheidsvoorschriften alsmede de keuze van de plaats van vestiging, het ontwerp, de bouw en de bedrijfsvoering van dergelijke installaties.

II — Verdrag inzake nucleaire veiligheid

4. Over het Verdrag inzake nucleaire veiligheid[3] (hierna: „verdrag") is tussen 1992 en 1994 onderhandeld onder toezicht van de Internationale Organisatie voor Atoom-

3 — De tekst van het verdrag is gepubliceerd in PB 1999, L 318, blz. 21.

energie (hierna: „IAEA") in een reeks vergaderingen op deskundigenniveau van vertegenwoordigers van regeringen, nationale autoriteiten op het gebied van de veiligheid van kerninstallaties en het secretariaat van de IAEA. Het verdrag werd op 17 juni 1994 in het kader van een door de IAEA in haar hoofdkwartier te Wenen (Oostenrijk) georganiseerde diplomatieke conferentie vastgesteld en op 20 september 1994 voor ondertekening opengesteld. Alle lidstaten van de Gemeenschap hebben het verdrag ondertekend en geratificeerd. Het is op 24 oktober 1996 in werking getreden. Op 31 januari 2000 was het door 53 staten en internationale organisaties geratificeerd.

5. Het verdrag omvat twee fundamentele bestanddelen:

— een reeks wetgevende, regelgevende en bestuurlijke maatregelen en andere voorzieningen die de verdragsluitende partijen moeten treffen om een hoog niveau van nucleaire veiligheid te bereiken en te handhaven (artikelen 4 en 6-19),

— een systeem van „collegiale toetsing", dat enerzijds de verplichting van elke verdragsluitende partij omvat om een rapport in te dienen betreffende de maatregelen die zij heeft genomen ter nakoming van haar verplichtingen (artikel 5) en anderzijds voorziet in vergaderingen van de verdragsluitende partijen ter toetsing van de door de andere partijen ingediende rapporten (artikelen 20-28).

6. Hoofdstuk 1 van het verdrag draagt het opschrift „Doelstellingen, begripsomschrijvingen en werkingssfeer" en omvat drie artikelen.

7. Krachtens artikel 1 zijn de doelstellingen van het verdrag de volgende:

„i) het bereiken en handhaven van een hoog niveau van nucleaire veiligheid over de gehele wereld door middel van verbetering van nationale maatregelen en internationale samenwerking, waaronder, indien van toepassing, technische samenwerking met betrekking tot veiligheid;

ii) het instellen en in stand houden van doeltreffende bescherming tegen mogelijke stralingsrisico's in kerninstallaties, teneinde personen, de samenleving en het milieu te behoeden voor de schadelijke gevolgen van ioniserende straling uit die installaties;

iii) het voorkomen van ongevallen met stralingsgevolgen en het beperken van de gevolgen, als dergelijke ongevallen zich toch voordoen."

8. Artikel 2, sub i, omschrijft „kerninstallatie" als „op land gevestigde civiele kerncentrale, met inbegrip van de voorzieningen voor opslag, handling en bewerking van radioactieve stoffen die zich op hetzelfde terrein bevinden en rechtstreeks verband houden met de bedrijfsvoering van de kerncentrale".

9. Artikel 3 van het verdrag preciseert dat het van toepassing is „op de veiligheid van kerninstallaties".

10. Hoofdstuk 2 draagt het opschrift „Verplichtingen" en is onderverdeeld in vier secties.

11. Sectie a, „Algemene bepalingen" (artikelen 4-6), omvat twee relevante voorschriften. Artikel 4 („Uitvoeringsmaatregelen") schrijft voor dat elke verdragsluitende partij de wetgevende, regelgevende en bestuurlijke maatregelen en andere voorzieningen treft die noodzakelijk zijn ter nakoming van haar verplichtingen ingevolge dit verdrag. Artikel 5 („Rapportage") verplicht elke verdragsluitende partij vóór elke toetsingsvergadering een rapport in te dienen betreffende de maatregelen die zij heeft genomen ter nakoming van de verplichtingen ingevolge dit verdrag.

12. In sectie b („Wet- en regelgeving") is alleen artikel 7 („Wet- en regelgevend kader") in het geding. Artikel 7, lid 1, verplicht elke verdragsluitende partij een wet- en regelgevend kader betreffende de veiligheid van kerninstallaties te scheppen. Ingevolge artikel 7, lid 2, moet dit kader onder meer voorzien in nationale veiligheidseisen, een vergunningenstelsel met betrekking tot kerninstallaties, een stelsel van inspectie en beoordeling, en maatregelen ter handhaving van de regelgeving en de voorwaarden van de vergunningen.

13. Sectie c, „Algemene veiligheidsoverwegingen" (artikelen 10-16), bevat drie relevante bepalingen.

14. Volgens artikel 14 („Beoordeling en verificatie van de veiligheid") moeten de verdragsluitende partijen verzekeren dat beoordelingen van de veiligheid en verificaties van kerninstallaties plaatsvinden.

15. Ingevolge artikel 15 („Stralingsbescherming") moeten de verdragsluitende partijen verzekeren dat de blootstelling van werknemers en het publiek aan ioniserende straling van een kerninstallatie zo gering

blijft als redelijkerwijs mogelijk is en dat niemand wordt blootgesteld aan stralingsdoses die hoger liggen dan de geldende nationale dosislimieten.

16. Krachtens artikel 16 („Voorbereiding op ongevallen") moet elke verdragsluitende partij verzekeren dat er voor kerninstallaties geteste rampenbestrijdingsplannen bestaan, dat informatie ten behoeve van rampenbestrijding en de planning daarvan wordt verstrekt, en dat de verdragsluitende partijen die geen kerninstallatie op hun grondgebied hebben, voorzover zij zouden kunnen worden getroffen door een ongeval met stralingsgevolgen, rampenbestrijdingsplannen opstellen en testen.

17. Ten slotte zijn alle drie artikelen van sectie d, „Veiligheid van installaties" (artikelen 17-19), relevant.

18. Krachtens artikel 17 („Keuze van de vestigingsplaats") moeten de verdragsluitende partijen waarborgen dat procedures worden vastgelegd voor het evalueren van alle met de plaats samenhangende factoren die van invloed zouden kunnen zijn op de veiligheid van een geplande kerninstallatie, voor het evalueren van de eventuele effecten vanuit het oogpunt van veiligheid van die installatie, voor het opnieuw evalueren van alle relevante factoren teneinde te garanderen dat de kerninstallatie vanuit het oogpunt van veiligheid aanvaardbaar blijft, en voor het raadplegen van verdragsluitende partijen in de nabijheid van een geplande kerninstallatie.

19. Volgens artikel 18 („Ontwerp en bouw") moet elke verdragsluitende partij verzekeren dat het ontwerp en de bouw van een kerninstallatie voorzien in verscheidene betrouwbare niveaus en wijzen van bescherming („defence in depth") tegen het vrijkomen van radioactieve stoffen, dat de toegepaste technologieën beproefd zijn op grond van ervaring dan wel geschikt bevonden door middel van testen of analyse, en dat het ontwerp een betrouwbare, stabiele en eenvoudige bedrijfsvoering mogelijk maakt.

20. Ingevolge artikel 19 („Bedrijfsvoering") moet elke verdragsluitende partij verzekeren dat de eerste machtiging tot inbedrijfstelling van een kerninstallatie is gegrond op een deugdelijke veiligheidsanalyse en een inbedrijfstellingsprogramma, dat bedrijfslimieten en -voorwaarden worden vastgelegd en herzien, dat de bedrijfsvoering, het onderhoud, de inspectie en beproeving van een kerninstallatie geschieden in overeenstemming met goedgekeurde procedures, dat procedures worden vastgesteld om te kunnen optreden bij voorzienbare bedrijfsvoorvallen en ongevalstoestanden, dat de noodzakelijke bouwkundige en technische ondersteuning op alle met de veiligheid verband houdende terreinen beschikbaar is, dat voorvallen die van belang zijn voor de veiligheid worden gemeld, dat programma's voor het verzamelen en analyseren van gegevens worden opgesteld en dat het ontstaan van radioactief afval zo beperkt als praktisch mogelijk wordt gehouden.

III — Deelneming van de Gemeenschap aan het verdrag

1. Bepalingen in het EGA-Verdrag inzake internationale overeenkomsten

21. Krachtens artikel 101, eerste alinea, EGA-Verdrag kan de Gemeenschap „[b]innen de grenzen van haar bevoegdheid [...] verplichtingen aangaan door het sluiten van akkoorden of overeenkomsten met een derde staat, een internationale organisatie of een onderdaan van een derde staat."

22. Volgens artikel 101, tweede alinea, EGA-Verdrag worden met het oog op zulke akkoorden of overeenkomsten in het algemeen (zie de derde alinea voor uitzonderingen):

— door de Commissie onderhandelingen gevoerd volgens richtlijnen van de Raad; en

— worden zij gesloten door de Commissie met goedkeuring van de Raad, welke daartoe met een gekwalificeerde meerderheid besluit.

23. Krachtens artikel 102 EGA-Verdrag kunnen de akkoorden of overeenkomsten waarbij behalve de Gemeenschap een of meer lidstaten partij zijn, eerst in werking treden nadat alle betrokken lidstaten aan de Commissie hebben meegedeeld dat deze akkoorden of overeenkomsten volgens de bepalingen van hun onderscheidene nationale wetgevingen van toepassing zijn geworden.

2. Onderhandelingen over de deelneming van de Gemeenschap aan het Verdrag inzake nucleaire veiligheid en de bepalingen betreffende deze deelneming

24. Op 28 september 1993 diende de Commissie bij de Raad een voorstel in voor een besluit van de Raad houdende vaststelling van richtlijnen voor het voeren van onderhandelingen door de Commissie over een internationaal verdrag inzake nucleaire veiligheid. In dit voorstel verzocht de Commissie de Raad haar te machtigen om namens de Gemeenschap over dit verdrag in onderhandeling te mogen treden.

25. De Raad gaf die machtiging niet. In plaats daarvan stelde hij zich op het standpunt dat de voorzitter in de loop van de onderhandelingen moest verzoeken dat in de tekst van het ontwerp van het verdrag een bepaling zou worden opgenomen op grond waarvan „regionale organisaties, strevend naar integratie dan wel van andere aard", het verdrag zouden mogen ondertekenen of daartoe zouden mogen toetre-

den. Dienovereenkomstig bevat de tekst van het verdrag in artikel 30, lid 4, bepalingen op grond waarvan regionale organisaties het verdrag kunnen ondertekenen of tot het verdrag kunnen toetreden.

26. Artikel 30, lid 4, van het verdrag luidt als volgt:

„i) Dit Verdrag staat open voor ondertekening of toetreding door regionale organisaties, strevend naar integratie dan wel van andere aard, mits die organisatie is opgericht door soevereine staten en bevoegd is tot het onderhandelen over, het sluiten en het toepassen van internationale overeenkomsten op onder dit Verdrag vallende terreinen.

ii) Op de tot hun bevoegdheid behorende terreinen oefenen die organisaties namens zichzelf de rechten uit en nemen zij de verantwoordelijkheden op zich die dit Verdrag toekent aan staten die partij zijn.

iii) Wanneer een dergelijke organisatie partij bij dit Verdrag wordt, doet zij de in artikel 34 bedoelde depositaris een verklaring toekomen waarin is vermeld welke staten haar lidstaten zijn, welke artikelen van dit verdrag op haar van toepassing zijn en in hoeverre zij bevoegd is op het onder die artikelen vallende terrein.

iv) Een dergelijke organisatie heeft geen stemrecht naast dat van haar lidstaten."

3. Voorstel van de Commissie voor het bestreden besluit van de Raad

27. Op 8 september 1994 diende de Commissie een document in, getiteld „Voorstel voor een beschikking van de Raad betreffende de ondertekening door de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie van het Verdrag inzake nucleaire veiligheid".[4] Dit document bevatte met name:

— een ontwerp voor een besluit van de Raad houdende goedkeuring van de sluiting door de Commissie van het verdrag overeenkomstig de procedure van artikel 101, tweede alinea, EGA-Verdrag, en

4 — COM(94) 362 def.

— de tekst van een verklaring van de Gemeenschap overeenkomstig artikel 30, lid 4, sub iii, van het verdrag.

28. Die verklaring luidde als volgt:

„De volgende Staten zijn lid van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie: België, Denemarken, [...]

De Gemeenschap verklaart dat de volgende artikelen van het Verdrag op haar van toepassing zijn: artikelen 1 tot en met 5, artikel 7, de artikelen 14 tot en met 35.

De Gemeenschap beschikt, overeenkomstig het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en de hierna vermelde communautaire wetgeving, over bevoegdheden op de in de artikelen 1 tot en met 5, artikel 7 en de artikelen 14 tot en met 19 behandelde gebieden.

In de toekomst kan de Gemeenschap verdere verantwoordelijkheden op zich nemen door meer specifieke wetgeving op het door het Verdrag behandelde gebied goed te keuren.

Lijst van communautaire wetgeving

[...]"

29. De lijst van gemeenschapswetgeving genoemd in de derde alinea van de verklaring waaraan zij is gehecht, vermeldt vijftien handelingen (richtlijnen, verordeningen en besluiten) die zijn vastgesteld door de Raad of de Commissie op het gebied van de bescherming tegen ioniserende straling.

4. Het bestreden besluit van de Raad

30. Op 7 december 1998 — meer dan vier jaar na het voorstel van de Commissie — stelde de Raad unaniem het besluit houdende goedkeuring van de toetreding van de Gemeenschap tot het verdrag vast, dat het voorwerp is van het beroep van de Commissie in de onderhavige procedure.

31. In de considerans van het besluit van de Raad wordt verklaard dat „de lidstaten bevoegd zijn ter zake van het ontwerpen, bouwen en exploiteren van nucleaire installaties die op hun grondgebied zijn gelegen", en dat de toetreding van de Gemeenschap tot het verdrag moet worden goedgekeurd „gezien de relevante taken die bij titel II, hoofdstuk 3, van het Verdrag ‚Bescherming van de gezondheid', aan de Gemeenschap zijn toegewezen".

32. Het enige artikel van het dispositief van het besluit luidt als volgt:

„1. De toetreding van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie tot het Verdrag inzake nucleaire veiligheid wordt hierbij goedgekeurd.

2. De tekst van de verklaring van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie overeenkomstig artikel 30, lid 4, sub iii, van het Verdrag inzake nucleaire veiligheid is aan dit besluit gehecht."

33. De aan het besluit gehechte verklaring luidt als volgt:

„De volgende staten zijn thans lid van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie: het Koninkrijk België, het Koninkrijk Denemarken, [...].

De Gemeenschap verklaart dat de artikelen 15 en 16, lid 2, van het Verdrag inzake nucleaire veiligheid op haar van toepassing zijn. Ook de artikelen 1 tot en met 5, artikel 7, lid 1, artikel 14, sub ii, en de artikelen 20 tot en met 35 zijn op haar van toepassing, alleen voorzover het de gebieden betreft die vallen onder de artikelen 15 en 16, lid 2.

De Gemeenschap beschikt over bevoegdheden, welke zij met de bovengenoemde lidstaten deelt, op de gebieden die vallen onder de artikelen 15 en 16, lid 2, van het Verdrag inzake nucleaire veiligheid, overeenkomstig het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, artikel 2, sub b, alsmede de desbetreffende artikelen van hoofdstuk 3, ‚Bescherming van de gezondheid'."

5. Ontwikkelingen nadat de onderhavige procedure was ingeleid

34. De Commissie diende op 8 februari 1999 haar verzoekschrift in. Bij besluit van 16 november 1999, gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Gemeen-*

schap, besloot de Commissie de toetreding tot het verdrag namens de Gemeenschap goed te keuren.[5] Aan haar besluit voegde zij zowel de tekst van het verdrag toe als de verklaring van de Gemeenschap overeenkomstig artikel 30, lid 4, sub iii, van het verdrag, zoals gehecht aan het besluit van de Raad van 7 december 1998.

35. Op 31 januari 2000 werd de akte van aanvaarding door de Commissie gedeponeerd bij de directeur-generaal van de IAEA, en tegelijkertijd deed zij hem de verklaring overeenkomstig artikel 30, lid 4, sub iii, van het verdrag toekomen, zoals geformuleerd in de respectieve bijlagen bij het besluit van de Raad van 7 december 1998 en het besluit van de Commissie van 16 november 1999.[6]

36. Krachtens artikel 31, lid 2, van het verdrag is dit voor de Gemeenschap op 30 april 2000 in werking getreden.

IV — „Bescherming van de gezondheid" krachtens het EGA-Verdrag

37. Volgens de preambule van het EGA-Verdrag waren de verdragsluitende lidstaten enerzijds „vastbesloten, de voorwaarden te scheppen tot ontwikkeling van een krachtige industrie op het gebied van de kernenergie", doch wensten zij anderzijds eveneens „veiligheidsvoorwaarden te scheppen, waardoor de gevaren voor het leven en de gezondheid van de bevolking worden afgewend".

38. Krachtens artikel 2, sub b, EGA-Verdrag moet de Gemeenschap „uniforme veiligheidsnormen vaststellen voor de gezondheidsbescherming van de bevolking en de werknemers en ervoor waken dat deze worden toegepast".

39. Deze taak wordt meer gedetailleerd omschreven in titel II, hoofdstuk 3 (artikelen 30-39), met het opschrift „Bescherming van de gezondheid".

1. Vaststelling van „basisnormen"

40. Artikel 30 EGA-Verdrag luidt als volgt:

„Voor de bescherming van de gezondheid der bevolking en der werknemers tegen de aan ioniserende straling verbonden gevaren worden binnen de Gemeenschap basisnormen vastgesteld.

5 — PB L 318, blz. 20.

6 — Informatie over de huidige stand van de ratificaties kan worden ontleend aan de website van de IAEA onder www.iaea.org.

Onder basisnormen wordt verstaan:

a) de met voldoende veiligheid maximaal toelaatbare doses;

b) de maximaal toelaatbare bestraling en besmetting;

c) de grondbeginselen van het medisch toezicht op de werknemers."

41. Krachtens artikel 31 EGA-Verdrag moeten de basisnormen door de Commissie worden „voorbereid" nadat zij het advies heeft ontvangen van een groep wetenschappelijke deskundigen — met name deskundigen op het gebied van de volksgezondheid — van de lidstaten. Het advies van het Economisch en Sociaal Comité moet worden ingewonnen en het Europees Parlement moet worden geraadpleegd. De basisnormen worden door de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, na raadpleging van het Parlement, „vastgesteld".

42. Ingevolge artikel 32 EGA-Verdrag kunnen de basisnormen op verzoek van de Commissie of van een lidstaat worden „herzien" of „aangevuld" volgens de in artikel 31 bepaalde procedure.

43. Op grond van de artikelen 30, 31 en 218 EGA-Verdrag heeft de Gemeenschap voor het eerst in 1959 basisnormen vastgesteld bij „richtlijnen van 2 februari 1959 tot vaststelling van de basisnormen voor de bescherming van de gezondheid der bevolking en der werknemers tegen de aan ioniserende straling verbonden gevaren". [7] Deze richtlijnen werden op grond van de artikelen 31 en 32 EGA-Verdrag in 1962 herzien bij richtlijn van 5 maart 1962 [8]; in 1966 bij richtlijn 66/45/Euratom [9] van de Raad; in 1976 bij richtlijn 76/579/Euratom [10] van de Raad; in 1979 bij richtlijn 79/343/Euratom [11] van de Raad; in 1980 bij richtlijn 80/836/Euratom [12] van de Raad en in 1984 bij richtlijn 84/467/Euratom [13] van de Raad.

7 — PB 11, blz. 221.

8 — EGA Raad: Richtlijn houdende herziening van de bijlagen 1 en 3 van de richtlijnen tot vaststelling van de basisnormen inzake de gezondheidsbescherming (PB 57, blz. 1633).

9 — Richtlijn van 27 oktober 1966 houdende wijziging van de richtlijnen tot vaststelling van de basisnormen voor de bescherming van de gezondheid der bevolking en der werknemers tegen de aan ioniserende straling verbonden gevaren (PB 216, blz. 3693).

10 — Richtlijn van 1 juni 1976 tot vaststelling van de herziene basisnormen voor de bescherming van de gezondheid der bevolking en der werkers tegen de aan ioniserende straling verbonden gevaren (PB L 187, blz. 1).

11 — Richtlijn van 27 maart 1979 tot wijziging van richtlijn 76/579/Euratom (PB L 83, blz. 18).

12 — Richtlijn van 15 juli 1980 houdende wijziging van de richtlijnen tot vaststelling van de basisnormen voor de bescherming van de gezondheid der bevolking en der werkers tegen de aan ioniserende straling verbonden gevaren (PB L 246, blz. 1).

13 — Richtlijn van 3 september 1984 tot wijziging van richtlijn 80/836/Euratom met betrekking tot de basisnormen voor de bescherming van de gezondheid der bevolking en der werkers tegen de aan ioniserende straling verbonden gevaren (PB L 265, blz. 4).

44. In 1996 werden de herziene richtlijnen inzake de basisnormen vervangen bij 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 („hierna: basisnormenrichtlijn") [14], waarbij de voordien geldende richtlijnen met ingang van 13 mei 2000 werden ingetrokken. [15]

2. Naleving, controle en bevoegdheden van de Commissie

45. Krachtens artikel 33 EGA-Verdrag moeten de lidstaten passende wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen uitvaardigen om de basisnormen te doen naleven. De Commissie moet alle aanbevelingen doen om de te dien aanzien in de lidstaten toepasselijke bepalingen met elkaar in overeenstemming te brengen. Hiertoe moeten de lidstaten alle relevante ontwerpbepalingen aan de Commissie meedelen.

46. Ingevolge de artikelen 35 en 36 EGA-Verdrag richt elke lidstaat „de nodige installaties op, om een voortdurende controle uit te oefenen op de radioactiviteit van de lucht, het water en de bodem, evenals om controle uit te oefenen op de inachtneming van de basisnormen". De resultaten van die controle moeten aan de Commissie worden meegedeeld teneinde deze op de hoogte te houden van de mate van radioactiviteit, die van invloed kan zijn op de bevolking. De Commissie heeft toegang tot de nationale controle-installaties en kan de werking en doeltreffendheid ervan nagaan. [16]

47. Overeenkomstig artikel 38, eerste alinea, EGA-Verdrag kan de Commissie tot de lidstaten alle aanbevelingen richten over de mate van radioactiviteit van de lucht, het water en de bodem. Overeenkomstig de tweede en de derde alinea van artikel 38 EGA-Verdrag kan de Commissie in spoedeisende gevallen een richtlijn vaststellen, waarbij de betrokken lidstaat wordt gelast binnen een door de Commissie 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 betrokken staat de richtlijn van de Commissie niet volgt, kan de Commissie of elke betrokken lidstaat de zaak onmiddellijk bij het Hof van Justitie aanhangig maken.

14 — PB L 159, blz. 1; zie eveneens de mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van richtlijn 96/29/Euratom van de Raad tot vaststelling van de basisnormen voor de bescherming van de gezondheid der bevolking en der werkers tegen de aan ioniserende straling verbonden gevaren (PB 1998, C 133, blz. 3).

15 — Artikel 56 van richtlijn 96/29.

16 — Zie aanbeveling 2000/473/Euratom van de Commissie van 8 juni 2000 inzake de toepassing van artikel 36 van het Euratom-Verdrag betreffende de controle van de omgevingsradioactiviteit ter beoordeling van de blootstelling van de bevolking [kennisgeving geschied onder nr. C(2000) 1299 def.] (PB L 191, blz. 37).

3. Bepalingen inzake gevaarlijke proefnemingen en plannen voor de lozing van radioactieve afvalstoffen

48. Krachtens artikel 34 EGA-Verdrag is een lidstaat op het grondgebied waarvan „bijzonder gevaarlijke proefnemingen" moeten plaatsvinden, verplicht aanvullende maatregelen te treffen voor de bescherming van de gezondheid, omtrent welke hij vooraf het advies van de Commissie inwint. De instemming van de Commissie is noodzakelijk, indien de gevolgen van deze proefnemingen zich kunnen doen gevoelen op het grondgebied van de andere lidstaten. [17]

49. Krachtens artikel 37 EGA-Verdrag is iedere lidstaat 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 moet binnen zes maanden haar advies uitbrengen. [18]

17 — Zie voor een zaak betreffende artikel 34 EGA-Verdrag beschikking van de president van het Gerecht van eerste aanleg van 22 december 1995, Danielsson e.a./Commissie (T-219/95 R, Jurispr. blz. II-3051).

18 — Zie voor een zaak betreffende artikel 37 EGA-Verdrag arrest van 22 september 1988, Saarland e.a. (187/87, Jurispr. blz. 5013); zie eveneens aanbeveling 1999/829/Euratom van de Commissie van 6 december 1999 betreffende de toepassing van artikel 37 van het Euratom-Verdrag [kennisgeving geschied onder nr. C(1999) 3932] (PB L 324, blz. 23).

V — Ontvankelijkheid

50. Op 12 oktober 1999 wierp de Raad een exceptie van niet-ontvankelijkheid op. Bij beschikking van 8 februari 2000 heeft het Hof deze exceptie met de zaak ten gronde gevoegd.

51. Ter staving van zijn stelling dat het beroep van de Commissie niet-ontvankelijk, is voert de Raad drie middelen aan, te weten dat:

1) het beroep zonder voorwerp is;

2) het beroep niet-ontvankelijk is omdat het betrekking heeft op een deel van het besluit dat niet gescheiden van de andere delen van het besluit kan worden onderzocht, terwijl de Commissie niet de nietigverklaring van het volledige besluit vordert;

3) het beroep procedureel onzuiver is omdat de Commissie eigenlijk een advies over de draagwijdte van de bevoegdheden van de Gemeenschap poogt te verkrijgen.

52. Alvorens op deze middelen in te gaan, kan het nuttig zijn [19] te onderzoeken of het beroep van de Commissie gericht is tegen een voor toetsing vatbare handeling in de zin van artikel 146 EGA-Verdrag en of de toetreding tot het verdrag nadat de onderhavige procedure was ingeleid van invloed is op de ontvankelijkheid.

1. Voor toetsing vatbare handeling

53. Overeenkomstig artikel 146 EGA-Verdrag gaat het Hof de wettigheid na van „de handelingen van de Raad [...] voorzover het geen aanbevelingen of adviezen betreft". Artikel 146 EGA-Verdrag is in zoverre inhoudelijk gelijkluidend aan artikel 230 EG [20] en moet analoog aan die bepaling worden uitgelegd. [21] Daarom moet worden nagegaan of het beroep is gericht tegen een handeling die beoogt rechtsgevolgen teweeg te brengen. [22]

54. De Commissie vordert de nietigverklaring van de laatste alinea van de verklaring die is gehecht aan het „besluit van de Raad van 7 december 1998 houdende goedkeuring van de toetreding van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie tot het Verdrag inzake nucleaire veiligheid". [23] De goedkeuring van de toetreding tot dat verdrag en de verwijzing naar de eraan gehechte verklaring zijn in dat besluit vervat in één „enig" artikel. Opgemerkt moet eveneens worden dat dit enige artikel beide elementen naast elkaar vermeldt en van gelijk belang acht. De betrokken verklaring was dus bestemd om een integrerend bestanddeel van het besluit van de Raad van 7 december 1998 te vormen. Deze uitlegging beantwoordt aan de normale praktijk van het gemeenschapsrecht, te weten dat bijlagen of protocollen die zijn gehecht aan een bepaalde rechtshandeling, een integrerend bestanddeel daarvan vormen en hetzelfde rechtskarakter hebben. [24]

55. Overeenkomstig artikel 101, tweede alinea, EGA-Verdrag worden de internationale akkoorden of overeenkomsten van de Gemeenschap met een derde staat of internationale organisatie in beginsel „gesloten door de Commissie met goedkeuring van de Raad". Op internationaal niveau staat het derhalve aan de Commissie om de toestemming van de Gemeenschap om aan een bepaalde overeenkomst gebonden te zijn, tot uitdrukking te brengen. Intern gezien kan echter noch de Raad noch de Commissie alleen beslissen om een bepaalde internationale overeenkomst te sluiten: de Commissie moet de goedkeuring van de Raad verkrijgen en deze laatste kan de Commissie niet verplichten om tegen haar wil in een overeenkomst te treden. Het besluit van 7 december 1998 vormde derhalve een noodzakelijk (ofschoon onvol-

19 — Overeenkomstig artikel 92, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering kan het Hof ambtshalve middelen van niet-ontvankelijkheid in behandeling nemen.

20 — Arrest van 22 mei 1990, Parlement/Raad (C-70/88, Jurispr. blz. I-2041, punt 12).

21 — Zie voor een dergelijke analogische uitlegging beschikking van de president van het Gerecht van eerste aanleg, aangehaald in voetnoot 17, punten 64 e.v.

22 — Arrest van 31 maart 1971, Commissie/Raad (22/70, Jurispr. blz. 263, punt 42).

23 — Zie punt 1 supra.

24 — Zie bijvoorbeeld artikel 311 EG.

doende) bestanddeel van de interne procedure door middel waarvan de Raad en de Commissie gezamenlijk besloten dat de Gemeenschap partij bij het verdrag moest worden.

56. Krachtens de rechtspraak van het Hof, die blijk geeft van een ruime opvatting ten aanzien van de categorieën handelingen die voor rechterlijke toetsing in aanmerking komen[25], lijdt het geen twijfel dat de goedkeuring van de toetreding tot het verdrag op zichzelf beschouwd (eerste alinea van het enige artikel van het besluit van 7 december 1998) een toetsbare handeling is, omdat zij de toestemming van de Raad voor de toetreding van de Gemeenschap expliciet tot uitdrukking brengt en derhalve bedoeld is om de Raad in zijn eigen handelingen en zijn betrekkingen met de Commissie juridisch te binden.

57. Aangaande de bestreden verklaring dient erop te worden gewezen dat geen enkel artikel van het EGA-Verdrag met zoveel woorden bepaalt of het de taak van de Commissie dan wel van de Raad is om de inhoud te bepalen van een verklaring die door de Gemeenschap ter gelegenheid van de ratificatie van internationale overeenkomsten moet worden afgelegd. In casu schijnen beide instellingen dat recht voor zichzelf op te eisen: in de toelichting van haar voorstel van 8 september 1994 verklaart de Commissie dat zij een verklaring „zal" afleggen waarvan de tekst in de bijlage is opgenomen; en de Raad verklaart in het dispositief van het besluit van 7 december 1998 dat de tekst van de verklaring „van de [...] Gemeenschap" aan het besluit is gehecht. Aangezien de formulering van een dergelijke verklaring een wezenlijk onderdeel vormt van de procedure van het sluiten van een internationale overeenkomst, ben ik van mening dat de besluitvorming over de inhoud daarvan eveneens valt onder artikel 101 EGA-Verdrag. Daaruit volgt dat de „interne" verklaring die is gehecht aan het besluit van de Raad van 7 december 1998, beoogde de Commissie te verplichten aan de depositaris een „externe" verklaring te doen toekomen met de door de Raad vastgestelde inhoud en daarom eveneens tot doel had rechtsgevolgen teweeg te brengen.

58. Ook wanneer de „externe" verklaring die de Commissie aan de depositaris heeft doen toekomen, niet rechtstreeks voorwerp van het geding is, kan het nuttig zijn er eveneens op te wijzen dat die externe verklaring eveneens bedoeld en geschikt is om rechtsgevolgen teweeg te brengen. Volgens artikel 30, lid 4, sub ii, van het verdrag moet de Gemeenschap de verplichtingen krachtens het verdrag vervullen op alle tot haar bevoegdheid behorende terreinen. De externe verklaring heeft derhalve tot doel om ten behoeve van de andere verdragsluitende partijen op juridisch bindende wijze de draagwijdte van de verplichtingen van de Gemeenschap te definiëren, hetgeen zij dan ook doet. Ik ben van mening dat dit rechtsgevolg van de externe verklaring op internationaal niveau de argumenten voor de toetsbaarheid van de betrokken interne verklaring versterkt, omdat die interne verklaring noodzakelijkerwijs de inhoud van de externe verklaring bepaalde.

25 — Zie bijvoorbeeld arrest Commissie/Raad, aangehaald in voetnoot 22, en arrest van 19 maart 1996, Commissie/Raad (C-25/94, Jurispr. blz. I-1469).

59. Ten slotte wil ik erop wijzen dat de aan het besluit van 7 december 1998 gehechte interne verklaring niet een zuiver voorbereidende maatregel is in de zin van de rechtspraak van het Hof die niet kan worden getoetst. [26] Die rechtspraak is inzonderheid van toepassing op besluitvormingprocedures waarbij een en hetzelfde orgaan gefaseerd handelt. [27] In die situatie kan worden opgekomen tegen de laatste handeling, in het kader waarvan de wettigheid van de eerdere handelingen eveneens kan worden betwist. In de onderhavige zaak namen verschillende instellingen aan de procedure van artikel 101 EGA-Verdrag deel en de thans te toetsen handeling was het „laatste woord" van de Raad. Wanneer die handeling niet kan worden getoetst, zou de Commissie over geen enkel rechtsmiddel beschikken.

60. Het beroep van de Commissie is derhalve gericht tegen een voor toetsing vatbare handeling in de zin van artikel 146 EGA-Verdrag.

2. Gevolgen van de latere toetreding van de Gemeenschap tot het verdrag

61. Er zij aan herinnerd dat de Commissie, nadat zij de onderhavige procedure aanhangig had gemaakt, besloot om de toetreding van de Gemeenschap tot het verdrag goed te keuren en dat zij een akte van aanvaarding deponeerde bij de depositaris van het verdrag. Bij beide gelegenheden voegde de Commissie een verklaring toe die gelijkluidend is aan de door de Raad opgestelde verklaring die het voorwerp van de onderhavige procedure is.

62. Gesteld zou kunnen worden dat de Commissie er daarom geen belang bij heeft de onderhavige procedure aanhangig te maken, aangezien zij zich al heeft gevoegd naar de handeling die zij thans bestrijdt.

63. Het belang van de Commissie bij het onderhavige beroep zou eveneens kunnen worden betwijfeld op grond dat de Gemeenschap op internationaal niveau partij is geworden bij het verdrag op basis van een bevoegdheidsverklaring die gelijkluidend is aan de bestreden verklaring. Een uitspraak van het Hof waarbij de laatste alinea van de aan het interne besluit van de Raad gehechte verklaring wordt nietig verklaard, zou daarom „tardief" zijn en geen nuttig doel dienen.

64. Beide redeneringen moeten worden verworpen. De eerste alinea van artikel 146 EGA-Verdrag verleent de Commissie het recht om een beroep tot nietigverklaring in te stellen zonder dat voor de uitoefening van dit recht een procesbelang behoeft te worden aangetoond. [28] Evenmin mag uit het oog worden verloren dat het

26 — Zie arrest van 11 november 1981, IBM/Commissie (60/81, Jurispr. blz. 2639, punt 12).

27 — Zie bijvoorbeeld de administratieve procedure in zaken betreffende artikel 81 EG.

28 — Arrest van 26 maart 1987, Commissie/Raad (45/86, Jurispr. blz. 1493, punt 3).

krachtens artikel 124 EGA-Verdrag een van de voornaamste taken van de Commissie is toe te zien op de toepassing van de bepalingen van dat verdrag. Teneinde de Commissie in staat te stellen deze taak te vervullen, moet zij kunnen beschikken over alle in het verdrag gegeven middelen voor de handhaving van het recht. [29]

65. Hoe dan ook heeft de Commissie belang bij de onderhavige procedure, omdat de (gedeeltelijke) nietigverklaring van de bestreden verklaring daadwerkelijke praktische gevolgen zou hebben. Het is juist dat de nietigverklaring alleen betrekking zou hebben op de verklaring die is gehecht aan het interne besluit van de Raad van 7 december 1998. De verklaring die de Commissie aan de depositaris van het verdrag heeft doen toekomen zou derhalve aanvankelijk daardoor niet worden geraakt. Zoals zowel de Commissie als de Raad ter terechtzitting heeft verklaard, staat evenwel niets in het EGA-Verdrag eraan in de weg staan dat de Gemeenschap in een later stadium een nieuwe of gewijzigde verklaring aflegt. Die mogelijkheid is inherent aan de aard van de vereisten van artikel 30, lid 4, sub iii, van het verdrag. Zo zou bijvoorbeeld de opsomming van de lidstaten gewijzigd kunnen worden wanneer een nieuwe lidstaat tot de Europese Unie toetreedt. Hetzelfde geldt voor de inlichtingen over de draagwijdte van de bevoegdheden van de Gemeenschap wanneer deze in de loop van de tijd wijzigingen ondergaan. Daaruit volgt dat bij nietigverklaring van de verklaring de Raad en de Commissie overeenstemming zouden moeten bereiken over een nieuwe verklaring die de Commissie vervolgens aan de depositaris van het verdrag doet toekomen.

29 — Zie punt 30 van de conclusie van advocaat-generaal Lenz in zaak 45/86, aangehaald in de voorafgaande voetnoot.

3. Eerste middel van de Raad: het beroep is zonder voorwerp

66. De bestreden laatste alinea van de verklaring die aan het besluit van de Raad van 7 november 1998 is gehecht, luidt als volgt:

„De Gemeenschap beschikt over bevoegdheden, welke zij met de bovengenoemde lidstaten deelt, op de gebieden die vallen onder de artikelen 15 en 16, lid 2, van het Verdrag inzake nucleaire veiligheid, overeenkomstig het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, artikel 2, sub b, alsmede de desbetreffende artikelen van hoofdstuk 3 ‚Bescherming van de gezondheid'."

67. In zijn memories betoogt de Raad dat deze alinea slechts twee elementen bevat, te weten dat:

— de Gemeenschap haar bevoegdheden deelt met de lidstaten; en

— dat deze gedeelde bevoegdheid berust op artikel 2, sub b, EGA-Verdrag en de relevante artikelen van titel II, hoofdstuk 3, EGA-Verdrag.

68. De Raad is van mening dat de Commissie noch de aard van de bevoegdheid van de Gemeenschap bestrijdt (een gedeelde, geen exclusieve) noch de bron ervan (titel II, hoofdstuk 3, EGA-Verdrag). Aangezien de bestreden alinea enkel deze twee elementen bevat, is het beroep van de Commissie zijns inziens zonder voorwerp.

69. De Commissie houdt staande dat de betrokken alinea een cruciaal derde element bevat, te weten dat de Gemeenschap alleen bevoegd is op de gebieden die vallen onder de artikelen 15 en 16, lid 2, en niet op de gebieden die vallen onder andere artikelen van het verdrag.

70. Zoals al uiteengezet, bestrijdt de Commissie de laatste alinea op grond dat daarin niet wordt verklaard dat de Gemeenschap eveneens bevoegd is op de gebieden die vallen onder de artikelen 1 tot en met 5, 7 en 14 tot en met 19 van het verdrag. Het eerste middel van niet-ontvankelijkheid van de Raad houdt dus verband met het voornaamste middel van de Commissie en moet bijgevolg ten gronde worden onderzocht. [30]

30 — Zie punt 105.

4. Tweede middel van de Raad: het beroep tot gedeeltelijke nietigverklaring is gericht tegen een deel van het besluit dat niet los van het besluit in zijn geheel kan worden beschouwd

71. Het tweede middel van niet-ontvankelijkheid van de Raad bestaat uit twee delen. De Raad betoogt in wezen dat:

— de verklaring in haar geheel niet los van het besluit van de Raad tot goedkeuring van de toetreding van de Gemeenschap tot het verdrag, kan worden beschouwd; en

— de laatste alinea van de verklaring kan niet worden gescheiden van haar tweede alinea.

a) Kan de verklaring afzonderlijk worden bestreden?

72. Volgens de Raad kan de verklaring niet los worden beschouwd van het besluit tot goedkeuring van de toetreding. De Raad zou het besluit tot toetreding van de Gemeenschap niet zonder een volledige verklaring hebben goedgekeurd. Bijgevolg is het niet mogelijk het besluit van de Raad tot goedkeuring van de toetreding van de

Gemeenschap te handhaven en de verklaring geheel of gedeeltelijk nietig te verklaren. Bovendien kan het Hof het besluit zelf niet nietig verklaren, aangezien het alsdan ultra petita zou gaan.

73. In beginsel staat het een partij vrij tegen slechts een deel van een bepaalde rechtshandeling beroep in te stellen. [31] Het komt daarom in casu alleen aan op de vraag of het beroep dan wel de betrokken handeling zodanige bijzondere kenmerken vertoont dat het beroep van de Commissie tot gedeeltelijke nietigverklaring niet-ontvankelijk is.

74. Het is juist dat het Hof in zijn arrest Jamet/Commissie [32] een verzoek tot gedeeltelijke nietigverklaring niet-ontvankelijk heeft geacht. In die zaak kon echter het bestreden deel niet worden gescheiden van het besluit in zijn geheel: de delen van het besluit waarvan de nietigverklaring was gevorderd, waren van zo wezenlijke betekenis dat het besluit zonder deze delen geen rechtsgevolgen meer zou hebben. In de onderhavige zaak zou een afzonderlijke nietigverklaring van de verklaring gehecht aan het besluit van de Raad van 7 december 1998 dergelijke consequenties niet hebben. Zoals ik supra heb verklaard, is het besluit tot goedkeuring van de toetreding tot het verdrag op zichzelf bedoeld en geschikt om rechtsgevolgen te hebben. [33]

75. Het arrest Jamet/Commissie moet worden afgezet tegen de arresten Transocean Marine Paint/Commissie [34] en de Kali en Zout-zaken [35], die betrekking hadden op beroepen tot afzonderlijke nietigverklaring van voorwaarden genoemd in de bijlagen bij besluiten die voor bepaalde ondernemingen gunstig waren. In die zaken was het probleem dat de nietigverklaring van de voorwaarden de aard van het besluit zelf had kunnen beïnvloeden. Niettemin zag het Hof geen probleem in de ontvankelijkheid van beroepen die alleen op de voorwaarden betrekking hadden. In het onderhavige geval zou daarom zelfs minder twijfel moeten bestaan aan de ontvankelijkheid van het beroep, aangezien tussen de verklaring en het besluit tot goedkeuring van de toetreding tot het verdrag niet een zodanig verband rechtens bestaat dat de nietigverklaring van de verklaring die van het besluit tot gevolg zou hebben. Zelfs wanneer een politiek verband tussen beide delen zou bestaan, hangt de wettigheid van het besluit tot goedkeuring van de toetreding van de Gemeenschap tot het verdrag niet af van de wettigheid van de verklaring.

76. Dienovereenkomstig kan de verklaring worden gescheiden van het besluit tot goedkeuring en afzonderlijk worden bestreden.

31 — Zie bijvoorbeeld arresten van 13 september 2001, Spanje/Commissie (C-375/99, Jurispr. blz. I-5983); 12 juli 2001, Portugal/Commissie (C-365/99, Jurispr. blz. I-5645); 23 oktober 1997, Portugal/Commissie (C-150/95, Jurispr. blz. I-5863), en 5 oktober 1994, Duitsland/Raad (C-280/93, Jurispr. blz. I-4973).

32 — Arrest van 28 juni 1972 (37/71, Jurispr. blz. 483).

33 — Zie punt 56.

34 — Arrest van 23 oktober 1974 (17/74, Jurispr. blz. 1063).

35 — Arrest van 31 maart 1998, Frankrijk e.a./Commissie (C-68/94 en C-30/95, Jurispr. blz. I-1375).

b) Kan de laatste alinea van de verklaring afzonderlijk worden bestreden?

77. De Raad betoogt dat de onderhavige verklaring een ondeelbaar geheel vormt en dat de laatste twee alinea's daarvan niet van elkaar kunnen worden gescheiden of individueel kunnen worden onderzocht. Dit argument is gebaseerd op dezelfde uitlegging van de verklaring als gehanteerd in het eerste middel van de Raad. Op grond van de supra uiteengezette redenen [36] moet dit argument eveneens ten gronde worden onderzocht. [37]

5. Derde middel van de Raad: het beroep vormt misbruik van de nietigverklaringsprocedure, aangezien de Commissie daarmee eigenlijk een advies van het Hof betreffende de bevoegdheid van de Gemeenschap poogt te verkrijgen

78. Volgens de Raad vordert de Commissie in feite niet de nietigverklaring van het bestreden deel van de verklaring, maar wenst zij een advies van het Hof te verkrijgen over de draagwijdte van de bevoegdheid van de Gemeenschap in het kader van de toetreding van de Gemeenschap tot het verdrag. Het EGA-Verdrag voorziet echter, anders dan artikel 300, lid 6, EG, niet in de algemene mogelijkheid het Hof om een advies te verzoeken over de verenigbaarheid met het EGA-Verdrag van een voorgenomen internationaal verdrag, en inzonderheid over de vraag of de Gemeenschap bevoegd is een dergelijk verdrag te sluiten. Geen enkele bepaling van het EGA-Verdrag op grond waarvan om een advies van het Hof mag worden verzocht — de Raad verwijst naar de artikelen 103, derde alinea, 104, derde alinea, en 105, tweede alinea, EGA-Verdrag — is op de onderhavige zaak van toepassing. Het beroep moet daarom niet-ontvankelijk worden verklaard, aangezien het misbruik oplevert van de procedure die in artikel 146 EGA-Verdrag is voorzien.

79. Om te beginnen bestaan er mijns inziens geen concrete aanwijzingen dat de Commissie te kwader trouw handelde. Bovendien heeft het Hof in advies 1/75 verklaard dat krachtens het EG-Verdrag de bevoegdheid om een internationale overeenkomst te sluiten kan worden getoetst in het kader van de adviesprocedure, de nietigverklaringsprocedure of de prejudiciële procedure. [38] In het arrest Frankrijk/Commissie heeft het Hof geoordeeld dat de uitoefening van de bevoegdheden die de gemeenschapsinstellingen op internationaal gebied zijn toevertrouwd, niet kan worden onttrokken aan de rechterlijke wettigheidstoetsing voorzien in artikel 173 EG-Verdrag (thans artikel 230 EG). [39] In het arrest Griekenland/Raad beklemtoonde het Hof de „noodzaak van een volledige en samenhangende toetsing van de wettigheid". [40] Hieruit volgt dat de mogelijkheid om een advies te verzoeken en de ontvankelijkheid van een beroep tot nietigverklaring volstrekt afzonderlijke kwesties zijn. De omstandigheid dat het Hof niet kan worden verzocht te adviseren over de verenigbaarheid van een voorgenomen verdrag met het EGA-Verdrag doet geen afbreuk aan de argumenten ten gunste van de ontvankelijkheid van beroepen krachtens artikel 146 EGA-Verdrag, doch versterkt deze juist.

36 — Zie punt 70.

37 — Zie punt 106.

38 — Advies 1/75 van het Hof van 11 november 1975, uitgebracht krachtens artikel 228, lid 1, tweede alinea, van het EEG-Verdrag (Jurispr. blz. 1355, 1361).

39 — Arrest van 9 augustus 1994 (C-327/91, Jurispr. blz. I-3641, punt 16).

40 — Arrest van 29 maart 1990 (C-62/88, Jurispr. blz. I-1527, punt 8).

80. Bijgevolg moet het derde middel van de Raad eveneens worden verworpen.

VI — Ten gronde

81. De Commissie vordert de nietigverklaring van de derde alinea van de verklaring die is gehecht aan het besluit van de Raad van 7 december 1998, voorzover daarin aangaande de bevoegdheid van de Gemeenschap niet wordt aangegeven dat de Gemeenschap bevoegd is op de gebieden die vallen onder de artikelen 1 tot en met 5, 7, 14, 16, leden 1 en 3, en 17 tot en met 19 van het verdrag. Het beroep van de Commissie berust op schending van het EGA-Verdrag en met name van artikel 2, sub b, de bepalingen vervat in titel II, hoofdstuk 3 (artikelen 30-39), artikel 192 en de communautaire wetgeving gebaseerd op het EGA-Verdrag.

1. Bij het verdrag gestelde vereisten met betrekking tot de bestreden verklaring

82. Er zij aan herinnerd dat artikel 30, lid 4, sub iii, van het verdrag bepaalt:

„Wanneer een dergelijke [regionale] organisatie partij bij dit Verdrag wordt, doet zij de [...] depositaris een verklaring toekomen waarin is vermeld welke staten haar lidstaten zijn, welke artikelen van dit Verdrag op haar van toepassing zijn en in hoeverre zij bevoegd is op het onder die artikelen vallende terrein."

83. Die bepaling moet worden uitgelegd overeenkomstig het internationale gewoonterecht inzake de uitlegging van verdragen, zoals gecodificeerd in de artikelen 31 tot en met 33 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht.

84. Er dient ook op te worden gewezen dat krachtens een ander beginsel van het internationale gewoonterecht, vastgelegd in artikel 24, lid 4, van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht[41], de verplichtingen krachtens artikel 30, lid 4, sub iii, van het Verdrag inzake nucleaire veiligheid al voor de inwerkingtreding daarvan op de Gemeenschap van toepassing waren.

85. Uit de tekst van artikel 30, lid 4, sub iii, blijkt allereerst dat:

— de Gemeenschap de verplichting heeft een verklaring inzake bevoegdheid te

41 — „De bepalingen van een verdrag, die [...] de andere vraagstukken die zich noodzakelijkerwijze voordoen voor de inwerkingtreding van het verdrag regelen, zijn van toepassing vanaf het tijdstip van de aanneming van de tekst."

doen toekomen wanneer zij tot het verdrag wil toetreden („doet... toekomen"), en

— zij deze verklaring doet toekomen tegelijkertijd met het deponeren van haar akte van toetreding („partij.... wordt").

86. Zowel de tekst als de context duidt erop dat de verklaring zowel accuraat als volledig moet zijn. Dit kan met name worden afgeleid uit artikel 30, lid 4, sub ii, van het verdrag: wanneer de Gemeenschap de rechten moet uitoefenen en de verantwoordelijkheden op zich moet nemen die het verdrag toekent aan de staten die partij zijn, op de „tot [haar] bevoegdheid behorende terreinen", kan zij dienaangaande niet „selecteren" en slechts enige van haar bevoegdheden in haar verklaring opnemen.

87. Bovendien volgt eveneens uit de tekst van artikel 30, lid 4, sub iii, dat een regionale organisatie een verklaring moet afleggen die drie elementen bevat, te weten:

— welke staten haar lidstaten zijn,

— welke artikelen van het verdrag op haar organisatie „van toepassing zijn", en

— „in hoeverre zij bevoegd is op het onder die artikelen vallende terrein".

88. Het eerste van deze drie vereisten is niet in het geding.

89. In zijn memories betoogt de Raad dat het het tweede vereiste is dat de Gemeenschap de verplichting oplegt om de terreinen van het verdrag aan te geven waarop de Gemeenschap bevoegd is. Het derde vereiste betreft daarom volgens hem alleen de vraag of die bevoegdheid wordt gedeeld dan wel van exclusieve aard is.

90. Een dergelijke uitlegging is mijns inziens in strijd met de normale betekenis van de gebezigde woorden. De draagwijdte van het tweede vereiste wordt bepaald door het begrip „van toepassing zijn", hetgeen betekent dat een bepaald voorschrift voor een bepaalde partij rechtens relevant is. De betrekkelijk onbepaalde stelling dat een voorschrift op een partij van toepassing is, moet worden onderscheiden van de veel nauwkeurigere stelling dat die partij bevoegdheden (van wetgevende, bestuurlijke of andere aard) uitoefent op de onder dit artikel vallende terreinen. Zo zijn bij-

voorbeeld de definities in artikel 2 van dit verdrag rechtens relevant voor elke verdragsluitende partij en zijn zij daarom ook „van toepassing" op de Gemeenschap. De stelling dat de Gemeenschap bevoegdheid bezit op het terrein dat valt onder een bepaling die alleen definities bevat, zou echter zinloos zijn.

91. Tot de artikelen die krachtens het tweede vereiste moeten worden meegedeeld, behoren daarom in de eerste plaats de materiële verplichtingen die krachtens het verdrag op een regionale organisatie van toepassing zijn en waarvoor uitvoeringsmaatregelen van wetgevende, regelgevende, bestuurlijke of andere aard binnen de interne rechtsorde van de organisatie nodig zijn (artikelen 4 en 6-19). Bij een tweede groep artikelen die op regionale organisaties „van toepassing zijn", gaat het om artikelen die formele en/of procedurele rechten en verplichtingen vestigen met betrekking tot de toepassing en de doeltreffendheid van het verdrag (bijvoorbeeld het recht het verdrag op te zeggen krachtens artikel 33, lid 1, of de verplichting akten van ratificatie bij de depositaris neer te leggen krachtens artikel 30, lid 5). Tot deze categorie zou ik eveneens willen rekenen de rapportageverplichtingen (artikel 5) en de andere verplichtingen in het kader van het stelsel van collegiale toetsing (artikelen 20-28). Ten slotte zijn er de algemene bepalingen die als zodanig geen rechten of verplichtingen scheppen, maar waarmee rekening moet worden gehouden bij de uitlegging en toepassing van het verdrag. Een sprekend voorbeeld vormen de bepalingen die de doelstellingen (artikel 1 van het verdrag), de begripsomschrijvingen (artikel 2), de werkingssfeer van het verdrag (artikel 3) of de inwerkingtreding van het verdrag (artikel 31) definiëren.

92. De betekenis van het derde vereiste is moeilijker vast te stellen. De in artikel 30, lid 4, sub iii, voorkomende uitdrukking „in hoeverre zij bevoegd is" moet in de context ervan en in het licht van het voorwerp en de doelstelling ervan worden uitgelegd.

93. Artikel 30, lid 4, sub ii, bepaalt: „Op de tot hun bevoegdheid behorende terreinen oefenen die organisaties namens zichzelf de rechten uit en nemen zij de verantwoordelijkheden op zich die dit Verdrag toekent aan staten die partij zijn." „Bevoegdheid" in artikel 30, lid 4, sub iii, moet daarom aldus worden verstaan dat wordt verwezen naar de bevoegdheid van een regionale organisatie om haar uit het verdrag voortvloeiende rechten uit te oefenen en verplichtingen te vervullen.

94. Aangaande de uitdrukking „in hoeverre zij bevoegd is" moet worden bedacht dat wanneer een regionale organisatie en haar lidstaten partij zijn bij een internationaal verdrag, de andere partijen wensen te weten „jegens wie zij verplichtingen hebben

en jegens wie zij hun rechten kunnen doen gelden".[42] Het voornaamste doel van het vereiste dat een regionale organisatie aangeeft „in hoeverre zij bevoegd is", is dus dat de depositaris en de andere partijen worden ingelicht over de onder het verdrag vallende terreinen waarop de regionale organisatie bevoegd is verplichtingen te vervullen en de uit het verdrag voortvloeiende rechten uit te oefenen. Krachtens het derde vereiste gesteld in artikel 30, lid 4, sub iii, moet een regionale organisatie derhalve alle artikelen van het verdrag aangeven betreffende de terreinen waarop zij bevoegd is de rechten uit te oefenen en de verplichtingen na te komen die het verdrag toedeelt aan de staten die daarbij partij zijn.

95. Het laatste punt dat moet worden onderzocht, is dat de bij artikel 30, lid 4, sub iii, gestelde verplichting om de draagwijdte van de bevoegdheid van de Gemeenschap aan te geven slechts betrekking heeft op „het onder die artikelen vallende terrein". De woorden „die artikelen" slaan duidelijk op de artikelen die krachtens het tweede vereiste in de verklaring moeten worden vermeld, derhalve op de artikelen die op de Gemeenschap „van toepassing" zijn.

96. Op het eerste gezicht kan het eigenaardig voorkomen dat de verplichting tot het openbaren van de draagwijdte van de bevoegdheid van een organisatie wordt beperkt tot een vooraf vastgestelde groep van artikelen van het verdrag die op die organisatie „van toepassing zijn". Uit de bovenstaande analyse van de woorden „van toepassing zijn" en „bevoegdheid" volgt echter dat de voorschriften ten aanzien waarvan een regionale organisatie „bevoegd" is, noodzakelijkerwijs een subgroep zijn van de voorschriften die op die organisatie „van toepassing zijn". Mogelijkerwijs beoogden de auteurs van het verdrag daarom een beveiliging in te bouwen tegen inconsistenties in de verklaring van een regionale organisatie aangaande haar bevoegdheid. Een andere verklaring zou kunnen zijn dat de auteurs van het verdrag, door het cumulatief vereiste om de bepalingen op te sommen die „van toepassing zijn" op een regionale organisatie en om aan te geven „in hoeverre zij bevoegd is", de Gemeenschap ertoe wensten te brengen „met bijzonder overtuigende duidelijkheid haar nogal beperkte bevoegdheid te openbaren".[43]

97. Tijdens de terechtzitting erkende de Raad, in antwoord op een vraag van het Hof, dat de groep bepalingen van het verdrag die van toepassing zijn op een regionale organisatie (tweede vereiste) moet worden onderscheiden van de beperktere groep van bepalingen betreffende de terreinen waarop een regionale organisatie bevoegd is (derde vereiste).

98. Hieruit volgt dat het derde vereiste van artikel 30, lid 4, sub iii, van het verdrag een regionale organisatie ertoe verplicht de

42 — Maurits J. F. M. Dolmans, *Problems of Mixed Agreements: Division of Powers within the EEC and the Rights of Third States*, Asser Instituut, Den Haag, 1985, blz. 52.

43 — C. Lindemann, „Die Nukleare Sicherheitskonvention — Bestätigung deutschen und Fortschreibung internationalen Rechts?", in N. Pelzer (ed.), *Neues Atomenergierecht — Internationale und nationale Entwicklungen*, Nomos, Baden-Baden, 1995, blz. 66. De auteur schijnt aan de onderhandelingen over het verdrag te hebben deelgenomen.

bepalingen van het verdrag mee te delen betreffende de terreinen waarop zij bevoegd is de rechten uit te oefenen of de verplichtingen na te komen die uit die artikelen voortvloeien.

2. Uitlegging van de bestreden derde alinea van de verklaring

99. De bestreden derde alinea van de verklaring luidt als volgt:

„De Gemeenschap beschikt over bevoegdheden, welke zij met de bovengenoemde lidstaten deelt, op de gebieden die vallen onder de artikelen 15 en 16, lid 2, van het Verdrag inzake nucleaire veiligheid, overeenkomstig het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, artikel 2, sub b, alsmede de desbetreffende artikelen van hoofdstuk 3, ‚Bescherming van de gezondheid'."

100. Er zij aan herinnerd dat partijen van mening verschillen over het antwoord op de vraag of deze alinea een verklaring bevat dat de Gemeenschap alleen bevoegd is op de terreinen die onder de artikelen 15 en 16, lid 2, van het verdrag vallen.

101. De tekst van de derde alinea staaft de stelling van de Commissie dat zij een dergelijke verklaring bevat. Het ligt meer voor de hand de alinea aldus uit te leggen dat zij een drieledige informatie bevat, te weten dat de „Gemeenschap beschikt over bevoegdheden [...] op de gebieden die vallen onder de artikelen 15 en 16, lid 2, van het verdrag", dat de Gemeenschap die bevoegdheid „met de [...] lidstaten deelt" en dat die bevoegdheid voortvloeit uit „artikel 2, sub b, alsmede de desbetreffende artikelen van hoofdstuk 3" van het EGA-Verdrag. Wanneer de Raad een beperktere verklaring had willen afleggen, zou hij bijvoorbeeld hebben kunnen verklaren dat „de bevoegdheid van de Gemeenschap op de gebieden die onder de artikelen 15 en 16, lid 2 vallen, met de lidstaten wordt gedeeld".

102. Deze interpretatie van de bestreden alinea vindt bevestiging in een interpretatie van de verklaring van de Raad in het licht van de bij artikel 30, lid 4, sub iii, van het verdrag gestelde vereisten. Op grond van de bovenstaande analyse van dit artikel verplicht het derde vereiste de Gemeenschap, de bepalingen van het verdrag mee te delen betreffende de gebieden waarop zij bevoegdheden bezit.

103. Hieruit volgt dat de derde alinea van de bestreden verklaring aldus moet worden uitgelegd dat zij onder meer bevestigt dat de Gemeenschap alleen bevoegdheden bezit

op de gebieden die onder de artikelen 15 en 16, lid 2, van het verdrag vallen.

104. Op grond van deze conclusie is het thans mogelijk de twee nog onbesliste vragen ten aanzien van de ontvankelijkheid te beantwoorden.

105. Aangezien de derde alinea inderdaad verklaart dat de Gemeenschap alleen bevoegdheden bezit op de gebieden die onder de genoemde artikelen vallen, is om te beginnen het beroep van de Commissie niet zonder voorwerp. Het eerste middel van niet-ontvankelijkheid van de Raad moet daarom worden verworpen.

106. Voorts staat de in de derde alinea van de verklaring genoemde informatie (de draagwijdte van de bevoegdheid van de Gemeenschap) juridisch los van de in de tweede alinea genoemde informatie (bepalingen van het verdrag die op de Gemeenschap van toepassing zijn), zodat de wettigheid van beide elementen los van elkaar moet worden beoordeeld. Het beroep van de Commissie is derhalve gericht tegen een deel van de verklaring dat kan worden losgemaakt van de verklaring in haar geheel. Het tweede deel van het tweede niet-ontvankelijkheidsmiddel van de Raad moet daarom eveneens worden verworpen.

3. Kan een onvolledige verklaring betreffende bevoegdheden schending opleveren van het gemeenschapsrecht in de zin van artikel 146, tweede alinea, EGA-Verdrag?

107. In het kader van haar beroep betoogt de Commissie dat de litigieuze verklaring de artikelen 2, sub b, 30 tot en met 39 en 192 EGA-Verdrag schendt alsmede de wetgeving van de Gemeenschap die op het EGA-Verdrag berust. In antwoord op een vraag van het Hof voerde de Commissie echter aan dat een verplichting om een volledige verklaring af te leggen niet aan het EGA-Verdrag kon worden ontleend, doch alleen aan het verdrag. Volgens de Raad leidt dit tot de vraag of een onvolledige verklaring schending van het EGA-Verdrag in de zin van artikel 146, tweede alinea, EGA-Verdrag kan vormen.

108. Ingevolge artikel 146, tweede alinea, EGA-Verdrag kan een beroep tot nietigverklaring worden ingesteld op grond van „schending van dit Verdrag of van enige uitvoeringsregeling daarvan". Deze grondslag voor nietigverklaring omvat schending van elke bindende en hogere bepaling van het gemeenschapsrecht.

109. Het Hof heeft in vaste rechtspraak geoordeeld dat een bepaling van een internationaal verdrag dat door een van de Gemeenschappen is gesloten — bijvoorbeeld artikel 30, lid 4, sub iii, van het verdrag — vanaf de inwerkingtreding

ervan een integrerend bestanddeel van de communautaire rechtsorde vormt. [44]

110. De door de Commissie bestreden verklaring is echter niet de „externe" verklaring die aan de depositaris is meegedeeld, maar de verklaring die was gehecht aan de „interne" goedkeuring door de Raad van de toetreding van de Gemeenschap tot het verdrag. Nochtans moet zelfs een voor dat doel afgelegde verklaring mijns inziens onwettig worden geacht wanneer zij onnauwkeurig of onvolledig is. Bedacht zij dat de verklaring de ultieme stellingname van de Raad vormde en bedoeld was als basis voor de externe verklaring die de Gemeenschap krachtens internationaal recht zou verbinden. Wanneer zij niet juist zou zijn, zou zij het EGA-Verdrag schenden, omdat zij een onjuist beeld geeft van de communautaire bevoegdheid krachtens de genoemde artikelen in een verklaring die rechtsgevolgen teweegbrengt. Zij zou eveneens kunnen leiden tot schending van het verdrag, omdat zij de Commissie (wanneer zij tot het verdrag zou willen toetreden) ertoe zou verplichten een onjuiste verklaring af te leggen, die de internationale verplichtingen van de Gemeenschap krachtens artikel 30, lid 4, sub iii, van het verdrag zou schenden. Door aldus te ageren zou de Raad ook zijn verplichting tot loyale samenwerking tussen de instellingen en daarmee artikel 192 EGA-Verdrag schenden, dat zoals artikel 10 EG een dergelijke verplichting niet alleen op de lidstaten legt, maar eveneens op de communautaire instellingen.

111. Beide partijen verwijzen dienaangaande naar uitspraak 1/78 waarin het Hof oordeelde dat „de bevoegdheidsverdeling [...] tussen de Gemeenschap en de lidstaten niet tegenover de andere partijen bij de overeenkomst behoeft te worden verduidelijkt en afgebakend [temeer omdat die verdeling mettertijd kan veranderen]. Volstaan kan worden met de andere overeenkomstsluitende partijen mee te delen dat de materie aanleiding geeft tot een interncommunautaire bevoegdheidsverdeling, met dien verstande dat de juiste aard van die verdeling een interne zaak is, die de derde landen niet regardeert." [45]

112. Deze vaststelling moet echter in de context ervan worden gezien. Uitspraak 1/78 werd gegeven op een tijdstip waarop over de betrokken overeenkomst nog werd onderhandeld. In dat stadium bestond er tussen de onderhandelende partijen nog geen overeenstemming over de bepalingen die nodig waren om een internationale organisatie als de Gemeenschap in staat te stellen om tot het verdrag toe te treden. [46] Vermoedelijk met het oog op de komende onderhandelingen over deze bepalingen had de Commissie het Hof verzocht vast te stellen dat de gebruikelijke praktijk voor gemengde verdragen in acht moest worden genomen, te weten dat de interne bevoegdheidsverdeling tussen de Gemeenschap en de lidstaten niet naar buiten behoefde te worden gepreciseerd. [47] Niettegenstaande de supra aangehaalde stelling van het Hof

44 — Arrest van 30 april 1974, Haegeman/België (181/73, Jurispr. blz. 449, punten 3, 4 en 5); zie voor een toepassing van dit beginsel in het kader van een beroep tot nietigverklaring arrest van 14 november 1989, Griekenland/Commissie (30/88, Jurispr. blz. 3711, punten 12-14).

45 — Uitspraak van 14 november 1978 krachtens artikel 103 EGA-Verdrag (Jurispr. blz. 2151, punt 35).

46 — Punt 11.

47 — Jurispr. blz. 2162-2163.

verplichtte het verdrag, dat achttien maanden na de uitspraak werd ondertekend, nochtans de Gemeenschap om aan de depositaris een verklaring te doen toekomen waarin alle verdragsartikelen die niet op haar van toepassing zijn, worden vermeld.

113. Het oordeel van het Hof in uitspraak 1/78 moet daarom worden gezien als niet meer dan een bevestiging van de praktijk van de Gemeenschappen om in de onderhandelingsfase zoveel mogelijk te voorkomen dat derde partijen op de hoogte worden gebracht van de interne bevoegdheidsverdeling tussen de Gemeenschap en haar lidstaten. Gelet op de aanzienlijke juridische en politieke problemen bij het formuleren van bevoegdheidsverklaringen moet deze praktijk inderdaad worden bekrachtigd, omdat zij de Gemeenschappen en hun lidstaten in staat stelt zich op belangrijkere zaken te concentreren, zoals de materiële bepalingen van het verdrag.

114. In de onderhavige zaak is het echter „te laat" en kan de Gemeenschap niet meer eraan ontkomen om een verklaring over de bevoegdheid van de Gemeenschap en van de lidstaten af te leggen. Anders dan de situatie waarop uitspraak 1/78 betrekking had, hebben de ondertekenaars van het verdrag (waaronder de lidstaten) al beslist, van de Gemeenschap te verlangen dat zij de interne bevoegdheidsverdeling openbaart.

115. Op grond hiervan zou een onvolledige „externe" verklaring van de Gemeenschap artikel 30, lid 4, sub iii, van het verdrag schenden en een onvolledige „interne" verklaring van de Raad het EGA-Verdrag en — aangezien dit tot een schending van het verdrag zou kunnen leiden — eveneens artikel 192 EGA-Verdrag.

4. Voornaamste argumenten van de partijen inzake de volledigheid van de verklaring

116. De Commissie stelt om te beginnen dat de Gemeenschap bevoegdheid bezit op de gebieden die vallen onder de artikelen 1 tot en met 5, 7, 14, 16, leden 1 en 3, en 17 tot en met 19 van het verdrag. Zij is van mening dat deze bevoegdheid kan worden afgeleid uit verscheidene artikelen van het EGA-Verdrag, te weten artikel 2, sub b, artikelen 30 tot en met 32 (vaststelling van basisnormen), artikel 33 (aanbevelingen voor het met elkaar in overeenstemming brengen van nationale bepalingen), artikel 35 (onderzoek van nationale controle-installaties), artikel 37 (advies inzake de plannen voor de lozing van radioactieve afvalstoffen) en artikel 38 (aanbevelingen over de mate van radioactiviteit en richtlijnen in spoedeisende gevallen). Deze bevoegdheden blijken eveneens uit verscheidene bepalingen van de basisnormenrichtlijn die op grond van de artikelen 31 en 32 EGA-Verdrag werd vastgesteld.[48]

48 — Artikelen 1, 2, 4, lid 1, sub a, 6, 7, 9, 13, 38, 43, 44, 46, 47 en 50.

117. In de tweede plaats is de Commissie van oordeel dat de artikelen 30 en volgende van het EGA-Verdrag en het verdrag dezelfde fundamentele doelstelling hebben, te weten de bescherming van personen en het milieu tegen ioniserende straling.

118. In de derde plaats omvat, en overtreft, de werkingssfeer van de artikelen 30 en volgende EGA-Verdrag die van het verdrag, dat alleen van toepassing is op de veiligheid van kerninstallaties (artikel 3 van het verdrag). De reden daarvan is dat het EGA-Verdrag van toepassing is op bescherming tegen ioniserende stralingen uit welke bron dan ook[49], en het begrip „stralingsbron" zoals gedefinieerd in artikel 1 van de basisnormenrichtlijn uitdrukkelijk installaties omvat.

119. In zijn antwoord wijst de Raad er in de eerste plaats op dat wat de artikelen 1 tot en met 5 van het verdrag betreft, een afbakening van de bevoegdheid overbodig is.

120. In de tweede plaats hebben de andere artikelen van het verdrag die volgens de Commissie in de verklaring behoren te worden vermeld (artikelen 7, 14, 16, leden 1 en 3, en 17-19) in wezen betrekking op maatregelen inzake de veiligheid van kerninstallaties, zodat deze niet onder de bevoegdheid van de Gemeenschap vallen. De artikelen 30 en volgende EGA-Verdrag voorzien alleen in een beschermingsstelsel tegen straling, hoofdzakelijk bestaande in de vaststelling van „maximaal toelaatbare doses" en „maximaal toelaatbare bestraling en besmetting" (artikel 30, tweede alinea, EGA-Verdrag), dat voorts moet verzekeren dat deze doses en limieten niet worden overschreden (artikel 2, sub b, EGA-Verdrag). De betwiste bepalingen van het verdrag hebben evenwel rechtstreeks betrekking op het ontwerp, de bouw en de bedrijfsvoering van kerninstallaties, en vallen daarom onder de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten.

121. In de derde plaats kan de bevoegdheid van de Gemeenschap niet worden afgeleid uit de basisnormenrichtlijn, aangezien daarin overeenkomstig artikel 30, tweede alinea, EGA-Verdrag alleen de basisnormen voor de bescherming tegen straling en derhalve de „met voldoende veiligheid maximaal toelaatbare doses" en de „maximaal toelaatbare bestraling en besmetting" kunnen worden bepaald. Bovendien volgt uit artikel 2, lid 1, van de basisnormenrichtlijn dat de werkingssfeer ervan is beperkt tot „handelingen", zodat „installaties" niet daaronder vallen.

5. Algemene beschouwingen over de bevoegdheid van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie overeenkomstig de artikelen 30 tot en met 39 EGA-Verdrag

122. Om de in deze zaak essentiële vraag — de draagwijdte van de bevoegdheid van de Gemeenschap op het gebied van nucle-

49 — Arrest Parlement/Raad, aangehaald in voetnoot 20, punt 14.

aire veiligheid — te kunnen onderzoeken, is het noodzakelijk zowel de ontwikkeling van de bescherming tegen straling en van de nucleaire veiligheid in het algemeen als de betekenis en de draagwijdte van de „bescherming van de gezondheid" in het EGA-Verdrag na te gaan.

a) Stralingsbescherming en nucleaire veiligheid

123. Ten aanzien van de gevaren van ioniserende straling voor de menselijke gezondheid onderscheidt de Internationale Commissie voor Stralingsbescherming (hierna: „ICRP") twee types van schadelijke stralingsgevolgen. [50]

124. Hoge stralingsdoses hebben onvermijdelijk schadelijke gevolgen (*deterministische gevolgen*) wanneer de dosis een bepaalde grenswaarde overschrijdt. Voorbeelden van deterministische gevolgen omvatten huidaandoeningen en een acuut stralingssyndroom (stralingsziekte). Hoe hoger de dosis, des te zwaarwegender zijn die gevolgen. Het primaire beschermingsdoel is dan het voorkomen van hoge stralingsdoses die bijvoorbeeld daar ontstaan waar zich een ernstig nucleair ongeval voordoet.

50 — Zie B. Lindell, H. Dunster, J. Valentin, „International Commission on Radiological Protection: History, Policies, Procedures", website van de ICRP, www.icrp.org.

125. Zowel lage als hoge doses kunnen eveneens leiden tot toevallige gevolgen (*stochastische gevolgen*), zoals leukemie en erfelijke aandoeningen. Hoe lager de dosis, des te geringer is de waarschijnlijkheid dat deze gevolgen intreden. De ernst van het gevolg (wanneer dit zich voordoet) hangt echter niet van de dosis af. De probabilistische aard van die gevolgen maakt het onmogelijk dat een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen „veilige" en „gevaarlijke" handelingen. Beleidsmatig betekent dit dat de stralingsdoses „zo laag als redelijkerwijs bereikbaar" („as low as reasonably achievable", het ALARA-beginsel) moeten worden gehouden.

126. Vanouds bestaan er verschillende manieren om de gevaren van ioniserende straling tegen te gaan.

127. De leer van de stralingsbescherming richt zich in de eerste plaats op de bescherming van de gezondheid van de mens tegen de gevolgen van ioniserende straling of radioactief materiaal. Daarbij spelen deskundigen op het gebied van de openbare gezondheid een overheersende rol en gaat het in het bijzonder om mensen en de stralingsdoses waaraan zij kunnen worden blootgesteld. Stralingsbescherming was in het begin een onderdeel van de medische radiologie, aangezien de door de eerste röntgenapparaten afgegeven stralingsdoses zo hoog waren dat het op dit gebied werkzame medisch personeel al ras aan de deterministische gevolgen van straling leed.

Later werd het arbeidsterrein uitgebreid tot de bescherming tegen ioniserende straling afkomstig van allerlei bronnen (bijvoorbeeld bronnen op het gebied van de kernenergie, in medische instituten of wetenschappelijke onderzoekscentra). In de jaren '50 gingen deskundigen op het gebied van de stralingsbescherming er nog van uit dat blootstelling aan straling beneden bepaalde grenswaarden zonder enig schadelijk gevolg voor de gezondheid bleef. Vanaf 1977 beval de ICRP op grond van langetermijnstudies van stochastische stralingsgevolgen de combinatie van maximale doses met het ALARA-beginsel aan.

128. Daarentegen richt de leer van de „veiligheid" (van kerninstallaties, nucleaire transporten, etc.) zich voornamelijk op de technologische veiligheid van stralingsbronnen en met name de middelen om ongevallen te voorkomen en de gevolgen van ongevallen, wanneer die nochtans plaatsvinden, te beperken. Er zijn vele soorten stralingsbronnen en daarom kan onder veiligheid worden verstaan die van kerninstallaties, radioactief afval of het transport daarvan. Op het gebied van de „veiligheid" spelen natuurkundigen en ingenieurs de voornaamste rol. „Veiligheid" is brongericht en beoogt volledige technologische controle over elke bron te bewaren.

129. Het moge duidelijk zijn dat tussen stralingsbescherming en veiligheid van bronnen nauw verband bestaat: enerzijds moet stralingsbescherming, om enig praktisch resultaat te hebben, ten minste trachten de bron van de betrokken straling te identificeren; anderzijds moeten de veiligheidsvoorzieningen betreffende een bepaalde bron waarborgen dat de stralingsdoses in alle operationele stadia binnen voorgeschreven grenzen blijven en zo laag als redelijkerwijs mogelijk. Overigens zijn er aanwijzingen dat de grenzen tussen beide leren meer en meer vervagen.

130. Dienovereenkomstig bevat het thans van kracht zijnde officiële systeem van stralingsbescherming van de ICRP [51], waardoor de laatste herziening van de communautaire basisnormen op het gebied van de veiligheid werd geïnspireerd, bepalingen over de „optimalisering" van „handelingen" die de blootstelling vergroten en „interventies" die de blootstelling aan bestaande bronnen verminderen. Het bevat eveneens beginselen aangaande „beperkingen van brongerelateerde doses", „potentiële blootstellingen" en „voorkoming van ongevallen". Al deze beginselen hebben gemeen dat zij betrekking hebben op de controle over schadelijke stralingsbronnen in veel grotere mate dan de eenvoudige toepassing van maximale doses zou kunnen bewerkstelligen.

131. Er bestaat een analoge tendens bij de IAEA ten faveure van een geïntegreerde aanpak van „nucleaire veiligheid" waarin technische veiligheidsaspecten worden gecombineerd met aspecten van stralingsbescherming. [52] Volgens de huidige zienswijze van de IAEA bijvoorbeeld wordt het „algemene doel van de nucleaire veilig-

51 — Publicatie nr. 60 van de ICRP.

52 — Zie voor het thans te behandelen onderwerp website www.iaea.org van de IAEA.

heid", bestaande in „de bescherming van personen, de samenleving en het milieu tegen schade door de instelling en handhaving van doeltreffende beschermingsmaatregelen tegen stralingsrisico's in kerninstallaties", „aangevuld" met een „stralingsbeschermingsdoel" en een „doelstelling van technische veiligheid". De drie belangrijkste publicaties van het IAEA-Veiligheidsnormenprogramma („Veiligheidsgrondslagen"), die in het verleden de „Veiligheid van kerninstallaties", „Stralingsbescherming en de veiligheid van stralingsbronnen" en „De beginselen van het beheer van radioactief afval" separaat behandelden, zijn thans samengesmolten tot één enkele publicatie onder de naam „Doelstellingen en beginselen van veiligheid op het gebied van kernenergie, straling, radioactief afval en transport". Organisatorisch gezien coördineert de Afdeling voor nucleaire veiligheid thans zowel de Afdeling voor de veiligheid van kerninstallaties als de Afdeling voor straling en de veiligheid van afval.

132. Zoals uit het bovenstaande volgt, waren in de jaren '50 de disciplines „nucleaire veiligheid" en „stralingsbescherming" nog grotendeels gescheiden: eerstgenoemde hield zich uitsluitend bezig met de technische veiligheid van kerninstallaties en laatstgenoemde met de maximale blootstelling en maximumdoses voor werknemers en de bevolking in haar geheel. Daarentegen bestaat thans een aanzienlijke overlapping tussen nucleaire veiligheid en stralingsbescherming: nucleaire veiligheid heeft niet alleen een technologische, doch eveneens een stralingsbeschermingscomponent en stralingsbescherming streeft ernaar de blootstellingen volgens het ALARA-beginsel te beperken door middel van verhoogde controles van stralingsbronnen zoals kerninstallaties.

b) „Bescherming van de gezondheid" in het EGA-Verdrag

133. De eerste zorg van de auteurs van het EGA-Verdrag bestond in het scheppen van de voorwaarden noodzakelijk voor de snelle totstandkoming en groei van de industrie op het gebied van de kernenergie (artikel 1 EGA-Verdrag). Zij waren zich er evenwel ook van bewust dat werknemers en bevolking in het algemeen moesten worden beschermd tegen de gevaren van ioniserende straling.

134. In dit verband voorzag het rapport Spaak [53] in:

— gemeenschappelijke minimumvoorschriften voor kerninstallaties alsmede voorwaarden voor opslag, transport en verwerking van nucleair materiaal;

53 — Rapport des chefs de délégations aux ministres des Affaires étrangères, gepubliceerd door het Comité intergouvernemental créé par la Conférence de Messine, Brussel, 21 april 1956, blz. 109.

— controle van de veiligheid van kerninstallaties door de instellingen van de Gemeenschap;

— de noodzaak om geplande installaties aan de Gemeenschap mee te delen en de mogelijkheid voor de Gemeenschap zich uit veiligheidsoverwegingen tegen een dergelijke installatie te verzetten, met als gevolg dat de installatie geen splijtbaar materiaal ontvangt;

— de dagelijkse controle van kerninstallaties door de organen van de lidstaten onder toezicht van de Gemeenschap

135. De auteurs van het EGA-Verdrag kenden echter aan de Gemeenschap beperktere bevoegdheden toe [54]:

— vaststelling van basisnormen voor de bescherming van de gezondheid der bevolking, gedefinieerd als maximaal toelaatbare doses, maximaal toelaatbare bestraling en besmetting en grondbeginselen van het medisch toezicht op de werknemers (artikelen 30-32 EGA-Verdrag);

— mededelings- en raadplegingsverplichtingen voor bijzonder gevaarlijke proefnemingen en plannen voor de lozing van radioactieve afvalstoffen (artikelen 34 en 37 EGA-Verdrag);

— geen rechtstreekse controle van kerninstallaties, maar van de controle-installaties (artikel 35 EGA-Verdrag);

— aanbevelingen (artikelen 33 en 38, eerste alinea, EGA-Verdrag) en rechtens verbindende richtlijnen in spoedeisende gevallen (artikel 38, tweede alinea, EGA-Verdrag).

136. Hieruit volgt dat bij de auteurs van het EGA-Verdrag niet de wens voorzat om de Gemeenschap vergaande bevoegdheden op het gebied van de „nucleaire veiligheid" (zoals in 1957 opgevat) toe te kennen en

54 — Zie betreffende de artikelen 30-39 EGA-Verdrag, C. Blumann, „Euratom", *Répertoire de Droit Communautaire*, Dalloz, Parijs, 1992, punten 100 e.v.; K. Lenaerts, „Border Installations", in P. Cameron, L. Hancher en W. Kühn, (uitg.), *Nuclear Energy Law after Chernobyl*, Graham & Trotman en International Bar Association, Londen, 1988, blz. 49; M. Schröder, „Binnenmarktrelevante Schwerpunkte der Gemeinschaftspolitik zur nuklearen Sicherheit", in N. Pelzer (uitg.), *Kernenergierecht zwischen Ausstiegsforderung und europäischem Binnenmarkt*, Nomos, Baden-Baden, 1991, blz. 133; J. Grunwald, „Tchernobyl et les Communautés Européennes: Aspects Juridiques", *Revue du Marché Commun*, 1987, blz. 396 (deze auteur vat de meer recente ontwikkelingen samen in *EuZW*, 1990, blz. 209, en in *ZEuS*, 1998, blz. 275).

dat zij beoogden dat de Gemeenschap hoofdzakelijk op het gebied van „stralingsbescherming" (eveneens zoals in 1957 opgevat) zou ageren.

137. Welke gevolgen zou deze historische keuze thans hebben?

138. Enerzijds ben ik van mening dat ondanks de latere ontwikkelingen van de leer van de nucleaire veiligheid en die van de stralingsbescherming als hierboven uiteengezet, de fundamentele beslissing van de auteurs van het EGA-Verdrag moet worden gerespecteerd. De lidstaten wensten duidelijk de technologische controle over de kerninstallaties op hun grondgebied te behouden. Gezien de huidige stand van het gemeenschapsrecht beschikken zij daarom mijns inziens over exclusieve (of praktisch exclusieve) bevoegdheid op het gebied van de technologische aspecten van nucleaire veiligheid naar huidige opvatting. In dit opzicht is het veelbetekenend dat de Gemeenschap nimmer wetgeving ter zake van de technologische aspecten van nucleaire veiligheid heeft vastgesteld en dat de voornaamste communautaire instrumenten op dit gebied twee onverbindende resoluties van de Raad zijn. [55] Bedacht dient evenwel te worden dat de Gemeenschap extern, met name in Midden- en Oost-Europa en de nieuwe onafhankelijke staten, vele activiteiten ontwikkelt betreffende de technologische kant van de nucleaire veiligheid, die, waar nodig, berusten op artikel 203 EGA-Verdrag. [56]

139. Anderzijds ben ik van mening dat de Gemeenschap enige — zij het beperkte — bevoegdheden met de lidstaten deelt ten aanzien van stralingsbeschermingsaspecten van nucleaire veiligheid. Dit volgt mijns inziens uit een uitlegging van de artikelen 30 tot en met 39 EGA-Verdrag waarin rekening wordt gehouden met:

— de doelstellingen van deze artikelen;

— de mogelijkheid om krachtens artikel 32 EGA-Verdrag de basisnormen te „herzien" en „aan te vullen";

— de ontwikkeling in de loop der tijd van de wetenschappelijke en volkenrechtelijke achtergrond van deze artikelen;

55 — Zie PB 1975, C 185, blz. 1 en PB 1992, C 172, blz. 2; zie eveneens het verslag van de Commissie over de tenuitvoerlegging van deze resoluties van de Raad: „Naar een op communautair niveau erkend stelsel van veiligheidscriteria en -eisen en de verspreiding van een werkelijke veiligheidscultuur in geheel Europa", [COM(93) 649 def.].

56 — Zie bijvoorbeeld beschikking 1999/25/Euratom van de Raad van 14 december 1998 tot vaststelling van een meerjarenprogramma (1998-2002) voor activiteiten in de nucleaire sector, met betrekking tot de veiligheid van het vervoer van radioactieve stoffen en de veiligheidscontrole en industriële samenwerking, teneinde bepaalde veiligheidsaspecten van de kerninstallaties in de landen die nu aan het TACIS-programma deelnemen, te bevorderen (PB 1999, L 7, blz. 31); zie in deze context eveneens de resolutie van het Europees Parlement van 11 maart 1999 (PB C 175, blz. 288) en het voorstel van 31 augustus 2001 voor een besluit van de Raad houdende goedkeuring van de ondertekening door de Commissie van twee overeenkomsten tussen de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) en de Russische Federatie inzake samenwerking op het gebied van nucleaire veiligheid en beheerste kernfusie [COM(2001)474 def.].

— de praktische toepassing ervan; en

— de rechtspraak van het Hof van Justitie.

140. Wat in de eerste plaats de doelstellingen van de verdragsartikelen betreft, wordt in de preambule van het EGA-Verdrag nogal in het algemeen gesteld dat de lidstaten verlangen „veiligheidsvoorwaarden" te scheppen, waardoor de gevaren voor het leven en de gezondheid van de bevolking worden „afgewend". Overeenkomstig artikel 2, sub b, EGA-Verdrag moet de Gemeenschap niet alleen „uniforme veiligheidsnormen vaststellen", doch eveneens „ervoor waken dat deze worden toegepast". Bedacht zij dat het EGA-Verdrag herhaaldelijk verwijst naar „veiligheid" en groot belang hecht aan de daadwerkelijke omzetting, toepassing en uitvoering van de desbetreffende voorschriften. De bescherming van de gezondheid van de bevolking is dus steeds een van de belangrijkste zorgen van het verdrag geweest, ondanks het feit dat ten tijde van de formulering van het EGA-Verdrag zowel de onderhandelaars als het grote publiek zich stellig minder bewust waren van de gevaren die kerninstallaties konden opleveren. [57]

141. In de tweede plaats kunnen overeenkomstig artikel 32 EGA-Verdrag de basisnormen niet alleen worden „herzien", doch eveneens „aangevuld". Daarmee wilden de auteurs van het verdrag verzekeren dat de Gemeenschap niet alleen haar gezondheids- en veiligheidsbeleid kon wijzigen, doch eveneens de werkingssfeer daarvan kon uitbreiden.

142. Op grond van de artikelen 31 en 32 EGA-Verdrag zijn de basisnormen herhaaldelijk [58] herzien teneinde rekening te houden met de ontwikkeling van de wetenschappelijke kennis op het gebied van stralingsbescherming. [59] Enige van de wezenlijke kenmerken van de huidige basisnormenrichtlijn betreffen de stralingsbeschermingsaspecten van de nucleaire veiligheid; deze omvatten:

— een stelsel van aangifte en voorafgaande vergunning voor bepaalde handelingen zoals de exploitatie van inrichtingen voor de nucleaire splijtstofcyclus (bijvoorbeeld kerninstallaties) teneinde te waarborgen dat aan de basisnormen wordt voldaan (negende overweging van de considerans en artikelen 3-5);

— rechtvaardiging van de blootstelling: alle categorieën en soorten handelingen (bijvoorbeeld de exploitatie van een kerninstallatie) die blootstelling aan straling met zich brengen moeten, voordat zij voor het eerst worden verricht of voor het eerst worden goedgekeurd, worden gerechtvaardigd door de voordelen ervan af te wegen

57 — Zie punt 20 van uitspraak 1/78, aangehaald in voetnoot 45.

58 — Zie punt 43.

59 — Zie bijvoorbeeld de derde overweging van de considerans van richtlijn 76/579/Euratom van de Raad, aangehaald in voetnoot 10.

tegen de gezondheidsschade die zij kunnen toebrengen (tiende overweging van de considerans en artikel 6, leden 1 en 2);

— optimalisering van de bescherming: elke blootstelling moet zo laag worden gehouden als redelijkerwijze mogelijk is, economische en sociale factoren in aanmerking nemende (tiende overweging van de considerans en artikel 6, lid 3, sub a);

— dosislimitering: de som van de van alle relevante handelingen ontvangen doses mag bepaalde dosislimieten niet overschrijden (tiende overweging van de considerans en artikel 6, lid 3, sub b);

— het gebruik van brongerelateerde dosisbeperkingen bij de optimalisering van de bescherming, te weten beperkingen ten aanzien van de te verwachten individuele doses die een bepaalde bron zou kunnen veroorzaken, bestemd voor gebruik bij de planning van de bron (artikel 7 en de definitie in artikel 1);

— beginselen van praktische bescherming van de bevolking in normale omstandigheden die vereisen dat de lidstaten een inspectiesysteem invoeren om de stralingsbescherming van de bevolking te controleren en na te gaan of de basisnormen in acht worden genomen (dertiende overweging van de considerans en artikelen 43-46);

— de begrippen potentiële blootstelling en voorbereiding op noodsituaties (veertiende overweging van de considerans en artikelen 48-53).

143. Na het nucleaire ongeval in de kernenergiecentrale van Tchernobyl op 26 april 1986 vulde de Raad de basisnormenrichtlijn bovendien aan door middel van verschillende maatregelen, die waren gebaseerd hetzij op artikel 31 alleen hetzij op de artikelen 31 en 32 EGA-Verdrag, en die betrekking hadden op kwesties die de auteurs van het EGA-Verdrag zeer waarschijnlijk niet onmiddellijk voor ogen stonden. Deze maatregelen hebben bijvoorbeeld betrekking op:

— de snelle uitwisseling van informatie in geval van stralingsgevaar [60];

— informatie van de bevolking over de bij stralingsgevaar toepasselijke maatregelen ter bescherming van de gezondheid en over de alsdan te volgen gedragslijn [61];

60 — Beschikking 87/600/Euratom van de Raad van 14 december 1987 (PB L 371, blz. 76).

61 — Richtlijn 89/618/Euratom van de Raad van 27 november 1989 (PB L 357, blz. 31).

— maximaal toelaatbare niveaus van radioactieve besmetting van levensmiddelen en diervoeders ten gevolge van een nucleair ongeval [62];

— de praktische bescherming van externe werkers die gevaar lopen aan ioniserende straling te worden blootgesteld tijdens hun werk in een gecontroleerde zone [63];

— toezicht en controle op overbrenging van radioactieve afvalstoffen tussen de lidstaten en naar en vanuit de Gemeenschap [64];

— overbrenging van radioactieve stoffen tussen lidstaten. [65]

144. In de derde plaats volgt mijns inziens uit de ontwikkeling van de wetenschappelijke en volkenrechtelijke achtergrond dat de definitie van het begrip „basisnormen" in artikel 30, tweede alinea, EGA-Verdrag niet kan dienen als grondslag voor de bepaling van de actuele werkingssfeer van de artikelen 30 tot en met 32 EGA-Verdrag. Zoals ik al heb uiteengezet, gingen de deskundigen op het gebied van de stralingsbescherming er, toen het verdrag werd geformuleerd, nog van uit dat blootstelling aan straling beneden bepaalde dosislimieten in het geheel niet schadelijk voor de gezondheid was. [66] Het is daarom begrijpelijk dat de auteurs van het EGA-Verdrag de basisnormen in artikel 30, tweede alinea, EGA-Verdrag definieerden als „maximaal toelaatbare doses" respectievelijk „maximaal toelaatbare bestraling".

145. Heden ten dage is het echter duidelijk dat de stochastische gevolgen van straling alleen kunnen worden beperkt wanneer de blootstelling aan straling wordt geoptimaliseerd en zo laag als redelijkerwijze mogelijk wordt gehouden. De ICRP richt zich daarom voornamelijk op de „optimalisering van de blootstelling". Wanneer de tekst van een artikel van het EGA-Verdrag onvermijdelijk de stand van de wetenschappelijke kennis op een bepaald moment weergeeft en deze evolueert, ware het mijns inziens onjuist om aan die tekst te veel belang te hechten. Het was daarom volkomen gerechtvaardigd dat Raad en Commissie de ontwikkeling van de stand van de wetenschappelijke kennis op het gebied van de stralingsbescherming volgden en overnamen toen zij de basisnormen in de loop van de jaren herzagen en aanvulden.

146. In de vierde plaats toont de overeenstemmende en vaste praktijk van de lid-

62 — Verordening (Euratom) nr. 3954/87 van de Raad van 22 december 1987 (PB L 371, blz. 11).

63 — Richtlijn 90/641/Euratom van de Raad van 4 december 1990 (PB L 349, blz. 21).

64 — Richtlijn 92/3/Euratom van de Raad van 3 februari 1992 (PB L 35, blz. 24).

65 — Verordening (Euratom) nr. 1493/93 van de Raad van 8 juni 1993 (PB L 148, blz. 1).

66 — Volgens het rapport Spaak, aangehaald in voetnoot 53, hechtten de onderhandelaars van het EGA-Verdrag bijzonder belang aan een rapport van de ICRP inzake de maximale stralingsdoses die het menselijk lichaam kon verdragen.

staten (hoofdzakelijk via de Raad) en van de instellingen van de Gemeenschap (hoofdzakelijk de Commissie en de Raad), als weerspiegeld in de bovenaangehaalde wetgeving en met name in de basisnormenrichtlijn, aan dat er consensus bestaat over het feit dat de Gemeenschap bevoegd is ter zake van de aspecten van nucleaire veiligheid die betrekking hebben op stralingsbescherming.

147. Het is juist dat het Hof in het kader van het EG-Verdrag heeft geoordeeld dat een eenvoudige praktijk niet kan prevaleren boven verdragsregels. [67] In het onderhavige geval gaat het echter om de *uitlegging* van het *EGA*-Verdrag, en er bestaan mijns inziens goede redenen voor het Hof om de artikelen 30 tot en met 39 van dat Verdrag uit te leggen in het licht van de latere praktijk en met name van de basisnormenrichtlijn.

148. Uitlegging in het licht van een latere praktijk is een gemeenschappelijk facet van de uitlegging van zowel internationale verdragen [68] als nationale grondwetten. Een uitlegging in het licht van een latere praktijk is inzonderheid gerechtvaardigd en gepast wanneer de betrokken voorschriften lang geleden werden vastgelegd, sindsdien niet zijn gewijzigd en wanneer het een algemene en vaste praktijk is van allen die bevoegd zijn de betrokken voorschriften uit te leggen, toe te passen of te wijzigen.

149. Er zij aan herinnerd dat het EGA-Verdrag meer dan veertig jaar geleden werd vastgesteld toen de kennis en de economische vooruitzichten van kernenergie volstrekt anders waren dan thans. Eveneens moet worden bedacht dat ondanks die verschillende politieke, economische en wetenschappelijke context de wezenlijke bepalingen van het EGA-Verdrag niet zijn gewijzigd. Niet alleen het hoofdstuk over de bescherming van de gezondheid, doch eveneens verscheidene andere delen van het EGA-Verdrag, zoals de hoofdstukken betreffende „voorziening" (artikelen 52-76), of „veiligheidscontrole" (artikelen 77-85), kunnen niet op de juiste wijze worden uitgelegd of begrepen wanneer de wijze waarop zij zijn toegepast niet wordt onderzocht. [69]

150. Ten slotte vindt de stelling dat de artikelen 30 en volgende EGA-Verdrag ruim moeten worden uitgelegd, eveneens steun in de rechtspraak van het Hof. In het arrest Saarland e.a. [70], dat betrekking had op de kerncentrale te Cattenom (Frankrijk), stelde het Hof vast dat deze bepalingen „een samenhangend geheel vormen, waarbij de Commissie nogal ruime bevoegdheden worden toegekend met het oog op de

67 — Arrest Frankrijk/Commissie, aangehaald in voetnoot 39, punt 36; zie voor een kritische beschouwing van de gevolgde redenering P. J. Kuijper, „The Court and the Tribunal of the EC and the Vienna Convention on the Law of Treaties", *Legal Issues of European Integration*, 1998, blz. 1.

68 — Zie artikel 31, lid 3, sub b, van het Weens Verdrag; zie eveneens I. Sinclair, *The Vienna Convention and the Law of Treaties*, 2de druk, Manchester University Press, Manchester, 1984, blz. 135.

69 — Zie voor deze twee hoofdstukken en de invloed van een later toegepaste praktijk: W. Manig, *Die Änderung der Versorgungs- und Sicherheitsvorschriften des Euratom-Vertrages durch die nachfolgende Praxis*, Nomos, Baden-Baden, 1993.

70 — Aangehaald in voetnoot 18, punt 11.

bescherming van de bevolking en het milieu tegen de gevaren van radioactieve besmetting". In zijn arrest van 4 oktober 1991, Parlement/Raad, inzake verordening nr. 3954/87 [71], verwierp het Hof de door het Parlement voorgestelde restrictieve uitlegging en oordeelde het dat de artikelen 30 en volgende EGA-Verdrag juist beogen „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". [72]

151. In het licht van deze algemene beschouwingen dient de bevoegdheid van de Gemeenschap op het gebied van de litigieuze artikelen van het verdrag te worden beoordeeld.

6. Draagwijdte van de bevoegdheid van de Gemeenschap op de onder het verdrag vallende gebieden

152. Krachtens artikel 101, eerste alinea, EGA-Verdrag kan de Gemeenschap internationale overeenkomsten sluiten „binnen de grenzen van haar bevoegdheid". De externe bevoegdheid van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie heeft daarom dezelfde werkingssfeer als haar interne bevoegdheid of, anders gezegd, zij is bevoegd internationale overeenkomsten te sluiten aangaande alle aangelegenheden ter zake waarvan zij het recht heeft intern te handelen. [73]

153. Artikel 30, lid 4, sub iii, van het verdrag legt aan de Gemeenschap de verplichting op mee te delen in hoeverre zij bevoegd is op het terrein dat valt onder de op haar van toepassing zijnde artikelen. Dit betekent dat de Gemeenschap alle artikelen van het verdrag moet vermelden betreffende de terreinen waarop zij bevoegd is de rechten uit te oefenen en de verplichtingen te vervullen die uit deze artikelen voortvloeien. [74] Het voornaamste doel van deze verplichting is de andere verdragsluitende partijen in kennis te stellen van die verdragsartikelen waaraan de Gemeenschap moet voldoen. Dienaangaande volgt uit artikel 4 van het verdrag dat de Gemeenschap niet alleen rekening moet houden met haar bevoegdheid om wetgevende, regelgevende en bestuurlijke maatregelen te treffen, doch eveneens met haar bevoegdheid om „andere" voorzieningen te treffen.

154. Partijen zijn het eens over de juiste handelwijze, te weten beginnen met de verplichtingen (of rechten) die voortvloeien uit de litigieuze verdragsbepalingen en vervolgens onderzoeken of de Gemeenschap bevoegd is deze verplichtingen na te komen (of die rechten uit te oefenen).

71 — Aangehaald in voetnoot 62.

72 — Arrest van 4 oktober 1991, Parlement/Raad (C-70/88, Jurispr. blz. I-4529).

73 — I. MacLeod, I. D. Hendry en S. Hyett, *The External Relations of the European Communities*, Clarendon Press, Oxford, 1996, blz. 392.

74 — Zie punt 98.

155. Partijen zijn het eveneens erover eens dat de Gemeenschap een verdragsartikel in haar verklaring moet opnemen ongeacht of haar bevoegdheid van exclusieve aard is dan wel met de lidstaten moet worden gedeeld. Daarom moet een verdragsartikel in de verklaring worden vermeld zelfs wanneer de Gemeenschap de uitvoeringsbevoegdheid deelt met de lidstaten en zelfs wanneer de bevoegdheid van de Gemeenschap alleen bestaat in het treffen van bepaalde „andere" voorzieningen die noodzakelijk zijn voor de nakoming van haar verplichtingen in de zin van artikel 4 van het verdrag.

156. Evenwel verschillen partijen van mening over de daarmee verband houdende, maar nochtans verschillende vraag of de aard van de bevoegdheid van de Gemeenschap aan de andere partijen moet worden meegedeeld. De Raad betoogt dat artikel 30, lid 4, sub iii, aan de Gemeenschap de verplichting oplegt om in elk individueel geval niet alleen het verdragsartikel aan te geven op het terrein waarvan de Gemeenschap bevoegd is, doch eveneens of de Gemeenschap die bevoegdheid met de lidstaten deelt. De Commissie brengt hiertegen in dat krachtens de al geciteerde passage van uitspraak 1/78 [75] de andere verdragsluitende partijen alleen het recht hebben te vernemen of de Gemeenschap al dan niet bevoegd is.

157. Aangezien niets de Gemeenschap belet de andere verdragsluitende partijen te informeren over de aard van haar bevoegdheid en aangezien de Commissie dit aspect van de betrokken verklaring niet formeel betwist, is het niet nodig deze kwestie verder te onderzoeken. Wanneer het niet duidelijk is of een verklaring inzake de aard van de bevoegdheid van de Gemeenschap (exclusief of gedeeld) is vereist, is het mijns inziens gepast om de aanbeveling van het Hof in uitspraak 1/78 te volgen en deze kwestie als een interne aangelegenheid te beschouwen.

75 — Zie punt 111.

a) Artikelen 1 tot en met 3 van het verdrag

158. Artikel 1 geeft een opsomming van de doelstellingen van het verdrag. Artikel 2 definieert de begrippen „kerninstallatie", „regulerend lichaam" en „vergunning", en artikel 3 geeft een definitie van de werkingssfeer van het verdrag.

159. Ik ben het met de Raad eens dat deze bepalingen van „neutrale" aard zijn, voorzover zij rechten noch verplichtingen scheppen. Bevoegdheidsvragen doen zich niet voor en een afbakening van de bevoegdheid zou geen nuttig doel dienen.

b) Artikelen 4 en 5 van het verdrag

160. Artikel 4 legt elke verdragsluitende partij de verplichting op om de uitvoeringsmaatregelen te treffen die krachtens het verdrag noodzakelijk zijn. Artikel 5 verplicht elke verdragsluitende partij om vóór elke toetsingsvergadering een rapport in te

dienen betreffende de maatregelen die zij heeft genomen ter nakoming van elk van de verplichtingen van het verdrag.

161. Ik ben het met de Raad eens dat de in de artikelen 4 en 5 genoemde verplichtingen van algemene aard zijn en per definitie van toepassing zijn op elke verdragsluitende partij, met inbegrip van de in artikel 30, lid 4, genoemde organisaties. Deze artikelen vergen daarom geen afbakening van de respectieve bevoegdheden van de Gemeenschap en haar lidstaten.

c) Artikel 7 van het verdrag

162. Artikel 7, lid 1, van het verdrag legt aan elke verdragsluitende partij de verplichting op om een wet- en regelgevend kader betreffende de veiligheid van kerninstallaties te scheppen en te handhaven.

163. Krachtens artikel 7, lid 2, moet dat wet- en regelgevend kader voorzien in:

i) de totstandkoming van nationale veiligheidseisen en -voorschriften;

ii) een vergunningenstelsel met betrekking tot kerninstallaties;

iii) een stelsel van inspectie en beoordeling van kerninstallaties;

iv) de handhaving van de regelgeving en de bepalingen van de vergunningen.

164. De Commissie betoogt dat de Gemeenschap bevoegdheid bezit op deze terreinen op grond van de artikelen 2, sub b, 30, 31, 32 en 35 EGA-Verdrag en de artikelen 4, lid 1, sub a, 38, lid 1, en 46 van titel VI van de basisnormenrichtlijn.

165. De Raad is van mening dat de stelling van de Commissie een principiële fout bevat. Ofschoon de algemene doelstelling van het EGA-Verdrag en van het verdrag, te weten bescherming tegen schadelijke stralingsgevolgen, identiek moge zijn, bestaan er grote verschillen in de wijze waarop die doelstelling wordt bereikt. Terwijl het verdrag betrekking heeft op de veiligheid van kerninstallaties als zodanig, betreffen de maatregelen van de Gemeenschap alleen de vaststelling van minimumvereisten voor de bescherming van de bevolking tegen de gevaren van ioniserende straling. Daarom verschaft het EGA-Verdrag aan de Gemeenschap alleen het recht

„resultaatsverplichtingen" aan de lidstaten op te leggen, maar niet om voor te schrijven hoe deze resultaten moeten worden bereikt en inzonderheid niet hoe kerncentrales moeten worden ontworpen of geëxploiteerd.

166. Mijns inziens moet er om te beginnen rekening mee worden gehouden dat, ofschoon niet alle ioniserende straling door kerninstallaties wordt afgegeven, alle kerninstallaties een potentiële bron van ioniserende straling zijn en daarmee noodzakelijkerwijs eveneens een bron van bezorgdheid uit het oogpunt van stralingsbescherming vormen. Het gemeenschapsrecht bevat geen bepaling die kerninstallaties uitsluit van de werkingssfeer van stralingsbescherming. In de tweede plaats is het juist dat zowel het EGA-Verdrag als het verdrag elk op zijn eigen wijze het probleem poogt aan te pakken dat elke nucleaire activiteit een potentieel stralingsrisico voor de bevolking oplevert. Maar zelfs wanneer hun respectieve werkingssferen niet samenvallen, is nochtans sprake van een aanzienlijke overlapping. Gezien de huidige stand van de wetenschap is het mogelijk noch gewenst om kunstmatige barrières tussen de leer van de stralingsbescherming en die van de nucleaire veiligheid te handhaven. Juridisch gezien is het eveneens duidelijk dat moderne stralingsbeschermingssystemen als de basisnormenrichtlijn zich in toenemende mate richten op de stralingsbron en daarom noodzakelijkerwijs eveneens veiligheidsaspecten van installaties regelen. Omgekeerd worden moderne stelsels van veiligheidsvoorschriften als het onderhavige verdrag gekenmerkt door een geïntegreerde aanpak en regelen zij eveneens de veiligheid uit het oogpunt van stralingsbescherming (bijvoorbeeld artikel 15 van het verdrag).

167. Ik ben daarom van mening dat de Gemeenschap een bepaalde beperkte regelgevingsbevoegdheid heeft aangaande de onderwerpen die onder artikel 7 van het verdrag vallen, die voortvloeit uit de artikelen 2, sub b, 30, 31 en 32 EGA-Verdrag, zoals deze thans moeten worden begrepen. Die regelgevingsbevoegdheid wordt bijvoorbeeld uitgeoefend bij de artikelen 3 tot en met 5 (aangifte en vergunning) en de artikelen 43 tot en met 47 (praktische bescherming van de bevolking in normale omstandigheden) van de basisnormenrichtlijn. Het feit dat de lidstaten exclusieve bevoegdheid behouden ten aanzien van de technologische aspecten van nucleaire veiligheid staat er niet aan in de weg dat de Gemeenschap regelingen vaststelt waardoor bepaalde veiligheidsvereisten, vergunningsvereisten, inspectie- en beoordelingsvereisten of handhavingsmechanismen worden ingevoerd.

168. De Raad voert meer in het bijzonder aan dat:

— hij in de tweede alinea van de verklaring verwees naar artikel 7, lid 1;

— artikel 7, lid 2, sub i, niet van toepassing is op de Gemeenschap, omdat

daarin wordt verwezen naar „nationale" veiligheidseisen en -voorschriften en het derhalve alleen staten betreft;

— artikel 7, lid 2, sub ii tot en met iv, op de Gemeenschap niet van toepassing is, omdat het EGA-Verdrag de Gemeenschap niet de verantwoordelijkheid voor de verlening van vergunningen voor kerninstallaties toekent;

— de bevoegdheid van de Gemeenschap niet kan worden afgeleid uit een artikel van de basisnormenrichtlijn, omdat die richtlijn, in haar geheel genomen, alleen van toepassing is op „handelingen" en niet op „installaties";

— de bevoegdheid van de Gemeenschap hoe dan ook niet kan worden afgeleid uit artikel 4, lid 1, sub a, van de basisnormenrichtlijn, dat slechts een bijkomende bepaling is, waarvoor bovendien de belangrijke uitzonderingen van artikel 4, lid 3, van die richtlijn gelden.

169. Aangaande deze specifieke argumenten ben ik van mening dat:

— de tweede alinea van de verklaring in de onderhavige zaak niet in het geding is;

— uit artikel 30, lid 4, sub ii, volgt dat regionale organisaties alle verantwoordelijkheden op zich moeten nemen die het verdrag toekent aan staten die partij zijn; de stelling van de Raad dat artikel 7, lid 2, sub i, alleen staten betreft geeft daarom blijk van een onjuiste opvatting;

— wat artikel 7, lid 2, sub ii tot en met iv, betreft, het feit dat de Gemeenschap (beweerdelijk) geen bevoegdheden bezit voor het verlenen van een vergunning aan individuele kerninstallaties, niet betekent dat zij geen wetgevende bevoegdheden bezit om een vergunningenstelsel vast te stellen dat door de lidstaten moet worden toegepast;

— kerninstallaties in de zin van het verdrag niet buiten de werkingssfeer van de basisnormenrichtlijn vallen: die richtlijn is van toepassing op alle handelingen die een risico met zich kunnen brengen ten gevolge van straling uit een kunstmatige of natuurlijke stralingsbron en derhalve onder meer op de productie, de bewerking, de handling, het gebruik, het voorhanden hebben, de opslag en de verwijdering van radioactieve stoffen (artikel 2, lid 1); „bron" wordt bovendien uitdrukkelijk gedefinieerd als een toestel dat, dan wel een radioactieve stof of een *installatie* die ioniserende straling of radioactieve stoffen kan uitzenden (artikel 1);

— artikel 4, lid 1, sub a, van de basisnormenrichtlijn, waarin wordt bepaald dat voor de exploitatie, de buitengebruikstelling en de ontmanteling van installaties voor de splijtstofcyclus een voorafgaande vergunning moet worden afgegeven, een essentieel voorschrift van de richtlijn vormt.

172. De Commissie betoogt dat de Gemeenschap op deze gebieden bevoegdheid bezit overeenkomstig de artikelen 35, 36 en 38 EGA-Verdrag en de artikelen 44, 38 en 46 van de basisnormenrichtlijn.

173. De Raad voert aan dat:

170. Dienovereenkomstig had artikel 7 in de verklaring moeten worden vermeld.

— hij in de tweede alinea van de verklaring naar artikel 14, sub ii, verwees, aangezien de Gemeenschap bevoegd is om te controleren of steeds aan de veiligheidseisen wordt voldaan;

d) Artikel 14 van het verdrag

171. Krachtens artikel 14 moeten de verdragsluitende partijen passende maatregelen nemen om zeker te stellen dat:

— hij zich niet op artikel 14, sub i, heeft beroepen, aangezien geen enkel artikel van het EGA-Verdrag de Gemeenschap machtigt beoordelingen uit te voeren vóór de bouw en de inbedrijfstelling van een kerninstallatie;

i) uitvoerige en stelselmatige beoordelingen van de veiligheid plaatsvinden vóór de bouw en inbedrijfstelling van een kerninstallatie en gedurende de gehele levensduur daarvan;

— artikel 35 EGA-Verdrag de Gemeenschap het recht verleent toezicht uit te oefenen op controle-installaties, maar niet op kerninstallaties;

ii) verificaties plaatsvinden door middel van analyse, bewaking, beproeving en inspectie van de fysieke toestand en de bedrijfsvoering van een kerninstallatie.

— het recht van initiatief en de controlebevoegdheden van de Gemeenschap

krachtens de artikelen 30 en volgende EGA-Verdrag geen betrekking hebben op kerninstallaties.

174. Mijns inziens heeft de Gemeenschap krachtens de artikelen 2, sub b, en 30 tot en met 32 EGA-Verdrag — zij het beperkte — regelgevende bevoegdheden op de gebieden die onder artikel 14 van het verdrag vallen, en die bijvoorbeeld bij de artikelen 44, 38 en 46 van de basisnormenrichtlijn worden uitgeoefend. Artikel 44, eerste alinea, sub a, van die richtlijn legt aan de lidstaten de verplichting op om de ontwerpen voor installaties alsmede de voorgestelde vestigingsplaats te bestuderen en goed te keuren vanuit het oogpunt van de stralingsbescherming; artikel 44, eerste alinea, sub b, verplicht de lidstaten dergelijke nieuwe installaties vóór de ingebruikneming daarvan alleen goed te keuren op voorwaarde dat er adequate bescherming wordt geboden, en de artikelen 38, lid 1, en 46 verplichten de lidstaten inspectiesystemen in te voeren voor de gezondheidsbescherming van blootgestelde werknemers en de bevolking.

175. Overeenkomstig artikel 37 EGA-Verdrag (zoals door het Hof uitgelegd in het arrest Saarland e.a. [76]) en artikel 38 EGA-Verdrag bezit de Gemeenschap eveneens eigen bevoegdheden om kerninstallaties te controleren, die gedeeltelijk samenvallen met de terreinen die onder artikel 14 van het verdrag vallen. [77]

76 — Arrest aangehaald in voetnoot 18.
77 — Zie punten 201-207.

176. Aangaande de specifieke argumenten van de Raad ben ik van mening dat:

— de tweede alinea van de verklaring in deze zaak niet in het geding is;

— het feit dat de Gemeenschap (beweerdelijk) geen bevoegdheden bezit om vóór de bouw en de inbedrijfstelling van individuele kerninstallaties beoordelingen uit te voeren, niet betekent dat zij geen wetgevende bevoegdheden bezit om de lidstaten te verplichten een dergelijk stelsel van voorafgaande beoordeling in te voeren; artikel 14, sub i, van het verdrag verwijst bovendien niet alleen naar beoordelingen vóór de bouw, maar eveneens naar beoordelingen gedurende de levensduur van een kerninstallatie;

— het juist is dat de Commissie krachtens artikel 35, tweede alinea, alleen bevoegd is toezicht uit te oefenen op controle-installaties, doch dit niet van invloed is op haar regelgevende bevoegdheden om de lidstaten te verplichten beoordelingen of verificaties uit te voeren of op haar eigen controlebevoegdheden krachtens de artikelen 37 en 38 EGA-Verdrag;

— er geen enkele aanwijzing is dat kerninstallaties als potentiële bronnen van ioniserende straling als zodanig buiten de werkingssfeer vallen van de artikelen 30 en volgende EGA-Verdrag.

177. Dienovereenkomstig had artikel 14 in de verklaring moeten worden vermeld.

e) Artikelen 15 en 16, lid 2, van het verdrag

178. De artikelen 15 en 16, lid 2, worden in de verklaring vermeld en zijn niet in het geding. Het is evenwel nuttig aan de inhoud ervan te herinneren. Volgens artikel 15 moeten de verdragsluitende partijen passende maatregelen nemen om zeker te stellen dat in alle bedrijfstoestanden de blootstelling van werknemers en het publiek aan de ioniserende straling van een kerninstallatie zo gering wordt gehouden als redelijkerwijs mogelijk is en dat niemand wordt blootgesteld aan stralingsdoses die hoger liggen dan de geldende nationale dosislimieten.

179. Krachtens artikel 16, lid 2, moet elke verdragsluitende partij passende maatregelen nemen om zeker te stellen dat haar eigen bevolking en de bevoegde autoriteiten van de staten in de nabijheid van de kerninstallatie, voorzover zij zouden kunnen worden getroffen door een ongeval met stralingsgevolgen, deugdelijke informatie ontvangen ten behoeve van rampenbestrijding en de planning daarvan.

f) Artikel 16, leden 1 en 3, van het verdrag

180. Overeenkomstig artikel 16, lid 1, van het verdrag moet elke verdragsluitende partij passende maatregelen nemen om zeker te stellen dat er voor kerninstallaties interne en externe rampenbestrijdingsplannen bestaan die worden getest zowel vóór als nadat de installatie in bedrijf is gesteld.

181. Volgens artikel 16, lid 3, van het verdrag moeten verdragsluitende partijen die geen kerninstallatie op hun grondgebied hebben, voorzover zij zouden kunnen worden getroffen door een ongeval met stralingsgevolgen in een kerninstallatie in de nabijheid, passende maatregelen nemen gericht op het opstellen en testen van rampenbestrijdingsplannen voor hun grondgebied waarin bij ongevallen te treffen maatregelen zijn vastgelegd.

182. De Commissie betoogt dat de Gemeenschap op grond van de artikelen 2,

sub b, en 30 tot en met 32 EGA-Verdrag en artikel 50 van de basisnormenrichtlijn bevoegdheid bezit ten aanzien van de gebieden die onder artikel 16, leden 1 en 3, van het verdrag vallen.

183. De Raad meent dat artikel 16, lid 1, installaties betreft en dat krachtens het EGA-Verdrag de lidstaten hun bevoegdheid ten aanzien van installaties hebben behouden. Naar het inzicht van de Raad valt daarom de ontwikkeling van rampenbestrijdingsplannen onder de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten. Artikel 50 van de basisnormenrichtlijn is een bijkomende bepaling die alleen voorschrijft dat de lidstaten maatregelen moeten treffen voor en moeten meewerken aan de stralingscontrole. De Raad stelt eveneens dat artikel 16, lid 3, van het verdrag geen betrekking heeft op de Gemeenschap, omdat de Gemeenschap een verdragsluitende partij is die kerninstallaties op het grondgebied van haar lidstaten heeft.

184. Ik ben van mening dat de voorbereiding op ongevallen een van de gebieden is waarin kwesties van veiligheid van installaties en stralingsbescherming elkaar overlappen. Rampenbestrijdingsplannen voor kerninstallaties kunnen niet voorbijgaan aan aspecten van stralingsbescherming. Omgekeerd kunnen rampenbestrijdingsplannen voor de bescherming van de bevolking niet abstract worden uitgewerkt zonder dat rekening wordt gehouden met de technologische en fysische kenmerken van concrete rampen die eventueel kunnen plaatsvinden. Daarom bezit de Gemeenschap regelgevende bevoegdheden krachtens de artikelen 2, sub b, en 30 tot en met 32 EGA-Verdrag om basisnormen vast te stellen betreffende de voorbereiding van verschillende soorten van noodmaatregelen, met inbegrip van de bevoegdheid om de lidstaten te verplichten tot opstelling van rampenbestrijdingsplannen voor kerninstallaties. Deze bevoegdheden worden bijvoorbeeld uitgeoefend bij artikel 50 van de basisnormenrichtlijn, dat aan de lidstaten de juridisch bindende verplichting oplegt om onder meer te verzekeren dat zowel op nationaal als op plaatselijk niveau, en ook binnen de installaties, interventieplannen worden opgesteld.

185. Het argument van de Raad inzake artikel 16, lid 3, van het verdrag is niet steekhoudend, omdat het voorbijgaat aan het feit dat de Gemeenschap bestaat uit lidstaten met en zonder kerninstallaties op hun grondgebied. Bij de vaststelling van basisnormen op het gebied van de voorbereiding op ongevallen houdt de Gemeenschap rekening met die lidstaten die geen installaties op hun grondgebied hebben. Artikel 50, lid 1, van de basisnormenrichtlijn verplicht de lidstaten er bijvoorbeeld toe ervoor te zorgen dat rekening wordt gehouden met het feit dat noodsituaties zich kunnen voordoen bij handelingen binnen of *buiten* hun grondgebied. Daartoe moet de Gemeenschap in zoverre voldoen aan artikel 16, lid 3, dat zij maatregelen vaststelt die betrekking hebben op die lidstaten die geen kerninstallaties op hun grondgebied hebben.

186. Artikel 16, leden 1 en 3, had daarom in de verklaring moeten worden vermeld.

iv) verdragsluitende partijen in de nabijheid van een geplande kerninstallatie te raadplegen, en desgewenst de nodige informatie te verstrekken aan die verdragsluitende partijen, teneinde hen in staat te stellen zelf eventuele effecten op hun eigen grondgebied van de kerninstallatie te evalueren en te beoordelen vanuit het oogpunt van veiligheid.

g) Artikelen 17, 18 en 19 van het verdrag

187. Overeenkomstig artikel 17 moet elke verdragsluitende partij passende maatregelen nemen om te waarborgen dat juiste procedures worden vastgesteld en uitgevoerd om:

188. Met betrekking tot artikel 17 van het verdrag voert de Commissie aan dat de Gemeenschap bevoegdheid bezit overeenkomstig de artikelen 2, sub b, 30 tot en met 32 en 37 EGA-Verdrag en artikel 44, eerste alinea, sub a en b, van de basisnormenrichtlijn. De Commissie verwijst eveneens naar richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten[78], zoals gewijzigd bij richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997[79], volgens welke voor „kerncentrales en andere kernreactoren" een milieu-effectbeoordeling moet worden gemaakt.

i) alle relevante met de plaats samenhangende factoren te evalueren die van invloed zouden kunnen zijn op de veiligheid van een kerninstallatie gedurende de geplande levensduur daarvan;

ii) vanuit het oogpunt van veiligheid alle eventuele effecten te evalueren die een geplande kerninstallatie zou kunnen hebben op personen, de samenleving en het milieu;

189. Krachtens artikel 18 moeten de verdragsluitende partijen passende maatregelen nemen om zeker te stellen dat:

iii) indien nodig alle relevante factoren opnieuw te evalueren, teneinde te garanderen dat de kerninstallatie vanuit het oogpunt van veiligheid aanvaardbaar blijft;

i) het ontwerp en de bouw van een kerninstallatie voorzien in verscheidene betrouwbare niveaus en wijzen van

78 — PB L 175, blz. 40.
79 — PB L 73, blz. 5.

bescherming („defence in depth") tegen het vrijkomen van radioactieve stoffen;

ii) de technologieën die bij het ontwerp en de bouw van een kerninstallatie worden toegepast, beproefd zijn op grond van ervaring dan wel geschikt bevonden door middel van testen of analyse;

iii) het ontwerp van een kerninstallatie een betrouwbare, stabiele en eenvoudige bedrijfsvoering mogelijk maakt.

190. Aangaande artikel 18 van het verdrag voert de Commissie aan dat het ontwerp en de constructie van een kerninstallatie moeten garanderen dat zij kan worden geëxploiteerd met inachtneming van de basisnormen. In dit opzicht moeten volgens haar bijvoorbeeld artikel 18 (instelling van bewaakte en gecontroleerde zones), de artikelen 9 en 13 (dosislimieten voor werkers), artikel 43 (praktische bescherming van de bevolking) en artikel 6, lid 3, sub b, van de basisnormenrichtlijn in acht worden genomen.

191. Krachtens artikel 19 moeten de verdragsluitende partijen passende maatregelen nemen om zeker te stellen dat:

i) de eerste machtiging tot inbedrijfstelling van een kerninstallatie is gegrond op een deugdelijke veiligheidsanalyse en een inbedrijfstellingsprogramma;

ii) bedrijfslimieten en -voorwaarden worden vastgelegd en, zo nodig, herzien om de grenzen vast te stellen waarbinnen de bedrijfsvoering veilig is;

iii) de bedrijfsvoering, het onderhoud, de inspectie en beproeving van een kerninstallatie geschieden in overeenstemming met goedgekeurde procedures;

iv) procedures worden vastgesteld om te kunnen optreden bij voorzienbare bedrijfsvoorvallen en ongevalstoestanden;

v) de noodzakelijke bouwkundige en technische ondersteuning op alle met de veiligheid verband houdende terreinen beschikbaar is gedurende de levensduur van een kerninstallatie;

vi) voorvallen die van belang zijn voor de veiligheid, door de houder van de desbetreffende vergunning tijdig bij het regulerend lichaam worden gemeld;

vii) programma's worden opgesteld voor het verzamelen en analyseren van gegevens over de bij de bedrijfsvoering opgedane ervaring, dat wordt gehandeld naar de verkregen resultaten en de getrokken conclusies en dat belangrijke ervaring wordt gedeeld met internationale instellingen en met andere vergunninghouders en regulerende lichamen;

viii) het ontstaan van radioactief afval zo beperkt als praktisch mogelijk wordt gehouden.

192. Met betrekking tot artikel 19 van het verdrag betoogt de Commissie dat de bevoegdheden van de Gemeenschap worden aangetoond door artikel 4, lid 1, sub a (vereiste van een vergunning voor installaties voor de splijtstofcyclus), titel IV (rechtvaardiging, optimalisatie en dosislimieten met betrekking tot handelingen), de artikelen 43, 44 en 47 (bescherming tegen straling voor de bevolking in normale omstandigheden) en artikel 50 (voorbereiding van de interventie) van de basisnormenrichtlijn. Krachtens artikel 37 EGA-Verdrag, zoals door het Hof uitgelegd in het arrest Saarland e.a. [80], is de Commissie bovendien betrokken bij de vergunningprocedure voor kerninstallaties, voorzover deze onder het EGA-Verdrag vallen.

193. Mijns inziens heeft de Gemeenschap hetzij geen bevoegdheid op de terreinen die onder de artikelen 18 en 19 van het verdrag vallen, hetzij een zo weinig betekenende bevoegdheid dat zij niet aan de andere verdragsluitende partijen behoeft te worden meegedeeld.

194. Bedacht zij dat de artikelen 18 en 19 deel uitmaken van sectie d van hoofdstuk 2 van het verdrag met het opschrift „Veiligheid van installaties". Eveneens zij bedacht dat de algemene doelstelling van het verdrag strekt tot een hoog niveau van „nucleaire veiligheid" en dat het in dit opzicht onderscheid maakt tussen „Algemene veiligheidsoverwegingen" (sectie c van hoofdstuk 2) en „Veiligheid van installaties" (sectie d). De verplichtingen van sectie c en met name die krachtens de artikelen 14, 15 en 16 weerspiegelen derhalve een algemene en geïntegreerde aanpak van veiligheid die zowel aspecten van technologische veiligheid als van stralingsveiligheid omvat. De verplichtingen krachtens de artikelen 18 („Ontwerp en bouw") en 19 („Bedrijfsvoering") betreffen daarentegen haast uitsluitend de technologische aspecten van veiligheid. De voornaamste doelstelling daarvan is de vestiging en handhaving van een doeltreffende technische bescherming tegen mogelijke ongevallen (artikel 1, sub ii). Dit verband tussen de secties c en d is bijzonder duidelijk bij het verband tussen de algemene verplichting van artikel 14, sub i, te weten de „uitvoerige en stelselmatige" voorafgaande beoordeling, en de meer specifieke beoordelingsverplichtingen krachtens artikel 19, sub i.

195. Zoals ik al heb uiteengezet, behouden de lidstaten naar de huidige stand van het gemeenschapsrecht evenwel exclusieve

80 — Zie voetnoot 18.

bevoegdheid inzake de technologische kant van de nucleaire veiligheid. Zelfs wanneer stralingsbescherming ruim moet worden uitgelegd en de tekst van artikel 30, tweede alinea, EGA-Verdrag tot op zekere hoogte achterhaald is, is het nochtans duidelijk dat de auteurs van het EGA-Verdrag niet voor ogen stond dat de Gemeenschap ten aanzien van de veiligheid van kerninstallaties in strikte zin zou ingrijpen.

196. Op grond hiervan heeft de Raad terecht de artikelen 18 en 19 van het verdrag niet in de verklaring vermeld.

197. Aangaande artikel 17 („Keuze van de vestigingsplaats") lijkt het systeem van het verdrag te suggereren dat de vestigingsplaats van een kerninstallatie ook deel uitmaakt van de technologische kant van de nucleaire veiligheid en daarom onder de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten valt. Duidelijk is eveneens dat het beroep van de Commissie op richtlijn 85/377/EEG misplaatst is: aangezien die richtlijn krachtens het EG-Verdrag werd vastgesteld, kan daarmee bij het onderzoek naar de bevoegdheid van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie geen rekening worden gehouden.

198. Niettemin ben ik van mening dat de keuze van de vestigingsplaats van kerninstallaties nog een gebied is waarop stralingsbescherming en technologische veiligheidsaspecten elkaar in aanzienlijke mate overlappen en waarop de Gemeenschap daarom een bepaalde (beperkte) bevoegdheid bezit. De keuze van de vestigingsplaats van een kerninstallatie moet geschieden op grond van een beoordeling van zowel technologische „veiligheidsaspecten" (bijvoorbeeld seismologische, meteorologische en hydrologische kenmerken van de vestigingsplaats) als „stralingsbeschermingsaspecten" (bijvoorbeeld demografische kenmerken van de vestigingsplaats of de landbouw in de regio). Blijkbaar ziet artikel 17, sub ii, van het verdrag op deze stralingsbeschermingsaspecten, omdat daarin sprake is van „eventuele effecten vanuit het oogpunt van veiligheid [...] die een geplande kerninstallatie zou kunnen hebben op personen, de samenleving en het milieu".

199. Ten aanzien van de bevoegdheid van de Gemeenschap op dit gebied zij er om te beginnen aan herinnerd dat krachtens de artikelen 43 en 44 van de basisnormenrichtlijn de lidstaten de nodige voorwaarden moeten scheppen voor de toepassing van de grondbeginselen die voor de praktische bescherming van de bevolking gelden, waaronder met name:

— bestudering en goedkeuring van de *voorgestelde vestigingsplaats* van de installaties die vanuit het oogpunt van de stralingsbescherming een blootstellingsrisico opleveren, en

— goedkeuring vóór ingebruikneming van nieuwe installaties, op voorwaarde dat er adequate bescherming wordt geboden tegen elke vorm van blootstelling

of van radioactieve besmetting waarvan de invloed zich buiten het bedrijfsterrein kan doen gelden, zonodig, met inachtneming van *demografische, meteorologische, geologische, hydrologische en ecologische omstandigheden.*

200. Daaruit volgt dat de Gemeenschap een regelgevende bevoegdheid bezit — op grond van artikelen 31 en 32 EGA-Verdrag en geconcretiseerd bij de basisnormenrichtlijn — om de lidstaten te verplichten tot het onderzoek en de goedkeuring van de geplande vestigingsplaats van een installatie uit het oogpunt van stralingsbescherming, alsmede om rekening te houden met de keuze van de vestigingsplaats wanneer zij de inbedrijfstelling van nieuwe installaties goedkeuren.

201. In de tweede plaats is iedere lidstaat krachtens artikel 37 EGA-Verdrag 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.

202. Zowel de Commissie als de lidstaten leggen de begrippen „lozing van radioactieve afvalstoffen" (in het Frans „rejet d'effluents radioactifs", in het Duits „Ableitung radioaktiver Stoffe") en „algemene gegevens" ruim uit.

203. Overeenkomstig aanbeveling 1999/829/Euratom van de Commissie van 6 december 1999 betreffende de toepassing van artikel 37 van het Euratom-Verdrag [81] wordt onder „lozing van radioactieve afvalstoffen" verstaan elke voorziene of onvoorziene lozing van radioactieve stoffen in de vorm van gassen, vloeistoffen of vaste stoffen in het milieu in verband met werkzaamheden als het in bedrijf hebben van kernreactoren, de opwerking van bestraalde splijtstof of de opslag van bestraalde splijtstof. Onder dit begrip vallen derhalve voorziene lozingen in de vorm van vloeistoffen en gassen van kerninstallaties onder normale bedrijfsomstandigheden en onvoorziene lozingen als eventueel gevolg van een ongeval.

204. Overeenkomstig die aanbeveling moet het begrip „algemene gegevens" in de zin van artikel 37 in de context van de exploitatie van een kernreactor aldus worden verstaan, dat daarin zijn begrepen gegevens over de vestigingsplaats en de omgeving van de geplande installatie en met name gegevens over de geografische, topografische, geologische, seismologische, hydrologische, meteorologische kenmerken van de vestigingsplaats en de regio, over de natuurlijk hulpbronnen en de landbouw in de regio en over andere activiteiten in de nabijheid van de vestigingsplaats.

205. Er zij eveneens aan herinnerd dat het Hof in het arrest Saarland e.a. [82], dat betrekking had op de vergunningprocedure

81 — PB L 324, blz. 23.

82 — Aangehaald in voetnoot 18.

voor een kerncentrale, artikel 37 aldus heeft uitgelegd dat de „algemene gegevens" aan de Commissie moeten worden verstrekt voordat de bevoegde lidstaat een vergunning verleent voor een „lozing van radioactieve afvalstoffen" en dat het advies van de Commissie, om volledig effect te hebben, vóór de afgifte van die vergunning ter kennis van de betrokken lidstaat moet worden gebracht.

206. Het is dus vaste praktijk dat de lidstaten overeenkomstig artikel 37 EGA-Verdrag „algemene gegevens" aan de Commissie verstrekken onder meer aangaande de vestigingsplaats en de omgeving van een geplande installatie in de loop van de nationale vergunningprocedures voor de exploitatie van kerncentrales [83], opwerkingsinstallaties [84] en opslaginstallaties. [85] Op de grondslag van deze inlichtingen en de daaropvolgende raadpleging van de in artikel 31 EGA-Verdrag genoemde groep van nationale deskundigen heeft de Commissie al een groot aantal adviezen verstrekt. [86] In het kader van die adviezen onderzoekt de Commissie met name de kenmerken van de vestigingsplaats van de geplande installaties (bijvoorbeeld de afstand tot de dichtstbijzijnde andere lidstaat, natuurlijke kenmerken van de vestigingsplaats). Zij beoordeelt vooral of de geplande installaties kunnen leiden tot een — op het punt van de gezondheid — beduidende blootstelling aan straling van de bevolking van een andere lidstaat of tot een beduidende radioactieve besmetting van water, bodem of lucht van een andere lidstaat.

207. Hieruit volgt dat de Commissie op grond van artikel 37 EGA-Verdrag bevoegd is adviezen te verstrekken aangaande de vestigingsplaats van kerninstallaties met het oog op stralingsbescherming. Mogelijkerwijs doelt artikel 4 van het verdrag op dit type onverbindende maatregelen, wanneer het in aanvulling op wetgevende, regelgevende en bestuurlijke maatregelen verwijst naar „andere voorzieningen die noodzakelijk zijn ter nakoming" van de verplichtingen ingevolge het verdrag.

208. Wellicht moet er ook nog op worden gewezen dat de Raad de vestigingsplaats van kerninstallaties niet vermeldde toen hij in de considerans van het bestreden besluit van 7 december 1998 vaststelde dat de lidstaten bevoegd zijn ter zake van „het ontwerpen, bouwen en exploiteren" van nucleaire installaties die op hun grondgebied zijn gelegen. Aspecten van de keuze van de vestigingsplaats vallen mijns inziens onder de bevoegdheid van de Gemeenschap, zodat artikel 17 van het verdrag in de verklaring had moeten worden vermeld.

209. De Raad heeft daarom terecht de artikelen 18 en 19 van het verdrag niet in de verklaring genoemd, maar had artikel 17 van het verdrag wel moeten vermelden.

83 — Zie bijvoorbeeld PB 1992, L 344, blz. 40 of PB 1997, C 51, blz. 5.

84 — Zie bijvoorbeeld PB 1992, L 138, blz. 36.

85 — Zie bijvoorbeeld PB 1994, L 297, blz. 39.

86 — Zie voor een opsomming van recente adviezen Grunwald, *ZEuS*, 1998, blz. 275.

VII — Conclusie

210. De voornaamste resultaten van de bovenstaande analyse kunnen als volgt worden samengevat. De bestreden verklaring is een toetsbare interne handeling die is bedoeld om de Commissie te verplichten, aan de depositaris een verklaring te doen toekomen als door de Raad voorgeschreven. Zowel de verklaring als de laatste alinea van de verklaring kan afzonderlijk aan een wettigheidstoetsing worden onderworpen. Volgens het verdrag moest de Gemeenschap een verklaring afleggen waarin die artikelen van het verdrag zijn aangegeven betreffende de terreinen waarop de Gemeenschap bevoegd is de verplichtingen uit hoofde van het verdrag te vervullen. Die verklaring moest zowel volledig als accuraat zijn. Overeenkomstig de huidige opvatting van de bepalingen van het EGA-Verdrag aangaande de bescherming van de gezondheid bestaat er een aanzienlijke overlapping tussen stralingsbescherming en veiligheid van nucleaire installaties. Daarom bezit de Gemeenschap een bepaalde beperkte bevoegdheid op het terrein van de artikelen 7 (Wet- en regelgevend kader), 14 (Beoordeling en verificatie van de veiligheid), 16, leden 1 en 3 (Voorbereiding op ongevallen), en 17 (Keuze van de vestigingsplaats).

211. Daaruit volgt dat in de derde alinea van de aan het besluit van de Raad van 7 december 1998 gehechte verklaring ten onrechte niet wordt aangegeven dat de Gemeenschap bevoegd is op de terreinen vallende onder de artikelen 7, 14, 16, leden 1 en 3, en 17 van het verdrag en dat de verklaring bijgevolg in zoverre moet worden nietig verklaard.

212. Aangezien de Commissie met haar argumenten met betrekking tot de artikelen 1 tot en met 5, 18 en 19 van het verdrag in het ongelijk is gesteld, dient elke partij haar eigen kosten te dragen.

213. Mitsdien dient het Hof mijns inziens:

1) nietig te verklaren de derde alinea van de verklaring van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie overeenkomstig artikel 30, lid 4, sub iii, van het Verdrag inzake nucleaire veiligheid, die is gehecht aan het besluit van de Raad van 7 december 1998 houdende goedkeuring van de toetreding van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie tot het Verdrag inzake nucleaire veiligheid, voorzover daarin niet wordt aangegeven dat de Gemeenschap bevoegd is op de terreinen vallende onder de artikelen 7, 14, 16, leden 1 en 3, en 17 van het verdrag;

2) iedere partij in haar eigen kosten te verwijzen.