SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCIS G. JACOBS
vom 30. Juni 1992 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. In der vorliegenden Rechtssache begehrt die Kommission gemäß Artikel 141 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG-Vertrag) die Feststellung, daß Belgien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus diesem Vertrag verstoßen hat, daß es nicht die erforderlichen Schritte unternommen hat, um die Artikel 10 Absatz 2 und 44 der Richtlinie 80/836/Euratom des Rates vom 15. Juli 1980 zur Änderung der Richtlinien, mit denen die Grundnormen für den Gesundheitsschutz der Bevölkerung und der Arbeitskräfte gegen die Gefahren ionisierender Strahlungen festgelegt wurden (ABl. L 246, S. 1), umzusetzen. Es ist darauf hinzuweisen, daß sowohl in der von der Kommission abgegebenen mit Gründen versehenen Stellungnahme als auch in der Antwort der belgischen Regierung auf Artikel 169 EWG-Vertrag Bezug genommen wird; dies ist jedoch eindeutig kein wesentlicher Irrtum und hat meiner Ansicht nach keinen Einfluß auf die Zulässigkeit der Klage.

2. Der Antrag der Kommission schloß ursprünglich Artikel 45 der Richtlinie ein. Die belgische Regierung hat in ihrer Klagebeantwortung auch eingeräumt, daß sie sowohl diese Bestimmung als auch Artikel 44 nicht ordnungsgemäß umgesetzt habe. Die Kommission hat in der mündlichen Verhandlung jedoch mitgeteilt, daß kürzlich Maßnahmen zur Durchführung von Artikel 45 in Belgien erlassen worden seien und daß sie diese Maßnahmen für ausreichend halte. Sie hat daher ihren Antrag in bezug auf Artikel 45 zurückgenommen. Die belgische Regierung hat ihrerseits angekündigt, daß die erforderlichen Schritte zur Durchführung von Artikel 44 der Richtlinie demnächst unternommen würden. Der Gerichtshof muß folglich in diesem Punkt der Anträge der Kommission gegen Belgien entscheiden, da es die erforderlichen Maßnahmen zur Sicherstellung der Gesundheitsüberwachung der Bevölkerung sowohl unter normalen Umständen als auch bei Unfällen nicht getroffen hat. Zu klären bleibt somit nur noch, ob Belgien Artikel 10 Absatz 2 der Richtlinie ordnungsgemäß umgesetzt hat.

Richtlinie 80/836

3. Die Richtlinie 80/836 dient dem Schutz der menschlichen Gesundheit durch die Verhütung und Ermittlung der Strahlenexposition und die Sicherstellung der ärztlichen Überwachung der Personen, die Strahlungen ausgesetzt sind. Die Richtlinie gilt gemäß Artikel 2 für „die Herstellung, die Bearbeitung, die Handhabung, die Verwendung, den Besitz, die Lagerung, die Beförderung und die Beseitigung natürlicher und künstlicher radioaktiver Stoffe sowie für jede andere Tätigkeit, die eine Gefährdung durch ionisierende Strahlungen mit sich bringen kann".

4. Titel III der Richtlinie, der aus den Artikeln 6 bis 13 besteht, trägt die Überschrift „Dosisbegrenzungen bei kontrollierbaren

* Originalsprache: Englisch.

Strahlenexpositionen". Artikel 6 der Richtlinie in der Fassung der Richtlinie 84/467/Euratom des Rates vom 3. September 1984 (ABl. L 265, S. 4) lautet:

„Bei der Begrenzung der aus kontrollierbaren Strahlenexpositionen herrührenden individuellen und kollektiven Dosen ist von folgenden allgemeinen Grundsätzen auszugehen:

a) Die verschiedenen Arten von Tätigkeiten, die eine Strahlenexposition mit sich bringen, bedürfen einer vorherigen Rechtfertigung durch die mit diesen Tätigkeiten verbundenen Vorteile [1];

b) jede Strahlenexposition ist so niedrig zu halten, wie dies vernünftigerweise erreichbar ist;

c) unbeschadet des Artikels 11 darf die Summe der erhaltenen Dosen und der Folgedosen die in diesem Titel festgelegten Dosisgrenzwerte für strahlenexponierte Arbeitskräfte, Lehrlinge und Studierende sowie für Einzelpersonen der Bevölkerung nicht überschreiten.

Die unter den Buchstaben a) und b) festgelegten Grundsätze gelten für alle Strahlenexpositionen einschließlich der medizinischen Expositionen. Der unter Buchstabe c) festgelegte Grundsatz gilt nicht für die von Einzelpersonen aufgrund ärztlicher Untersuchungen oder Behandlungen, denen sie sich unterziehen, empfangenen Strahlendosen."

1 — Es gibt eine Fußnote zu Artikel 6 Buchstabe a der Richtlinie, in der es heißt: „Bei ärztlichen Tätigkeiten unter Berücksichtigung der Richtlinie 84/466/Euratom des Rates vom 3. September 1984 zur Festlegung der grundlegenden Maßnahmen für den Strahlenschutz bei ärztlichen Untersuchungen und Behandlungen (ABl. L 265, S. 1)".

5. Die übrigen Bestimmungen des Titels III sind in vier Kapitel unterteilt. Kapitel I (Artikel 7 bis 9) trägt die Überschrift „Dosisbegrenzungen bei strahlenexponierten Arbeitskräften". Artikel 7 Absatz 1 lautet: „Keiner Arbeitskraft darf vor Vollendung des 18. Lebensjahres ein Arbeitsplatz zugewiesen werden, der sie wie strahlenexponierte Arbeitskräfte exponieren würde." In Artikel 8 Absatz 1 heißt es: „Der Dosisgrenzwert für die Ganzkörperexposition wird für strahlenexponierte Arbeitskräfte auf 50 mSv (5 rem) pro Jahr festgelegt." Artikel 9 betrifft die „Teilkörperexposition", d. h. die auf einen Teil des Organismus oder auf ein oder mehrere Organe oder Gewebe konzentrierte Strahlenexposition oder als nicht homogen angesehene Strahlenexposition des ganzen Körpers (vgl. Artikel 1, in dem einige der in der Richtlinie verwendeten Begriffe definiert werden).

6. Kapitel II, das allein aus Artikel 10 besteht, trägt die Überschrift „Dosisbegrenzungen bei Lehrlingen und Studierenden". Artikel 10 Absatz 2 lautet:

„Die Dosisgrenzwerte für Lehrlinge und Studierende zwischen 16 und 18 Jahren, die einen mit einer Strahlenexposition verbundenen Beruf anstreben oder aufgrund ihres Studiums gezwungen sind, Strahlenquellen zu verwenden, sind gleich 3/10 der in den Artikeln 8 und 9 für strahlenexponierte Arbeitskräfte festgelegten jährlichen Dosisgrenzwerte."

7. Von den übrigen in Artikel 1 der Richtlinie definierten Begriffen ist auf folgende hinzuweisen:

— Der Ausdruck „Dosisgrenzwerte" bedeutet „in dieser Richtlinie festgelegte

Grenzwerte für die Dosen, die aus der Exposition der strahlenexponierten Arbeitskräfte, der Lehrlinge und der Studierenden sowie der Einzelpersonen der Bevölkerung herrühren, wobei die Dosen aus der natürlichen Strahlenexposition und der Strahlenexposition von Einzelpersonen im Rahmen ärztlicher Untersuchungen und Behandlungen, denen sie sich unterziehen, unberücksichtigt bleiben. Die Dosisgrenzwerte beziehen sich auf die Summe aus der während des betrachteten Zeitraums durch externe Strahlenexposition erhaltenen Dosis und der durch die Inkorporation von Radionukliden während desselben Zeitraums bedingten Folgedosis."

— „Strahlenexposition" bedeutet „jede Strahlenexposition ... durch ionisierende Strahlungen", d. h. „Strahlungen, die aus Photonen oder Teilchen bestehen, die fähig sind, direkt oder indirekt Ionen zu erzeugen".

— Eine „Strahlenquelle" wird definiert als „Apparat oder Stoff, der die Fähigkeit hat, ionisierende Strahlungen auszusenden".

— Eine „Folgedosis" ist die „Dosis, die einem Organ oder Gewebe während eines Zeitraums von fünfzig Jahren infolge der Inkorporation eines oder mehrerer Radionuklide erteilt wird".

— „Strahlenexponierte Arbeitskräfte" sind „Personen, die durch ihre Arbeit einer Strahlenexposition ausgesetzt sind, die Jahresdosen bewirken kann, die 1/10 der für Arbeitskräfte festgesetzten jährlichen Dosisgrenzwerte übersteigen".

8. Erläuterungen zu einigen Bestimmungen der Richtlinie in der Fassung der Richtlinie 84/467 sind in einer von der Kommission am 31. Dezember 1985 veröffentlichten Mitteilung zu finden (ABl. C 347, S. 9). In der Mitteilung heißt es, daß Artikel 8 „die Grenzwerte für die Ganzkörperexposition für Arbeitskräfte fest[legt] ... Bei einer weniger homogenen Ganzkörperexposition oder Strahlungen mit geringem Durchdringungsvermögen findet Artikel 9 Anwendung." Bei den in den Artikeln 8 und 9 festgelegten Dosisgrenzwerten handelt es sich daher offenbar um die „für Arbeitskräfte festgesetzten jährlichen Dosisgrenzwerte", auf die in der Definition der „strahlenexponierten Arbeitskräfte" in Artikel 1 Bezug genommen wird, obwohl der Begriff „Arbeitskräfte" weder in Artikel 8 noch in Artikel 9 isoliert gebraucht wird. In diesem Sinne scheint die Richtlinie von den Parteien verstanden zu werden.

Der Rechtsstreit zwischen den Parteien

9. Gemäß Artikel 20.6.2 des belgischen Arrêté royal (Königliche Verordnung) vom 28. Februar 1963 in der Fassung von Artikel 9 des Arrêté royal vom 16. Januar 1987 sind die in Belgien festgelegten Dosisgrenzwerte für Lehrlinge und Studierende zwischen 16 und 18 Jahren, die einen mit einer Strahlenexposition verbundenen Beruf anstreben oder aufgrund ihres Studiums gezwungen sind, Strahlenquellen zu verwenden, gleich 1/10 und nicht 3/10 der Dosisgrenzwerte für strahlenexponierte Arbeitskräfte. Nach Ansicht der Kommission ist die Festlegung strengerer als der in Artikel 10 Absatz 2 der Richtlinie enthaltenen Dosisgrenzwerte unzulässig.

10. Die belgische Regierung vertritt den Standpunkt, daß die in der Richtlinie festgelegten Dosisgrenzwerte das Mindestniveau des Schutzes darstellten, zu dessen Sicherstellung die Mitgliedstaaten verpflichtet seien, und daß es diesen freistehe, strengere

Grenzwerte festzulegen, wenn sie dies für zweckmäßig hielten. Sie macht außerdem geltend, daß die Dosisgrenzwerte für Lehrlinge und Studierende zwischen 16 und 18 Jahren dieselbe Höhe haben sollten wie der Dosisgrenzwert für Arbeitskräfte vor Vollendung des 18. Lebensjahres. Es ist, wie bereits erwähnt nach Artikel 7 Absatz 1 unzulässig, daß dieser Gruppe von Arbeitskräften ein Arbeitsplatz zugewiesen wird, der sie zu strahlenexponierten Arbeitskräften machen würde. Diese Bestimmung führt in Verbindung mit der Definition der strahlenexponierten Arbeitskräfte in Artikel 1 der Richtlinie bei der oben dargestellten Auslegung dazu, daß der Dosisgrenzwert für Lehrlinge und Studierende zwischen 16 und 18 Jahren auf 1/10 der jährlichen Dosisgrenzwerte für strahlenexponierte Arbeitskräfte festgelegt werden muß, um ihnen denselben Schutz zu verschaffen, wie ihn Arbeitskräfte vor Vollendung des 18. Lebensjahres genießen.

11. Die Kommission bestreitet, daß es einen zwingenden Zusammenhang zwischen den Dosisgrenzwerten für Lehrlinge und Studierende zwischen 16 und 18 Jahren und den Dosisgrenzwerten für Arbeitskräfte vor Vollendung des 18. Lebensjahres gebe. Um sicherzustellen, daß die Ausbildung der unter Artikel 10 Absatz 2 fallenden Lehrlinge und Studierenden nutzbringend und effektiv sei, müsse zugelassen werden, daß sie höheren Strahlendosen ausgesetzt würden. Artikel 10 Absatz 2 sei daher als Ausnahme oder als Lex specialis gegenüber dem in Artikel 7 Absatz 1 für Arbeitskräfte vor Vollendung des 18. Lebensjahres festgelegten allgemeinen Grundsatz anzusehen.

Die den Mitgliedstaaten durch die Richtlinie 80/836 auferlegten Verpflichtungen

12. Um den Umfang der den Mitgliedstaaten durch Artikel 10 Absatz 2 der Richtlinie auferlegten Verpflichtungen zu ermitteln, erscheint es angebracht, sich zunächst mit den einschlägigen Bestimmungen des EAG-Vertrags zu beschäftigen. Gemäß Artikel 1 Absatz 2 ist es Aufgabe der Europäischen Atomgemeinschaft oder Euratom, „durch die Schaffung der für die schnelle Bildung und Entwicklung von Kernindustrien erforderlichen Voraussetzungen zur Hebung der Lebenshaltung in den Mitgliedstaaten und zur Entwicklung der Beziehungen mit den anderen Ländern beizutragen". Zur Erfüllung dieser Aufgabe, die mit etwas veralteten Worten ausgedrückt ist, werden der Gemeinschaft durch Artikel 2 des Vertrages eine Reihe spezifischerer Pflichten auferlegt. Insbesondere ist in Artikel 2 Buchstabe b vorgesehen, daß die Gemeinschaft „einheitliche Sicherheitsnormen für den Gesundheitsschutz der Bevölkerung und der Arbeitskräfte aufzustellen und für ihre Anwendung zu sorgen" hat.

13. Zur Durchführung der in Artikel 2 Buchstabe b festgelegten allgemeinen Verpflichtung sind in Kapitel III des zweiten Titels des Vertrages, das die Artikel 30 bis 39 umfaßt, eingehendere Bestimmungen über den Gesundheitsschutz enthalten. Artikel 30 lautet:

„In der Gemeinschaft werden Grundnormen für den Gesundheitsschutz der Bevölkerung und der Arbeitskräfte gegen die Gefahren ionisierender Strahlungen festgesetzt.

Unter Grundnormen sind zu verstehen:

a) die zulässigen Höchstdosen, die ausreichende Sicherheit gewähren,

b) die Höchstgrenze für die Aussetzung gegenüber schädlichen Einflüssen und für schädlichen Befall,

c) die Grundsätze für die ärztliche Überwachung der Arbeitskräfte."

14. Gemäß Artikel 31 sind die Grundnormen von der Kommission auszuarbeiten und vom Rat mit qualifizierter Mehrheit festzulegen. Artikel 32 sieht vor, daß die Grundnormen überprüft oder ergänzt werden können. Aufgrund der Artikel 31 und 32 wurde die Richtlinie 80/836 erlassen. Es ist darauf hinzuweisen, daß keiner dieser Artikel den Rat verpflichtet, ein bestimmtes Rechtsinstrument zu verwenden. Die Richtlinie 80/836 hätte daher auch als Verordnung erlassen werden können. Ich bin jedoch nicht der Ansicht, daß die Verwendung einer Richtlinie anstelle einer Verordnung Auswirkungen auf den Inhalt der den Mitgliedstaaten auferlegten sachlichen Verpflichtungen hat, da feststeht, daß die in einer Richtlinie enthaltenen Verpflichtungen ebenso zwingend oder nachgiebig sein können wie die in einer Verordnung enthaltenen.

15. Die Kommission hat in der mündlichen Verhandlung eingeräumt, daß es offenkundig widersprüchlich sei, die Ansicht zu vertreten, daß ein Mitgliedstaat durch den Erlaß von Maßnahmen, die einen größeren Schutz bieten als die in einer Richtlinie zum Gesundheitsschutz vorgesehenen, gegen seine Verpflichtungen aus dem Vertrag verstoßen könnte. Auf den ersten Blick deuten der in Artikel 30 EAG-Vertrag verwendete Begriff „Grundnormen" und die in diesem Artikel gegebene Definition dieses Begriffs tatsächlich darauf hin, daß es sich bei den in der Richtlinie festgelegten Dosisgrenzwerten nur um die höchstzulässigen Strahlendosen handelt und nicht um einen absoluten Standard, den alle Mitgliedstaaten beachten müssen. Diese Auslegung scheint durch Artikel 6 Buchstabe c der Richtlinie gestützt zu werden, wonach „... die Summe der erhaltenen Dosen und der Folgedosen die in diesem Titel festgelegten Dosisgrenzwerte ... *nicht überschreiten [darf]*" (Hervorhebung durch mich). Um festzustellen, ob der durch diese Bestimmungen erweckte Eindruck zutreffend ist, ist es jedoch angebracht, auf die Zielsetzungen der Richtlinie einzugehen.

16. Erläuterungen zu der der Richtlinie zugrunde liegenden Politik sind in der 1985 veröffentlichten Mitteilung der Kommission enthalten, auf die ich bereits hingewiesen habe. In der Mitteilung wird ausgeführt, daß die Richtlinien 80/836 und 84/467 beide auf den Veröffentlichungen Nrn. 9 und 26 der Internationalen Strahlenschutzkommission (ICRP) beruhten. An die Stelle dieser Veröffentlichungen ist mittlerweile die Veröffentlichung Nr. 60 getreten, die den Titel „Empfehlungen der Internationalen Strahlenschutzkommission 1990" trägt und 1991 veröffentlicht wurde. Die Kommission hat auf Ersuchen des Gerichtshofes Kopien von allen drei Veröffentlichungen vorgelegt.

17. Informationen über die Arbeit und den Aufbau der ICRP sind auf den Seiten 21 bis 25 der Veröffentlichung Nr. 9, den Seiten 1 und 2 sowie 45 bis 47 der Veröffentlichung Nr. 26 und den Seiten 1 und 2 der Veröffentlichung Nr. 60 zu finden. Die ICRP ist eine internationale Organisation, die 1928 auf dem Zweiten Internationalen Kongreß für Strahlenkunde gegründet wurde. Sie gibt allgemeine Hinweise zur Verwendung von Strahlenquellen, die durch die rasanten Entwicklungen im Bereich der Kernenergie geschaffen wurden. Die ICRP arbeitet eng mit der Internationalen Kommission für radiologische Einheiten und Maße zusammen und verfügt über offizielle Verbindungen zur Weltgesundheitsorganisation und zur Internationalen Atomenergie-Organisation. Sie besitzt auch bedeutsame Bezie-

hungen zur Internationalen Arbeitsorganisation und anderen Organen der Vereinten Nationen, zur Kommission der Europäischen Gemeinschaften und zur Kernenergie-Agentur der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Einige dieser Organisationen unterstützen die Arbeit der ICRP mit finanziellen Mitteln. Darüber hinaus berücksichtigt die ICRP die von wichtigen nationalen Organisationen mitgeteilten Fortschritte.

18. Die Mitglieder der ICRP werden von ihr aus Vorschlägen ausgewählt, die von den nationalen Delegationen des Internationalen Kongresses für Strahlenkunde und von ihr selbst stammen. Die Mitglieder werden aufgrund ihrer anerkannten Tätigkeit in bestimmten Bereichen und im Hinblick auf die Ausgewogenheit des Fachwissens und nicht der Staatsangehörigkeit ausgewählt. Die ICRP ist befugt, Ausschüsse zu bilden, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben für erforderlich hält; ein Großteil ihrer Arbeit wird jedoch von ad hoc gebildeten Arbeitsgruppen geleistet, durch die sie die Dienste von Personen in Anspruch nehmen kann, die keinem Ausschuß angehören.

19. Die ICRP hat eine Reihe von Berichten und Empfehlungen zum Strahlenschutz veröffentlicht. Ihre Empfehlungen sind von vielen Aufsichtsbehörden und Verwaltungsorganen verwendet worden und haben die Grundlage für nationale und regionale Normen gebildet. Ihre Berichte dienen der Darlegung der tragenden Grundsätze, auf denen ein angemessener Strahlenschutz beruhen sollte. Wegen der unterschiedlichen Bedingungen in verschiedenen Ländern wird jedoch angestrebt, daß Behörden ihre eigenen Rechtsvorschriften und Verhaltensregeln entwickeln, die an die für sie geltenden Bedingungen angepaßt sind.

20. In der Veröffentlichung Nr. 60 der ICRP heißt es (vgl. Abschnitt 99): „Jeder auf der Erde ist Strahlungen natürlichen und künstlichen Ursprungs ausgesetzt. Jedes realistische Strahlenschutzsystem muß daher einen eindeutig festgelegten Anwendungsbereich besitzen, wenn es nicht für sämtliche menschlichen Tätigkeiten gelten soll. Es muß außerdem in stimmiger Weise einen sehr großen Bereich von Sachverhalten abdecken." Die ICRP verwendet den Begriff „practices" (Praxen) zur Beschreibung menschlicher Tätigkeiten, die die gesamte Strahlenexposition erhöhen (vgl. Abschnitt 106 der Veröffentlichung Nr. 60).

21. Die allgemeinen Grundsätze, auf denen das von der ICRP empfohlene Strahlenschutzsystem beruht, sind in Abschnitt 112 der Veröffentlichung Nr. 60 aufgeführt. Wie sich aus der Mitteilung der Kommission ergibt, spiegelt Artikel 6 der Richtlinie diese Grundsätze wider. Abschnitt 112 der Veröffentlichung Nr. 60 lautet:

„a) Es sollte keine Praxis angewandt werden, die mit einer Strahlenexposition verbunden ist, sofern sie den exponierten Personen oder der Gesellschaft keinen Nutzen bringt, der die durch sie verursachte Strahlenbelastung aufwiegt (Rechtfertigung einer Praxis).

b) In bezug auf jede einzelne Strahlenquelle bei einer Praxis sollten die Höhe individueller Dosen, die Zahl exponierter Personen und die Wahrscheinlichkeit des Eintretens von Strahlenexpositionen, wenn diese nicht mit Sicherheit erfolgen, so niedrig gehalten werden, wie dies unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten vernünftigerweise erreichbar ist. Dieses Verfahren sollte durch Beschränkungen der individuellen Dosen (Dosenbegrenzungen) oder der Gefahren für einzelne im Fall möglicher Strahlenexpositionen (Gefahrenbegrenzungen) begrenzt werden, um die Unbilligkeit einzuschränken, die sich aus den damit verbundenen wirtschaftlichen und sozialen Beurteilungen wahrscheinlich ergeben wird (Optimierung des Schutzes).

c) Die Strahlenexposition von einzelnen, die sich aus der Verwendung aller einschlägigen Praxen ergibt, sollte Dosisgrenzwerten oder einer Form der Risikokontrolle im Fall möglicher Expositionen unterworfen werden. Damit soll sichergestellt werden, daß niemand Strahlengefahren ausgesetzt wird, die bei diesen Praxen unter normalen Umständen als inakzeptabel angesehen werden. Nicht alle Strahlenquellen sind einer Kontrolle durch Maßnahmen an der Quelle zugänglich, so daß es erforderlich ist, die als relevant einzubeziehenden Strahlenquellen festzulegen, bevor ein Dosisgrenzwert gewählt wird (individuelle Dosis- und Gefahrengrenzen)."

In der Veröffentlichung Nr. 60 heißt es weiter: „Wenn die Verfahren zur Rechtfertigung von Praxen und zur Optimierung des Schutzes erfolgreich durchgeführt wurden, wird es wenige Fälle geben, in denen individuelle Dosisgrenzwerte angewandt werden müssen. Solche Grenzwerte bilden jedoch eine eindeutig festgelegte Schranke für diese eher subjektiven Verfahren und verhindern eine übermäßige individuelle Belastung ..." (Abschnitt 122).

22. In der Veröffentlichung Nr. 60 wird eingehend dargelegt, in welcher Weise die ICRP bei der Festlegung von Dosisgrenzwerten vorgeht. In Abschnitt 150 heißt es dazu:

„Es hat sich für die [ICRP] als zweckmäßig erwiesen, drei Begriffe zu verwenden, um das Maß der Hinnehmbarkeit einer Strahlenexposition (oder eines Risikos) anzugeben. Sie sind notwendigerweise subjektiver Art und müssen unter Berücksichtigung der Form und Quelle der behandelten Strahlenexposition ausgelegt werden. Der erste Begriff lautet ‚inakzeptabel', womit angegeben wird, daß die Strahlenexposition nach Ansicht der [ICRP] auf keiner vernünftigen Grundlage bei der normalen Vornahme einer Praxis, von der freiwillig Gebrauch gemacht wird, akzeptabel wäre. Solche Strahlenexpositionen müssen unter Umständen in außergewöhnlichen Situationen wie z. B. bei Unfällen akzeptiert werden. Strahlenexpositionen, die nicht inakzeptabel sind, werden dann unterteilt in solche, die ‚hinnehmbar' sind, d. h., daß sie nicht begrüßt werden, aber vernünftigerweise hingenommen werden können, und solche, die ‚akzeptabel' sind, d. h. daß sie ohne weitere Verbesserung akzeptiert werden können oder, mit anderen Worten, daß der Schutz optimiert wurde. In diesem Rahmen bildet ein Dosisgrenzwert eine ausgewählte Schranke in dem Bereich zwischen ‚inakzeptabel' und ‚hinnehmbar' für den Fall, für den der Dosisgrenzwert gelten soll ..."

Die von der ICRP ausgewählten Dosisgrenzwerte stellen die Dosis dar, die „alles in allem

zu Auswirkungen führt, die als gerade noch nicht inakzeptabel und damit als gerade noch hinnehmbar angesehen werden" (a. a. O., Abschnitt 153).

23. Die ICRP hebt jedoch folgendes hervor:

„Der Dosisgrenzwert bildet nur einen Teil des Schutzsystems, mit dem Dosen erreicht werden sollen, die so niedrig sind, wie dies unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten vernünftigerweise erreichbar ist. Er ist nicht als Ziel anzusehen. Er bildet nach Ansicht der [ICRP] den Punkt, an dem eine regelmäßige, ausgedehnte, bewußte und beruflich bedingte Strahlenexposition vernünftigerweise als gerade noch hinnehmbar angesehen werden kann.

Die in der Berücksichtigung vielfältiger Merkmale bestehende Vorgehensweise der [ICRP] bei der Wahl von Dosisgrenzwerten umfaßt notwendigerweise die Anwendung sozialer Beurteilungen auf die vielen Risikomerkmale. Diese Beurteilungen werden nicht unbedingt in allen Zusammenhängen dieselben sein und können sich insbesondere in verschiedenen Gesellschaften unterscheiden. Aus diesem Grund will die [ICRP] ihre Leitlinien hinreichend flexibel gestalten, um Raum für nationale oder regionale Abweichungen zu lassen. Nach Ansicht der [ICRP] werden solche Abweichungen beim Schutz der am stärksten strahlenexponierten Personen jedoch am besten unter Heranziehung quellenbezogener Dosisbegrenzungen vorgenommen, die von den Aufsichtsbehörden ausgewählt und im Verlauf der Optimierung des Schutzes angewandt wurden, und nicht unter Heranziehung verschiedener Dosisgrenzwerte" (a. a. O., Abschnitte 169 und 170).

24. Ich habe die Veröffentlichung Nr. 60 ausführlich zitiert, da die genannten Passagen von beträchtlichem Einfluß auf die Auslegung der Richtlinie sind. Diese Veröffentlichung wurde zwar einige Jahre nach dem Erlaß der Richtlinie 80/836 verfaßt; die ICRP hat ihre Empfehlungen aber seit 1977, als sie die Veröffentlichung Nr. 26 herausgab, regelmäßig überprüft. Obwohl die in der Veröffentlichung Nr. 60 enthaltenen Empfehlungen neu sind, wird daher im Vorwort zu dieser Veröffentlichung klargestellt, daß die ICRP versucht hat, darin soviel Beständigkeit zu wahren, wie mit neueren Entwicklungen vereinbar ist.

25. Meiner Ansicht nach sollte die Richtlinie so weit wie möglich in einer Weise ausgelegt werden, die mit den jüngsten Empfehlungen der ICRP in Einklang steht, denn es wäre nicht angebracht, sie nur anhand von Empfehlungen zu deuten, die mittlerweile von dem Organ, das sie abgegeben hat, als überholt angesehen werden. Sowohl die Kommission als auch die belgische Regierung haben daher auch versucht, sich zur Stützung ihrer jeweiligen Standpunkte auf die Veröffentlichung Nr. 60 zu berufen, erstere in ihrer Erwiderung und letztere in der mündlichen Verhandlung. Ich halte es deshalb für gerechtfertigt, auf diese Veröffentlichung als Leitschnur für die Auslegung der Richtlinie Bezug zu nehmen.

26. Der Veröffentlichung Nr. 60 ist zu entnehmen, daß Dosisgrenzwerte die letzte Bastion beim Schutz einzelner vor übermäßiger Strahlenexposition bilden. Sie sollen denjenigen Schutz bieten, für die die Grundsätze der Rechtfertigung und Optimierung möglicherweise nicht ausreichen. Die genaue Höhe der Dosisgrenzwerte ist jedoch im wesentli-

chen subjektiver Art und beruht nicht allein auf wissenschaftlichen Erwägungen. Die ICRP führt hierzu aus: „Der grundlegende Rahmen des Strahlenschutzes muß zwingend sowohl soziale als auch wissenschaftliche Beurteilungen umfassen, da das Hauptziel des Strahlenschutzes darin besteht, dem Menschen ein angemessenes Maß an Schutz zu bieten, ohne die nutzbringenden Praxen, die zur Strahlenexposition führen, übermäßig einzuschränken. Im übrigen ist davon auszugehen, daß selbst kleine Strahlendosen gewisse gesundheitsschädliche Wirkungen herbeiführen können" (Veröffentlichung Nr. 60, Abschnitt 100).

27. Die Kommission verweist in ihrer Erwiderung auf Abschnitt 124 der Veröffentlichung Nr. 60, der lautet:

„In der Praxis sind mehrere Mißverständnisse über die Definition und Aufgabe von Dosisgrenzwerten aufgetaucht. Erstens wird der Dosisgrenzwert weithin fälschlich als eine Grenze zwischen ‚sicher' und ‚gefährlich' angesehen. Zweitens wird er ebenso weithin und ebenso fälschlich als die einfachste und wirksamste Weise erachtet, Strahlenexpositionen niedrig zu halten und Verbesserungen zu erzwingen. Drittens wird er im allgemeinen als der einzige Maßstab für die Strenge eines Schutzsystems angesehen. Diese Mißverständnisse werden in gewissem Umfang durch die Einbeziehung von Dosisgrenzwerten in Rechtsvorschriften gestärkt. Die Herbeiführung der Überschreitung eines Dosisgrenzwerts wird dann zu einem Regelverstoß und gelegentlich zu einer strafbaren Handlung. Vor diesem Hintergrund ist es nicht überraschend, daß Verwaltungen, Aufsichtsbehörden und Regierungen alle in unzulässiger Weise bei jeder sich bietenden Gelegenheit Dosisgrenzwerte anwenden, selbst wenn sich die Strahlenquellen teilweise oder sogar vollständig außerhalb ihrer Kontrolle befinden und wenn die Optimierung des Schutzes die geeignetere Vorgehensweise wäre."

Dieser Abschnitt bedeutet nicht, daß die Anwendung von Dosisgrenzwerten niemals ein erfolgversprechender Weg zur Steigerung des Schutzes sein kann, sondern lediglich, daß der Rückgriff auf den Optimierungsgrundsatz (siehe oben, Nr. 21) bisweilen angemessener sein kann, was von der belgischen Regierung nicht bestritten wird. Durch die Nennung dieses Abschnitts scheint die Kommission anzudeuten, daß Belgien diesen Grundsatz außer acht gelassen oder falsch angewandt habe; meiner Meinung nach ist ihr jedoch nicht der Nachweis gelungen, daß die in Belgien erfolgte Festlegung strengerer als der in Artikel 10 Absatz 2 der Richtlinie vorgesehenen Dosisgrenzwerte für Lehrlinge und Studierende aus Gründen des Strahlenschutzes unangebracht ist.

28. Aus der Veröffentlichung Nr. 60 ergibt sich somit, daß die von der ICRP festgelegten Dosisgrenzwerte nicht als absolute Normen gedacht sind, sondern nur als Leitlinien dienen sollen. Die ICRP erkennt eindeutig an, daß es unter gewissen Umständen vernünftig sein kann, strengere als die von ihr empfohlenen Dosisgrenzwerte vorzuschreiben. Diese Veröffentlichung steht somit voll und ganz mit der Auffassung in Einklang, daß „Grundnormen" im Sinne von Artikel 30 EAG-Vertrag nur das Mindestniveau des Schutzes darstellen, den die Mitgliedstaaten verstärken können, wenn sie dies für zweckmäßig halten.

29. Daher stellt sich die Frage, ob es in der Gemeinschaft besondere Gründe gibt, die es wünschenswert erscheinen lassen, daß Dosisgrenzwerte in allen Mitgliedstaaten in gleicher Höhe festgelegt werden. In diesem Zusammenhang hebt die Kommission die Bezugnahme auf „einheitliche Sicherheitsnormen" in Artikel 2 Buchstabe b EAG-Vertrag hervor und macht geltend, das Wort „einheitlich" umfasse mehr als bloße Harmonisierung und erfordere Normen, die genau übereinstimmten. Die Begründungserwägungen der Richtlinie enthalten jedoch keinen Anhaltspunkt dafür, daß der Rat einheitliche Normen in diesem Sinne festlegen wollte. Sie enthalten eine Reihe von Hinweisen auf die in Artikel 30 EAG-Vertrag behandelten Grundnormen, bei denen es sich aber, wie ich erläutert habe, nur um höchstzulässige Dosen handelt. Außerdem heißt es in der vorletzten Begründungserwägung der Richtlinie: „Der Harmonisierung der Grundnormen auf Gemeinschaftsebene kommt daher besondere Bedeutung zu." Dies deutet darauf hin, daß der Rat, selbst wenn es zutrifft, daß die Einheitlichkeit, von der in Artikel 2 Buchstabe b EAG-Vertrag die Rede ist, eine vollständige Standardisierung erfordert, nur ein in allen Mitgliedstaaten zu gewährleistendes Mindestniveau des Schutzes festlegen und einzelne Mitgliedstaaten nicht daran hindern wollte, strengere Normen anzuwenden.

30. Mangels eines eindeutigen Anhaltspunkts in der Richtlinie, daß die dort festgelegten Dosisgrenzwerte absolute Normen darstellen sollten, die alle Mitgliedstaaten zu beachten haben, ist Artikel 10 Absatz 2 meiner Ansicht nach lediglich dahin auszulegen, daß er den Mitgliedstaaten einen Spielraum verschafft, dessen Ausnutzung ihnen freisteht. Die belgische Regierung macht geltend, es sei möglich, Lehrlinge und Studierende für einen mit einer Strahlenexposition verbundenen Beruf auszubilden, ohne sie höheren als den für Arbeitskräfte unter 18 Jahren zulässigen Dosen auszusetzen. Es ist der Kommission meiner Meinung nach nicht gelungen, dieses Vorbringen der Regierung zu widerlegen.

31. In der mündlichen Verhandlung hat die Kommission vorgetragen, wenn man der von der belgischen Regierung vertretenen Ansicht folge, könnte ein Lehrling oder Studierender, der in einem anderen Mitgliedstaat bereits 1/10 des Dosisgrenzwerts für strahlenexponierte Arbeitskräfte erhalten habe, seine Ausbildung in Belgien nicht beenden. Die belgische Regierung hat auf diesen Einwand geantwortet, daß es ohne weiteres möglich sei, einer solchen Person die Beendigung ihrer Ausbildung zu gestatten, ohne sie irgendeiner zusätzlichen Strahlung auszusetzen. Sie habe ja gerade deshalb, weil sie es nicht für erforderlich halte, Lehrlinge und Studierende im Sinne von Artikel 10 Absatz 2 höheren Strahlendosen auszusetzen als gleichaltrige Arbeitskräfte, gleiche Dosisgrenzwerte für beide Gruppen festgelegt. Der Kommission ist es wiederum nicht gelungen, das Vorbringen der Regierung zu widerlegen. Unter diesen Umständen sehe ich keinen Grund, Belgien zu verpflichten, die Strahlenexposition von Lehrlingen und Studierenden bis zu dem nach Artikel 10 Absatz 2 zulässigen Höchstmaß zu erlauben.

32. Im Ergebnis gehe ich davon aus, daß Artikel 10 Absatz 2 der Richtlinie die Mitgliedstaaten nicht daran hindert, strengere Dosisgrenzwerte vorzuschreiben, wenn sie dies für zweckmäßig halten. Bevor sie sich zu diesem Schritt entschließen, sollten die Mitgliedstaaten prüfen, ob die von ihnen angestrebten Ziele nicht besser durch eine

striktere Anwendung der Grundsätze der Rechtfertigung und Optimierung erreicht werden könnten. Es steht den Mitgliedstaaten jedoch meiner Meinung nach frei, davon auszugehen, daß der Schutz von Lehrlingen und Studierenden zwischen 16 und 18 Jahren, die einen mit einer Strahlenexposition verbundenen Beruf anstreben oder aufgrund ihres Studiums gezwungen sind, Strahlenquellen zu verwenden, nur durch die Anwendung strengerer Dosisgrenzwerte gewährleistet werden kann.

33. Die Kommission kann daher nur wegen des oben unter Nr. 2 festgestellten Verstoßes gegen Artikel 44 der Richtlinie Erfolg haben.

34. Ich bin daher der Auffassung, der Gerichtshof sollte

1) feststellen, daß Belgien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus dem EAG-Vertrag verstoßen hat, daß es nicht die erforderlichen Schritte zur Durchführung von Artikel 44 der Richtlinie 80/836/Euratom des Rates unternommen hat;

2) die Klage im übrigen abweisen;

3) jede Partei zur Tragung ihrer eigenen Kosten verurteilen.