FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. G. JACOBS

fremsat den 30. juni 1992 *

Hr. præsident,
De herrer dommere,

1. I denne sag har Kommissionen i medfør af artikel 141 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab (herefter benævnt »traktaten«) påstået dom for, at Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til denne traktat, idet der ikke i Belgien er blevet udstedt de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, der er nødvendige for at gennemføre artikel 10, stk. 2, og artikel 44 i Rådets direktiv 80/836/Euratom af 15. juli 1980 om ændring af direktiverne om fastsættelse af de grundlæggende normer for beskyttelse af befolkningens og arbejdstagernes sundhed mod de farer, der er forbundet med ioniserende stråling (EFT L 246, s. 1). Det skal bemærkes, at der i såvel Kommissionens begrundede udtalelse som den belgiske regerings svar henvises til EØF-traktatens artikel 169, men der er klart tale om en uvæsentlig fejl, som efter min opfattelse ikke påvirker spørgsmålet om sagens antagelse til påkendelse.

2. Oprindelig vedrørte Kommissionens sag ligeledes direktivets artikel 45. Den belgiske regering havde endog i sit svarskrift erkendt, at den ikke behørigt havde gennemført hverken artikel 45 eller artikel 44. Men Kommissionen udtalte under retsmødet, at der for nylig var truffet foranstaltninger til at gennemføre artikel 45 i Belgien, og at den havde fundet disse foranstaltninger tilfredsstillende. Kommissionen har således frafaldet sin påstand på grundlag af artikel 45. Den belgiske regering har på sin side erklæret, at der snart vil blive truffet foranstaltninger til at gennemføre artikel 44. Følgelig skal Domstolen behandle denne del af Kommissionens påstande, da Belgien ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger for at sikre overvågningen af befolkningens helbred såvel under normale omstændigheder som i tilfælde af uheld. Således er det eneste udestående spørgsmål nu, om Belgien har gennemført direktivets artikel 10, stk. 2, korrekt.

Direktiv 80/836

3. Direktiv 80/836 har til formål at beskytte den menneskelige sundhed ved at foregribe og måle bestrålingen og sørge for lægelig overvågning af de udsatte personer. I medfør af artikel 2 gælder direktivet for »fremstilling, bearbejdning, håndtering, anvendelse, besiddelse, opbevaring, transport og bortskaffelse af naturlige og kunstigt fremstillede radioaktive stoffer, samt for enhver anden operation, der indebærer en fare på grund af ioniserende stråling«.

4. Direktivets afsnit III, som består af artikel 6-13, har overskriften »Dosisbegrænsning ved kontrollerbar bestråling«. I direktivets

* Originalsprog: engelsk.

artikel 6, som ændret ved Rådets direktiv 84/467/Euratom (EFT L 265, s. 4), hedder det:

»Begrænsningen af individuelle og kollektive doser som følge af kontrollerbar bestråling bør baseres på følgende hovedprincipper:

a) Det skal på forhånd være fastslået, at de enkelte former for virksomhed, der medfører bestråling, er berettiget ved de fordele, de medfører [1].

b) Enhver bestråling skal holdes på så lavt et niveau, som det med rimelighed er muligt.

c) Med forbehold af artikel 11 bør summen af modtagne doser og 50-års-doser ikke overstige de i dette afsnit fastsatte dosisgrænser for stråleudsatte arbejdstagere, lærlinge og studerende samt for enkeltpersoner i befolkningen.

De i litra a) og b) fastlagte principper gælder enhver bestråling, herunder også medicinsk bestråling. Det i litra c) fastlagte princip gælder ikke den stråling, som enkeltpersoner udsættes for som følge af medicinske undersøgelser eller behandlinger.«

1 — Direktivets artikel 6, litra a), er forsynet med en fodnote med følgende ordlyd: »For så vidt angår medicinsk virksomhed under hensyn til Rådets direktiv 84/466/Euratom af 3.9.1984 om fastsættelse af grundlæggende foranstaltninger til strålebeskyttelse af personer, der underkastes medicinske undersøgelser og behandlinger (EFT L 265, s. 1)«.

5. De øvrige bestemmelser i afsnit III er opdelt i fire kapitler. Det første kapitel (artikel 7, 8 og 9) har overskriften »Dosisbegrænsning for stråleudsatte arbejdstagere«. I henhold til artikel 7, stk. 1, »må ingen arbejdstager under 18 år beskæftiges med et arbejde, hvorefter vedkommende kan betegnes som stråleudsat arbejdstager«. Ifølge artikel 8, stk. 1, er »dosisgrænsen for helkropsbestråling fastsat for stråleudsatte arbejdstagere til 50 mSv (5 rem) pr. år«. Artikel 9 vedrører »delkropsbestråling«, dvs. bestråling af dele af kroppen eller et eller flere organer eller væv samt bestråling, der ikke anses for homogen for hele kroppen. Jeg henviser til artikel 1, hvori nogle af de i direktivet anvendte udtryk er defineret.

6. Kapitel II, som udelukkende består af artikel 10, har overskriften: »Dosisbegrænsning for lærlinge og studerende«. I artikel 10, stk. 2, hedder det:

»Dosisgrænserne for lærlinge og studerende mellem 16 og 18 år, som er under uddannelse til et erhverv, der vil medføre udsættelse for ioniserende stråling, eller som i løbet af deres studier er nødsaget til at anvende strålekilder, udgør 3/10 af de årlige dosisgrænser, der er fastsat i artikel 8 og 9 for stråleudsatte arbejdstagere.«

7. Blandt de udtryk, der defineres i direktivets artikel 1, skal nævnes følgende:

— Udtrykket »dosisgrænse« betyder »den grænse, der er fastsat heri for de doser,

som stråleudsatte arbejdstagere, lærlinge og studerende samt enkeltpersoner i befolkningen må udsættes for, bortset fra doser, der hidrører fra den naturlige baggrundsstråling og fra bestråling af enkeltpersoner i forbindelse med medicinske undersøgelser og behandlinger. Dosisgrænserne gælder for den samlede dosis, der modtages som følge af ekstern bestråling i den pågældende periode, og den samlede 50-års-dosis som følge af indtag af radionuklider i samme periode.«

— »Bestråling« betyder »enhver udsættelse for ioniserende stråling«, dvs. »stråling bestående af fotoner eller partikler, der er i stand til at danne ioner direkte eller indirekte«.

— En »strålekilde« defineres som et »apparat eller stof, der kan udsende ioniserende stråling«.

— »50-års-dosis« er »den dosis, som et organ eller et væv modtager over en 50-årig periode som følge af indtag af et eller flere radionuklider«.

— »Stråleudsatte arbejdstagere« er »personer, der som følge af deres arbejde udsættes for stråling, der vil kunne medføre årlige doser, der overstiger 1/10 af de for arbejdstagerne fastsatte årsdosisgrænser«.

8. I en meddelelse fra Kommissionen af 31. december 1985 (EFT C 347, s. 9) kommenteres visse af direktivbestemmelserne, som ændret ved direktiv 84/467. I meddelelsen hedder det, at i artikel 8 »fastsættes grænserne for helkropsbestråling af arbejdstagere ... I forbindelse med en mindre ensartet bestråling af kroppen eller i forbindelse med stråler med lav gennemtrængeevne er artikel 9 relevant«. Således synes de dosisgrænser, der er fastsat i artikel 8 og 9, at være de »for arbejdstagere fastsatte årsdosisgrænser«, der er nævnt i definitionen af »stråleudsatte arbejdstagere« i artikel 1, selv om udtrykket »arbejdstagere« ikke anvendes alene i hverken artikel 8 eller artikel 9. Parterne må antages at forstå direktivet på denne måde.

Tvisten mellem parterne

9. I medfør af artikel 20.6.2. i en belgisk kongelig anordning af 28. februar 1963, som ændret ved artikel 9 i en kongelig anordning af 16. januar 1987, udgør den i Belgien fastsatte dosisgrænse for lærlinge og studerende mellem 16 og 18 år, som er under uddannelse til et erhverv, der vil medføre udsættelse for ioniserende stråling, eller som i løbet af deres studier er nødsaget til at anvende strålekilder, 1/10 og ikke 3/10 af dosisgrænserne for stråleudsatte arbejdstagere. Kommissionen er af den opfattelse, at fastsættelsen af strengere dosisgrænser end dem, der er fastsat i direktivets artikel 10, stk. 2, er ulovlig.

10. Den belgiske regering hævder, at de i direktivet fastsatte strålegrænser udgør den mindstebeskyttelse, medlemsstaterne skal sørge for, og at de frit kan opstille strengere standarder, såfremt de finder det ønskeligt. Endvidere gør regeringen gældende, at dosisgrænserne for lærlinge og studerende mellem

16 og 18 år bør fastsættes på samme niveau som dosisgrænsen for arbejdstagere under 18 år. Der erindres om, at arbejdstagere i denne kategori ifølge artikel 7, stk. 1, ikke må beskæftiges med arbejde, hvorefter vedkommende kan betegnes som stråleudsatte arbejdstagere. Virkningen af denne bestemmelse, sammenholdt med definitionen af stråleudsatte arbejdstagere i direktivets artikel 1, som fortolket ovenfor, er, at for at give lærlinge og studerende mellem 16 og 18 år samme beskyttelse som arbejdstagere under 18 år skal dosisgrænsen for den førstnævnte gruppe fastsættes til 1/10 af de årlige dosisgrænser for stråleudsatte arbejdstagere.

11. Kommissionen har benægtet, at der nødvendigvis er nogen forbindelse mellem de dosisgrænser, der gælder for lærlinge og studerende mellem 16 og 18 år, og dem, der gælder for arbejdstagere under 18 år. Kommissionen finder, at for at sikre, at uddannelsen af de lærlinge og studerende, der er omfattet af artikel 10, stk. 2, bliver nyttig og effektiv, er det nødvendigt at tillade, at de udsættes for højeres stråledoser. Artikel 10, stk. 2, må derfor betragtes som en undtagelse fra eller en lex specialis i forhold til den almindelige regel, der er fastsat i artikel 7, stk. 1, for arbejdstagere under 18 år.

Medlemsstaternes forpligtelser i medfør af direktiv 80/836

12. For at fastslå omfanget af de forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne i medfør af direktivets artikel 10, stk. 2, vil jeg begynde med at se på de relevante traktatbestemmelser. Ifølge artikel 1, stk. 2, er Det Europæiske Atomenergifællesskabs eller Euratoms opgave »gennem skabelsen af de nødvendige betingelser for den hurtige dannelse og udvikling af en kerneenergiindustri at bidrage til højnelse af levestandarden i medlemsstaterne og til udvikling af forbindelserne med andre lande«. For at udføre denne opgave, som beskrives i noget forældede vendinger, pålægges Fællesskabet i traktatens artikel 2 en række mere specifikke opgaver. Navnlig hedder det i artikel 2, litra b), at Fællesskabet skal »indføre ensartede sikkerhedsnormer til beskyttelse af befolkningens og arbejdstagernes sundhed og overvåge deres anvendelse«.

13. Med henblik på den generelle opgave, der er fastsat i artikel 2, litra b), indeholder traktatens andet afsnit, kapitel III, som omfatter artikel 30-39, mere detaljerede bestemmelser om sikkerhed og sundhed. I artikel 30 hedder det:

»I Fællesskabet indføres grundlæggende normer til beskyttelse af befolkningens og arbejdstagernes sundhed mod de farer, som er forbundet med ioniserende stråling.

Ved grundlæggende normer forstås:

a) de maksimale doser, der kan tillades med fornøden sikkerhed

b) den maksimalt tilladelige bestråling og kontaminering

c) de fundamentale principper for lægekontrol med arbejdstagerne.«

14. Ifølge artikel 31 skal de grundlæggende normer udarbejdes af Kommissionen og vedtages af Rådet med kvalificeret flertal. Ifølge artikel 32 kan de grundlæggende normer revideres eller kompletteres. Direktiv 80/836 blev vedtaget med hjemmel i artikel 31 og 32. Det må bemærkes, at ingen af disse artikler påbyder Rådet at benytte en bestemt type retsakt. Således kunne direktiv 80/836 have haft form af en forordning. Jeg mener dog ikke, at det har nogen indflydelse på indholdet af de materielle forpligtelser for medlemsstaterne, at man har anvendt et direktiv i stedet for en forordning, for det står klart, at forpligtelser i henhold til et direktiv kan være lige så strenge eller fleksible som forpligtelser i henhold til en forordning.

15. Kommissionen har i retsmødet erkendt, at det forekommer paradoksalt at hævde, at en medlemsstat kan tilsidesætte sine forpligtelser i henhold til traktaten ved at vedtage foranstaltninger, der yder større beskyttelse end de foranstaltninger, som er fastsat i et direktiv vedrørende sikkerhed og sundhed. Ved første øjekast kan udtrykket »grundlæggende normer« i traktatens artikel 30 og den deri indeholdte definition af udtrykket da også tyde på, at dosisgrænserne i direktivet blot er den maksimale tilladelige bestråling og ikke absolutte standarder, der skal overholdes af alle medlemsstater. Denne fortolkning synes at have støtte i direktivets artikel 6, litra c), hvori det hedder: »... bør summen af modtagne doser og 50-års-doser *ikke overstige* de i dette afsnit fastsatte dosisgrænser ...« (min fremhævelse). Men for at fastslå, om man kan stole på det indtryk, disse bestemmelser giver, bør direktivets formål undersøges.

16. Kommissionens ovennævnte meddelelse af 1985 indeholder en orientering om den politik, der ligger til grund for direktivet. I meddelelsen hedder det, at de to direktiver 80/836 og 84/467 bygger på publikation nr. 9 og nr. 26 fra Den Internationale Kommission for Strålebeskyttelse (herefter benævnt »ICRP«). Disse publikationer er nu erstattet af publikation nr. 60, der har titlen »1990 Recommendations of the International Commission on Radiological Protection«, som blev offentliggjort i 1991. Kommissionen har på Domstolens anmodning fremlagt kopier af alle tre publikationer.

17. Oplysninger om ICRP's arbejde og organisation findes på s. 21-25 i publikation nr. 9, s. 1 og 2 samt s. 45, 46 og 47 i publikation nr. 26 samt s. 1 og 2 i publikation nr. 60. ICRP er et internationalt organ, der blev oprettet i 1928 på Den Anden Internationale Radiologikongres. Det vejleder generelt om brugen af strålekilder, som er en følge af den hurtige udvikling på kerneenergiområdet. ICRP arbejder nært sammen med »International Commission on Radiation Units and Measurements« og har officielle forbindelser med WHO samt Det Internationale Atomenergiagentur. Det har ligeledes nær forbindelse med ILO og andre FN-organer, med

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber og med OECD's Kerneenergiagentur. Nogle af disse organer støtter ICRP's arbejde økonomisk. Hertil kommer, at ICRP tager hensyn til de fremskridt, som større nationale organisationer indberetter.

18. ICRP's medlemmer vælges af ICRP blandt personer, som de nationale delegationer til Den Internationale Radiologikongres og ICRP selv har udpeget. Medlemmerne vælges på grundlag af deres anerkendte virksomhed på bestemte områder og under hensyntagen til kvalifikationer i højere grad end nationalitet. ICRP kan nedsætte sådanne udvalg, som det finder påkrævet for at kunne fungere, men meget af arbejdet udføres af ad hoc-arbejdsgrupper, som gør det muligt for ICRP at få hjælp fra personer, der ikke er medlemmer af et udvalg.

19. ICRP har offentliggjort en række rapporter og henstillinger om strålebeskyttelse. Dets henstillinger er blevet benyttet af mange regeludstedende myndigheder og ledelsesorganer og har dannet grundlag for fastsættelsen af nationale og regionale normer for regeludstedelse. Formålet med dets rapporter er at fastsætte de grundlæggende principper for en passende strålebeskyttelse. Men på grund af de forskellige forhold i de forskellige lande er det hensigten, at myndighederne skal udvikle deres egen lovgivning og adfærdskodekser, som er tilpasset deres forhold.

20. Som det hedder i ICRP-publikation nr. 60 (se punkt 99) »udsættes alle mennesker i hele verden for stråling fra naturlige og kunstige kilder. Derfor må et realistisk strålebeskyttelsessystem have en nøje afgrænset rækkevidde, hvis man ikke ønsker, at det skal gælde for alle former for menneskelig virksomhed. Det skal ligeledes konsekvent dække en lang række omstændigheder« [2]. ICRP anvender det engelske udtryk »practices« i beskrivelsen af de former for menneskelig virksomhed, som forøger den samlede bestrålingsrisiko: jf. punkt 106 i publikation nr. 60.

21. De almindelige principper for det af ICRP anbefalede strålebeskyttelsessystem er fastsat i publikation nr. 60, punkt 112. Disse principper afspejles i direktivets artikel 6, således som det fremgår af Kommissionens meddelelse. I punkt 112 i publikation nr. 60 hedder det:

»a) Ingen adfærd, som indebærer udsættelse for bestråling, må finde sted, medmindre den udgør en så stor fordel for de stråleudsatte enkeltpersoner eller samfundet, at det opvejer den bestrålingsulempe, den medfører (berettigelsen af en adfærd).

2 — Den danske oversættelse af uddragene fra ICRP-publikationer er ikke en officiel oversættelse.

b) For hver strålekilde inden for rammerne af en adfærd skal omfanget af individuelle doser, antallet af stråleudsatte personer og sandsynligheden for, at der indtræder bestråling i situationer, hvor dette ikke er givet, holdes på så lavt et niveau, som det med rimelighed er muligt under hensyntagen til økonomiske og sociale faktorer. Denne procedure bør ledsages af begrænsninger af de doser, enkeltpersoner modtager (dosisbegrænsninger), eller af den risiko, de løber i tilfælde af potentiel bestråling (risikobegrænsninger), således at den ulighed, der er en sandsynlig følge af de med praksis forbundne økonomiske og sociale valg, begrænses (optimering af beskyttelsen).

c) Enkeltpersoners udsættelse for bestråling som følge af kombinationen af alle relevante former for adfærd bør underkastes dosisgrænser eller risikokontrol i tilfælde af potentiel udsættelse. Dette har til formål at sikre, at ingen enkeltperson udsættes for bestrålingsfarer, der under normale omstændigheder vurderes som uacceptable følger af disse former for adfærd. Ikke alle strålekilder kan kontrolleres ved foranstaltninger ved kilden, og det må fastslås, hvilke kilder der skal betragtes som relevante, førend der vælges en dosisgrænse (individuel dosis- og risikobegrænsning).«

I publikation nr. 60 hedder det videre, at »såfremt berettigelses- og optimeringsprocedurerne har været effektive, vil der kun være få tilfælde, hvor der skal foretages begrænsninger af individuelle doser. Men sådanne begrænsninger sætter en klar grænse for disse mere subjektive procedurer og forhindrer, at enkeltpersoner lider for stor skade ...« (punkt 122).

22. Publikation nr. 60 gør i detaljer rede for, hvorledes ICRP fastsætter dosisgrænser. I punkt 150 hedder det således:

»[ICRP] har fundet det hensigtsmæssigt at anvende tre ord til at angive tolerancegrænsen i forbindelse med en bestråling (eller risiko). Ordene er nødvendigvis subjektive og må fortolkes i forhold til den type bestråling og strålekilde, der er tale om. Det første ord er 'uacceptabel', som angiver, at bestrålingen efter [ICRP's] opfattelse ikke med føje kan accepteres i forbindelse med en adfærd, hvis anvendelse beror på et valg. Det kan være nødvendigt at acceptere en sådan bestråling i unormale situationer, som f.eks. i tilfælde af ulykker. Bestråling, der ikke er uacceptabel, underinddeles derefter i 'tålelig', dvs. at den ikke er velset, men med rimelighed kan tolereres, og 'acceptabel', hvilket betyder, at den kan accepteres uden videre forbedringer, dvs. når beskyttelsen er optimeret. Inden for disse rammer udgør en dosisgrænse en valgt grænse i området mellem det, der er 'uacceptabelt', og det, der er 'tåleligt' for den situation, som dosisgrænsen skal gælde for ...«

De af ICRP valgte dosisgrænser repræsenterer den dosisværdi, som »medfører en

kombination af konsekvenser, der skønnes at være på grænsen til det uacceptable, dvs. det tålelige« (ibidem, punkt 153).

23. ICRP fremhæver imidlertid følgende:

»Dosisgrænsen udgør kun en del af beskyttelsessystemet, som tager sigte på at opnå dosisniveauer, der er så lave, som det med rimelighed er muligt at gøre dem under hensyntagen til økonomiske og sociale faktorer. Den skal ikke ses som et mål. Efter [ICRP's] opfattelse udgør den det punkt, hvor regelmæssig, omfattende og bevidst erhvervsmæssig bestråling med rimelighed kan betragtes som noget, der kun netop kan tåles.

[ICRP's] nuancerede holdning til valget af dosisgrænser må nødvendigvis indebære en samfundsmæssig vurdering af de mange risikoelementer. Denne vurdering er ikke nødvendigvis den samme i alle sammenhænge og kan navnlig tænkes at være forskellig i de forskellige samfund. Derfor har [ICRP] til hensigt at gøre sin vejledning tilstrækkelig fleksibel til at tage højde for nationale eller regionale forskelle. Efter [ICRP's] opfattelse er det bedre at indføre sådanne forskelle i beskyttelsen af de mest stråleudsatte enkeltpersoner ved at lade de regeludstedende organer vælge kilderelaterede dosisbegrænsninger og anvende dem som led i optimeringsprocessen end ved at fastsætte forskellige dosisgrænser« (ibidem, punkt 169 og 170).

24. Jeg har citeret en del fra publikation nr. 60, fordi de citerede uddrag har væsentlig betydning for fortolkningen af direktivet. Selv om publikationen blev udarbejdet nogle år efter vedtagelsen af direktiv 80/836, har ICRP siden 1977, hvor publikation nr. 26 udkom, regelmæssigt taget sine henstillinger op til fornyet overvejelse. Selv om henstillingerne i publikation nr. 60 er nye, fremgår det klart af forordet til publikationen, at ICRP har forsøgt at ændre så lidt i dem, som det i betragtning af den seneste udvikling har været muligt.

25. Efter min opfattelse bør direktivet, hvor det er muligt, fortolkes på en måde, der er i overensstemmelse med ICRP's seneste henstillinger, da det ikke ville være hensigtsmæssigt alene at fortolke det i lyset af henstillinger, som skønnes at være utidssvarende af den organisation, der har fremsat dem. Såvel Kommissionen som den belgiske regering har da også henvist til publikation nr. 60 til støtte for deres respektive holdninger, Kommissionen i replikken, den belgiske regering i retsmødet. Derfor finder jeg det berettiget at henvise til nævnte publikation som rettesnor for fortolkningen af direktivet.

26. Det fremgår af publikation nr. 60, at dosisgrænser er den sidste mulighed for at beskytte enkeltpersoner mod for stærk bestråling. Dosisgrænserne skal beskytte dem, for hvem berettigelses- og optimeringsprincipperne måske ikke er tilstrækkelige. Men det nøjagtige niveau for dosisgrænserne fastsættes ud fra et subjektivt skøn og er ikke

alene baseret på videnskabelige betragtninger. Som ICRP forklarer det: »Den grundlæggende ramme for strålebeskyttelse må nødvendigvis omfatte såvel sociale som videnskabelige vurderinger, da hovedformålet med strålebeskyttelse er at give mennesket en passende beskyttelse uden at sætte urimelige grænser for de gavnlige former for praksis, der forårsager bestråling. Endvidere må det formodes, at selv små stråledoser kan have visse sundhedsskadelige virkninger« (publikation nr. 60, punkt 100).

27. Kommissionen har i replikken henvist til punkt 124 i publikation nr. 60, som lyder:

»I praksis er der opstået flere misforståelser angående fastlæggelsen og anvendelsen af dosisgrænser. For det første betragtes dosisgrænsen af mange — med urette — som et skillepunkt mellem 'sikker' og 'farlig'. For det andet betragtes den ligegeledes af mange, og ligeledes med urette, som den enkleste og mest effektive måde til at holde bestrålingerne på et lavt niveau og fremtvinge forbedringer. For det tredje betragtes den sædvanligvis som det eneste mål for et beskyttelsessystems stringens. Disse misforståelser styrkes til en vis grad ved, at man har inkorporeret dosisgrænser i forskrifterne. At forårsage overskridelse af en dosisgrænse bliver da en overtrædelse af reglerne og undertiden en lovovertrædelse. I denne sammenhæng er det ikke overraskende, at ledere, regeludstedende myndigheder og regeringer alle med urette søger at indføre dosisgrænser, når som helst det er muligt, også selv om strålekilderne helt eller delvis unddrager sig deres kontrol, og optimeringen af beskyttelsen er den mest hensigtsmæssige vej at gå.«

Denne passage betyder ikke, at anvendelsen af dosisgrænser aldrig kan blive en effektiv metode til at øge beskyttelsen, men alene, at det undertiden kan være mere hensigtsmæssigt at anvende optimerinsprincippet (jf. punkt 21 ovenfor), hvilket ikke bestrides af den belgiske regering. Ved at citere denne passage vil Kommissionen åbenbart antyde, at Belgien har underkendt eller misbrugt princippet, men efter min opfattelse er det ikke lykkedes for Kommissionen at godtgøre, at Belgiens fastsættelse af strengere dosisgrænser for lærlinge og studerende end dem, der er fastsat i direktivets artikel 10, stk. 2, er uheldig fra et strålebeskyttelsessynspunkt.

28. Publikation nr. 60 gør det således klart, at de af ICRP fastsatte dosisgrænser ikke er tænkt som absolutte standarder, men blot er vejledende. ICRP accepterer tydeligvis, at det under visse omstændigheder kan være rimeligt at fastsætte strengere dosisgrænser end dem, der anbefales af organisationen. ICRP's publikation er derfor fuldt ud i overensstemmelse med det synspunkt, at »grundlæggende normer« i den i traktatens artikel 30 anvendte betydning alene repræsenterer et minimum af beskyttelse, som medlemsstaterne kan forøge, hvis de finder det hensigtsmæssigt.

29. Derfor opstår spørgsmålet, om der er noget særligt fællesskabshensyn, der gør det ønskeligt at fastsætte dosisgrænserne på samme niveau i samtlige medlemsstater. I denne forbindelse har Kommissionen fremhævet henvisningen til »ensartede sikkerhedsnormer« i traktatens artikel 2, litra b), og gjort gældende, at ordet »ensartede« indebærer mere end blot harmonisering, nemlig fastsættelse af nøjagtig de samme normer. Intet i direktivets præambel lader dog formode, at Rådet havde til hensigt at fastsætte ensartede normer i denne betydning. Præamblen indeholder en række henvisninger til de grundlæggende normer, der er fastsat i traktatens artikel 30, men, som jeg har forklaret, er disse normer blot de maksimale doser, der kan tillades. Endvidere hedder det i den næstsidste betragtning, at »Rådet er klar over, at en harmonisering af de grundlæggende normer på fællesskabsplan vil komme til at spille en vigtig rolle«. Denne viser, at selv om det er rigtigt, at den ensartethed, der henvises til i traktatens artikel 2, litra b), indebærer fuldstændig standardisering, havde Rådet alene til hensigt at fastsætte et minimumsniveau for beskyttelse, som skulle overholdes af samtlige medlemsstater, og ikke at forhindre individuelle medlemsstater i at fastsætte strengere normer.

30. Da direktivet mangler en klar tilkendegivelse af, at de deri fastsatte dosisgrænser skal betragtes som absolutte normer, som alle medlemsstater skal overholde, bør artikel 10, stk. 2, efter min mening fortolkes således, at det alene giver medlemsstaterne et råderum, de frit kan udnytte eller undlade at udnytte. Den belgiske regering gør gældende, at det er muligt at uddanne studerende og lærlinge til et erhverv, der vil medføre udsættelse for ioniserende stråling, uden at udsætte dem for større doser end dem, som er fastsat for arbejdstagere under 18 år. Jeg finder ikke, at det er lykkedes Kommissionen at tilbagevise regeringens argument.

31. I retsmødet gjorde Kommissionen gældende, at såfremt man accepterer den belgiske regerings synspunkt, vil en lærling eller studerende, som allerede har modtaget 1/10 af dosisgrænsen for stråleudsatte arbejdstagere i en anden medlemsstat, ikke kunne fuldføre sin uddannelse i Belgien. Den belgiske regering svarede, at en sådan person sagtens kan fuldføre sin uddannelse uden at blive udsat for nogen yderligere bestråling overhovedet. Netop fordi den belgiske regering ikke accepterer behovet for at udsætte lærlinge og studerende i henhold til artikel 10, stk. 2, for et højere stråleniveau end arbejdstagere på samme alder, har den fastsat samme dosisgrænser for begge kategorier. Ej heller på dette punkt er det lykkedes Kommissionen at tilbagevise regeringens påstand. Under disse omstændigheder kan jeg ikke se nogen grund til at kræve, at Belgien tillader udsættelse af lærlinge og studerende for den maksimale bestråling, der tillades i henhold til artikel 10, stk. 2.

32. Som følge heraf finder jeg ikke, at direktivets artikel 10, stk. 2, hindrer medlemsstaterne i at fastsætte strengere dosisgrænser, hvor de finder det hensigtsmæssigt. Med-

lemsstaterne bør, før de tager dette skridt, undersøge, om de fastsatte mål vil kunne opnås på mere hensigtsmæssig måde ved i højere grad at anvende berettigelses- og optimeringsprincipperne. Men efter min opfattelse kan medlemsstaterne frit konkludere, at beskyttelsen af lærlinge og studerende mellem 16 og 18 år, som er under uddannelse til et erhverv, der vil medføre udsættelse for ioniserende stråling, eller som i løbet af deres studier er nødsaget til at anvende strålekilder, kun kan sikres ved anvendelse af strengere dosisgrænser.

33. Derfor kan Kommissionens påstande kun tages til følge for så vidt angår tilsidesættelsen af direktivets artikel 44, som nævnt i punkt 2 ovenfor.

34. Under hensyn til det anførte skal jeg foreslå Domstolen at træffe følgende afgørelse:

1) Det fastslås, at Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Euratomtraktaten, idet der ikke i Belgien er truffet de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme artikel 44 i Rådets direktiv 80/836/Euratom.

2) Sagsøgte frifindes for så vidt angår de øvrige påstande.

3) Hver part bærer sine omkostninger.