CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL F. G. JACOBS van 30 juni 1992 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Met dit beroep beoogt de Commissie krachtens artikel 141 EGA-Verdrag (hierna: „Verdrag") te doen vaststellen, dat het Koninkrijk België, door niet de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen te nemen voor het volgen van de artikelen 10, lid 2, en 44 van richtlijn 80/836/Euratom van de Raad 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 1980, L 246, blz. 1), de krachtens deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen. Ik wijs erop, dat het met redenen omkleed advies van de Commissie en het antwoord van de Belgische regering beide naar artikel 169 EEG-Verdrag verwijzen, doch dit is kennelijk een vergissing die niet van belang lijkt voor de ontvankelijkheid van het beroep.

2. Aanvankelijk had het beroep van de Commissie ook betrekking op artikel 45 van de richtlijn en in haar verweerschrift gaf de Belgische regering toe, dat zij dat artikel evenmin als artikel 44 in nationaal recht had omgezet. Ter terechtzitting heeft de Commissie evenwel meegedeeld, dat België onlangs maatregelen ter uitvoering van artikel 45 had getroffen en dat zij daarmee tevreden was, en dat zij daarom haar beroep voor wat artikel 45 betreft, introk. De Belgische regering heeft van haar kant aangekondigd, dat spoedig de nodige maatregelen ter uitvoering van artikel 44 zullen worden genomen. In verband met dit onderdeel van de vordering van de Commissie moet het Hof België dus veroordelen, in zoverre het niet de nodige maatregelen heeft genomen ter verzekering van het toezicht op de gezondheid van de bevolking onder normale omstandigheden en bij ongevallen. Rest alleen de vraag, of België artikel 10, lid 2, van de richtlijn op de juiste wijze heeft omgezet.

Richtlijn 80/836

3. Richtlijn 80/836 beoogt door voorkoming en door meting van de blootstelling aan straling de menselijke gezondheid te beschermen en medisch toezicht op degenen die aan straling zijn blootgesteld, te verzekeren. Artikel 2 bepaalt, dat de richtlijn „van toepassing is op de produktie, de bewerking, de behandeling, het gebruik, het in bezit hebben, het opslaan, het vervoer en de verwijdering van natuurlijke en kunstmatige radioactieve stoffen, alsmede op iedere andere werkzaamheid die een aan ioniserende straling verbonden gevaar meebrengt".

4. Titel III van de richtlijn omvat de artikelen 6-13 en draagt het opschrift „Beperking van de doses in geval van controleerbare

* Oorspronkelijke taal: Engels.

blootstelling". Artikel 6 van de richtlijn, zoals gewijzigd bij richtlijn 84/467/Euratom van de Raad van 3 september 1984 (PB 1984, L 265, blz. 4), bepaalt:

„De beperking van individuele en collectieve doses die het gevolg zijn van controleerbare blootstelling dient te berusten op de volgende algemene beginselen:

a) de verschillende soorten activiteiten die blootstelling aan ioniserende straling meebrengen, moeten vooraf zijn gemotiveerd door het nut dat zij hebben [1];

b) elke blootstelling moet zo beperkt worden gehouden als redelijkerwijs mogelijk is;

c) onverminderd artikel 11 mag de som van de ontvangen en te verwachten doses de in deze titel vastgestelde limietdoses voor de aan straling blootgestelde werkers, de leerlingen en studerenden, alsmede de personen van het publiek, niet overschrijden.

De sub a) en b) vastgestelde beginselen zijn van toepassing op alle blootstellingen aan ioniserende straling, met inbegrip van blootstelling om medische redenen. Het sub c) vastgestelde beginsel is niet van toepassing op de blootstelling die personen bij medisch onderzoek en medische behandeling ondergaan."

1 — Bij artikel 6, sub a, hoort de volgende voetnoot:
„Wat de medische activiteiten betreft, rekening houdende met richtlijn 84/466/Euratom van de Raad van 3 september 1984 tot vaststelling van fundamentele maatregelen met betrekking tot de stralingsbescherming van personen die medisch worden onderzocht of behandeld (PB nr. L 265 van 5.10.1984, blz. 1)."

5. De overige bepalingen van titel III zijn verdeeld over vier hoofdstukken. Hoofdstuk I (artikelen 7-9) draagt de titel „Beperking van de doses voor de aan straling blootgestelde werkers". Volgens artikel 7, lid 1, mogen „werkers beneden de 18 jaar (...) niet worden tewerkgesteld op een plaats waardoor zij onder de categorie van aan straling blootgestelde werkers zouden komen te vallen". Ingevolge artikel 8, lid 1, is „de limietdosis voor de globale blootstelling van het organisme (...) voor de aan straling blootgestelde werkers bepaald op 50 mSv (5 rem) per jaar". Artikel 9 betreft de „gedeeltelijke blootstelling", dat wil zeggen de blootstelling van een deel van het organisme of van een of meer organen of weefsels, of de als niet homogeen beschouwde blootstelling van het gehele lichaam (zie artikel 1 waarin een aantal termen van de richtlijn worden omschreven).

6. Hoofdstuk II omvat alleen artikel 10 en draagt de titel „Beperking van de doses voor leerlingen en studerenden". Artikel 10, lid 2, bepaalt:

„De limietdoses voor leerlingen en studerenden tussen 16 en 18 jaar die zich voorbereiden op een beroep waarbij zij aan ioniserende straling worden blootgesteld, of die uit hoofde van hun studie gebruik moeten maken van bronnen, zijn gelijk aan 3/10 van de in de artikelen 8 en 9 bepaalde jaarlijkse limietdoses voor aan straling blootgestelde werkers."

7. Van de overige in artikel 1 van de richtlijn omschreven begrippen moeten de volgende worden genoemd:

— *Limietdoses* betekent: „in deze richtlijn vastgestelde limieten voor de doses ten

gevolge van de exposie van aan straling blootgestelde werkers, leerlingen en studerenden en personen van het publiek, waarbij geen rekening wordt gehouden met de doses ten gevolge van natuurlijke straling en blootstelling die zij bij medisch onderzoek en medische behandeling ondergaan. Onder limietdoses wordt verstaan de som van de doses die is ontvangen bij uitwendige blootstelling gedurende de desbetreffende periode en de te verwachten dosis ten gevolge van de opneming van radionucliden gedurende dezelfde periode".

— *Blootstelling* betekent: „elke blootstelling van personen aan ioniserende straling", dat wil zeggen „straling, samengesteld uit fotonen of deeltjes welke in staat zijn direct of indirect een ionenvorming te veroorzaken".

— *Bron* wordt omschreven als een „toestel of stof, welke ioniserende straling kan uitzenden".

— De *te verwachten dosis* is de „dosis die zal worden ontvangen in 50 jaar op het niveau van een orgaan of een weefsel ten gevolge van de opneming van een of meer radionucliden".

— *Aan straling blootgestelde werkers* zijn „personen die beroepshalve aan straling zijn blootgesteld, welke straling jaarlijkse doses tot gevolg kan hebben die hoger zijn dan 1/10 van de voor deze werkers vastgestelde jaarlijkse limietdoses".

8. In een op 31 december 1985 gepubliceerde mededeling (PB 1985, C 347, blz. 9) becommentarieert de Commissie een aantal artikelen van de richtlijn zoals gewijzigd bij richtlijn 84/467. Over artikel 8 kan men er lezen: „Dit artikel stelt de limieten vast voor de globale blootstelling van het lichaam bij werknemers (...). Bij minder uniforme blootstelling van het lichaam of bij minder penetrante straling is artikel 9 relevant." De in de artikelen 8 en 9 vastgestelde limietdoses lijken daarom de „voor deze werkers vastgestelde jaarlijkse limietdoses" te zijn, waarvan sprake in de definitie van „aan straling blootgestelde werkers" in artikel 1, hoewel artikel 8, noch artikel 9 de term „werkers" zonder meer gebruikt. Zo lijkt de richtlijn ook door partijen te worden begrepen.

Het geschil tussen partijen

9. Ingevolge artikel 20.6.2 van het Belgische koninklijk besluit van 28 februari 1963, zoals gewijzigd bij artikel 9 van het koninklijk besluit van 16 januari 1987, zijn de limietdoses voor leerlingen en studenten tussen 16 en 18 jaar, die zich voorbereiden op een beroep waarbij zij aan ioniserende straling zullen worden blootgesteld, of die uit hoofde van hun studie gebruik moeten maken van bronnen, gelijk aan 1/10, en niet aan 3/10 van de limietdoses voor blootgestelde werkers. De Commissie acht de vaststelling van strengere limietdoses dan die genoemd in artikel 10, lid 2, van de richtlijn ongeoorloofd.

10. De Belgische regering betoogt, dat de in de richtlijn vastgestelde limietdoses overeenkomen met het minimumbeschermingsniveau dat de Lid-Staten moeten garanderen en dat zij, indien zij dat gewenst achten, vrijelijk op een strenger niveau kunnen stellen.

Bovendien zouden de limietdoses voor leerlingen en studerenden tussen 16 en 18 jaar op hetzelfde niveau moeten worden vastgesteld als de limietdoses voor werkers beneden de 18 jaar. Ik herinner eraan, dat artikel 7, lid 1, verbiedt, werknemers van deze categorie te werk te stellen op een plaats waardoor zij onder de categorie van aan straling blootgestelde werkers zouden komen te vallen. Deze bepaling, gelezen in samenhang met de definitie van aan straling blootgestelde werkers in artikel 1, heeft volgens de hierboven weergegeven uitlegging van de richtlijn tot gevolg, dat de limietdoses voor leerlingen en studerenden tussen 16 en 18 jaar, wil men hun dezelfde bescherming geven als aan de werkers beneden de 18 jaar, moeten worden vastgesteld op 1/10 van de jaarlijkse limietdoses van de aan straling blootgestelde werkers.

11. De Commissie betwist, dat er een noodzakelijk verband bestaat tussen de limietdoses voor leerlingen en studerenden tussen 16 en 18 jaar en die voor werkers beneden de 18 jaar. Zij meent, dat het voor een nuttige en doeltreffende opleiding van de in artikel 10, lid 2, bedoelde leerlingen en studerenden noodzakelijk is, dat zij aan hogere stralingsdoses kunnen worden blootgesteld. Artikel 10, lid 2, zou dan ook te zijn beschouwen als een lex specialis of als een uitzondering op de in artikel 7, lid 1, vastgestelde algemene regel voor werknemers beneden de 18 jaar.

De verplichtingen van de Lid-Staten krachtens richtlijn 80/836

12. Om de draagwijdte van de door artikel 10, lid 2, van de richtlijn aan de Lid-Staten opgelegde verplichtingen te bepalen, moeten eerst de relevante verdragsbepalingen worden onderzocht. Ingevolge artikel 1, tweede alinea, heeft de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) „tot taak, door het scheppen van de voorwaarden noodzakelijk voor de snelle totstandkoming en groei van de industrie op het gebied van de kernenergie, bij te dragen tot de verhoging van de levensstandaard in de Lid-Staten en de ontwikkeling van de betrekkingen met andere landen". Voor het vervullen van die in wat verouderde termen omschreven taak draagt artikel 2 van het Verdrag de Gemeenschap een aantal bijzondere taken op. Zo bepaalt artikel 2, sub b, dat de Gemeenschap „uniforme veiligheidsnormen [moet] vaststellen voor de gezondheidsbescherming van de bevolking en de werknemers en ervoor [moet zorgen] dat deze worden toegepast".

13. De in artikel 2, sub b, omschreven algemene taak wordt nader uitgewerkt in Hoofdstuk III van de Tweede Titel van het Verdrag, dat de artikelen 30-39 omvat en waarin meer uitvoerige bepalingen over de gezondheid en de veiligheid zijn opgenomen. Artikel 30 bepaalt:

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

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."

14. Volgens artikel 31 moeten de basisnormen door de Commissie worden voorbereid en met gekwalificeerde meerderheid van stemmen door de Raad worden vastgesteld. Artikel 32 bepaalt, dat de basisnormen kunnen worden herzien of aangevuld. De artikelen 31 en 32 vormen de rechtsgrondslag van richtlijn 80/836. Ik wijs erop, dat deze artikelen de Raad niet verplichten een bepaald instrument te hanteren. In plaats van richtlijn 80/836 had dus een verordening kunnen worden vastgesteld. Ik denk niet, dat de keuze van een richtlijn in plaats van een verordening enige invloed heeft op de inhoud van de aan de Lid-Staten opgelegde basisverplichtingen. Het is evident, dat de in een richtlijn vastgestelde verplichtingen even strikt of soepel kunnen zijn als die welke uit een verordening voortvloeien.

15. Ter terechtzitting heeft de Commissie toegegeven, dat het paradoxaal kan klinken te beweren, dat een Lid-Staat de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet nakomt door maatregelen te treffen die een betere bescherming bieden dan het in de richtlijn met betrekking tot de gezondheid en de veiligheid bepaalde. Op het eerste gezicht laat het woord „basisnormen" in artikel 30 EGA-Verdrag en de definitie ervan in hetzelfde artikel immers onderstellen, dat de in de richtlijn vastgestelde limietdoses alleen maximaal toelaatbare stralingsdoses vormen en geen absolute normen die alle Lid-Staten in acht moeten nemen. Die uitlegging lijkt steun te vinden in artikel 6, sub c, van de richtlijn, waarin wordt gezegd, dat „de som van de ontvangen en te verwachten doses de in deze titel vastgestelde limietdoses *niet mag overschrijden*" (cursivering van mij). Of wij op die indruk mogen voortgaan, zullen wij moeten vaststellen aan de hand van de doelstellingen en het oogmerk van de richtlijn.

16. De al genoemde mededeling van de Commissie van 1985 geeft uitsluitsel omtrent het beleid dat de richtlijn beoogt te implementeren. In die mededeling wordt uitgelegd, dat de richtlijnen 80/836 en 84/467 beide gebaseerd zijn op de Publications 9 en 26 van de International Commission on Radiological Protection (Internationale Commissie voor Stralingsbescherming, „ICRP"). Die publikaties zijn thans vervangen door Publication 60 met de titel *1990 Recommendations of the International Commission on Radiological Protection*, gepubliceerd in 1991. Op verzoek van het Hof heeft de Commissie exemplaren van deze drie publikaties overgelegd.

17. Informatie over het werk en de organisatie van de ICRP is te vinden op blz. 21-25 van Publication 9, blz. 1 en 2 en 45-47 van Publication 26 en blz. 1 en 2 van Publication 60. De ICRP is een in 1928 door het Tweede Internationaal Congres voor Radiologie opgericht internationaal orgaan. Zij verstrekt algemene adviezen over het gebruik van stralingsbronnen als gevolg van de snelle ontwikkelingen op het gebied van de kernenergie. Zij werkt nauw samen met de International Commission on Radiation Units and Measurements en heeft officiële contacten met de Wereldgezondheidsorganisatie en de Internationale Organisatie voor Atoomenergie. Zij onderhoudt ook nauwe

banden met de Internationale Arbeidsorganisatie en met andere organen van de Verenigde Naties, met de Commissie van de Europese Gemeenschappen en met het Agentschap voor kernenergie van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling. Sommige van die organen steunen het werk van de ICRP financieel. Verder houdt de ICRP rekening met de ontwikkelingen waarvan zij door belangrijke nationale organisaties in kennis wordt gesteld.

18. De ICRP kiest zelf haar leden uit personen die door de nationale delegaties naar het Internationaal Congres voor Radiologie, of door de ICRP zelf worden voorgedragen. De leden worden gekozen op grond van hun erkende activiteit op bijzondere gebieden en met het oog op een goed evenwicht qua deskundigheid veeleer dan qua nationaliteit. De ICRP kan de commissies oprichten die zij voor de vervulling van haar taak nuttig acht, maar het merendeel van het werk wordt verricht door werkgroepen ad hoc, waardoor het mogelijk is personen bij het werk te betrekken die geen lid van een commissie zijn.

19. De ICRP heeft een aantal rapporten en aanbevelingen over stralingsbescherming gepubliceerd. Die aanbevelingen zijn door tal van regelgevende en beheersinstanties gebruikt en hebben als basis gediend voor de vaststelling van nationale en regionale regels. De rapporten hebben tot doel, de fundamentele beginselen vast te stellen waarop een passende stralingsbescherming gebaseerd moet zijn. Omdat de situatie per land verschilt, wordt evenwel van de bevoegde instanties verwacht, dat zij hun eigen, aan hun situatie aangepaste wetgeving en gedragsregels opstellen.

20. Zoals wordt uiteengezet in Publication 60 van de ICRP (zie paragraaf 99), „Everyone in the world is exposed to radiation from natural and artificial sources. Any realistic system of radiological protection must therefore have a clearly defined scope if it is not to apply to the whole of mankind's activities. It also has to cover, in a consistent way, a very wide range of circumstances." De ICRP gebruikt het woord „practices" om menselijke activiteiten te beschrijven waardoor de totale blootstelling aan straling wordt vergroot (zie paragraaf 106 van Publication 60).

21. De algemene beginselen waarop het door de ICRP aanbevolen systeem van stralingsbescherming is gebaseerd, worden uiteengezet in paragraaf 112 van Publication 60. Blijkens de mededeling van de Commissie hebben die beginselen hun weerslag gevonden in artikel 6 van de richtlijn. Paragraaf 112 van Publication 60 luidt als volgt:

„a) No practice involving exposures to radiation should be adopted unless it produces sufficient benefit to the exposed individuals or to society to offset the radiation detriment it causes. (The justification of a practice.)

b) In relation to any particular source within a practice, the magnitude of individual doses, the number of people exposed, and the likelihood of incurring exposures where these are not certain to be received should all be kept as low as reasonably achievable, economic and social factors being taken into account. This procedure should be constrained by restrictions on the doses to individuals (dose constraints), or the risks to individuals in the case of potential exposures (risk constraints), so as to limit the inequity likely to result from the inherent economic and social judgements. (The optimisation of protection.)

c) The exposure of individuals resulting from the combination of all the relevant practices should be subject to dose limits, or to some control of risk in the case of potential exposures. These are aimed at ensuring that no individual is exposed to radiation risks that are judged to be unacceptable from these practices in any normal circumstances. Not all sources are susceptible of control by action at the source and it is necessary to specify the sources to be included as relevant before selecting a dose limit. (Individual dose and risk limits)."

Publication 60 vervolgt dan, dat „If the procedures of justification of practices and of optimisation of protection have been conducted effectively, there will be few cases where limits on individual dose will have to be applied. However, such limits provide a clearly defined boundary for these more subjective procedures and prevent excessive individual detriment (...)" (paragraaf 122).

22. Publication nr. 60 gaat vrij uitvoerig in op de wijze waarop de ICRP limietdoses vaststelt. Paragraaf 150 zegt daarover:

„The [ICRP] has found it useful to use three words to indicate the degree of tolerability of an exposure (or risk). They are necessarily subjective in character and must be interpreted in relation to the type and source of the exposure under consideration. The first word is ‚unacceptable', which is used to indicate that the exposure would, in the [ICRP's] view, not be acceptable on any reasonable basis in the normal operation of any practice of which the use was a matter of choice. Such exposures might have to be accepted in abnormal situations, such as those during accidents. Exposures that are not unacceptable are then subdivided into those that are ‚tolerable', meaning that they are not welcome but can reasonably be tolerated, and ‚acceptable', meaning that they can be accepted without further improvement i. e. when the protection has been optimised. In this framework, a dose limit represents a selected boundary in the region between ‚unacceptable' and ‚tolerable' for the situation to which the dose limit is to apply (...)."

De door de ICRP gekozen limietdoses vertegenwoordigen de dosiswaarde die „give rise

to a combination of consequences that is judged to be just short of unacceptable, i. e. just tolerable" (ibid., paragraaf 153).

23. De ICRP beklemtoont evenwel, dat:

„The dose limit forms only a part of the system of protection aimed at achieving levels of dose that are as low as reasonably achievable, economic and social factors being taken into account. It is not to be seen as a target. It represents, in the [ICRP's] view, the point at which regular, extended, deliberate, occupational exposure can reasonably be regarded as only just tolerable.

The [ICRP's] multi-attribute approach to the selection of dose limits necessarily includes social judgements applied to the many attributes of risk. These judgements would not necessarily be the same in all contexts and, in particular, might be different in different societies. It is for this reason that the [ICRP] intends its guidance to be sufficiently flexible to allow for national or regional variations. In the [ICRP's] view, however, any such variations in the protection of the most highly exposed individuals are best introduced by the use of source-related dose constraints selected by the regulatory agencies and applied in the process of the optimisation of protection rather than by the use of different dose limits" (ibid., paragrafen 169 en 170).

24. Ik heb vrij uitvoerig uit Publication 60 geciteerd omdat deze passages van groot belang zijn voor de uitlegging van de richtlijn. Die publikatie dateert weliswaar van enige jaren na de vaststelling van richtlijn 80/836, maar de ICRP heeft haar aanbevelingen sinds 1977, toen zij Publication 26 uitgaf, geregeld herzien. Hoewel de in Publication 60 opgenomen aanbevelingen nieuw zijn, blijkt uit het woord vooraf van die publikatie, dat de ICRP geprobeerd heeft de lijn ervan zo stabiel te houden als de recente ontwikkelingen maar mogelijk maken.

25. Mijns inziens moet bij de uitlegging van de richtlijn waar mogelijk aansluiting worden gezocht bij de laatste aanbevelingen van de ICRP, want een uitlegging alleen in het licht van aanbevelingen die de instantie die ze heeft opgesteld, zelf als achterhaald beschouwt, is niet wenselijk. De Commissie in haar repliek en de Belgische regering ter terechtzitting hebben overigens elk hun stelling pogen te staven door verwijzing naar Publication 60. Ik meen dan ook, dat die publikatie terecht als leidraad kan dienen bij de uitlegging van de richtlijn.

26. Uit Publication 60 blijkt, dat limietdoses het laatste redmiddel zijn bij de bescherming tegen te hoge blootstelling aan straling. Waar het rechtvaardigings- en optimeringsbeginsel tekort schieten, kunnen de limietdoses bescherming bieden. Bij het vaststellen van de precieze limietdoses spelen evenwel vooral subjectieve factoren een rol; zij zijn

niet alleen op wetenschappelijke overwegingen gebaseerd. Zoals de ICRP verklaart: „The basic framework of radiological protection necessarily has to include social as well as scientific judgements, because the primary aim of radiological protection is to provide an appropriate standard of protection for man without unduly limiting the beneficial practices giving rise to radiation exposure. Furthermore, it must be presumed that even small radiation doses may produce some deleterious health effects" (Publication 60, paragraaf 100).

27. In repliek verwijst de Commissie naar paragraaf 124 van Publication 60, waarin wordt gezegd:

„In practice, several misconceptions have arisen about the definition and function of dose limits. In the first place, the dose limit is widely, but erroneously, regarded as a line of demarcation between ‚safe' and ‚dangerous'. Secondly, it is also widely, and also erroneously, seen as the most simple and effective way of keeping exposures low and forcing improvements. Thirdly, it is commonly seen as the sole measure of the stringency of a system of protection. These misconceptions are, to some extent, strengthened by the incorporation of dose limits into regulatory instruments. Causing a dose limit to be exceeded then becomes an infraction of the rules and sometimes a statutory offence. Against this background, it is not surprising that managements, regulatory agencies and governments all improperly set out to apply dose limits whenever possible, even when the sources are partly, or even totally, beyond their control, and when the optimisation of protection is the more appropriate course of action."

Deze passage betekent niet, dat limietdoses geen probaat middel voor een betere bescherming kunnen zijn, maar alleen dat het optimeringsbeginsel (zie punt 21 supra) soms geschikter kan zijn, hetgeen door de Belgische regering niet wordt betwist. Met dit citaat lijkt de Commissie te zeggen, dat België dit beginsel niet in acht neemt of verkeerd toepast, doch zij is er naar mijn oordeel niet in geslaagd aan te tonen, dat het toepassen door België van strengere limietdoses voor leerlingen en studerenden dan die van artikel 10, lid 2, van de richtlijn om redenen van stralingsbescherming onjuist is.

28. Uit Publication 60 blijkt dan ook duidelijk, dat de door de ICRP vastgestelde limietdoses niet als absolute normen zijn bedoeld, maar enkel als richtsnoer. Het is duidelijk, dat er volgens de ICRP omstandigheden kunnen zijn waarin het redelijk is strengere dan de aanbevolen limietdoses vast te stellen. Die publikatie strookt dan ook volkomen met de zienswijze, dat „basisnormen" in de zin van artikel 30 EGA-Verdrag minimumbeschermingsniveaus zijn, die de Lid-Staten, indien zij dat gewenst achten, hoger kunnen stellen.

29. Het is derhalve de vraag, of er voor de Gemeenschap bijzondere redenen zijn die het wenselijk maken dat alle Lid-Staten de limietdoses op hetzelfde niveau vaststellen. In dit verband beklemtoont de Commissie, dat artikel 2, sub b, spreekt van „uniforme veiligheidsnormen", en zij wijst erop, dat het woord „uniform" meer inhoudt dan enkel „harmonisatie" en exact gelijke normen vereist. Uit de considerans van de richtlijn blijkt evenwel niet, dat de Raad uniforme normen in die zin beoogde vast te stellen. Die considerans verwijst op een aantal plaatsen naar de in artikel 30 van het EGA-Verdrag bedoelde basisnormen, maar dat zijn, zoals ik al zei, enkel maximaal toelaatbare doses. Bovendien wordt in de voorlaatste overweging van de considerans van richtlijn 80/836 gezegd, dat de Raad „zich bewust [is] van de rol die een communautaire harmonisatie van de basisnormen moet spelen". Dat wijst erop, dat de Raad, ook al is het juist dat de eenvormigheid waarop artikel 2, sub b, EGA-Verdrag doelt, volledige standaardisatie impliceert, alleen een door de Lid-Staten te verzekeren minimumbeschermingsniveau wilde vaststellen en niet de Lid-Staten wilde beletten strengere normen toe te passen.

30. Nu in de richtlijn een duidelijke aanwijzing ontbreekt, dat de erin vastgestelde limietdoses als absolute normen zijn bedoeld die alle Lid-Staten in acht dienen te nemen, moet artikel 10, lid 2, mijns inziens eenvoudig aldus worden uitgelegd, dat het de Lid-Staten een beoordelingsvrijheid laat waarvan zij al dan niet gebruik kunnen maken. De Belgische regering betoogt, dat leerlingen en studerenden kunnen worden opgeleid zonder te worden blootgesteld aan doses ioniserende straling die hoger liggen dan die voor werkers onder de 18 jaar. De Commissie is er volgens mij niet in geslaagd, het betoog van de regering te weerleggen.

31. Ter terechtzitting betoogde de Commissie, dat indien de zienswijze van de Belgische regering werd gevolgd, een leerling of een studerende die in een andere Lid-Staat al aan 1/10 van de limietdoses voor werkers was blootgesteld, zijn opleiding in België niet zou kunnen voltooien. Daarop antwoordde de Belgische regering, dat het zeer wel mogelijk is, de betrokkene zijn opleiding in België zonder extra blootstelling aan straling te laten voltooien. Juist omdat de Belgische regering niet gelooft in de noodzaak leerlingen en studerenden in de zin van artikel 10, lid 2, aan hogere stralingsniveaus bloot te stellen dan werkers van dezelfde leeftijd, heeft zij gelijke limietdoses voor beide categorieën vastgesteld. Ook op dit punt is de Commissie er niet in geslaagd, het betoog van de regering te weerleggen. Ik zie dan ook geen reden om van België te eisen, dat het het mogelijk maakt dat leerlingen en studerenden aan het door artikel 10, lid 2, toegelaten maximum worden blootgesteld.

32. Naar mijn oordeel belet artikel 10, lid 2, van de richtlijn de Lid-Staten bijgevolg niet, waar zij dat dienstig achten, strengere limietdoses vast te stellen. Alvorens daartoe te besluiten, moeten de Lid-Staten nagaan of de doelstellingen die zij nastreven, beter kunnen

worden bereikt door een striktere toepassing van het rechtvaardigings- en het optimeringsbeginsel. Maar de Lid-Staten zijn mijns inziens vrij om te beslissen, dat de bescherming van leerlingen en studerenden tussen 16 en 18 jaar, die zich voorbereiden op een beroep waarbij zij aan ioniserende straling worden blootgesteld, of die uit hoofde van hun studie gebruik moeten maken van bronnen, alleen door strengere limietdoses kan worden verzekerd.

33. De Commissie kan dan ook alleen in het gelijk worden gesteld met betrekking tot de in punt 2 supra besproken schending van artikel 44 van de richtlijn.

34. Concluderende geef ik het Hof in overweging:

1) te verklaren dat België, door niet de nodige maatregelen te nemen voor het volgen van artikel 44 van richtlijn 80/836/Euratom, de krachtens het EGA-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen;

2) het beroep voor het overige te verwerpen;

3) elk der partijen in de eigen kosten te verwijzen.