CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. F. G. JACOBS presentadas el 30 de junio de 1992 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. En el presente asunto, la Comisión solicita que se declare que, con arreglo al artículo 141 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (en lo sucesivo, «Tratado»), el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del mismo al no adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento del apartado 2 del artículo 10 y del artículo 44 de la Directiva 80/836/Euratom del Consejo, de 15 de julio de 1980, por la que se modifican las Directivas que establecen las normas básicas relativas a la protección sanitaria de la población y los trabajadores contra los peligros que resultan de las radiaciones ionizantes (DO L 246, p. 1; EE 12/03, p. 214). Podemos señalar que tanto el dictamen motivado emitido por la Comisión como la respuesta del Gobierno belga se refieren al artículo 169 del Tratado CEE, pero ello no constituye un error de importancia y, a mi juicio, no tiene incidencia alguna en la admisibilidad del recurso.

2. El recurso de la Comisión se refería originalmente al artículo 45 de la Directiva. Efectivamente, el Gobierno belga admitió en su escrito de contestación que había incumplido el deber de adaptar su Derecho interno tanto a dicho artículo como al artículo 44. Sin embargo, la Comisión manifestó en la vista que Bélgica había adoptado recientemente medidas para la ejecución del artículo 45 y que las consideraba satisfactorias. Por ello desistió de su pretensión en relación con el artículo 45. Por su parte, el Gobierno belga anunció que se adoptarían con presteza las medidas necesarias para el cumplimiento del artículo 44 de la Directiva. Por consiguiente, el Tribunal de Justicia debe pronunciarse contra Bélgica en lo relativo a esta pretensión de la Comisión, en la medida en que Bélgica no ha adoptado las medidas necesarias para garantizar la vigilancia sanitaria de la población, tanto en circunstancias normales como en caso de accidente. Por tanto, la única cuestión pendiente es si Bélgica ha llevado a efecto adecuadamente el apartado 2 del artículo 10 de la Directiva.

Directiva 80/836

3. La Directiva 80/836 tiene por objeto la protección de la salud humana impidiendo y midiendo la exposición a la radiación y garantizando la vigilancia médica de las personas expuestas a aquélla. Con arreglo al artículo 2, la Directiva se aplicará a «la producción, tratamiento, manipulación, utilización, posesión, almacenamiento, transporte y eliminación de sustancias radiactivas naturales y artificiales y a cualquier otra actividad que implique un riesgo resultante de las radiaciones ionizantes».

4. El Título III de la Directiva, integrado por los artículos 6 a 13, se denomina «Limitación de dosis en los casos de exposiciones

* Lengua original: inglés.

controlables». El artículo 6 de la Directiva, modificado por la Directiva 84/467/Euratom del Consejo, de 3 de septiembre de 1984 (DO L 265, p. 4; EE 12/04, p. 125) establece:

«La limitación de las dosis individuales y colectivas que resulten de exposiciones controlables se deberá basar en los principios generales siguientes:

a) los diferentes tipos de actividades que impliquen una exposición a las radiaciones ionizantes deberán haber sido previamente justificados por las ventajas que proporcionen; [1]

b) todas las exposiciones deberán mantenerse en el nivel más débil que sea razonablemente posible;

c) sin perjuicio del artículo 11, la suma de las dosis recibidas y comprometidas no deberá sobrepasar los límites de dosis fijados, en el presente Título para los trabajadores expuestos, los aprendices y los estudiantes, así como para el público en general.

Los principios definidos en las letras a) y b) se aplicarán a todas las exposiciones a radiaciones ionizantes, incluidas las exposiciones médicas. El principio definido en la letra c) no se aplicará a la exposición a que se sometan los individuos a causa de exploraciones o tratamientos médicos.»

1 — En la letra a) del artículo 6 de la Directiva existe una nota a pie de página que dispone: Teniendo en cuenta, para las actividades médicas, la Directiva 84/466/Euratom del Consejo, de 3 de septiembre de 1984, que establece las medidas fundamentales relativas a la protección radiológica de las personas sometidas a exámenes y tratamientos médicos (DO L 265, p. 1).

5. Las restantes disposiciones del Título III se dividen en cuatro Capítulos. El Capítulo I (artículos 7 a 9) se titula «Limitación de dosis para los trabajadores expuestos». Según el apartado 1 del artículo 7 «ningún trabajador menor de dieciocho años será asignado a un puesto de trabajo que le convierta en un trabajador expuesto». Con arreglo al apartado 1 del artículo 8 «el límite de dosis para la exposición global del organismo de los trabajadores expuestos será de 50 mSv (5 rem) al año». El artículo 9 se ocupa de la «exposición parcial del organismo», que consiste en la exposición sobre parte del cuerpo o sobre uno o varios órganos o tejidos, o exposición del cuerpo entero considerada no homogénea (véase el artículo 1, que define los términos empleados en la Directiva).

6. El Capítulo II, que consta únicamente del artículo 10, se titula «Limitación de las dosis para aprendices y estudiantes». El apartado 2 del artículo 10 dispone:

«Los límites de dosis para aprendices y estudiantes de dieciséis a dieciocho años que se dediquen a una profesión en la que se expongan a radiaciones ionizantes o que por causa de sus estudios estén obligados a utilizar fuentes, serán iguales a los tres décimos de los límites de dosis anual fijados en los artículos 8 y 9 para los trabajadores expuestos.»

7. Entre otros términos definidos por el artículo 1 de la Directiva, debe hacerse referencia a los siguientes:

— La expresión «límites de dosis» significa «límites fijados en la presente Directiva

para las dosis resultantes de la exposición de los trabajadores expuestos, de los aprendices, de los estudiantes y del público en general, sin tener en cuenta las dosis procedentes del fondo radiactivo natural y de la exposición sufrida por los individuos a consecuencia de exámenes y tratamientos médicos a los que se hubieren sometido. Los límites de dosis se aplicarán a la suma de la dosis recibida por exposición externa durante el período considerado y la dosis comprometida que resulte de la incorporación de radionucleidos durante el mismo período».

— «Exposición» significa «toda exposición de personas a radiaciones ionizantes», es decir «radiaciones compuestas de fotones o de partículas capaces de determinar la formación de iones directa o indirectamente».

— La «fuente» se define como un «aparato o sustancia capaz de emitir radiaciones ionizantes».

— Una «dosis comprometida» es una «dosis que será recibida en cincuenta años, sobre un órgano o sobre un tejido, como consecuencia de la incorporación de uno o varios radionucleidos».

— «Trabajadores expuestos» son «personas sometidas, por causa de su trabajo, a una exposición que pudiera entrañar dosis anuales superiores al décimo de los límites de dosis anual determinada para los trabajadores».

8. En la Comunicación publicada por la Comisión el 31 de diciembre de 1985 (DO C 347, p. 9), pueden encontrarse comentarios sobre las disposiciones de la Directiva, en su versión modificada por la Directiva 84/467. La Comunicación afirma que el artículo 8 «establece los límites para toda exposición corporal de los trabajadores [...] El artículo 9 es el aplicable a la exposición corporal menos homogénea, o las radiaciones de bajo poder de penetración» *(traducción no oficial)*. Por tanto, los límites de dosis establecidos por los artículos 8 y 9 parecen ser «los límites anuales de dosis establecidos para los trabajadores» a los que se refiere la definición de «trabajadores expuestos» del artículo 1, aunque ni el artículo 8 ni el 9 emplean el término «trabajadores» *simpliciter*. Parece que las partes entienden la Directiva en este sentido.

Litigio entre las partes

9. Con arreglo al artículo 20.6.2. del Real Decreto belga de 28 de febrero de 1963, modificado por el artículo 9 del Real Decreto de 16 de enero de 1987, los límites de dosis para los aprendices de dieciséis a dieciocho años que vayan a dedicarse a una profesión durante la cual estarán expuestos a radiaciones ionizantes o que, por sus estudios, estén obligados a utilizar fuentes, serán igual a un décimo, en vez de tres décimos, de los límites de dosis anuales fijados para los trabajadores expuestos. La Comisión considera ilegal el establecimiento de límites de dosis más estrictos que los fijados por el apartado 2 del artículo 10.

10. El Gobierno belga sostiene que los límites de dosis establecidos por la Directiva representan el nivel mínimo de protección que los Estados miembros están obligados a garantizar y que éstos quedan libres para fijar

normas más estrictas si así lo desean. Además, alega que los límites de dosis para aprendices y estudiantes de dieciséis a dieciocho años de edad, deberían establecerse al mismo nivel que los límites de dosis para los trabajadores menores de dieciocho años. Se recordará que el apartado 1 del artículo 7 prohíbe que los trabajadores de esta categoría sean asignados a puestos de trabajo que les conviertan en trabajadores expuestos. Esta disposición, conjuntamente con la definición de trabajadores expuestos dada por el artículo 1 de la Directiva, interpretada en el sentido anteriormente citado, da lugar a que, para otorgar a los aprendices y estudiantes de dieciséis a dieciocho años de edad la misma protección de que disfrutan los trabajadores menores de dieciocho años, el límite de dosis para el primer grupo ha de establecerse en un décimo del límite de dosis anual para los trabajadores expuestos.

11. La Comisión niega que exista ninguna conexión obligatoria entre los límites de dosis aplicables a aprendices y estudiantes entre dieciséis y dieciocho años de edad y los aplicables a los trabajadores menores de dieciocho años. Opina que, para asegurar que la formación recibida por los aprendices y estudiantes comprendidos en el apartado 2 del artículo 10 sea útil y efectiva, es preciso permitir que estén expuestos a dosis de radiación más altas. Por tanto, debe considerarse que el apartado 2 del artículo 10 es una excepción a la regla general —o una *lex speciales* en relación con ella— establecida para los trabajadores menores de dieciocho años en el apartado 1 del artículo 7.

Obligaciones impuestas a los Estados miembros por la Directiva 80/836

12. Para determinar el alcance de las obligaciones impuestas a los Estados miembros por el apartado 2 del artículo 10 de la Directiva, es necesario comenzar por el examen de las disposiciones pertinentes del Tratado. Con arreglo al párrafo segundo del artículo 1, la Comunidad Europea de la Energía Atómica tendrá por misión «contribuir, mediante el establecimiento de las condiciones necesarias para la creación y crecimiento rápidos de industrias nucleares, a la elevación del nivel de vida en los Estados miembros y al desarrollo de los intercambios con los demás países». Para realizar esta tarea, expresada en términos algo obsoletos, el artículo 2 del Tratado impone algunos deberes específicos a la Comunidad. En particular, la letra b) del artículo 2 dispone que la Comunidad deberá «establecer normas de seguridad uniformes para la protección de la población y de los trabajadores y velar por su aplicación».

13. Para el cumplimiento del deber general establecido en la letra b) del artículo 2, el Capítulo III del Título II del Tratado, que abarca los artículos 30 a 39, contiene disposiciones más detalladas sobre salud y seguridad. El artículo 30 dispone:

«Se establecerán en la Comunidad normas básicas para la protección sanitaria de la población y los trabajadores contra los peligros que resulten de las radiaciones ionizantes.

Se entenderán por normas básicas:

a) las dosis máximas admisibles con un suficiente margen de seguridad;

b) las exposiciones y contaminaciones máximas admisibles;

c) los principios fundamentales de la vigilancia médica de los trabajadores.»

14. Según el artículo 31, las normas básicas serán elaboradas por la Comisión y establecidas por el Consejo por mayoría cualificada. El artículo 32 dispone que las normas básicas podrán ser revisadas o completadas. La Directiva 80/836 se adoptó conforme a los artículos 31 y 32. Se observará que ninguno de estos artículos impone al Consejo la utilización de un tipo determinado de instrumento. Por ello, la Directiva podría haber revestido la forma de un Reglamento. Sin embargo, no considero que la elección de una Directiva, en vez de un Reglamento, tenga relación con el contenido de las obligaciones materiales impuestas a los Estados miembros, pues es evidente que las obligaciones establecidas por una Directiva pueden ser tan estrictas o flexibles como las establecidas por un Reglamento.

15. La Comisión reconoció en la vista la manifiesta paradoja de sugerir que un Estado miembro podría incumplir sus obligaciones con arreglo al Tratado, al adoptar medidas que otorgaran un nivel mayor de protección que las contempladas por una Directiva que se ocupa de la salud y seguridad. Desde luego, a primera vista, el término «normas básicas» empleado por el artículo 30 del Tratado y la definición de dicho término dada por este artículo, indican que los límites de dosis establecidos por la Directiva constituyen meramente las dosis máximas de radiación permisibles, en vez de unas normas absolutas que todos los Estados miembros deben cumplir. Esta interpretación parece estar apoyada en la letra c) del artículo 6 de la Directiva que declara que «[...] la suma de las dosis recibidas y comprometidas *no deberá sobrepasar* los límites de dosis fijados en el presente Título [...]» (el subrayado es nuestro).

No obstante, para determinar si es fidedigna la impresión que producen estas disposiciones, conviene examinar los fines y objetivos de la Directiva.

16. La Comunicación de la Comisión publicada en 1985, a la que ya me he referido, contiene orientaciones sobre la política en que se basa la Directiva. La Comunicación explica que, tanto la Directiva 80/836 como la Directiva 84/467, se basan en las publicaciones nº 9 y nº 26 de la comisión internacional de protección contra las radiaciones (en lo sucesivo, «CIPR»). Actualmente estas Publicaciones han sido sustituidas por la Publicación nº 60, titulada *«Recomendaciones de 1990 de la Comisión Internacional de Protección Radiológica»*, que se publicó en 1991. La Comisión facilitó copias de las tres publicaciones en respuesta a una petición del Tribunal de Justicia.

17. En las páginas 21 a 25 de la publicación nº 9, 1 y 2 y 45 a 47 de la publicación nº 26 y 1 y 2 de la publicación nº 60, se facilita información sobre el trabajo y organización de la CIPR. La CIPR es un organismo internacional creado en 1928 por el segundo Congreso internacional de radiología. Proporciona orientaciones generales sobre el empleo de las fuentes de radiación producido por el rápido desarrollo de la energía nuclear. La CIPR trabaja en estrecha relación con la Comisión Internacional de Unidades de Radiación y Medidas y mantiene vínculos oficiales con la Organización Mundial de la Salud y la Agencia Internacional de la Energía Atómica. También tiene importantes relaciones con la Organi-

zación Internacional del Trabajo y con otros organismos de las Naciones Unidas, con la Comisión de las Comunidades Europeas, así como con la Agencia Internacional de Energía Nuclear de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Algunos de estos organismos otorgan apoyo económico al trabajo de la CIPR. Además, ésta tiene en cuenta los progresos de los que informan las principales organizaciones nacionales.

18. Los miembros de la CIPR son seleccionados por ella misma entre las propuestas efectuadas por las delegaciones nacionales del Congreso internacional de radiología y la propia CIPR. Se eligen en función de su actividad reconocida en ámbitos específicos y teniendo en cuenta un equilibrio adecuado de aptitud, más que de nacionalidad. La CIPR está facultada para crear los comités que juzgue necesarios para realizar sus funciones, pero gran parte de sus trabajos son efectuados por grupos operativos *ad hoc*, a través de los cuales puede solicitar los servicios de quienes no son miembros de un comité.

19. La CIPR ha publicado varios informes y recomendaciones sobre el tema de la protección radiológica. Estas recomendaciones han sido utilizadas por muchas autoridades con poder reglamentario y organismos directivos y han constituido la base de las normas reguladoras nacionales y regionales. El objetivo de estos informes es establecer los principios fundamentales en los que debe basarse una adecuada protección radiológica. Sin embargo, dadas las diferentes condiciones que se dan en los diversos países, se pretende que las autoridades adopten su propia normativa y códigos de conducta adecuados a sus propias condiciones.

20. Como explica la publicación nº 60 de la CIPR (véase el apartado 99 de la publicación) «todo el mundo está expuesto a la radiación de fuentes naturales y artificiales. Por tanto, todo sistema de protección radiológico que sea realista debe tener un objetivo claramente definido si no quiere aplicarse al conjunto de las actividades humanas. También debe abarcar de un modo uniforme una amplia gama de circunstancias» *(traducción no oficial)*. La CIPR emplea el término «prácticas» para describir las actividades humanas que aumentan la exposición global a la radiación (véase el apartado 106 de la publicación nº 60).

21. En el apartado 112 de la publicación nº 60 se exponen los principios generales en los que se basa el sistema de protección radiológica recomendado por la CIPR. Estos principios se reflejan en el artículo 6 de la Directiva, como se pone de manifiesto en la Comunicación de la Comisión. El apartado 112 de la publicación nº 60 declara:

«a) No deberá adoptarse ninguna práctica que implique exposición a la radiación, salvo que proporcione un beneficio suficiente a los individuos expuestos o a la sociedad como para compensar el perjuicio que supone la radiación causada (justificación de una práctica).

b) En lo que respecta a cada fuente particular utilizada en una práctica, debe mantenerse al nivel más bajo razonablemente posible la magnitud de las dosis individuales, el número de personas expuestas y la probabilidad de que se produzcan exposiciones, cuando éstas no sean ciertas, teniendo en cuenta los factores económicos y sociales. Este procedimiento debe ser limitado mediante restricciones de las dosis soportadas por los individuos (limitaciones de dosis) o de los riesgos que para éstos suponen las exposiciones potenciales (limitaciones de riesgo), de manera que se restrinjan las desigualdades derivadas de los criterios económicos y sociales inherentes (optimización de la protección).

c) La exposición de los individuos, resultante de la combinación de todas las prácticas pertinentes, debe someterse a límites de dosis o a cierto control del riesgo en el supuesto de exposiciones potenciales. Ello tiene por objeto garantizar que ningún individuo quede expuesto a los riesgos de radiación que se consideren inadmisibles como resultado de estas prácticas en circunstancias normales. No todas las fuentes pueden ser objeto de control mediante actuación en la fuente y es necesario especificar las fuentes que deben ser consideradas pertinentes antes de elegir un límite de dosis (límites individuales de dosis y riesgo)» *(traducción no oficial).*

La publicación nº 60 continúa explicando que «si todos los procedimientos de justificación de prácticas y de optimización de la protección se han llevado a cabo eficazmente, existirán pocos casos en los que se tendrán que aplicar límites de la dosis individual. No obstante, estos límites constituyen una línea de demarcación claramente definida de estos procedimientos más subjetivos e impiden un excesivo perjuicio individual [...]» (apartado 122) *(traducción no oficial).*

22. La publicación nº 60 establece con cierto detalle el modo en que la CIPR intenta establecer límites de dosis. Como se expone en el apartado 150:

«La (CIPR) ha considerado adecuado emplear tres palabras para indicar el grado de tolerancia de una exposición (o riesgo). Son de carácter necesariamente subjetivo y deben interpretarse en relación con el tipo y fuente de la exposición sujeta a consideración. La primera palabra es "inaceptable", que se emplea para indicar que la exposición, a juicio (de la CIPR), no sería aceptable razonablemente en la ejecución normal de cualquier práctica cuyo empleo fuera opcional. Tales exposiciones podrían ser aceptables en situaciones anormales, como accidentes. A continuación, las exposiciones que no son inaceptables se subdividen en "tolerables", que significa que no son recibidas con agrado, pero pueden ser toleradas razonablemente, y "aceptables", que significa que pueden ser aceptadas sin ulterior mejora, es decir, cuando la protección se ha optimizado. En este contexto, un límite de dosis representa la frontera escogida en la zona existente entre lo "inaceptable" y lo "tolerable", en la situación en la cual debe aplicarse el límite de dosis [...]» *(traducción no oficial).*

Los límites de dosis escogidos por la CIPR representan el valor de la dosis que «engen-

dra una serie de consecuencias que se consideran justo en el límite de lo que es inaceptable, es decir, tolerables» (*ibidem*, apartado 153), *(traducción no oficial)*.

23. Sin embargo, la CIPR subraya:

«El límite de dosis constituye sólo una parte del sistema de protección destinado a alcanzar niveles de dosis que razonablemente sean lo más bajos posibles, teniendo en cuenta los factores económicos y sociales. No debe considerarse como una meta. Representa, a juicio (de la CIPR), el punto preciso en que puede considerarse razonablemente que la exposición regular, extensa, deliberada y ocupacional es tolerable.

El enfoque (de la CIPR), de características múltiples, empleado para seleccionar los límites de dosis incluye necesariamente juicios sociales aplicados a los numerosos elementos del riesgo. Estos juicios no tienen que ser necesariamente los mismos en todos los contextos y, en particular, pueden ser diferentes en distintas sociedades. Por esta razón, (la CIPR) pretende dar orientaciones suficientemente flexibles para permitir variaciones nacionales o regionales. Sin embargo, a juicio de la CIPR, el mejor modo de introducir tales variaciones en la protección de los individuos más expuestos es la aplicación de restricciones de dosis relacionadas con la fuente, elegidas por los organismos reguladores y aplicadas en el proceso de optimización de la protección, más que mediante el uso de diferentes límites de dosis» (*ibidem*, apartados 169 y 170), *(traducción no oficial)*.

24. He citado con cierta extensión la publicación nº 60 porque los pasajes citados tienen considerable importancia para la interpretación de la Directiva. Aunque esta publicación se redactó varios años después de la adopción de la Directiva 80/836, la CIPR ha revisado regularmente sus recomendaciones desde 1977, año en que editó la publicación nº 26. Por tanto, aunque las recomendaciones contenidas en la publicación nº 60 sean nuevas, el prólogo de esta publicación deja claro que la CIPR intentó mantener en ellas la mayor estabilidad de manera que fueran compatibles con los recientes desarrollos.

25. A mi parecer, siempre que sea posible, la Directiva debe interpretarse de modo que sea compatible con las últimas recomendaciones de la CIPR, pues no sería deseable interpretarla únicamente a la luz de las recomendaciones que el propio organismo del que emanaron considera desfasadas. En realidad, tanto la Comisión como el Gobierno belga intentaron basarse en la publicación nº 60 para respaldar sus respectivas posiciones, la primera en su réplica y el segundo en la vista. Por ello, considero que es legítimo referirse a esta publicación como guía para la interpretación de la Directiva.

26. De la publicación nº 60 se deduce que los límites de dosis son el último eslabón en la protección de los individuos frente a una excesiva exposición a la radiación. Pretenden ofrecer protección a aquellos para quienes los principios de justificación y optimización puedan resultar inadecuados. Ahora bien, los niveles concretos en los que se establecen los límites de dosis son esencial-

mente subjetivos y no están basados en consideraciones exclusivamente científicas. Como explica la CIPR: «El esquema básico de la protección radiológica debe incluir necesariamente criterios sociales, así como criterios científicos, pues el objetivo fundamental de la protección radiológica es facilitar un adecuado estándar de protección para el ser humano, sin limitar indebidamente las prácticas beneficiosas que dan lugar a la exposición a la radiación. Además, ha de presumirse que incluso una pequeña dosis de radiación puede producir un efecto nocivo para la salud» (apartado 100 de la publicación nº 60), *(traducción no oficial).*

27. En su réplica, la Comisión se refiere al apartado 124 de la publicación nº 60, en la que se afirma:

«En la práctica, han surgido algunas ideas equivocadas sobre la definición y función de los límites de dosis. En primer lugar, el límite de dosis se considera, en general, pero erróneamente, como una línea de demarcación entre lo "seguro" y lo "peligroso". En segundo lugar, también se considera, en general, pero de nuevo erróneamente, que es el modo más sencillo y efectivo de que las exposiciones se mantengan a bajo nivel y de obligar a introducir mejoras. En tercer lugar, se considera comúnmente que es la única medida de rigor del sistema de protección. En cierta medida, estas ideas equivocadas quedan reforzadas por la incorporación de límites de dosis en los instrumentos normativos. De este modo, el hecho de que se rebase un límite de dosis se convierte en una infracción de las normas y a veces en un delito. Con este trasfondo, no es sorprendente que los órganos de dirección, los organismos con poder normativo y los gobiernos deseen, impropiamente, aplicar estos límites siempre que sea posible, aun cuando no controlen total o parcialmente las fuentes y la optimización de la protección sea el proceder más adecuado» *(traducción no oficial).*

Este pasaje no quiere decir que la aplicación de límites de dosis nunca pueda constituir un modo efectivo de aumentar la protección, sino que recurrir al principio de optimización (véase el apartado 21, *supra*) puede ser mas adecuado en ocasiones, algo que el Gobierno belga no niega. Al citar este pasaje, parece que la Comisión da a entender que Bélgica ha ignorado o aplicado indebidamente este principio pero, a mi juicio, no ha logrado demostrar que la imposición por parte de Bélgica de límites de dosis más estrictos para los aprendices y estudiantes que los establecidos en el apartado 2 del artículo 10 de la Directiva, sea inadecuado por razones de protección radiológica.

28. Por consiguiente, la publicación nº 60 deja claro que los límites de dosis establecidos por la CIPR no se consideran normas absolutas, sino que sólo se publicaron a título orientativo. La CIPR acepta expresamente que, en algunas circunstancias, puede ser más razonable imponer límites de dosis más estrictos que los recomendados. Por consiguiente, dicha publicación concuerda por completo con la opinión de que las «normas básicas», en el sentido del artículo 30 del Tratado, representan sencillamente niveles mínimos de protección que los Estados miembros pueden reforzar si lo consideran conveniente.

29. Se suscita, por tanto, la cuestión de si en la Comunidad existen razones especiales para que sea deseable que en todos los Estados miembros se establezcan los mismos límites de dosis. A este respecto, la Comisión subraya la referencia a «normas de seguridad uniformes» de la letra b) del artículo 2 del Tratado y alega que el término «uniformes» implica más que la mera armonización, exigiendo normas que sean exactamente iguales. Sin embargo, el preámbulo de la Directiva no contiene indicación alguna de que el Consejo pretendiera establecer normas uniformes en este sentido. Contiene varias referencias a las normas básicas a que se refiere el artículo 30 del Tratado pero, como he explicado, éstas son simplemente dosis permisibles máximas. Además, en el penúltimo considerando de la Directiva se declara que es «consciente del papel que debe jugar una armonización comunitaria de las normas básicas». Esto indica que, aunque sea cierto que la uniformidad a la que se refiere la letra b) del artículo 2 del Tratado, implica una completa normalización, el Consejo simplemente pretendía establecer un nivel de protección mínimo que todos los Estados miembros debían garantizar y no impedir que cada Estado miembro aplicara normas más estrictas.

30. Ante la falta de una indicación clara en la Directiva de que los límites de dosis establecidos en ella constituían normas absolutas que todos los Estados miembros estaban obligados a respetar, debe interpretarse, a mi juicio, el apartado 2 del artículo 10 sencillamente en el sentido de que otorga a los Estados miembros un margen de maniobra que éstos son libres de utilizar. El Gobierno belga alega que es posible adiestrar a los estudiantes y aprendices para un empleo que implique exposición a las radiaciones ionizantes sin exponerles a dosis que excedan de aquellas a las que pueden estar sometidos los trabajadores menores de dieciocho años. A mi juicio, la Comisión no ha logrado refutar la alegación de dicho Gobierno.

31. En la vista, la Comisión sugirió que, si se aceptase la opinión expresada por el Gobierno belga, un aprendiz o estudiante que ya hubiera recibido, en otro Estado miembro, una décima parte del límite de dosis de los trabajadores expuestos no podría completar su formación en Bélgica. El Gobierno belga respondió alegando que sería perfectamente factible permitir a dicha persona completar su formación sin exponerle a radiaciones adicionales en absoluto. Efectivamente, el Gobierno belga ha establecido límites de dosis equivalentes para ambas categorías, precisamente porque no acepta la necesidad de exponer a los aprendices y estudiantes, en el sentido del apartado 2 del artículo 10, a niveles más altos de radiación que a los trabajadores de la misma edad. Una vez más, la Comisión no ha logrado refutar la alegación del Gobierno belga. En estas circunstancias, no encuentro motivos para exigir que Bélgica permita la exposición de aprendices y estudiantes al nivel máximo autorizado por el apartado 2 del artículo 10.

32. Por consiguiente, considero que el apartado 2 del artículo 10 de la Directiva no impide que un Estado miembro imponga límites de dosis más estrictos cuando lo considere adecuado. Antes de decidirse a adoptar esta medida, los Estados miembros deben examinar si los objetivos que pretenden alcanzar se podrían conseguir más adecua-

damente aplicando con mayor rigor los principios de justificación y de optimización. Pero, a mi juicio, los Estados miembros son libres de decidir que la protección de los aprendices y estudiantes, de dieciséis a dieciocho años de edad, en período de formación para un empleo que implica una exposición a la radiación ionizante o que, durante sus estudios, están obligados a utilizar fuentes, sólo puede garantizarse mediante la utilización de límites de dosis más estrictos.

33. Por consiguiente, el recurso de la Comisión sólo puede prosperar en lo relativo a la infracción del artículo 44 de la Directiva, cuestión tratada en el apartado 2, *supra*.

34. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que:

1) Declare que Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CEEA, al no adoptar las medidas necesarias para hacer efectivo el artículo 44 de la Directiva 80/836/Euratom del Consejo.

2) Desestime el recurso en todo lo demás.

3) Condene a cada parte a cargar con sus propias costas.