CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
F. G. JACOBS
apresentadas em 30 de Junho de 1992 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. No presente processo, a Comissão pretende obter a declaração, nos termos do artigo 141.° do Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica (a seguir «Tratado»), de que o Reino da Bélgica, ao não adoptar as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento aos artigos 10.°, n.° 2, e 44.° da Directiva 80/836/EURATOM do Conselho, de 15 de Julho de 1980, que altera as directivas que fixam as normas de base relativas à protecção sanitária da população e dos trabalhadores contra os perigos resultantes das radiações ionizantes (JO L 246, p. 1; EE 12 F3 p. 214), não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força deste Tratado. Cabe notar que tanto o parecer fundamentado enviado pela Comissão como a resposta do Governo belga se referem ao artigo 169.° do Tratado CEE, mas trata-se manifestamente de um erro sem importância que, em nossa opinião, não tem consequências quanto à admissibilidade da acção.

2. Originariamente, a acção da Comissão refere-se ao artigo 45.° da directiva. Na verdade, o Governo belga admitiu nas suas alegações que não tinha transposto correctamente nem este artigo nem o artigo 44.° Todavia, a Comissão anunciou na audiência que as medidas que se destinavam a dar execução ao artigo 45.° na Bélgica tinham sido recentemente adoptadas e que considerava essas medidas satisfatórias. Por conseguinte, desistiu do pedido no que respeita ao artigo 45.° Por seu lado, o Governo belga anunciou que as medidas necessárias para dar execução ao artigo 44.° da directiva seriam adoptadas proximamente. Assim, quanto a esta parte do pedido da Comissão, o Tribunal deve declarar que a Bélgica não tomou as medidas necessárias para assegurar a vigilância da saúde da população, quer em circunstâncias normais, quer em caso de acidente. O único ponto a decidir é pois saber se a Bélgica deu correcta aplicação ao artigo 10.°, n.° 2, da directiva.

A Directiva 80/836

3. A Directiva 80/836 visa proteger a saúde humana, ao impedir e medir a exposição às radiações e ao assegurar a vigilância médica das pessoas expostas. Nos termos do artigo 2.°, a directiva aplica-se à «produção, ao tratamento, à manipulação, à utilização, à detenção, à armazenagem, ao transporte e à eliminação de substâncias radioactivas naturais e artificiais, e a qualquer outra actividade que implique um risco resultante das radiações ionizantes».

4. O título III da directiva, que integra os artigos 6.° a 13.°, é «Limitação das doses no caso das exposições controláveis». O artigo

* Língua original: inglês.

6.° da directiva, na redacção dada pela Directiva 84/467/EURATOM do Conselho, de 3 de Setembro de 1984 (JO L 265, p. 4; EE 12 F4 p. 125), refere:

«A limitação das doses individuais e colectivas resultantes de exposições controláveis deve basear-se nos seguintes princípios gerais:

a) Os diferentes tipos de actividades que impliquem uma exposição aos raios ionizantes devem ter sido justificados previamente pelas vantagens que delas advenham [1];

b) Todas as exposições devem ser mantidas a um nível tão baixo quanto o razoavelmente possível;

c) Sem prejuízo do artigo 11.°, a soma das doses recebidas e resultantes não deve ultrapassar os limites de dose fixados no presente título para os trabalhadores expostos, aprendizes e estudantes, bem como para os indivíduos em geral.

Os princípios definidos nas alíneas a) e b) aplicam-se a todas as exposições a radiações ionizantes, incluindo as exposições para fins médicos. O princípio definido na alínea c) não se aplica à exposição sofrida pelos indivíduos que têm que sujeitar-se a exames ou tratamentos médicos.»

1 — A alínea a) do artigo 6.° da directiva contém uma nota de rodapé cujo teor é o seguinte: Tendo em conta, para as actividades médicas, a Directiva 84/466/EURATOM do Conselho, de 3 de Setembro de 1984, que estabelece as medidas fundamentais relativas à protecção radiológica das pessoas sujeitas a exames e tratamentos médicos (JO L 265, de 5.10.1984, p. 1).

5. As outras disposições do título III estão divididas em quatro capítulos. O primeiro (artigos 7.° a 9.°) intitula-se «Limitação das doses para os trabalhadores expostos». Nos termos do artigo 7.°, n.° 1, «nenhum trabalhador de idade inferior a 18 anos deverá ser afecto a um posto de trabalho que faça dele um trabalhador exposto». Segundo o artigo 8.°, n.° 1 «o limite de dose para a exposição global do organismo é fixado para os trabalhadores expostos em 50 mSv (5 rems) por ano». O artigo 9.° diz respeito à «exposição parcial do organismo», isto é, à exposição que incide sobre partes do organismo ou sobre um ou vários órgãos ou tecidos, ou à exposição considerada não homogénea de todo o corpo (v. o artigo 1.°, que define alguns dos termos utilizados na directiva).

6. O capítulo II, que integra apenas o artigo 10.°, tem por título «Limitação das doses para os aprendizes e estudantes». O artigo 10.°, n.° 2, prevê:

«Os limites de dose para os aprendizes e estudantes, com idades compreendidas entre 16 e 18 anos, que se destinam ao exercício de uma profissão que envolva exposição a radiações ionizantes ou que, devido aos seus estudos, sejam obrigados a utilizar fontes, serão iguais a três décimos dos limites da dose anual estabelecida nos artigos 8.° e 9.° para os trabalhadores expostos.»

7. Entre os vários termos definidos no artigo 1.° da directiva, importa mencionar os seguintes:

— A expressão «limites de dose» significa «limites fixados na presente directiva para as doses resultantes da exposição dos trabalhadores, dos aprendizes, dos estudantes e dos indivíduos em geral, sem considerar as doses que resultam do fundo natural das radiações e da exposição sofrida pelos indivíduos que são submetidos a exames e tratamentos médicos. Os limites de dose aplicam-se à soma da dose recebida por exposição externa durante um período considerado com a dose resultante da incorporação de radionucleidos durante o mesmo período».

— «Exposição» significa «qualquer exposição de pessoas a radiações ionizantes», isto é, a «radiações compostas por fotões ou por partículas capazes de determinar, directa ou indirectamente, a formação de iões».

— Uma «fonte» é definida como um «aparelho ou substância capaz de emitir radiações ionizantes».

— «Dose resultante» é a «dose recebida ao longo de um período de 50 anos ao nível de um órgão ou de um tecido em resultado da incorporação de um ou vários radionucleidos».

— «Trabalhadores expostos» são as «pessoas que, pelo seu trabalho, estão submetidas a uma exposição susceptível de produzir doses anuais superiores ao décimo dos limites de dose anual fixados para os trabalhadores».

8. A Comissão publicou uma comunicação, em 31 de Dezembro de 1985 (JO C 347, p. 9; EE 12 F5 p. 10), na qual tece comentários sobre alguns artigos da directiva, tal como alterada pela Directiva 84/467. Pode ler-se na comunicação que o artigo 8.° «fixa os limites da exposição corporal global para os trabalhadores... Para exposições menos uniformes do organismo ou para radiações com menos poder penetrante, é aplicável o disposto no artigo 9.°». Os limites de dose fixados pelos artigos 8.° e 9.° parecem pois ser os «limites de dose anuais fixados para os trabalhadores» aos quais se aplica a definição de «trabalhadores expostos» do artigo 1.°, mesmo se o artigo 8.° e o artigo 9.° não utilizam o termo «trabalhadores» sem mais. Parece que é neste sentido que a directiva é compreendida pelas partes.

O litígio entre as partes

9. Nos termos do artigo 20.6.2 do decreto real belga de 28 de Fevereiro de 1963, na redacção que lhe foi dada pelo artigo 9.° do decreto real de 16 de Janeiro de 1987, os limites de dose fixados na Bélgica para os aprendizes e os estudantes com idades compreendidas entre os dezasseis e os dezoito anos, que se preparem para exercer uma profissão na qual estarão expostos a radiações ionizantes ou que, devido aos seus estudos, são obrigados a utilizar fontes, são iguais a um décimo, e não a três décimos, dos limites de dose para os trabalhadores expostos. A Comissão entende que a fixação de limites de dose mais apertados do que os previstos no artigo 10.°, n.° 2, da directiva é ilegal.

10. O Governo belga afirma que os limites de dose fixados na directiva representam um nível mínimo de protecção que os Estados-membros são obrigados a garantir, embora possam fixar níveis mais reduzidos se o con-

siderarem desejável. Além do mais, alega que os limites de dose para os aprendizes e os estudantes com idades entre dezasseis e dezoito anos deviam ser fixados ao mesmo nível que os aplicáveis aos trabalhadores de menos de dezoito anos. Recordamos que o artigo 7.°, n.° 1, proíbe que os trabalhadores desta categoria sejam afectos a um posto de trabalho que faça deles trabalhadores expostos. Tal disposição, conjugada com a definição de trabalhadores expostos do artigo 1.° da directiva, segundo a interpretação acima dada, tem por efeito que, para dar aos aprendizes e estudantes com idades compreendidas entre os dezasseis e os dezoito anos a mesma protecção de que beneficiam os trabalhadores de menos de dezoito anos, os limites de dose para o primeiro grupo deviam ser fixados em um décimo dos limites de dose anual para os trabalhadores expostos.

11. AA Comissão contesta a existência de um nexo obrigatório entre os limites de dose aplicáveis aos aprendizes e aos estudantes com idades entre dezasseis e dezoito anos e os aplicáveis aos trabalhadores de menos de dezoito anos. Entende que, para garantir que a formação recebida pelos aprendizes e estudantes abrangidos pelo artigo 10.°, n.° 2, tenha um efeito útil, é necessário permitir que sejam expostos a doses de radiações mais elevadas. Em sua opinião, o artigo 10.°, n.° 2, deve ser considerado como uma derrogação ou uma *lex specialis* relativamente à regra geral fixada para os trabalhadores de menos de dezoito anos no artigo 7.°, n.° 1.

As obrigações impostas aos Estados-membros pela Directiva 80/836

12. Para determinar o alcance das obrigações impostas aos Estados-membros pelo artigo 10.°, n.° 2, da directiva, importa começar por analisar as disposições pertinentes do Tratado. Nos termos do artigo 1.°, segundo parágrafo, a missão da Comunidade Europeia da Energia Atómica, ou EURATOM, é «contribuir, pelo estabelecimento das condições necessárias à formação e crescimento rápidos das indústrias nucleares, para a melhoria do nível de vida nos Estados-membros e para o desenvolvimento das relações com os outros países». Para o cumprimento desta missão, descrita em termos um pouco desusados, o artigo 2.° do Tratado impõe determinadas obrigações mais específicas à Comunidade. Em particular, o artigo 2.°, alínea b), prevê que a Comunidade deve «estabelecer normas de segurança uniformes destinadas à protecção sanitária da população e dos trabalhadores e velar pela sua aplicação».

13. Para dar execução à obrigação geral estabelecida no artigo 2.°, alínea b), o capítulo III do título II do Tratado, que integra os artigos 30.° a 39.°, contém disposições mais detalhadas quanto à saúde e à segurança. O artigo 30.° tem o seguinte teor:

«Serão estabelecidas na Comunidade normas de base relativas à protecção sanitária da população e dos trabalhadores contra os perigos resultantes das radiações ionizantes.

Entende-se por 'normas de base':

a) As doses máximas permitidas, que sejam compatíveis com uma margem de segurança suficiente;

b) Os níveis máximos permitidos de exposição e contaminação;

c) Os princípios fundamentais de vigilância médica dos trabalhadores.»

14. Segundo o artigo 31.°, as normas de base serão elaboradas pela Comissão e aprovadas pelo Conselho, deliberando por maioria qualificada. O artigo 32.° prevê que as normas de base possam ser revistas ou completadas. Foi com base nos artigos 31.° e 32.° que a Directiva 80/836 foi adoptada. Lembremos que nenhum destes artigos impõe ao Conselho a utilização de um tipo determinado de instrumento. Assim, a Directiva 80/836 teria podido tomar a forma de regulamento. Não pensamos todavia que o recurso a uma directiva, e não a um regulamento, tenha qualquer consequência quanto ao conteúdo das obrigações de fundo impostas aos Estados-membros, pois é indiscutível que as obrigações fixadas numa directiva podem ser tão rigorosas ou tão flexíveis como as enunciadas num regulamento.

15. A Comissão admitiu na audiência o paradoxo aparente que reside no facto de sugerir que um Estado-membro pode faltar ao cumprimento das obrigações que lhe impõe o Tratado, adoptando medidas que oferecem um grau de protecção mais elevado do que o previsto numa directiva respeitante à saúde e à segurança. Com efeito, à primeira vista, a expressão «normas de base» utilizada no artigo 30.° do Tratado e a definição dada a esta expressão pelo próprio artigo deixam entender que os limites de dose fixados pela directiva constituem apenas as doses máximas de radiação autorizadas e não normas absolutas que todos os Estados estejam obrigados a respeitar. Tal interpretação parece confirmada pelo artigo 6.°, alínea c), da directiva, que enuncia que «... a soma das doses recebidas e resultantes *não deve ultrapassar* os limites de dose fixados no presente título...» (sublinhado nosso).

Para determinar se a impressão dada por estes artigos é credível, convém examinar os fins e objectivos da directiva.

16. As orientações quanto à política subjacente à directiva constam da comunicação da Comissão publicada em 1985, que já mencionámos. A comunicação explica que as Directivas 80/836 e 84/467 se baseiam nas publicações n.os 9 e 26 da Comissão Internacional de Protecção Radiológica (a seguir «CIPR»). Estas publicações foram entretanto substituídas pela publicação n.° 60, intitulada «Recomendações da Comissão Internacional de Protecção Radiológica para 1990», publicada em 1991. Cópias das três publicações foram fornecidas pela Comissão em resposta a um pedido do Tribunal de Justiça.

17. As informações quanto ao trabalho e à organização da CIPR constam das páginas 21 a 25 da publicação n.° 9, das páginas 1 e 2 e 45 a 47 da publicação n.° 26 e das páginas 1 e 2 da publicação n.° 60. A CIPR é um organismo internacional criado em 1928 pelo Segundo Congresso Internacional de Radiologia. Fornece uma orientação geral quanto à utilização das fontes de radiação resultantes do rápido desenvolvimento no domínio da energia nuclear. A CIPR trabalha em estreita colaboração com o Comité Internacional sobre as Unidades e as Medidas de Radiação e mantém relações oficiais com a Organização Mundial de Saúde e com a Agência Internacional de Energia Atómica. Tem igualmente importantes ligações com a Organização Internacional do Trabalho e outros organismos das Nações Unidas, com a Comissão das Comunidades

Europeias, bem como com a Agência de Energia Nuclear da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económicos. Alguns destes organismos fornecem apoio financeiro aos trabalhos da CIPR. Além disso, a CIPR tem em consideração os progressos que lhe são comunicados por importantes organizações nacionais.

18. Os membros da CIPR são escolhidos pela própria CIPR entre pessoas designadas pelas delegações nacionais para o Congresso Internacional de Radiologia e pela própria CIPR. Os membros são escolhidos em função da sua actividade reconhecida em domínios específicos e com o objectivo de alcançar um equilíbrio adequado de qualificações, mais do que um equilíbrio de nacionalidades. A CIPR tem o poder de instituir os comités que considere necessários para desempenhar a sua missão, mas grande parte do seu trabalho é efectuado por grupos de trabalho *ad hoc*, o que lhe permite recorrer aos serviços de pessoas que não são membros do comité.

19. A CIPR publicou alguns relatórios e recomendações quanto à protecção radiológica. Estas recomendações foram utilizadas por numerosas autoridades com poder regulamentar e por várias organizações de gestão e constituíram a base de normas regulamentares nacionais e regionais. O objectivo desses relatórios é fixar os princípios fundamentais em que deve assentar uma protecção radiológica apropriada. No entanto, devido às diferentes condições existentes nos vários países, pretende-se que as autoridades competentes aprovem as suas próprias legislações e códigos de conduta adaptados às suas condições específicas.

20. Como explica a publicação n.° 60 da CIPR (v. ponto 99): «No mundo, todas as pessoas estão expostas a radiações de fontes naturais e artificiais. Um sistema realista de protecção radiológica deve pois ter um objectivo claramente definido se não se pretender aplicá-lo à globalidade das actividades humanas. Deve igualmente abranger de modo coerente um amplo leque de circunstâncias» [2]. A CIPR utiliza o termo inglês «practices» (práticas) para descrever as actividades humanas que aumentam as exposições globais às radiações: ver o ponto 106 da publicação n.° 60.

21. Os princípios gerais em que assenta o sistema de protecção radiológica recomendado pela CIPR estão expostos no ponto 112 da publicação n.° 60. Estes princípios encontram tradução no artigo 6.° da directiva, como demonstra a comunicação da Comissão. O ponto 112 da publicação n.° 60 dispõe o seguinte:

«a) Nenhuma prática que implique exposições a radiações deve ser aceite, a menos que proporcione ao indivíduo exposto ou à sociedade benefícios suficientes para contrabalançar os prejuízos provocados pela radiação (justificação de uma prática).

2 — A tradução portuguesa dos excertos das publicações da CIPR aqui citados não é uma versão oficial.

b) Relativamente a cada fonte concreta no âmbito de uma prática, importa manter a um nível tão baixo quanto o razoavelmente possível, tendo em conta os factores económicos e sociais, o valor das doses individuais, o número de pessoas expostas e a probabilidade da ocorrência de exposições quando estas últimas não são certas. Este processo deve ser acompanhado de restrições quanto às doses individuais (prescrições em matéria de dose) ou aos riscos individuais no caso de exposições potenciais (prescrições em matéria de risco), de modo a limitar as injustiças susceptíveis de resultar das apreciações económicas e sociais inerentes (optimização da protecção).

c) A exposição de indivíduos, resultante da conjugação de todas as práticas adoptadas, deve ser sujeita aos limites de dose ou a determinados controlos de risco no caso de exposições potenciais. Pretende-se assim assegurar que nenhum indivíduo esteja exposto a riscos de radiação, que, em condições normais, são considerados uma consequência inaceitável de tais práticas. Nem todas as fontes são susceptíveis de ser controladas por acção na fonte, sendo necessário especificar as que devem ser consideradas importantes antes de seleccionar um limite de dose (limitação individual das doses e dos riscos).»

A publicação n.° 60 prossegue explicando que «se os processos de justificação de práticas e de optimização da protecção foram conduzidos eficazmente, haverá poucos casos em que os limites de doses individuais devem ser aplicados. Todavia, tais limites criam uma fronteira claramente definida para estes processos mais subjectivos e impedem um prejuízo excessivo para os indivíduos...» (ponto 122).

22. A publicação n.° 60 explica com minúcia o entendimento da CIPR quanto à fixação dos limites de dose. Como se afirma no ponto 150:

«A (CIPR) considerou útil empregar três termos diferentes para indicar o grau de tolerância a uma exposição (ou risco). São necessariamente subjectivos e devem ser interpretados em relação ao tipo e à fonte de exposição considerada. O primeiro termo é 'inaceitável', utilizado para indicar que, na opinião da (CIPR), a exposição não seria aceitável em circunstâncias razoáveis de aplicação normal de uma prática cuja utilização dependia de uma escolha. Tais exposições poderão, todavia, ser aceites em situações anormais, como os acidentes. As exposições que não são inaceitáveis são subdivididas em 'toleráveis', o que significa que, não sendo desejáveis, podem razoavelmente ser toleradas, e 'aceitáveis', no sentido de que podem ser aceites sem melhoria suplementar, isto é, quando a protecção foi optimizada. Neste âmbito, o limite de dose representa a escolha de uma fronteira entre o que é 'inaceitável' e o que é 'tolerável' para a situação em que o limite de dose deve aplicar-se...»

Os limites de dose escolhidos pela CIPR representam o valor da dose que «provoca

uma combinação de consequências que se considera ficar pouco aquém daquilo que é inaceitável, isto é, que está no limite do tolerável» (*ibidem*, ponto 153).

23. A CIPR sublinha todavia que

«O limite de dose apenas constitui um elemento do sistema de protecção destinado a atingir níveis de dose tão baixos quanto o razoavelmente possível, tendo em conta factores económicos e sociais. Esse limite não deve ser considerado como um fim em si. Para a (CIPR), representa o ponto em que uma exposição profissional regular, prolongada e deliberada pode razoavelmente ser considerada no limite do tolerável.

A abordagem, com os seus múltiplos aspectos, da (CIPR) no que respeita à escolha dos limites de dose inclui necessariamente apreciações sociais aplicadas aos numerosos elementos de risco. Tais apreciações não são necessariamente as mesmas em todos os contextos e, em especial, podem variar consoante as sociedades. Por isso, a (CIPR) concebe a sua actividade de conselheiro como suficientemente flexível para permitir variações nacionais ou regionais. Na opinião da (CIPR), todavia, tais variações na protecção dos indivíduos mais expostos serão mais eficazes se os organismos que adoptam as regulamentações introduzirem restrições de doses ligadas a uma determinada fonte e aplicadas no processo de optimização da protecção, em vez de utilizarem os diferentes limites de dose» (*ibidem*, pontos 169 e 170).

24. Citámos longos extractos da publicação n.° 60, dada a sua importância considerável para a interpretação da directiva. Se bem que esta publicação tenha sido redigida alguns anos após a adopção da Directiva 80/836, a CIPR reviu regularmente as suas recomendações desde 1977, ano em que editou a publicação n.° 26. Assim, embora as recomendações contidas na publicação n.° 60 sejam inovadoras, o prefácio deste documento demonstra claramente que a CIPR procurou manter neste texto tanta estabilidade quanta a que fosse compatível com os desenvolvimentos recentes.

25. Em nossa opinião, sempre que possível, a directiva deve ser interpretada de modo compatível com as últimas recomendações da CIPR, uma vez que não seria desejável fazê-lo unicamente à luz das recomendações que o organismo de que elas emanam considera ultrapassadas. Aliás, tanto a Comissão como o Governo belga procuraram invocar esta publicação n.° 60 em apoio das suas posições, a primeira na réplica, o último na audiência. Entendemos portanto que se pode legitimamente fazer referência a esta publicação como uma orientação para a interpretação da directiva.

26. Resulta da publicação n.° 60 que os limites de dose constituem o último expediente para proteger os indivíduos de uma exposição excessiva às radiações. Visam proteger aqueles para quem os princípios da justificação e da optimização podem não ser suficientes. Todavia, os níveis precisos em que são fixados os limites de dose são essencialmente subjectivos e não se baseiam unicamente em considerações científicas. Como

explica a CIPR: «A protecção radiológica deve inscrever-se num âmbito que compreenda necessariamente apreciações tanto de carácter social como científico, uma vez que o objectivo principal da protecção radiológica é fornecer um nível de protecção apropriado ao ser humano, sem limitar indevidamente as práticas benéficas que impliquem exposições às radiações. Além do mais, deve partir-se do princípio de que mesmo pequenas doses de radiação podem produzir certos efeitos nocivos sobre a saúde» (publicação n.° 60, n.° 100).

27. Na réplica, a Comissão refere-se ao ponto 124 da publicação n.° 60, onde se pode ler:

«Na prática, surgiram alguns equívocos quanto à definição e à função dos limites de dose. Em primeiro lugar, o limite de dose é largamente, mas erradamente, considerado como uma linha de demarcação entre o que é 'seguro' e o que é 'perigoso'. Em segundo lugar, é igualmente, e também erradamente, considerado como o meio mais simples e mais eficaz de manter as exposições a um nível reduzido e de estimular a obtenção de progressos. Em terceiro lugar, é habitualmente considerado como a única medida de rigor de um sistema de protecção. Estes equívocos são, em certa medida, reforçados pela incorporação dos limites de dose nos diplomas legais. O facto de determinada prática implicar uma ultrapassagem de um limite de dose torna-se então uma infracção às regras e, por vezes, um delito penal. Neste contexto, não é surpreendente que as direcções, os organismos de regulamentação e os Governos procurem, de forma inapropriada, aplicar os limites de dose quando a oportunidade se apresenta, mesmo quando, parcial ou totalmente, as fontes escapam ao seu controlo e quando a optimização da protecção é o meio de acção mais adequado.»

Este extracto não significa que a aplicação dos limites de dose nunca possa constituir um meio eficaz de aumentar a protecção, mas simplesmente que o recurso ao princípio da optimização (v. o n.° 21, *supra)* pode por vezes ser mais adequado, aspecto que não é contestado pelo Governo belga. Ao citar esta passagem, a Comissão parece subentender que a Bélgica ignorou ou aplicou erradamente este princípio, mas, em nossa opinião, ela não conseguiu demonstrar que o facto de a Bélgica ter imposto, para os aprendizes e os estudantes, limites de dose mais apertados do que os fixados no artigo 10.°, n.° 2, da directiva constitui uma medida inapropriada por razões de protecção radiológica.

28. Assim, a publicação n.° 60 indica claramente que os limites de dose fixados pela CIPR não são considerados normas absolutas, sendo publicados a título de mera orientação. É indiscutível que a CIPR admite que, em determinadas circunstâncias, pode ser razoável impor estes limites de dose mais apertados do que os que ela recomenda. Tal publicação é assim perfeitamente compatível com o ponto de vista segundo o qual as «normas de base», na acepção do artigo 30.° do Tratado, apenas representam níveis mínimos de protecção que os Estados-membros têm o direito de reforçar quando julguem conveniente fazê-lo.

29. Surge então a questão de saber se existem razões específicas à Comunidade que tornem desejável uma fixação dos limites de dose ao mesmo nível em todos os Estados-membros. A este propósito, a Comissão sublinha a referência às «normas de segurança uniformes» do artigo 2.°, alínea b), do Tratado e afirma que a expressão «uniformes» implica mais do que uma simples harmonização, impondo normas exactamente idênticas. No entanto, nada no preâmbulo da directiva indica que a intenção do Conselho era estabelecer normas uniformes neste sentido. O preâmbulo contém um determinado número de referências às normas de base previstas no artigo 30.° do Tratado, mas, como explicámos, trata-se simplesmente das doses máximas admissíveis. Além disso, o penúltimo considerando da directiva indica que o Conselho está consciente do «papel que deve desempenhar uma harmonização comunitária das normas de base». Tal deixa supor que, mesmo sendo exacto que a uniformidade considerada no artigo 2.°, alínea b), do Tratado implica uma uniformização completa, o Conselho tinha apenas a intenção de fixar um nível mínimo de protecção a garantir em todos os Estados-membros, e não impedir os Estados-membros de aplicarem normas mais rigorosas.

30. Na falta de uma indicação inequívoca na directiva de que os limites de dose nela previstos constituem normas absolutas que todos os Estados estão obrigados a respeitar, o artigo 10.°, n.° 2, deve, em nossa opinião, ser simplesmente interpretado no sentido de que confere aos Estados-membros uma margem de manobra que eles são livres de explorar ou não. O Governo belga alega que é possível preparar os estudantes e os aprendizes para um trabalho que implique uma exposição a radiações ionizantes sem os expor a doses superiores àquelas a que podem estar sujeitos os trabalhadores de menos de dezoito anos. Em nossa opinião, a Comissão não conseguiu refutar esta argumentação do Governo belga.

31. Na audiência, a Comissão alegou que, se se aceitasse o ponto de vista defendido pelo Governo belga, um aprendiz ou um estudante que tivesse já recebido, noutro Estado-membro, um décimo do limite de dose para os trabalhadores expostos não poderia terminar a sua formação na Bélgica. O Governo belga retorquiu que seria de todo possível permitir a tal pessoa terminar a sua formação sem a expor a qualquer radiação suplementar. De facto, foi precisamente porque não aceita que seja necessário expor os aprendizes e os estudantes abrangidos pelo artigo 10.°, n.° 2, a uma taxa de radiação mais elevada do que os trabalhadores da mesma idade que o Governo belga fixou limites de dose equivalentes para as duas categorias. Também aí a Comissão não conseguiu refutar a alegação do Governo belga. Nestas circunstâncias, não vemos qualquer razão para exigir que a Bélgica permita a exposição de aprendizes e de estudantes ao nível máximo autorizado no artigo 10.°, n.° 2.

32. Por conseguinte, entendemos que o artigo 10.°, n.° 2, da directiva não impede os Estados-membros de imporem limites de dose mais apertados quando o entendam adequado. Antes de decidir actuar deste modo, os Estados-membros devem apurar se os objectivos visados podem ser atingidos de forma mais adequada através de uma aplicação mais rigorosa dos princípios da justificação e da optimização. Mas, em nossa opi-

nião, os Estados-membros são livres de concluir que a protecção dos aprendizes e dos estudantes com idades entre os dezasseis e os dezoito anos, que frequentem uma formação para um emprego que implique uma exposição às radiações ionizantes ou que, durante os seus estudos, sejam obrigados a utilizar fontes, só pode ser assegurada pela utilização de limites de dose mais restritos.

33. Assim, a acção da Comissão apenas pode ser julgada procedente no que respeita à infracção ao artigo 44.° da directiva, referida *supra*, no ponto 2 destas conclusões.

34. Por conseguinte, pensamos que o Tribunal deve:

1) declarar que, ao não adoptar as medidas necessárias para dar execução ao artigo 44.° da Directiva 80/836/EURATOM do Conselho, o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CEEA;

2) quanto ao restante, julgar a acção improcedente;

3) condenar cada uma das partes a suportar as suas próprias despesas.