

EUROPA-PARLAMENTET

2004



2009

Mødedokument

ENDELIG
A6-0156/2007

20.4.2007

BETÆNKNING

om konsekvenserne for folkesundheden af flystyrtet i Thule i 1968 (andragende 720/2002)
(2006/2012 (INI))

Udvalget for Andragender

Ordfører: Diana Wallis

INDHOLD

	Side
FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS BESLUTNING	3
BEGRUNDELSE	6
PROCEDURE	17

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS BESLUTNING

om konsekvenserne for folkesundheden af flystyrtet i Thule i 1968 (andragende 720/2002)
(2006/2012 (INI))

Europa-Parlamentet,

- der henviser til EF-traktatens artikel 21, i henhold til hvilken enhver unionsborger har ret til at indgive andragender til Europa-Parlamentet i medfør af artikel 194,
 - der henviser til Euratom-traktatens artikel 107 c og EF-traktatens artikel 194, i henhold til hvilken enhver borger i Den Europæiske Union samt enhver fysisk eller juridisk person med bopæl eller hjemsted i en medlemsstat er berettiget til på egen hånd eller i samvirke med andre borgere eller personer at indgive andragender til Parlamentet om forhold, der henhører under områder, som Fællesskaberne beskæftiger sig med, og som vedrører den pågældende direkte,
 - der henviser til Rådets direktiv 96/29/Euratom af 13. maj om grundlæggende sikkerhedsnormer til beskyttelse af befolkningens og arbejdstagernes sundhed mod de farer, som er forbundet med ioniserende stråling¹,
 - der henviser til De Europæiske Fællesskabers Domstols domme af 12. april 2005 og 9. marts 2006 i sag C-61/03 *Kommissionen mod Det Forenede Kongerige* og C-65/04 *Kommissionen mod Det Forenede Kongerige*,
 - der henviser til forretningsordens artikel 192, stk. 1,
 - der henviser til betænkning fra Udvalget for Andragender (A6-0156/2007),
- A. der henviser til de væsentlige spørgsmål og alvorlige problemer, som andrageren nævner, og den store betydning af målet om at beskytte befolkningens sundhed og miljøet mod farerne ved brug af atomenergi, således som det anerkendes af Domstolen,
- B. der henviser til, at det i andragendet påpeges, at arbejdstagere og befolkningen blev bestrålet med ekstremt farligt våbenberiget plutonium, efter at et amerikansk B-52 lastet med atomvåben styrtede ned ved Thule i Grønland i 1968,
- C. der henviser til, at mange overlevende fra Thule er døde af strålingsbetingede sygdomme på grund af manglende tilsyn, og de overlevende i dag risikerer at blive ramt af sådanne dødelige sygdomme,
- D. der henviser til, at overvågning af helbredet hos de overlevende fra Thule vil lette en tidlig opdagelse af strålingsbetingede sygdomme og behandling af disse,
- E. der henviser til, at den danske regering har givet udtryk for, at man tilstræber maksimal

¹ EFT L 159 af 29.6.1996, s. 1.

åbenhed vedrørende "oprydningen" efter flystyrtet i Thule,

- F. der henviser til artikel 2, litra b, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab (Euratom), hvori det hedder, at Fællesskabet skal "*indføre ensartede sikkerhedsnormer til beskyttelse af befolkningens og arbejdstagerenes sundhed og overvåge deres anvendelse*",
- G. der henviser til, at Domstolen har besluttet, at Euratom-traktatens kapitel om sikkerhed og sundhed udgør et "*udgør et samlet hele og Kommissionen tillægges herved en relativt vid kompetence med henblik på beskyttelse af befolkningerne og miljøet mod risikoen for en radioaktiv forurening*"¹, og der henviser til, at Domstolen også har anlagt en bred tolkning af bestemmelserne i dette kapitel med henblik på "*at sikre en konsekvent og effektiv beskyttelse af befolkningens sundhed mod risikoen ved ioniserende stråling, uanset hvilken strålingskilde og hvilke udsatte persongrupper der bliver tale om.*"²,
- H. der henviser til, at Kommissionen og Kongeriget Danmark konsekvent har nægtet at anerkende, at Euratom-traktaten og den sekundære lovgivning, der er vedtaget med henvisning til denne traktat, finder anvendelse på eftervirkningerne af flystyrtet i Thule,
1. bemærker, at i henhold til Domstolens faste retspraksis finder Fællesskabets nye retsregler i princippet anvendelse på eftervirkningerne af situationer, der opstod, inden den nye regel trådte i kraft;
 2. konkluderer, at Euratom-traktaten fandt umiddelbar anvendelse og var bindende for Kongeriget Danmark fra tiltrædelsesdatoen, hvilket betyder, at den fandt anvendelse på eftervirkningerne af situationer, der opstod forud for Kongeriget Danmarks tiltrædelse til Fællesskaberne;
 3. bemærker, at Euratom-traktaten fandt anvendelse på Grønland i 12 år efter Danmarks tiltrædelse i 1973, indtil traktaten om ændring af traktaterne om oprettelse af De Europæiske Fællesskaber for så vidt angår Grønland trådte i kraft den 1. januar 1985, men mener imidlertid, at sidstnævnte traktat ikke har tilbagevirkende kraft, Kongeriget Danmark er fortsat omfattet af de eksisterende juridiske forpligtelser vedrørende begivenheder, der har fundet sted på grønlandsk område før den 1. januar 1985, og desuden er eftervirkningerne for folkesundheden af styrtet i 1968 ikke begrænset til Grønland, eftersom det er åbenlyst, at mange af arbejdstagerne, herunder europæiske borgere, senere er flyttet til selve Danmark;
 4. bemærker den seneste retspraksis om, at Euratom-traktaten "*ikke finder anvendelse på anvendelse af atomenergi til militære formål*"³; mener imidlertid, at Domstolen klart kædede sin restriktive tolkning af Euratom-traktatens dækningsområde sammen med behovet for at beskytte medlemsstaternes væsentlige nationale forsvarsinteresser;
 5. insisterer på, at ovennævnte indskrænkning af Euratom-traktatens dækningsområde ikke

1 Sag 187/87 *Saarland* [1988] Sml. 5013, præmis 11.

2 Sag C-70/88 *Parlamentet mod Rådet* [1991] Sml. I-4529, præmis 14.

3 Sag C-61/03 *Kommissionen mod Det Forenede Kongerige* [2005] ECR I-2477 "*Jason Reactor*"t, præmis 44.

- kan påberåbes med henblik på at undgå at anvende sundheds- og sikkerhedslovgivningen i situationer, hvor det påståede militære formål vedrører et tredjeland, hvor anvendelsen af atomenergi sker i strid med en international aftale, og hvor den eneste plausible, nuværende sammenhæng med en medlemsstats forsvarsinteresser består i, at udslippet af nukleart materiale er sket på det pågældende lands område;
6. bemærker, at artikel 2, stk. 3), i direktiv 96/29/Euratom, finder anvendelse på vedvarende eksponering, der skyldes eftervirkningerne af en strålerelateret nødsituation;
 7. opfordrer Kongeriget Danmark til i tæt samarbejde med de grønlandske myndigheder og i overensstemmelse med direktivets artikel 38 at "*gennemføre foranstaltninger til overvågning og indgriben*" i forbindelse med det fortsatte eftervirkninger af flystyrtet i Thule og i henhold til direktivets artikel 53 sørge for "*ordningen for overvågning af bestrålingen*" og iværksætte "*enhver passende intervention under hensyn til den konkrete situation*";
 8. opfordrer de medlemsstater, der beskæftiger sig med risikofyldte aktiviteter, der kan have negative følger for helbredet for personer, der deltager i sådanne aktiviteter, til at sikre, at der indføres en effektiv og tilgængelig procedure, som giver disse personer mulighed for at søge alle relevante og hensigtsmæssige oplysninger, idet de grundlæggende rettigheder udgør en integrerende del af de generelle principper for fællesskabslovgivningen og under hensyntagen til de positive forpligtelser i artikel 2 og 8 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder;
 9. opfordrer medlemsstaterne til straks at gennemføre og anvende direktiv 96/29/Euratom og opfordrer Kommissionen til energisk at forfølge enhver manglende overholdelse af deres forpligtelser i denne henseende;
 10. tvivler på, at Kongeriget Danmark har overholdt alle sine forpligtelser i henhold til direktiv 96/29/Euratom fuldt ud i forbindelse med flystyrtet i Thule og eftervirkningerne efter dette;
 11. udtrykker den største bekymring over de nuværende mangler i beskyttelsen af befolkningens sundhed i forbindelse med brugen af atomenergi til militære formål;
 12. opfordrer Kommissionen til at fremsætte et forslag vedrørende alle de vitale folkesundhedsmæssige og miljømæssige følger af brugen af atomenergi til militære formål med henblik på at afhjælpe denne lakune;
 13. gør opmærksom på, at de centrale bestemmelser i Euratom-traktaten ikke er blevet ændret væsentligt siden dens ikrafttrædelse og bør føres ajour;
 14. pålægger sin formand at sende denne beslutning til Rådet og Kommissionen samt til Kongeriget Danmarks regering og Folketinget.

BEGRUNDELSE

1. Baggrund for andragendet fra J. Carswell (andragende 720/2002)

Den 21. januar 1968 styrtede et amerikansk B-52-bombefly lastet med flere atomvåben ned i nærheden af Thule Air Base i Nordvestgrønland, hvorved flere kg våbenberiget plutonium slap ud i omgivelserne. Det lykkedes seks af de syv besætningsmedlemmer at redde sig ud med faldskærm. Men plutoniummet forurenedes straks sne og is på nedstyrtningsstedet og blev spredt over et stort område af kraftige vinde og gennem vandet. Mere end 1000 danske civile var ansat til at foretage vedligeholdelse og yde andre ikke-militære tjenester på flybasen.

Civilt dansk personel, lokale grønlandere og amerikansk personel skyndte sig til nedstyrtningsstedet for at iværksætte redningsoperationer. Efterfølgende udførte amerikanerne "strålingsoprydning" i området, hvor danske arbejdere frivilligt meldte sig til at deltage i fjernelsen af forurenede materiale sammen med det amerikanske personel. Ingen af de frivillige havde nogen erfaring med eller uddannelse i håndtering af materiale forurenede med radioaktivitet. Efter "oprydnings"-operationerne gennemførte det amerikanske militær regelmæssig lægekontrol af personel fra det amerikanske luftvåben, der havde gjort tjeneste i Thule på tidspunktet for styrtet og efterfølgende. Den danske regering foretog ikke nogen tilsvarende lægekontrol af de civile danske arbejdere eller af grønlanderne, hvoraf mange fortsatte med at arbejde på Thule-basen og bo i området i mange år efter.

På nedstyrtningsstidspunktet var andrageren ansat som civil arbejder (shippingassistent) på Thule-basen og boede og arbejdede der frem til 1971. I denne periode besøgte andrageren nedstyrtningsstedet fra tid til anden og deltog i tilrettelæggelsen af fjernelsen af forurenede vragrester i forbindelse med "oprydningen". I lighed med mange af Thule-arbejderne brugte han is fra en nærliggende fjord i drikkevarer. I løbet af 1980'erne oplevede andrageren en alvorlig svækkelse af sit helbred og fik senere diagnosticeret kræft i spiserør og mave. Han har gennemgået otte større operationer og et stort antal ambulante hospitalsbehandlinger. Senest har han fået diagnosticeret en lidelse i skjoldbruskkirtlen.

Andrageren klager over, at de danske myndigheder dengang undlod at evakuere arbejderne fra området, at advare dem eller informere dem om den omfattende stråling eller foretage de nødvendige medicinske kontrolprøver og -undersøgelser. Han hævder, at hans tilstand skyldes eksponeringen for plutonium fra de atomvåben, som det forulykkede fly medførte i 1968. Derfor beder andrageren om at få adgang til de eksisterende oplysninger om ulykken og dens følger og kræver, at der foretages regelmæssige lægeundersøgelser.

Hovedanbringendet i andragendet er, at den danske regering ikke har overholdt bestemmelserne i direktiv 96/29/Euratom af 13. maj om grundlæggende sikkerhedsnormer til beskyttelse af befolkningens og arbejdstagernes sundhed mod de farer, som er forbundet med ioniserende stråling (EFT 1996 L 159, s. 1, i det følgende benævnt direktivet).

De første videnskabelige rapporter, som den danske regering har offentliggjort, hvori det anføres, at der ikke var tale om nogen risiko for menneskers sundhed eller miljøet, er blevet anfægtet i private medicinske rapporter og af en foreløbig rapport fra *Radiation Research Department ved Danish National Laboratory* ved Forskningscenter Risø om forurening i

Thule-området. På grund af et stigende antal dødsfald og sygdomstilfælde blandt de tidligere Thule-arbejdere som følge af kræft i forbindelse med eksponering for stråling dannede de tidligere Thulearbejdere i 1986 en forening, *Foreningen For Stråleramte Thulearbejdere*, som skal undersøge de mulige konsekvenser af flystyrtet i 1968 på deres helbred. Eftersom arbejderne ikke var blevet overvåget enkeltvis for eksponering for stråling i Thule, bad foreningen den danske regering give dem adgang til de relevante optegnelser over stråling i miljøet. Ud fra disse ønskede de at vurdere den sandsynlige strålingsdosis, som de var blevet udsat for, og de mulige følger for deres helbred. De har imidlertid aldrig modtaget disse optegnelser trods talrige henvendelser. Andrageren anfører, at den danske regering har truffet en forudgående politisk beslutning om ikke at foretage en videnskabelig undersøgelse af de lægelige klager fra de overlevende fra Thule og i stedet tilbyde dem en kulancebetaling for de psykiske skader, de har lidt. En sådan betaling er sket til alle, der befandt sig i nærheden af eller rejste gennem det stråleforurenede nedstyrtningssområde i perioden fra den 21. januar 1968 til den 17. september 1968, undtagen danske statsansatte videnskabsmænd og amerikansk personel. Det anslås, at 2.400 modtog denne betaling, hvor man ikke skelnede mellem deltagere i "oprydningen" og andre som lokale indbyggere eller rejsende, der ikke deltog i "oprydningen". Ordføreren har fået beviser for, at i mindst to tilfælde er en patients ansøgning om opfølgende behandling på en klinik blev afvist med den begrundelse, at en sådan erstatning afsluttede sagen endeligt.

Udvalget for Andragender erklærede Carswells andragende som værende i overensstemmelse med kravene for behandling den 14. marts 2003.

2. Foreløbig anvendelse af fællesskabsretten på de i andragendet omtalte forhold

Finder direktivet anvendelse på flystyrtet i 1968, som indtraf, inden direktivets ikrafttræden, og inden Kongeriget Danmark tiltrådte traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab (i det følgende benævnt Euratom-traktaten)?

Kommissionen har hævdet, at direktiv 96/29/EURATOM ikke finder anvendelse på følgerne af en ulykke, der indtraf i 1968, hvor Kongeriget Danmark ikke en gang var en medlemsstat. Men i henhold til Domstolens faste retspraksis finder Fællesskabets nye retsregler principielt anvendelse på de fremtidige virkninger af situationer, der er indtruffet, inden den nye regel trådte i kraft. Domstolen har f.eks. anvendt dette princip på anvendelsen af en diskriminerende procedureregulering vedrørende forhold, der går forud for Østrigs tiltrædelse til EU.¹

Denne tolkning styrkes af det forhold, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (i det følgende benævnt EM) konsekvent har fastholdt sin kompetence og anvendeligheden af artikel 2 og 8 i Euratom-traktaten på eftervirkningerne af en eksponering for stråling, der går forud for en stats accept af EM's kompetence. Således blev kravet fra den syge datter af en RAF-soldat, der blev udsat for stråling på Juleøen i 1958, kendt ikke antageligt, fordi Det Forenede Kongerige først accepterede EM's jurisdiktion i 1966.²

Euratom-traktaten fandt umiddelbart anvendelse og var bindende for Kongeriget Danmark fra tiltrædelsesdatoen med det resultat, at den fandt anvendelse på de fremtidige virkninger af

¹ Sag 122/96 *Saldanha* [1997] Sml. I-5325, præmis 14.

² Sag 14/1997/798/1001 *L.C.B. mod Det Forenede Kongerige*, dom af 9. juni 1998, præmis 30 til 41.

situationer, der opstod forud for Kongeriget Danmarks tiltrædelse til Fællesskaberne. Derfor er det uden betydning, at flystyrtet skete inden Danmarks tiltrædelse af Euratom-traktaten, idet virkningerne af flystyrtet varer ved. I lyset af de langsigtede virkninger på menneskers sundhed ved eksponering for stråling (latensperioden for strålingsbetingede kræfttilfælde og sygdomme ligger mellem 20 og 60 år) er alle de overlevende fortsat i risikogruppen og kræver umiddelbart korrekt lægekontrol. Derfor er det uden for enhver tvivl, at eftervirkningerne af flystyrtet i 1968 varede ved frem til den relevante dato, som er den 13. maj 2000.¹

3. Geografisk anvendelse af Euratom-traktaten på Grønland

Spørgsmålet her er, hvorvidt direktivet finder anvendelse på eftervirkningerne af flystyrtet i Grønland, hvor Euratom-traktaten ikke har været gældende siden den 1. januar 1985.

På tidspunktet for flystyrtet var Grønland en del af Kongeriget Danmarks område. For så vidt angår den geografiske anvendelse af Euratom-traktaten er det imidlertid relevant at se på traktaten om ændring af traktaterne om oprettelse af De Europæiske Fællesskaber for så vidt angår Grønland (EFT L 29, 01/02/1985, s. 1, i det følgende benævnt Grønland-traktaten). I artikel 5 i denne traktat indføres følgende ændring af artikel 198 i Euratom-traktaten: "*Denne traktat finder ikke anvendelse på Grønland*". Eftersom Grønland-traktaten trådte i kraft den 1. januar 1985 (jf. artikel 6), følger det, at Euroatom-traktaten ikke finder anvendelse på Grønland efter denne dato.

Dermed fandt Euratom-traktaten anvendelse på Grønland i 12 år efter Danmarks tiltrædelse i 1973, frem til Grønland-traktaten trådte i kraft. Men eftersom denne traktat ikke har tilbagevirkende kraft, er Kongeriget Danmark fortsat bundet af alle eksisterende juridiske forpligtelser vedrørende begivenheder, der er fundet sted på grønlandsk område før den 1. januar 1985. Desuden er eftervirkningerne på menneskers helbred af flystyrtet i 1968 ikke begrænset til Grønland, idet mange af arbejdstagerne, herunder europæiske statsborgere, siden er flyttet til selve Danmark. Dermed er Kongeriget Danmark forpligtet til at sørge for lægekontrol og give relevante informationer til de personer, hvis helbred fortsat er ramt af de langsigtede virkninger af Thule-ulykken, uanset Grønlands udtræden af Euratom-traktatens geografiske dækningsområde. I den henseende er det relevant at bemærke, at direktivets bestemmelser ikke nødvendigvis forpligter en medlemsstat til at indføre gennemførelsesbestemmelser på netop det sted, hvor der er opstået en strålerelateret nødsituation. Disse forpligtelser kan rent faktisk varetages på et andet sted inden for en medlemsstats område.

Derfor må man vurdere, hvorvidt en bestemmelse i direktivet forpligter Kongeriget Danmark til at træffe de foranstaltninger, som andrageren kræver.

4. Euratom-traktatens anvendelse på "militære aktiviteter"

I sine mundtlige indlæg over for Udvalget for Andragender anførte Kommissionen, at Euratom-traktaten og den sekundære lovgivning, der er vedtaget i medfør af denne, ikke finder anvendelse på de forhold, der beskrives i andragendet, fordi "traktaten ikke finder

¹ Det hedder i artikel 55, at medlemsstaterne skal indføre de love, bestemmelser og administrative foranstaltninger, der er nødvendige for at overholde direktivet inden den 13. maj 2000.

anvendelse på anvendelse af atomenergi til militære formål".¹

I sag C-61/03 "*Jason Reactor*" anførte både generaladvokaten og Domstolen, at man under forhandlingerne frem til underskrivelsen af Euratom-traktaten planlagde, at den skulle finde anvendelse på atomenergi, der anvendes til militære formål, men at problemstillingen forblev uløst. Domstolen accepterede derefter argumenterne fra Det Forenede Kongerige og Frankrig om, at det forhold, at der findes undtagelser vedrørende den offentlige sikkerhed i EF-traktaten, men ikke i Euratom-traktaten, betød, at det var underforstået, at Euratom-traktaten *overhovedet* ikke finder anvendelse på atomenergi, der anvendes til militære formål.

*"Det er imidlertid klart, at anvendelsen af disse bestemmelser på militære anlæg, forskningsprogrammer og andre militære aktiviteter kan være til hinder for varetagelsen af væsentlige interesser i medlemsstaternes nationale forsvar. Som Det Forenede Kongerige og Den Franske Republik med føje har anført, indebærer den omstændighed, at nævnte traktat ikke indeholder nogen undtagelse vedrørende de nærmere retningslinjer for, hvornår medlemsstaterne kan påberåbe sig og beskytte disse væsentlige interesser, at det må fastslås, at aktiviteter under det militære område ikke omfattes af traktatens anvendelsesområde."*²

Denne restriktive tolkning af Euratom-traktatens dækningsområde blev bekræftet i sag C-65/04 "*HMS Tireless*".³

Men de særlige omstændigheder ved andragendet skal af flere årsager ses adskilt i forhold til de to ovennævnte domme.

Det fremgår klart af præmis 36 i "*Jason Reactor*"-sagen, at rationalet bag udelukkelsen af det militære område fra Euratom-traktatens dækningsområde er beskyttelsen af "*væsentlige interesser i medlemsstaternes forsvar*". Dette styrkes gennem anden sætning i denne præmis, hvori det hedder, at manglen på en udtrykkelig undtagelse i Euratom-traktaten vil hindre medlemsstaterne i at beskytte "*disse [væsentlige] interesser [i medlemsstaternes forsvar]*" på hensigtsmæssig vis. Derfor fremgår det klart, at Domstolen kædede sin restriktive tolkning sammen med behovet for at beskytte *medlemsstaternes* væsentlige interesser vedrørende deres nationale forsvar.

"*Jason Reactor*"-sagen vedrørte anvendelsen af bestemte informationsformidlingskrav i henhold til Euratom-traktaten på Det Forenede Kongeriges bortskaffelse af radioaktivt affald fra en nedlagt militær atomreaktor. Tilsvarende drejede "*HMS Tireless*"-sagen sig om anvendelsen af informationskravene på Det Forenede Kongeriges nødplan for evakuering af Gibraltar i tilfælde af en strålerelateret nødsituation som følge af vedligeholdelses- og reparationsarbejde på en militær undervandsbåd med atomreaktor. Begge situationer vedrørte medlemsstatens forpligtelser i forbindelse med i dette tilfælde den samme *medlemsstats* anvendelse af atomenergi.

Der er ingen grund til at slutte, at rationalet bag udelukkelsen af atomenergi til militære formål var, at de nationale forsvarsinteresser for *nogen* stat kan bringes i fare uden et

¹ Sag 61/03 *Kommissionen mod Det Forenede Kongerige "Jason Reactor"*, 12. april 2005, præmis 44.

² Præmis 36 i C-61/03

³ Sag 65/04 *Kommissionen mod Det Forenede Kongerige*, 9. marts 2006, endnu ikke offentliggjort.

supplerende element i form af forbindelsen til en medlemsstat. Derfor kan denne udelukkelse ikke dække et tredjeland's brug af atomenergi, når en medlemsstat ikke har givet tilladelse til dette (dvs. accepteret, identificeret sig med denne anvendelse og dermed påtaget sig et ejerskab til anvendelsen), men hvor sundhedsrisikoen udelukkende forefindes i den pågældende medlemsstat. I en sådan situation er der på ingen måde nogen risiko for en medlemsstats nationale forsvarsinteresser.

Derfor dækker sundheds- og sikkerhedsbestemmelserne i Euratom-traktaten situationer, hvor forsvarsinteresserne overhovedet intet har med medlemsstatens (eller andre medlemsstats) forsvarsinteresser at gøre, og når anvendelsen af atomenergi desuden sker i strid med en international aftale, og hvor den eneste mulige tilknytning er, at udslippet af nukleart materiale er sket på en medlemsstats område. Gennem en sådan tolkning søger man desuden ikke at indføre en forpligtelse til at vurdere, hvorvidt der er tale om væsentlige nationale forsvarsinteresser fra sag til sag. En sådan fremgangsmåde, som Kommissionen anbefalede over for Domstolen, blev klart afvist.

Når denne analyse anvendes på oplysningerne i andragendet, har Kongeriget Danmark aldrig haft sit eget program for hverken civil eller militær anvendelse af atomkraft. Som sådan har Danmark (til forskel fra Det Forende Kongerige og Frankrig) ingen aktiviteter vedrørende militær anvendelse af atomkraft, som kan fritage landet fra rapporteringskrav eller andre forpligtelser i henhold til Euratom-traktaten eller sekundærlovgivningen. Der findes ingen oplysninger, der kæder en sådan overvågning sammen med nogen nuværende forsvarsaktiviteter i Danmark, hvor atomenergi anvendes til militære formål.

Den pågældende strålingsfrembringende ulykke blev forårsaget af USA, et tredjeland, ikke af Danmark. Selv om Danmark havde en forsvarsaftale med USA på tidspunktet for B-52-styrtet, hindrede en aftale USA i at oplagre eller udstationere atomvåben på Grønland eller overflyve Danmark med sådanne våben. Den danske regering bekræftede offentligt over for den danske befolkning, at man ikke havde givet eller ville give USA tilladelse til at oplagre, udstationere eller overflyve med atomvåben, og at Folketinget ikke havde foretaget ændringer af forsvarsaftalen, der gik i den retning. Derfor er henvisningen til de bilaterale aftaler på ingen måde afgørende for sagen. Det forhold, at der forelå en aftale om visse militære aktiviteter, betyder ikke, at *enhver* militær aktivitet, der udøves af et tredjeland på en medlemsstats område, dermed *de facto* ligger uden for Euratom-traktatens dækningsområde. En sådan konklusion ville være vilkårlig og stride mod almindelig sund fornuft.

5. Relevant primærlovgivning og Domstolens fortolkning af denne

I Euratom-traktatens artikel 2, litra b, hedder det, at Fællesskabet skal "*indføre ensartede sikkerhedsnormer til beskyttelse af befolkningens og arbejdstagernes sundhed og overvåge deres anvendelse*".

Afsnit II i Euratom-traktaten med titlen "*Bestemmelser til fremme af kerneenergiens udvikling*" omfatter et kapitel 3 med titlen "*Sundhedsbeskyttelse*", der indeholder artiklerne 30 til 39.

I denne forbindelse kræves det i første afsnit af artikel 30, at der i Fællesskabet skal indføres "*grundlæggende normer til beskyttelse af befolkningens og arbejdstagernes sundhed mod de*

farer, som er forbundet med ioniserende stråling". Som angivet i andet afsnit af denne artikel forstås der ved betegnelsen "grundlæggende normer":

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

(b) den maksimalt tilladelige bestråling og kontramining;

(c) de fundamentale principper for lægekontrol med arbejdstagerne".

I artikel 31 fastlægges proceduren for udarbejdelse og vedtagelse af disse grundlæggende normer, mens første afsnit af artikel 32 giver mulighed for at revidere eller komplettere dem efter anmodning fra Kommissionen eller en medlemsstat i overensstemmelse med proceduren i Euratom-traktatens artikel 31.

Domstolen har besluttet, at Euratom-traktatens kapitel om sundhedsbeskyttelse "*udgør et samlet hele og Kommissionen tillægges herved en relativt vid kompetence med henblik på beskyttelse af befolkningerne og miljøet mod risikoen for en radioaktiv forurening*".¹ Den har anlagt en bred tolkning af disse bestemmelser med henblik på "*at sikre en konsekvent og effektiv beskyttelse af befolkningens sundhed mod risikoen ved ioniserende stråling, uanset hvilken strålingskilde og hvilke udsatte persongrupper der bliver tale om*".² Desuden har Domstolen udtrykkeligt erklæret, at denne brede tolkning finder anvendelse på netop dette direktiv i forbindelse med nærværende andragende.³

6. Direktivets anvendelsesområde

Direktivet, som blev vedtaget på grundlag af Euratom-traktatens artikel 31 og 32, vedrører en revision af de eksisterende grundlæggende standarder⁴ under hensyntagen til udviklingen inden for den videnskabelige viden om strålingsbeskyttelse.

Direktivets dækningsområde fastlægges i artikel 2 i Afsnit II med titlen "Anvendelsesområde" og er mere omfattende end de tidligere direktiver, som det erstatter, og navnlig direktiv 80/836 EURATOM af 15. juli 1980.⁵

Som det hedder i første underafsnit af artikel 2:

"Dette direktiv gælder for alle praksiser, som indebærer risiko for ioniserende stråling, der kommer enten fra en kunstig strålekilde eller fra en naturlig strålekilde i de tilfælde, hvor naturligt forekommende radionuklider bearbejdes eller er blevet bearbejdet under hensyn til deres radioaktive, fissionelle eller fertile egenskaber, herunder navnlig:

¹ Sag 187/87 *Saarland* [1988] Sml. 5013, præmis 11.

² Sag 70/88 *Parlamentet mod Rådet* [1991] Sml. I-4529, præmis 14.

³ Sag 29/99, *Kommissionen mod Rådet* [2002] Sml. I-11221, præmis 81.

⁴ Som anført i præambelen til direktivet fastlagde Fællesskabet i 1959 for første gang grundlæggende standarder i henhold til traktatens artikel 218. Disse standarder er efterfølgende revideret ved fem lejligheder (i 1962, 1966, 1976, 1979 og 1984).

⁵ (EFT L 246, 17/09/1980, s. 1-72). I artikel 2 i direktiv 80/836 defineres anvendelsesområdet ganske enkelt som følger: "*Dette direktiv gælder for fremstilling, bearbejdning, håndtering, anvendelse, besiddelse, opbevaring, transport og bortskaffelse af naturlige og kunstigt fremstillede radioaktive stoffer, samt for enhver anden operation, der indebærer en fare på grund af ioniserende stråling.*"

- (a) fremstilling, bearbejdning, håndtering, anvendelse, besiddelse, opbevaring, transport, import til og eksport fra Fællesskabet og bortskaffelse af radioaktive stoffer;
- (b) drift af alt elektrisk udstyr, der udsender ioniserende stråling, og som indeholder komponenter, der arbejder med en spændingsforskel på mere end 5 kV;
- (c) eventuelle andre praksiser, som fastsættes af medlemsstaten."

Det hedder videre i tredje underafsnit i artikel 2:

"I overensstemmelse med afsnit IX gælder [direktivet] ligeledes for enhver intervention i en strålerelateret nødsituation eller i tilfælde af vedvarende bestråling, som skyldes eftervirkningerne af en strålerelateret nødsituation eller en tidligere eller gammel praksis eller arbejdsaktivitet." (fremhævelse tilføjet)

I denne forbindelse udgør henvisningen til "*tilfælde af vedvarende bestråling, som skyldes eftervirkningerne af en strålerelateret nødsituation eller en tidligere eller gammel praksis eller arbejdsaktivitet*" i tredje underafsnit i artikel 2 Afsnit II "Anvendelsesområde" en udtrykkelig udvidelse af direktivets dækningsområde sammenlignet med den tidligere lovgivning.

Kapitel III "*Lægekontrol med stråleudsatte arbejdstagere*" indeholder detaljerede regler om lægekontrol, der omfatter bestemmelser, der giver mulighed for løbende lægekontrol efter arbejdsforholdets ophør, hvis dette er nødvendigt af hensyn til den pågældende arbejdstagers helbred (artikel 31, stk. 3)), og et krav om, at journalerne skal arkiveres, indtil personen er fyldt eller ville være fyldt 75 år, men under alle omstændigheder i mindst 30 år efter afslutningen af det arbejde, der medførte eksponering for ioniserende stråling (artikel 34).

I artikel 38 i Kapitel IV "*Medlemsstaternes ansvar i forbindelse med beskyttelse af stråleudsatte arbejdstagere*" hedder det:

1. *Medlemsstaterne opretter en eller flere inspektionsordninger med henblik på at håndhæve de bestemmelser, der indføres i overensstemmelse med dette direktiv, og med henblik på at gennemføre foranstaltninger til overvågning og indgriben, når dette viser sig nødvendigt.*
2. *Medlemsstaterne fastsætter bestemmelser om, at arbejdstagere, som anmoder herom, skal have adgang til resultaterne af den individuelle overvågning, herunder resultaterne af de målinger, der eventuelt er blevet anvendt i forbindelse med vurderingen heraf, eller af de vurderinger af deres doser, som baseres på arbejdspladsmålinger.*
- (...)
5. *Medlemsstaterne fremmer udvekslingen mellem kompetente myndigheder eller godkendte læger eller godkendte bedriftssundhedstjenester eller kvalificerede sagkyndige eller godkendte dosimetrisk tjenester inden for Fællesskabet, af alle relevante oplysninger om de doser, en arbejdstager tidligere har modtaget, for at*

den i artikel 31 omhandlede lægeundersøgelse ved ansættelse eller klassificering som arbejdstager i kategori A kan udføres og den fremtidige bestråling af arbejdstageren kan kontrolleres."

Med hensyn til spørgsmålet om intervention hedder det i artikel 53, som står under overskriften Del 2 "*Intervention i tilfælde af vedvarende bestråling*" i direktivets afsnit IX:

"Når medlemsstaterne har konstateret en situation med vedvarende bestråling, der skyldes eftervirkningerne af en strålerelateret nødsituation eller en tidligere praksis, sørger de om nødvendigt og under hensyntagen til bestrålingsrisikoen for;

- (a) afgrænsning af det berørte område;*
- (b) ordningen for overvågning af bestrålingen;*
- (c) iværksættelse af enhver passende intervention under hensyn til den konkrete situation;*
- (d) fastsættelse af betingelser for adgang til og brug af områder eller bygninger inden for det afgrænsede område."*

7. Direktivets anvendelse på forholdene i andragendet

Hvad angår betegnelsen "arbejdstagere" i direktivets Kapitel III, kan der drages en analogi til den brede fortolkning af denne betegnelse i EF-traktaten. Domstolen har konsekvent fastslået, at dette er et selvstændigt begreb med en fællesskabsbetydning uanset betegnelsen for den pågældende aktivitet i henhold til den nationale lovgivning.¹ Så længe de kriterier, som Domstolen har opstillet, overholdes, vil det således være vilkårligt at udelade en bestemt kategori af personer (f.eks. personer, der har deltaget i "oprydningen"), blot fordi de ikke var fastansat på basen.

Det er ligeledes relevant, at direktivet indeholder en række bestemmelser vedrørende behovet for at gribe ind mange år efter en tidligere begivenhed. Artikel 31, stk. 3), giver f.eks. mulighed for løbende lægekontrol, efter at arbejdsforholdet er ophørt, hvis dette er nødvendigt for at sikre den pågældende persons helbred. Artikel 34 indeholder et krav om, at journalerne skal arkiveres, indtil personen er fyldt eller ville være fyldt 75 år, men under alle omstændigheder i mindst 30 år efter afslutningen af det arbejde, der medførte eksponering for ioniserende stråling.

I henhold til direktivets artikel 38 skal Kongeriget Danmark derfor "*gennemføre foranstaltninger til overvågning og indgriben*", når dette er nødvendigt, i forhold til de nuværende følger af flystyrket i Thule.

I henhold til artikel 53 er Kongeriget Danmark også forpligtet til at sørge for "en ordning for overvågning af bestrålingen" og "iværksættelse af enhver passende intervention under hensyntagen til den konkrete situation". Selv om der i litra a) og d) henvises til henholdsvis et

¹ Sag 53/81 *Levin* [1982] Sml. 1035, præmis 11; Sag 75/63 *Hoekstra* [1982] Sml. 177.

"område" og et "afgrænset område", indføres der ikke nogen geografiske begrænsninger for litra b) og c).

Alle medlemsstater har rent faktisk pligt til straks at gennemføre og anvende direktivet, og Kommissionen har som traktaternes vogter pligt til energisk at forfølge enhver manglende overholdelse af sådanne forpligtelser.

8. Mulige forpligtelser i henhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Ifølge Domstolens faste retspraksis hører disse "*grundrettigheder til de almindelige retsgrundsætninger, som Domstolen skal beskytte. I den forbindelse lægger Domstolen de forfatningsmæssige traditioner i medlemsstaterne til grund samt de anvisninger i form af internationale traktater om beskyttelse af menneskerettighederne, som medlemsstaterne har været med til at udarbejde, eller som de senere har tiltrådt (jf. bl.a. dom af 14.5.1974, sag 4/73, Nold, Sml. s. 491, præmis 13). Den europæiske menneskerettighedskonvention er herved afsærlig betydning (jf. bl.a. dom af 15.5.1986, sag 222/84, Johnston, Sml. s. 1651, præmis 18).*"¹

I denne forbindelse foreligger der en klar retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol om, at magthaverne i artikel 2, stk. 1, i den europæiske menneskerettighedskonvention ikke blot pålægges at afholde sig fra forsætligt og på ulovlig vis at berøve liv, men også skal træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre livet for de personer, der befinder sig inden for statens jurisdiktion.² Det er langt fra indlysende, at Kongeriget Danmark har gjort alt, hvad der kunne kræves, for at forhindre, at andragerens liv blev udsat for en uundgåelig risiko.

Desuden kan der også opstå en positiv forpligtelse i henhold til artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har fastslået: "*når en regering udfører farlige aktiviteter [såsom atomforsøg], som kan have skjulte, negative følger for helbredet for de involverede i sådanne aktiviteter, kræver respekten for privat- og familielivet i henhold til artikel 8, at der indføres en effektiv og tilgængelig procedure, der giver sådanne personer mulighed for at søge alle relevante og hensigtsmæssige oplysninger*" (fremhævelse tilføjet).³ Uanset en sådan procedure er det desuden vigtigt at fastholde andragerens ret til at vide, hvad der kan ske med ham, uden at han behøver at spørge. Andrageren havde ret til at blive informeret om alle konsekvenser, som hans tilstedeværelse i nedstyrtningsområdet kunne have for ham.⁴ Enhver erstatning, som måtte være udbetalt til andrageren, kan ikke retfærdiggøre en uforholdsmæssig indgriben i hans grundlæggende rettigheder, navnlig hans ret til livet og hans ret til respekt for privat- og familieliv.

9. Beskyttelse af befolkningens sundhed og miljøet mod farer ved anvendelse af atomenergi til militære formål

I de ovenstående afsnit anføres det, at direktivet finder anvendelse på eftervirkningerne af

¹ Sag C-260/89, *ERT* [1991] *Sml.* I-2925, præmis 41.

² Jf. f.eks. dom af 19. februar 1998, *Guerra mod Italien*, *Sml.* 1998-I, s. 227, præmis 58.

³ Kendelse af 9. juni 1998, *McGinley og Egan mod Det Forenede Kongerige*, 10/1997/794/995-996.

⁴ *Ibid.*, fælles afgivende udtalelse fra dommerne De Meyer, Valticos og Morenilla.

flystyrtet i Thule. I næste omgang er det ligeledes vigtigt at gøre opmærksom på den lakune, der blev sat fokus på ved sagerne "Jason Reactor" og "HMS Tireless".

Den generelle udelukkelse af brugen af atomenergi til militære formål fra Euratom-traktatens dækningsområde kan under visse omstændigheder udgøre en uforholdsmæssig undtagelse til fordel for nationale forsvarsinteresser, hvor man ikke på nogen måde forsøger at opveje sådanne interesser imod sundheds- og miljømæssige problemer. I en situation, hvor forsvarsinteresserne f.eks. er meget begrænsede og sundhedsinteresserne særligt stærke, vil sikkerhedsinteresserne alligevel automatisk have forrang. En ubetydelig interesse hos en medlemsstat opvejer vitale sundhedsmæssige og miljømæssige krav uden mulighed for fornyet behandling. I begge de seneste sager lykkedes det ikke generaladvokat Geelhoed at overbevise Domstolen om, at man burde anlægge en mere nuanceret synsvinkel. I hans forslag til afgørelse i "HMS Tireless"-sagen erkendte han, at "*der findes et hul i beskyttelsen af befolkningens sundhed. Det fremgår tydeligt af dommens præmisser, at Domstolen har accepteret denne konsekvens.*" (fremhævelse tilføjet)

Med Domstolens *obiter*-erklæring om, at medlemsstaterne kan indføre sundheds- og sikkerhedsforanstaltninger vedrørende militære aktiviteter i henhold til EF-traktaten, samtidig med at man anerkender betydningen af sundheds- og miljømæssige overvejelser, spilles bolden helt klart tilbage på Fællesskabets lovgiveres banehalvdel.

Domstolens indskrænkning af Euratom-traktatens anvendelsesområde ændrer "*ikke på nogen måde [...] den altafgørende rolle, som må tillægges formålet om beskyttelse af befolkningernes sundhed og miljø mod de farer, der er forbundet med anvendelsen af kerneenergi, herunder til militære formål. For så vidt som denne traktat ikke udstyrer Kommissionen med et egnet middel til at forfølge dette formål, kan det ikke udelukkes, at nødvendige foranstaltninger kan træffes i henhold til andre relevante bestemmelser i EF-traktaten*"¹. (fremhævelse tilføjet)

Det overlades til Fællesskabets lovgivere at fastlægge den nærmere form og indholdet af en sådan akt. Der udtrykkes bekymring over, at Kommissionen næsten to år efter Domstolens første dom, hvori man anerkender, at der findes visse grænser for Euratom-traktatens anvendelsesområde, stadig ikke har fremsat et konkret initiativ. Det er vigtigt, at det hul, som Domstolen har identificeret, udfyldes så hurtigt som muligt. Parlamentet bør derfor gøre brug af sine beføjelser i henhold til EF-traktatens artikel 192, stk. 2), til at opfordre Kommissionen til at fremsætte et forslag vedrørende dette spørgsmål.

Ordføreren vil afholde sig fra at foreslå et bestemt retsgrundlag for eventuelle foranstaltninger på dette område. Det bemærkes imidlertid, at spørgsmålet kan være problematisk i flere henseender. For det første kan Kapitel III i Euratom-traktaten anses for at være en *lex specialis* til beskyttelse af mennesker og miljøet mod farerne ved ioniserende stråling. Dette vil imidlertid være i modstrid med Domstolens antagelse, nemlig at EF-traktaten giver et tilstrækkeligt retsgrundlag. For det andet hedder det i EF-traktatens artikel 305, stk. 2), at "*bestemmelserne i [EF-traktaten] berører ikke bestemmelserne i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab*". For det tredje er Euratom en separat juridisk person i forhold til EF, og i sin nuværende form vil forfatningstraktaten ikke ændre ved dette. Bevarelsen af *status quo* er temmelig overraskende, eftersom det underliggende argument for

¹ C-61/03, præmis 44; C-65/04, præmis 28.

en fusionering af Euratom-traktaten er det samme som for fusioneringen af EF-traktaten.¹ Fem medlemsstater benyttede faktisk lejligheden til at bemærke, at "*de centrale bestemmelser i Euratom-traktaten ikke var blevet ændret grundlæggende siden dens ikrafttrædelse og bør ajourføres*" og opfordrede til en hurtig indkaldelse af en konference for repræsentanter for medlemsstaternes regeringer vedrørende dette spørgsmål.² Ordføreren er tilhænger af denne fremgangsmåde, som vil indebære den fordel, at man sikrer konsekvens i Fællesskabets retsakter, og give mulighed for udbedre eventuelle mangler i beskyttelsen af folkesundheden og miljøet.

¹ Det Europæiske Konvent, endelig rapport fra arbejdsgruppe III om juridisk personlighed, CONV 305/02, punkt 15.

² Traktat om en forfatning for Europa, erklæring nr. 44 fra Tyskland, Irland, Ungarn, Østrig og Sverige.

PROCEDURE

Titel	Konsekvenserne for folkesundheden af flystyrte i Thule i 1968 (andragende 720/2002)
Procedurenummer	2006/2012(INI)
Behandlede andragender	0720/2002
Dato for afgørelse om udarbejdelse af betænkning	27.11.2006
Dato for meddelelse på plenarmødet om tilladelse	19.1.2006
Rådgivende udvalg Dato for meddelelse på plenarmødet	
Ingen udtalelse(r) Dato for afgørelse	
Udvidet samarbejde Dato for meddelelse på plenarmødet	
Ordfører(e) Dato for valg	Diana Wallis 27.11.2006
Oprindelig ordfører	
Behandling i udvalg	27.2.2007 27.3.2007
Dato vedtaget	27.3.2007
Resultat af den endelige afstemning	+ 16 - 1 0 0
Til stede ved den endelige afstemning – medlemmer	Robert Atkins, Margrete Auken, Simon Busuttil, Michael Cashman, Proinsias De Rossa, Janelly Fourtou, David Hammerstein Mintz, Carlos José Iturgaiz Angulo, Marcin Libicki, Maria Matsouka, Manolis Mavrommatis, Marie Panayotopoulos-Cassiotou, Luciana Sbarbati, Kathy Sinnott, Diana Wallis
Til stede ved den endelige afstemning - stedfortrædere	Thijs Berman
Stedfortrædere, jf. art. 178, stk. 2, til stede ved den endelige afstemning	Jens-Peter Bonde
Dato for indgivelse	20.4.2007
Bemærkninger (foreligger kun på ét sprog)	...