SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCIS G. JACOBS
vom 19. November 1992 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Die vorliegende Rechtssache wirft erstmals die Frage der Zwangsmaßnahmen bei Verstößen gegen die Sicherheitsbestimmungen des EAG-Vertrags auf. Die Advanced Nuclear Fuels GmbH hat gemäß Artikel 146 EAG-Vertrag Klage erhoben auf Nichtigerklärung von zwei Entscheidungen der Kommission, mit denen eine Zwangsmaßnahme gemäß Artikel 83 Absatz 1 verhängt wurde. Die Klägerin verarbeitet in ihrem Betrieb in Lingen an der Ems in der Bundesrepublik Deutschland Kernbrennstoffe; sie ist das Tochterunternehmen einer Gesellschaft mit Sitz in Richland, Washington (USA). Im folgenden werde ich diese beiden Gesellschaften als ANF Lingen und ANF Richland bezeichnen; bis zum 28. Januar 1987 war ANF Lingen jedoch unter der Bezeichnung „Exxon Nuclear GmbH" im Handelsregister eingetragen. Der Rechtsstreit hat seinen Ursprung in einem Vorfall im Mai 1990, bei dem Kernmaterial versehentlich von Deutschland in die Vereinigten Staaten ausgeführt wurde (nachstehend: der Vorfall).

2. Nach Artikel 83 Absatz 1 EAG-Vertrag kann die Kommission, wenn Personen oder Unternehmen die ihnen durch Kapitel VII des Zweiten Titels des EAG-Vertrages auferlegten Verpflichtungen verletzen, gegen sie folgende Zwangsmaßnahmen verhängen:

„... in folgenden Stufen:

a) Verwarnung,

b) Entzug besonderer Vorteile, wie finanzielle Unterstützung oder technische Hilfe,

c) Übertragung der Verwaltung des Unternehmens für eine Höchstdauer von vier Monaten an eine Person oder eine Personengruppe, die im gemeinsamen Einvernehmen zwischen der Kommission und dem Staat, dem das Unternehmen untersteht, bestellt werden,

d) vollständiger oder teilweiser Entzug der Ausgangsstoffe oder besonderen spaltbaren Stoffe".

3. Folgende Entscheidungen werden im vorliegenden Verfahren angefochten:

1) Entscheidung 90/413/Euratom der Kommission vom 1. August 1990 über ein Verfahren nach Artikel 83 Euratom-Vertrag (ABl. L 209, S. 27) und

2) Entscheidung 90/465/Euratom der Kommission vom 20. August 1990 über die Bestellung der Personengruppe, die mit

* Originalsprache: Englisch.

der Durchführung der Entscheidung 90/413/Euratom beauftragt ist (ABl. L 241, S. 14).

Mit der Entscheidung vom 1. August 1990 wurde die Verwaltung von ANF Lingen für die Dauer von vier Monaten in bezug auf bestimmte betriebliche Tätigkeiten gemäß Artikel 83 Absatz 1 Buchstabe c EAG-Vertrag einer amtlich bestellten Person oder Personengruppe übertragen, während mit der Entscheidung vom 20. August 1990 die drei mit der Verwaltung betrauten Personen bestellt und die Zeit ihrer Tätigkeit festgelegt wurden. Dies ist im Kern die erste angefochtene Entscheidung; wird diese Entscheidung für nichtig erklärt, so ist gleichzeitig die zweite Entscheidung nichtig. Im folgenden werde ich deshalb einfach von der „angefochtenen Entscheidung" sprechen und dabei die Entscheidung vom 1. August 1990 meinen.

4. ANF Lingen macht geltend, daß die angefochtene Entscheidung rechtswidrig sei, und stützt diese Schlußfolgerung auf drei alternative Rügen. Sie trägt vor:

1) Der Vorfall stelle keinen Verstoß gegen die Verpflichtungen nach Kapitel VII dar;

2) die Zwangsmaßnahme sei rechtswidrig, weil im Zeitpunkt ihrer Verhängung kein Verstoß mehr vorgelegen habe;

3) selbst dann, wenn eine Zwangsmaßnahme nach Artikel 83 Absatz 1 Buchstabe c verhängt werden dürfte, nachdem kein Verstoß mehr vorliege, sei sie unter den Umständen des vorliegenden Falles unverhältnismäßig gewesen.

Für den Fall, daß der Gerichtshof entgegen den ersten beiden Rügen feststellen sollte, daß eine Zwangsmaßnahme habe verhängt werden dürfen, beantragt die Klägerin, die von der Kommission verhängte Zwangsmaßnahme durch die mildere Zwangsmaßnahme der Verwarnung nach Artikel 83 Absatz 1 Buchstabe a zu ersetzen. Es sei bemerkt, daß der Gerichtshof nach Artikel 144 EAG-Vertrag insbesondere in bezug auf nach Artikel 83 EAG-Vertrag verhängte Zwangsmaßnahmen über die Befugnis zu unbeschränkter Ermessensnachprüfung verfügt und daher von der Kommission verhängte Zwangsmaßnahmen ändern kann.

5. Im folgenden möchte ich näher auf die Entscheidungen der Kommission eingehen, bevor ich mich mit dem Vorfall und seinen Folgen befasse. Ich werde dann erörtern, ob die Antwort der Kommission gerechtfertigt war.

Die Gemeinschaftsbestimmungen

6. Kapitel VII (Artikel 77 bis 85) des Zweiten Titels des EAG-Vertrages trägt die Überschrift „Überwachung der Sicherheit". Die Überwachung der Sicherheit in diesem Sinne steht in Zusammenhang mit der Sicherheit der Kernstoffe und nicht mit dem Gesundheitsschutz, der in einem getrennten Kapitel des EAG-Vertrags (Kapitel III des Zweiten Titels) geregelt ist.

7. Nach Artikel 2 Buchstabe e EAG-Vertrag hat die Gemeinschaft durch geeignete Überwachung zu gewährleisten, daß die Kernstoffe nicht anderen als den vorgesehenen Zwecken zugeführt werden, und es sei darauf hingewiesen, daß die Verwendung der Stoffe nach Artikel 60 EAG-Vertrag der

Euratom-Versorgungsagentur mitzuteilen ist. Demgemäß lautet Artikel 77:

„Die Kommission hat sich nach Maßgabe dieses Kapitels in den Hoheitsgebieten der Mitgliedstaaten zu vergewissern, daß

a) die Erze, die Ausgangsstoffe und besonderen spaltbaren Stoffe nicht zu anderen als den von ihren Benutzern angegebenen Zwecken verwendet werden,

b) die Vorschriften über die Versorgung und alle besonderen Kontrollverpflichtungen geachtet werden, welche die Gemeinschaft in einem Abkommen mit einem dritten Staat oder einer zwischenstaatlichen Einrichtung übernommen hat."

Die Begriffe „Erze", „Ausgangsstoffe" und „besondere spaltbare Stoffe" sind in Artikel 197 EAG-Vertrag definiert; „besondere spaltbare Stoffe" umfassen insbesondere jedes Erzeugnis, in dem angereichertes Uran enthalten ist. Nach Artikel 86 EAG-Vertrag sind alle besonderen spaltbaren Stoffe, die von einem Mitgliedstaat, einer Person oder einem Unternehmen erzeugt oder eingeführt werden und der in Kapitel VII vorgesehenen Sicherheitsüberwachung unterliegen, Eigentum der Gemeinschaft.

8. Nach Artikel 78 muß, wer bestimmte Arten von Anlagen betreibt, der Kommission die grundlegenden technischen Merkmale der Anlage in dem für die Zwecke des Artikels 77 erforderlichen Umfang angeben, und die Verfahren für die chemische Aufbereitung bestrahlter Stoffe bedürfen im selben Umfang der Genehmigung der Kommission. Artikel 79 bestimmt:

„Die Kommission verlangt, daß Aufstellungen über Betriebsvorgänge geführt und vorgelegt werden, um die Buchführung über verwendete oder erzeugte Erze, Ausgangsstoffe und besondere spaltbare Stoffe zu ermöglichen. Das gleiche gilt für die Beförderung der Ausgangsstoffe und besonderen spaltbaren Stoffe.

...

Art und Umfang der Verpflichtungen des Absatzes 1 dieses Artikels werden in einer Verordnung bestimmt, die von der Kommission mit Billigung des Rates erlassen wird."

Artikel 81 verleiht der Kommission die Befugnis, in die Hoheitsgebiete der Mitgliedstaaten Inspektoren zu entsenden. Nach Artikel 81 Absatz 2 haben diese Inspektoren,

„soweit dies für die Überwachung der Erze, Ausgangsstoffe und besonderen spaltbaren Stoffe und zu der Feststellung erforderlich ist, ob die Bestimmungen des Artikel 77 beachtet werden, ... jederzeit zu allen Orten, Unterlagen und Personen Zugang, die sich von Berufs wegen mit Stoffen, Ausrüstungsgegenständen oder Anlagen beschäftigen, welche gemäß diesem Kapitel der Überwachung unterliegen".

Nach Artikel 82 Absatz 2 obliegt es den Inspektoren, sich die in Artikel 79 vorgesehene Buchführung vorlegen zu lassen und sie zu prüfen; ferner müssen sie der Kommission über jeden Verstoß berichten. Nach Artikel 82 Absatz 3 ist die Kommission befugt, eine Richtlinie zu erlassen, mit der sie den betroffenen Mitgliedstaaten aufgibt, Maßnahmen zu treffen, um dem Verstoß ein

Ende zu setzen. Artikel 83, der die Kommission dazu ermächtigt, gegen solche Personen oder Unternehmen Zwangsmaßnahmen zu verhängen, die die ihnen durch Kapitel VII auferlegten Verpflichtungen verletzen, ist bereits vorstehend unter Nummer 2 angeführt worden.

9. Die Verfahren zur Anwendung der Bestimmungen des Kapitels VII wurden in der Verordnung (Euratom) Nr. 3227/76 der Kommission vom 19. Oktober 1976 zur Anwendung der Bestimmungen der Euratom-Sicherungsmaßnahmen (ABl. L 363, S. 1; nachstehend: die Verordnung) überarbeitet und kodifiziert. Obwohl Artikel 79 EAG-Vertrag die Kommission ausdrücklich ermächtigt, eine Verordnung zu erlassen, ist die Verordnung Nr. 3227/76 auf die Artikel 77, 78, 79 und 81 gestützt.

10. Der Erste Teil (Artikel 1 bis 8) der Verordnung regelt die Meldung der technischen Merkmale einer Anlage und den Erlaß „besonderer Kontrollbestimmungen" für die Anlage. Die Artikel 1 bis 5 regeln die Meldung der technischen Merkmale, und nach Artikel 6 sind der Kommission bestimmte weitere Mitteilungen zu machen. Nach Artikel 7, der diese Mitteilungen regelt,

„legt die Kommission in besonderen Kontrollbestimmungen die praktischen Verfahren zur Erfüllung der Verpflichtungen, die den betroffenen Personen oder Unternehmen in bezug auf die Sicherungsmaßnahmen obliegen, fest.

...

Die besonderen Kontrollbestimmungen legen ... die Bedingungen [fest], unter denen eine Vorausmeldung des Ausgangs und des Eingangs von Kernmaterial erforderlich ist."

Nach Artikel 8 werden die „besonderen Kontrollbestimmungen" nach Artikel 7 durch eine Einzelentscheidung der Kommission nach Anhörung der betroffenen Person oder des betroffenen Unternehmens und des jeweiligen Mitgliedstaats festgelegt. Im Fall von ANF Lingen wurden die im Zeitpunkt des Vorfalls geltenden besonderen Kontrollbestimmungen durch Entscheidung der Kommission vom 5. Juni 1985 erlassen. Die Kommission hat auf Ersuchen des Gerichtshofes eine Kopie dieser Entscheidung vorgelegt.

11. Der Zweite Teil (Artikel 9 bis 23) der Verordnung regelt die Buchführungs- und Kontrollsysteme für Kernmaterial, die nach Artikel 79 EAG-Vertrag aufzustellen sind, und der Dritte Teil (Artikel 24 bis 28) regelt die Vorausmeldungen, die bei Aus- oder Einfuhren von Ausgangs- und besonderem spaltbarem Material aus einem und in einen dritten Staat erforderlich sind.

12. Nach Artikel 1 der angefochtenen Entscheidung liegt ein Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verordnung sowie gegen Artikel 24 der Verordnung in Verbindung mit Code 1.3.2 der „besonderen Kontrollbestimmungen" für ANF Lingen vor. Die Kommission hat in der mündlichen Verhandlung bestätigt, daß die Angabe des Code „3.1.2" dieser Bestimmungen in Artikel 1 der angefochtenen Entscheidung auf einem Schreibfehler beruhe und daß die Anführung von Code „1.3.2" in den Begründungserwägungen der Entscheidung richtig sei.

13. Zu allererst ist darauf hinzuweisen, daß Artikel 9 der Verordnung folgendes bestimmt:

„Die Personen oder Unternehmen im Sinne des Artikels 1 sind gehalten, ein Buchführungs- und Kontrollsystem für Kernmaterial anzuwenden. Dazu gehören Buchungs- und Betriebsprotokolle, insbesondere Angaben über die Mengen, die Art, die Form und die Zusammensetzung des Materials nach Maßgabe des Artikels 21 [der detaillierte Regelungen für Meldungen und Buchführung enthält], über den tatsächlichen Aufbewahrungsort, die in Frage kommenden besonderen Kontrollverpflichtungen und den Verwendungszweck, für den die betroffenen Personen oder Unternehmen das Material nach eigener Entscheidung vorzusehen erklärt haben ...“

In Artikel 10 heißt es:

„Die Buchungsprotokolle enthalten für jede Materialbilanzzone [wie sie in Artikel 36 der Verordnung definiert ist] folgende Angaben:

a) alle Bestandsänderungen, so daß der Buchbestand jederzeit festgestellt werden kann;

...“

Artikel 11 bestimmt:

„Die Betriebsprotokolle enthalten für jede Materialbilanzzone gegebenenfalls folgende Angaben:

a) die Betriebsdaten, die zur Feststellung von Änderungen in der Menge und Zusammensetzung des Materials verwendet werden;

...“

Nach Artikel 36 Buchstabe r ist eine „Materialbilanzzone“ eine Zone, die so geartet ist, daß die Bilanz des Kernmaterials aufgestellt werden kann, und nach Artikel 36 Buchstabe m ist „Buchbestand“ einer Materialbilanzzone die algebraische Summe des letzten realen Bestandes und aller nachfolgenden Bestandsänderungen.

14. Artikel 24 sieht vor:

„a) Die nach Artikel 1 meldepflichtigen Personen und Unternehmen melden der Kommission im voraus jede Ausfuhr von Ausgangs- und besonderem spaltbaren Material in einen dritten Staat ...

...

Diese Meldung ist jedoch nur erforderlich:

i) wenn die Sendung ein effektives Kilogramm übersteigt,

ii) wenn — bei Anlagen, die üblicherweise größere Gesamtmengen von Material in denselben Staat weitergeben, die Einzelsendungen aber jeweils ein effektives Kilogramm nicht übersteigen — dies in den besonderen Kontrollbestimmungen nach Artikel 7 so bestimmt ist.“

Schließlich wird in den Begründungserwägungen der angefochtenen Entscheidung auch ein Verstoß gegen Artikel 32 angeführt; nach diesem Artikel darf,

„wer in den Hoheitsgebieten der Mitgliedstaaten Ausgangs- und besonderes spaltbares Material befördert oder während einer Beförderung zeitweilig im Besitz hat, dieses Material nur gegen Aushändigung einer ordnungsgemäß unterzeichneten und mit Datum versehenen Empfangsbestätigung übernehmen oder übergeben".

Es ist jedoch klar, daß diese Bestimmung ausschließlich die Verpflichtungen der Beförderer oder zeitweiligen Besitzer dieses Materials regelt; in der angefochtenen Entscheidung wird kein Verstoß von ANF Lingen selbst gegen Artikel 32 behauptet.

15. Wie ich bereits ausgeführt habe, wurden die „besonderen Kontrollbestimmungen" für ANF Lingen durch Entscheidung der Kommission vom 5. Juni 1985 niedergelegt, die eine vorhergehende Entscheidung vom 1. Dezember 1980 ersetzt hat. Im Anhang dieser Entscheidung sind entsprechend Artikel 7 der Verordnung die Verfahren zur Erfüllung der Verpflichtungen von ANF Lingen aus dem EAG-Vertrag, der Inhalt der nach Artikel 6 erforderlichen Mitteilungen und die Bedingungen festgelegt, unter denen eine Vorausmeldung von Ein- und Ausgängen von Kernmaterial erforderlich ist. Im Zusammenhang mit den zuletzt genannten Voraussetzungen verlangt Code 1.3.2 des Anhangs die Vorausmeldung bei Ausfuhren in dritte Staaten auch für Sendungen, die ein effektives Kilogramm im Sinne von Artikel 24 Buchstabe a der Verordnung nicht überschreiten (Ähnliches gilt bei Einfuhren gemäß Artikel 25 Buchstabe a). Der Begriff „effektives Kilogramm" bei Kernmaterial ist in Artikel 36 Buchstabe o der Verordnung definiert; die Kommission hat in der mündlichen Verhandlung bestätigt, daß die Ausfuhr, um die es im vorliegenden Fall ging, diesen Betrag nicht überstieg. Nach Code 2.1 des Anhangs wird ANF Lingen zur „Materialbilanzzone" erklärt, und in Code 2.2 werden die Schlüsselmeßpunkte zur Bestimmung des Flusses und Bestandes des spaltbaren Materials nach Artikel 7 Buchstabe a der Verordnung definiert. Code 3 stellt detaillierte Verpflichtungen für die Buchungs- und Betriebsprotokolle auf, die nach den Artikeln 10 und 11 der Verordnung zu führen sind, und die folgenden Abschnitte enthalten Vorschriften für die Berichterstattung, die Verfahren für die Aufnahme des realen Bestandes, Maßnahmen zur räumlichen Eingrenzung und Beobachtung und das Ziehen von Proben für die Bedürfnisse der Wahrung der Sicherheit (vgl. Artikel 7 Buchstaben b bis e der Verordnung).

16. Die Verpflichtungen aus den angeführten Bestimmungen können auch durch nationale Gesetze oder Verordnungen des jeweiligen Mitgliedstaats durchgesetzt werden; die Kommission ist nach Artikel 83 Absatz 3 EAG-Vertrag ermächtigt, an die Mitgliedstaaten Empfehlungen über solche nationalen Rechtsvorschriften zu richten. Im Fall Deutschlands sind die derzeitigen nationalen Bestimmungen im Atomgesetz vom 23. Dezember 1959 in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Juli 1985 (BGBl. I S. 1565) enthalten. Der Betrieb einer Anlage zur Be- oder Verarbeitung von Kernmaterial bedarf nach § 7 des Atomgesetzes der Genehmigung und unterliegt nach § 19 der staatlichen Aufsicht. Nach § 19 Absatz 3 kann die Aufsichtsbehörde Anordnungen zur Durchsetzung insbesondere der Bestimmungen im Zusammenhang mit solchen Genehmigungen

treffen. In der Praxis werden daher die internen Betriebsvorschriften zur Aufstellung von Sicherheitsbestimmungen in einer Anlage unter der Aufsicht der nationalen Aufsichtsbehörde erstellt, die auch von Zeit zu Zeit deren Änderung verlangen kann. Im vorliegenden Fall ist die zuständige nationale Behörde das niedersächsische Umweltministerium; wie wir sehen werden, hat das Ministerium von seinen Anordnungsbefugnissen gegenüber der Klägerin gemäß § 19 Absatz 3 am 23. Mai 1990 Gebrauch gemacht.

17. Es zeigt sich, daß die Sicherheitsbestimmungen in Kernanlagen in der Gemeinschaft auf drei verschiedenen Ebenen geregelt sind. Erstens schaffen Kapitel VII des Zweiten Titels des EAG-Vertrags und die zu dessen Durchführung erlassenen Regelungen allgemeine Verpflichtungen für Personen und Unternehmen. Zweitens erläßt die Kommission „besondere Kontrollbestimmungen" nach Artikel 8 der Verordnung, die Anforderungen in bezug auf eine bestimmte Anlage enthalten. Schließlich behalten die nationalen Aufsichtsbehörden die Befugnis, eigene Anforderungen zur Aufsicht zu erstellen, soweit solche Anforderungen mit den Zielen des Vertrages vereinbar sind; nach Artikel 192 EAG-Vertrag sind sie nämlich verpflichtet, dies in dem Umfang zu tun, der zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus dem EAG-Vertrag ergeben, oder zur Erleichterung der Erfüllung der Aufgabe der Kommission erforderlich ist.

Der Vorfall und seine Folgen

18. Die tatsächlichen Umstände, die zu dem Vorfall geführt haben, sind zwischen den Parteien unstreitig und in Abschnitt I der angefochtenen Entscheidung zusammengefaßt.

19. Zur Durchführung ihrer Verarbeitungstätigkeit bezieht ANF Lingen regelmäßig Kernmaterial von ANF Richland. Am 8. Mai 1990 wurde ein Kasten aus einem von zwei Behältern auf einer Palette mit insgesamt vier Kästen angereichertem Uranoxyd, von denen sich jeweils zwei in einem Behälter befanden, entfernt. Nach Abschluß dieses Vorgangs wurde die Palette, auf der sich noch drei der vier Kästen befanden, zeitweise in einem Bereich der Anlage nahe dem Lagerplatz für Leergut abgestellt. Versehentlich wurde die Palette nicht zum Lagerplatz für gefüllte Behälter zurückgebracht, und am 11. Mai 1990 wurden die beiden Behälter der Palette irrtümlich zusammen mit einer Partie leerer Behälter verladen, die zum Versand nach Richland über Seattle bestimmt waren. Der für die Verladung verantwortliche Beschäftigte stellte fest, daß die beiden Behälter die Plakette „radioaktiv" trugen. Da er jedoch glaubte, sie gehörten zu der Sendung leerer Behälter, ersetzte er diese Plakette durch eine Leergutkennzeichnung. Die Behälter trafen am 15. Mai 1990 in Richland ein, und bei einer routinemäßigen Überprüfung wurde festgestellt, daß die Behälter Kernmaterial enthielten. Eine Prüfung der Siegel an den Behältern ergab, daß auf dem Transport kein Material entnommen worden war.

20. Der Vorfall wurde der Direktion Sicherheitsüberwachung der Kommission am 16. Mai 1990 und der Euratom-Versorgungsagentur am 17. Mai 1990 von ANF Lingen gemeldet. Das niedersächsische Umweltministerium wurde ebenfalls unterrichtet und ermittelte am 23. Mai 1990 selbst bei der Klägerin. Am selben Tag ordnete das Ministerium nach § 19 Absatz 3 des Atomge-

setzes eine deutlichere räumliche Abgrenzung des Leergutlagers vom Entladebereich und strengere Vorschriften für die Entfernung der Bezettelung auf Behältern an. Beide Maßnahmen waren in die internen Betriebsvorschriften von ANF Lingen zu übernehmen und unverzüglich durchzuführen. Gleichzeitig nahm die Klägerin von sich aus Verbesserungen ihrer Sicherheitsbestimmungen vor.

21. Am 31. Mai und 1. Juni 1990 führten Inspektoren der Kommission eine Inspektion der Anlage der Klägerin durch. Wie die Kommission in ihrem Schreiben an die Klägerin vom 29. Juni 1990 mitteilte, sollte mit der Inspektion überprüft werden, ob die grundlegenden technischen Merkmale mit den Meldungen übereinstimmten, die der Kommission gemacht wurden, die Buchführung geprüft und der Buchbestand festgestellt werden, ein Teil des Bestandes mengenmäßig überprüft und geprüft werden, ob die von der Gemeinschaft in den Abkommen mit dritten Staaten übernommenen besonderen Kontrollverpflichtungen eingehalten wurden. Im selben Schreiben teilte die Kommission der Klägerin mit, daß sie nach dem Bericht ihrer Inspektoren nicht in der Lage sei, sich bezüglich des Vorfalls darüber zu vergewissern, daß die fraglichen spaltbaren Stoffe im Gebiet der Gemeinschaft zu den von ihren Benutzern angegebenen Zwecken verwendet worden seien. Offensichtlich wollte die Kommission durch diese Stellungnahme mitteilen, daß der Vorfall sie daran gehindert habe, ihre Aufgabe nach Artikel 77 Buchstabe a EAG-Vertrag (vorstehend in Nr. 7 zitiert) zu erfüllen. In dem Schreiben rügte die Kommission auch, daß der Vorfall einen Verstoß gegen die Artikel 24, 10 Buchstabe a, 11 Buchstabe a und 32 der Verordnung darstelle.

22. In der Zeit vom 4. bis 6. Juli 1990 fand eine zweite Inspektion durch die Inspektoren der Kommission statt. Im Rahmen dieser zweiten Inspektion erfolgten weitere Prüfungen, und die Kommission teilte der Klägerin mit Schreiben vom 1. August 1990 mit, daß die durchgeführten Kontrollen zu keinen besonderen Bemerkungen seitens der Direktion Sicherheitsüberwachung Anlaß gäben. Wie die Kommission in ihrer Klagebeantwortung ausgeführt hat, sollte damit zum Ausdruck gebracht werden, daß sie jetzt zu der Überzeugung gelangt sei, daß es sich bei dem Vorfall nur um einen Einzelfall gehandelt habe und daß der reale Bestand jetzt hinreichend dem Buchbestand entsprochen habe (siehe auch Abschnitt II C achter Absatz der Begründungserwägungen der angefochtenen Entscheidung). Somit konnte sich die Kommission davon überzeugen, daß kein weiteres Material aus der Anlage der Klägerin fehlte. Wie wir gesehen haben, erließ die Kommission am selben Tag ihre Entscheidung, mit der sie eine Zwangsmaßnahme nach Artikel 83 Absatz 1 Buchstabe c EAG-Vertrag verhängte. Nach Artikel 2 dieser Entscheidung wurde die Verwaltung von ANF Lingen für die Dauer von vier Monaten „ausschließlich, was die im zweiten Titel Kapitel VII des Vertrages genannten Gesichtspunkte betrifft", einer amtlich bestellten Person oder Personengruppe übertragen. Mit der weiteren Entscheidung vom 20. August 1990 wurde eine aus drei Verwaltungsbeauftragten bestehende Personengruppe bestellt und die Zeit für die Verwaltung durch diese Gruppe festgelegt (21. August bis 21. Dezember 1990).

23. Vor der Verhängung der Zwangsmaßnahme hatte ANF Lingen Gelegenheit, ihren Standpunkt in einer Anhörung in Brüssel am 13. Juli 1990 darzulegen. Der Vertreter der Firma schilderte den Hintergrund des Vorfalls und beschrieb die neuen Betriebsvorschriften, die eingeführt worden seien, um eine Wiederholung des Vorfalls zu verhindern, nämlich die Einführung von Dosisleistungsmessungen am Leergut, ein System der Doppelaugenkontrolle bei der Kennzeich-

nung der Behälter und eine deutliche Trennung der Bereiche Leergut und Nichtleergut. Ein Computerprogramm für eine buchhalterische Leergutkontrolle sei eingeführt worden. Neue Betriebsvorschriften für die Anlage seien erstellt worden und würden der Kommission übermittelt werden. Nach der Stellungnahme der Klägerin in ihrer Erwiderung wurden die neuen Betriebsvorschriften der Kommission am 23. Juli 1990 übermittelt.

24. Die Nichtigkeitsklage von ANF Lingen gegen die Entscheidung der Kommission ist am 6. Oktober 1990 eingereicht worden. Nach Artikel 83 Absatz 2 EAG-Vertrag haben Klagen gegen Zwangsmaßnahmen im Sinne von Artikel 83 Absatz 1 aufschiebende Wirkung, wenn der Gerichtshof nicht auf Antrag der Kommission oder jedes beteiligten Mitgliedstaats etwas anderes anordnet. Die Kommission stellte am 15. November 1990 einen solchen Antrag, und der Gerichtshof erklärte mit Beschluß vom 7. Dezember 1990 (Slg. 1990, I-4499) die Zwangsmaßnahme für sofort vollstreckbar. ANF Lingen führte in ihrer Stellungnahme zum Antrag der Kommission aus, daß sie sich zwar durch Schreiben vom 8. Oktober 1990 mit der Weiterführung der angeordneten Verwaltung einverstanden erklärt habe, dieses Einverständnis sei jedoch ungeachtet der Rechtsauffassung erklärt worden, wie sie in der Klagebegründung dargelegt sei. Tatsächlich ist klar, daß der Gerichtshof durch seine Anordnung der sofortigen Vollstreckbarkeit nur die Vereinbarung zwischen den Parteien bestätigt hat, daß die Verwaltungsbeauftragten ihre Aufgabe zu Ende führen sollten, damit die Begründetheit der Entscheidung der Kommission im Zusammenhang des vorliegenden Verfahrens geprüft werden kann.

25. Die von der Kommission bestimmten Verwaltungsbeauftragten erstellten am 19. Dezember 1990 einen Bewertungsbericht nach Artikel 3 Absatz 3 der angefochtenen Entscheidung. Am 6. Februar 1991 übersandte die Kommission der Klägerin eine Mitteilung über die Durchführung der Entscheidung 90/413/Euratom vom 1. August 1990 (ABl. C 46, S. 3). Der Bericht und die Mitteilung wurden dem niedersächsischen Umweltministerium übermittelt, das am 25. April 1990 seinerseits ANF Lingen den Bericht übermittelte. Mit Schriftsatz vom 4. Februar 1991 hat ANF Lingen beantragt, dem Gerichtshof und ihr den Bewertungsbericht vorzulegen. Der Gerichtshof hat mit Beschluß vom 20. März 1991 den Antrag auf Übermittlung des Bewertungsberichts an ANF Lingen zurückgewiesen und die Entscheidung über den Antrag auf Übermittlung dieses Berichts an den Gerichtshof dem Hauptsacheverfahren vorbehalten. Allerdings sind beide Anträge eindeutig überflüssig geworden, als der Bericht vom Umweltministerium an ANF Lingen gesandt und von dieser ihrer beim Gerichtshof am 29. Mai 1991 eingereichten Erwiderung beigefügt worden ist.

26. Nach diesem Bericht besuchte die Gruppe der Verwaltungsbeauftragten die Anlage von ANF Lingen viermal, am 29. August, 20. und 21. September, 29. und 30. Oktober sowie am 13. und 14. Dezember 1990. Über jeden Besuch wurde eine Aktennotiz angefertigt, in der die Fortschritte der Verwaltung aufgeführt wurden. Aus diesen Aktennotizen geht hervor, daß die Verwaltungsbeauftragten und die Vertreter von ANF Lingen gemeinsam ein verbessertes System von Sicherheitsbestimmungen durch eine Reihe von Änderungen der internen Betriebsvorschriften und die Einführung eines EDV-Kontrollsystems erarbeiteten. Das Ergebnis der Verwaltung ist in der Mitteilung vom 6. Februar 1991 zusammengefaßt, die zu folgender Schlußfolgerung gelangt:

„Die Kommission stellt somit fest, daß der Auftrag der bestellten Personengruppe, der ausdrücklich auf Maßnahmen der Sicherheitsüberwachung beschränkt war, tatsächlich zur

— Überprüfung und Änderung der einschlägigen internen Vorschriften sowie zur

— Überwachung ihrer Inkraftsetzung und praktischen Anwendung geführt hat.

Die Kommission ist somit der Ansicht, daß der der Personengruppe erteilte Auftrag ordnungsgemäß ausgeführt und das von ihr verfolgte Ziel, sicherzustellen, daß sich derartige Verstöße nicht wiederholen können, erreicht worden ist."

27. Ich komme nun zu den Fragen, um die es in dieser Rechtssache geht. Es sei nochmals darauf hingewiesen, daß die Klägerin gegen die Entscheidung der Kommission, gegen sie die Maßnahme der Zwangsverwaltung zu verhängen, drei Rügen erhebt. Erstens rügt die Klägerin, daß ihre Verpflichtungen aus dem EAG-Vertrag durch den Vorfall nicht verletzt worden seien; zweitens macht sie geltend, daß die Maßnahme der Zwangsverwaltung nicht wegen eines Rechtsverstoßes hätte verhängt werden dürfen, der nicht mehr vorgelegen habe; schließlich rügt sie, daß die Zwangsmaßnahme in jedem Fall unverhältnismäßig schwer gewesen sei. Im folgenden werde ich alle diese Rügen nacheinander prüfen.

Verstoß gegen den Vertrag

28. Es sei daran erinnert, daß der versehentliche Versand von Kernmaterial an ANF Richland auf zwei Mängeln der Sicherheitsbestimmungen der Anlage der Klägerin zurückzuführen war. Erstens waren Behälter, die spaltbares Material enthielten, nicht hinreichend von dem für die Lagerung leerer Behälter ausgewiesenen Bereich getrennt. Zweitens wurde die Kennzeichnung „radioaktiv" auf den Behältern, die als Warnzeichen dienen sollte, nicht beachtet und tatsächlich von dem für die Verladung der Behälter verantwortlichen Bediensteten entfernt. Die Klägerin bestreitet nicht, daß diese Fehler begangen wurden; sie verneint jedoch, daß beide Fehler zusammengenommen einen Verstoß gegen ihre Verpflichtungen aus Kapitel VII des Zweiten Titels des EAG-Vertrags bedeuteten. Nach ihrer Ansicht stellt der Vorfall höchstens einen Verstoß gegen ihre internen Betriebsvorschriften, insbesondere die Vorschrift ANFG-10.105 vom 14. Oktober 1987, dar, die die Behandlung von Urandioxydbehältern regele.

29. Für die Verhängung einer Zwangsmaßnahme nach Artikel 83 Absatz 1 EAG-Vertrag reicht es aus, daß zumindest gegen eine Verpflichtung aus Kapitel VII des Zweiten Titels verstoßen wird. Im vorliegenden Fall sind in der angefochtenen Entscheidung, wie wir gesehen haben, drei solche Verstöße aufgeführt, nämlich gegen

1) Artikel 10 Buchstabe a der Verordnung,

2) Artikel 11 Buchstabe a der Verordnung und

3) Artikel 24 der Verordnung in Verbindung mit Code 1.3.2 der „besonderen Kontrollbestimmungen" für ANF Lingen.

Wie ich bereits ausgeführt habe, heißt es in den Begründungserwägungen der Entscheidung, daß der Vorfall auch einen Verstoß gegen Artikel 32 der Verordnung darstelle; im verfügenden Teil der Entscheidung ist jedoch ein Verstoß gegen diese Bestimmung seitens ANF Lingen nicht aufgeführt. Im folgenden werde ich daher nur das Vorbringen zu den angeblichen Verstößen gegen die Artikel 10, 11 und 24 untersuchen.

30. Die Kommission macht geltend, daß Artikel 10 Buchstabe a der Verordnung die Führung von Buchungsprotokollen verlange, die „alle Bestandsänderungen" enthielten. Es ist klar, daß als Folge des versehentlichen Materialversands, der im vorliegenden Fall stattfand, die Protokolle eine Menge Material in der Materialbilanzzone auswiesen, die in Wirklichkeit aus der Zone entfernt worden war, und daß die Protokolle deshalb zumindest für die Zeit vom 11. bis 15. Mai 1990 unrichtig waren. Ähnlich müssen nach Artikel 11 Buchstabe a die Betriebsprotokolle die Betriebsdaten enthalten, die zur Feststellung von Änderungen in der Menge von Kernmaterial verwendet werden. Im vorliegenden Fall wurde ein Vorgang, der zur Entfernung von Material aus der Materialbilanzzone führte, nicht sofort in den Betriebsprotokollen verzeichnet; dies führte nach Ansicht der Kommission notwendigerweise zu einem Verstoß gegen Artikel 11 Buchstabe a. Die Klägerin macht hingegen geltend, daß die zeitweiligen Unrichtigkeiten in ihren Buchungs- und Betriebsprotokollen nicht auf einem Verstoß gegen ihre Buchführungspflicht beruht hätten, sondern vielmehr die Folge eines Verstoßes nur gegen ihre internen Betriebsvorschriften über die Behandlung von Behältern dargestellt hätten.

31. Entgegen dem Standpunkt der Kommission scheint es mir nicht außer Zweifel zu stehen, daß der Vorfall zu einem Verstoß gegen die Verpflichtungen der Klägerin aus den Artikeln 10 oder 11 der Verordnung geführt hat. Wie wir gesehen haben, gestalten diese Bestimmungen den Inhalt der Verpflichtung näher aus, „ein Buchführungs- und Kontrollsystem für Kernmaterial anzuwenden", das in Artikel 9 niedergelegt und im Fall von ANF Lingen in Code 3 der anwendbaren „besonderen Kontrollbestimmungen" (siehe oben Nrn. 13 und 15) näher erläutert ist. Es ist allerdings nicht klar, daß eine Verpflichtung, ein eigenes Buchführungssystem anzuwenden, durch eine zeitweilige Unrichtigkeit in dieser Buchführung aufgrund eines zufälligen Materialverlustes verletzt wird. Ferner ist anzuführen, daß Artikel 18 der Verordnung dazu verpflichtet, einen Sonderbericht zu erstellen und der Kommission zu übermitteln, wenn

„... aufgrund eines außergewöhnlichen Zwischenfalls oder Umstands zu vermuten ist, daß ein über die hierzu in der besonderen Kontrollbestimmung nach Artikel 7 festgelegten Grenzwerte hinausgehender Verlust an Kernmaterial eingetreten ist oder eingetreten sein könnte ...".

Daher ist es vertretbar, daß, wenn aufgrund eines außergewöhnlichen Zwischenfalls ein zufälliger Materialverlust eintritt, die Verpflichtungen aus dem Zweiten Teil der Verordnung durch die Übermittlung eines solchen Berichts an die Kommission, sobald der Vorfall entdeckt wird, hinreichend erfüllt sind.

32. Fundierter erscheint mir die Ansicht der Kommission, daß der Vorfall einen Verstoß

gegen Artikel 24 der Verordnung darstelle. Nach Artikel 24 Buchstabe a müssen die Unternehmen der Kommission im voraus jede Ausfuhr von Ausgangs- und besonderem spaltbarem Material in einen dritten Staat melden. Unbestritten gilt diese Verpflichtung für das angereicherte Urandioxyd, das aufgrund des Vorfalls versehentlich in die USA ausgeführt wurde. Außerdem ist die Meldung nach Artikel 24 auch dann erforderlich, wenn die ausgeführte Menge ein effektives Kilogramm zwar nicht übersteigt, dies jedoch in den „besonderen Kontrollbestimmungen" für die Anlage so bestimmt ist. Im Fall von ANF Lingen ist dies in Code 1.3.2 der anwendbaren „besonderen Kontrollbestimmungen" bestimmt (siehe vorstehend Nr. 15).

33. Die Klägerin vertritt die Ansicht, daß sich Artikel 24 nicht auf unbeabsichtigte Ausfuhren von Kernmaterial erstrecke und daß es in einem solchen Fall ausreichend sei, wenn die Kommission nicht vor dem Versand unterrichtet werde, sondern sobald die Ausfuhr entdeckt werde. Allerdings meine ich, daß vielleicht im Unterschied zu den Verpflichtungen aus den Artikeln 10 und 11 der Verordnung, die eher dahin verstanden werden könnten, daß sie eine grundsätzliche Verpflichtung zur Anwendung eines eigenen Buchführungssystems aussprechen, die Verpflichtung aus Artikel 24 absolut und unbedingt ist. Zwar lassen sich die Verpflichtungen aus diesem Artikel vermutlich nicht auf einen Fall ausdehnen, in dem beispielsweise Kernmaterial aus der Anlage eines Unternehmens gestohlen und dann in einen Drittstaat ausgeführt wird, oder in dem das Material im Verlauf des Versands umgeleitet wurde: In einem solchen Fall kann nicht davon gesprochen werden, daß das Unternehmen die betreffende Ausfuhr vorgenommen habe, und die Verpflichtungen dieses Unternehmens würden sich auf die Erstellung eines Sonderberichts nach Artikel 27 der Verordnung beschränken (der einem ähnlichen Zweck wie der Bericht nach Artikel 18 dient). Verbringt jedoch ein Unternehmen Kernmaterial in einer Sendung von Behältern, die es selbst in einen Drittstaat versendet, so ist davon auszugehen, daß das Unternehmen eine Ausfuhr getätigt hat, die nach Artikel 24 Buchstabe a im voraus zu melden gewesen wäre.

34. Daher stellte der Vorfall im Rahmen von Artikel 24 der Verordnung eine Ausfuhr von besonderem spaltbarem Material durch ANF Lingen dar, und indem diese eine solche Ausfuhr nicht meldete, verstieß sie gegen Artikel 24. Da klar ist, daß diese Bestimmung als nähere Festlegung der Verpflichtung der Unternehmen aus Artikel 79 EAG-Vertrag anzusehen ist, hat die Klägerin somit gegen ihre Verpflichtungen aus Kapitel VII des Zweiten Titels des EAG-Vertrags verstoßen.

35. Die erste Rüge der Klägerin ist somit unbegründet; daher sind die anderen Gründe zu untersuchen, mit denen die Klägerin die Rechtswidrigkeit der angefochtenen Entscheidung rügt.

Abgeschlossene und fortbestehende Verstöße

36. Wie wir gesehen haben, macht die Klägerin geltend, daß die Kommission, selbst wenn der Vorfall einen Verstoß gegen den Vertrag dargestellt hätte, nicht berechtigt gewesen sei, eine Zwangsmaßnahme nach Artikel 83 Absatz 1 zu verhängen, da im Zeitpunkt der Verhängung der Zwangsmaßnahme jeder Verstoß bereits abgestellt gewe-

sen sei. In Analogie zu den Sanktionen für Verstöße gegen das Wettbewerbsrecht nach Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe a EWG-Vertrag macht die Klägerin geltend, daß Zwangsmaßnahmen nach Artikel 83 Absatz 1 EAG-Vertrag eher „Zwangsgelder" als „Geldbußen" in dem Sinne seien, daß sie dazu anhalten sollten, eine fortdauernde Zuwiderhandlung abzustellen, und nicht wegen vergangener Zuwiderhandlungen verhängt würden.

37. Diesem Vorbringen kann meines Erachtens nicht gefolgt werden. Im Wortlaut von Artikel 83 findet sich kein Anhaltspunkt dafür, daß Zwangsmaßnahmen nur bei fortdauernden Zuwiderhandlungen erlaubt wären. Wie die Kommission ausführt, besteht der Zweck der Zwangsmaßnahmen nach Artikel 83 eindeutig darin, die Wiederholung von Zuwiderhandlungen gegen den Vertrag zu verhindern, und nicht nur darin, eine fortbestehende Zuwiderhandlung abzustellen; in diesem Zusammenhang ähnelten sie eher einer „Geldbuße" als einem „Zwangsgeld", vgl. Rechtssache 44/69 (Buchler/Kommission, Slg. 1970, 733, Randnr. 49). Eine solche Auslegung der Befugnisse der Kommission nach Artikel 83 EAG-Vertrag wird durch Artikel 83 Absatz 4 bestätigt, der lautet:

„Die Mitgliedstaaten haben dafür Sorge zu tragen, daß die Zwangsmaßnahmen vollstreckt und daß die Verletzung *gegebenenfalls* durch deren Urheber behoben werden" (Hervorhebung von mir).

Diese Bestimmung zeigt, daß Zwangsmaßnahmen auch dann noch vollstreckt werden müssen, wenn es nicht mehr erforderlich ist, eine fortbestehende Verletzung zu beheben. Daher kann eine Zwangsmaßnahme auch dann verhängt werden, wenn die Verletzung nicht fortbesteht.

38. Auch kann meines Erachtens in diesem Zusammenhang nicht zwischen Zwangsmaßnahmen nach Artikel 83 Absatz 1 Buchstabe c und den übrigen Zwangsmaßnahmen nach diesem Absatz unterschieden werden. Hauptzweck der Zwangsverwaltung eines Unternehmens nach Artikel 83 Absatz 1 Buchstabe c ist es eindeutig, das bessere Funktionieren der Sicherheitsbestimmungen in der Anlage zu gewährleisten. Die Verbesserung von Sicherheitsbestimmungen kann jedoch ebenso erforderlich sein, um die mögliche Wiederholung einer früheren Verletzung zu verhindern, wie um einen fortdauernden Verstoß abzustellen. Daher kann die Zwangsmaßnahme der Übertragung der Verwaltung meines Erachtens grundsätzlich immer dann verhängt werden, wenn ein Verstoß gegen eine Verpflichtung aus Kapitel VII feststeht, unabhängig davon, ob der Verstoß im Zeitpunkt der Verhängung der Zwangsmaßnahme fortbesteht oder nicht.

39. Ich meine ferner auch nicht, daß ein Verstoß gegen die Verpflichtung zur vorherigen Meldung einer Ausfuhr in irgendeiner Weise durch eine spätere Meldung geheilt wird. Der Zweck von Artikel 24 besteht darin, die Kommission im voraus von der Bewegung von Kernmaterial zu unterrichten; dieser Zweck wird nicht durch die nachträgliche Meldung eines Vorfalls erfüllt. Daher steht ein Verstoß gegen den Vertrag fest, wenn eine nicht gemeldete Materialausfuhr vorgenommen wurde, unbeschadet einer späteren Meldung an die Kommission.

40. Ich komme also zu dem Ergebnis, daß die ersten beiden Rügen, die die Klägerin zur Begründung der Nichtigerklärung der angefochtenen Entscheidung vorträgt, zurückzuweisen sind. Es bleibt die Untersuchung der dritten von der Klägerin geltend gemachten Rüge, wonach die Zwangsmaßnahme der Anordnung der Verwaltung nach Artikel

83 Absatz 1 Buchstabe c EAG-Vertrag unter allen Umständen unverhältnismäßig schwer war.

Verhältnismäßigkeit der Zwangsmaßnahme

41. Die Anordnung der Verwaltung ist, daran sei erinnert, in der Reihenfolge der Schwere die dritte der vier Zwangsmaßnahmen, die nach Artikel 83 Absatz 1 verhängt werden können. Die Klägerin genießt keine besonderen Vorteile, die ihr nach Artikel 83 Absatz 1 Buchstabe b entzogen werden könnten. Daher macht sie geltend, daß, falls aufgrund des Vorfalls eine Zwangsmaßnahme verhängt werden müßte, die Verwarnung nach Artikel 83 Absatz 1 Buchstabe a eher angebracht sei als die Zwangsverwaltung nach Artikel 83 Absatz 1 Buchstabe c.

42. Eine Maßnahme der Gemeinschaft genügt dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, wenn sie für die Erreichung des verfolgten Zwecks angemessen und erforderlich ist, das heißt nur dann, wenn erstens feststeht, daß die zur Erreichung des angestrebten Zwecks eingesetzten Mittel mit der Bedeutung dieses Zwecks zu vereinbaren sind, und zweitens, wenn sie zu dessen Erreichung erforderlich sind, vgl. Urteil vom 23. Februar 1983 in der Rechtssache 66/82 (Fromançais, Slg. 1983, 395, Randnr. 8) und Urteil vom 17. November 1984 in der Rechtssache 15/83 (Denkavit, Slg. 1984, 2171, Randnr. 25). Die Klägerin bestreitet die Verhältnismäßigkeit des von der Kommission verhängten Zwangsmittels in beiderlei Hinsicht. Erstens sei die Wahl des Zwangsmittels unangemessen, weil ihr eine übertriebene Ansicht von der Schwere der beanstandeten Verstöße zugrunde liege; zweitens sei die Zwangsmaßnahme der Anordnung der Verwaltung nicht erforderlich gewesen, um das erklärte Ziel der Kommission zu erreichen, das darin bestanden habe, die Wiederholung eines vergleichbaren Vorfalls in der Zukunft zu verhindern. Ich werde nacheinander beide Punkte untersuchen.

1. *Hat die Kommission die Schwere des Verstoßes übertrieben?*

43. Wie wir gesehen haben, macht die Klägerin in bezug auf die Verhältnismäßigkeit erstens geltend, daß die angefochtene Entscheidung auf einer übertriebenen Ansicht von der Schwere des Vorfalls beruhe. Selbst wenn jedoch eine solche Übertreibung feststünde, könnte sie nicht für sich allein entscheidend für die Hauptfrage in dieser Rechtssache sein, nämlich die Gültigkeit der Entscheidung über die Verhängung der Maßnahme der Zwangsverwaltung. Wenn, wie die Kommission vorträgt, die Zwangsverwaltung für vier Monate erforderlich war, um zu gewährleisten, daß sich ein Vorfall ähnlicher Art nicht wiederholte — dieses Vorbringen wird im folgenden untersucht werden —, könnte man in der Tat kaum vertreten, daß die gewählten Mittel in keinem Verhältnis zur Bedeutung dieses Zwecks stünden. Denn die versehentliche Ausfuhr von Kernmaterial in einen dritten Staat kann nicht als Bagatellangelegenheit angesehen werden, die der erforderlichen Anstrengungen zur Vermeidung der Wiederholung eines solchen Vorfalls mit größtmöglicher Sicherheit nicht wert wäre. Unter diesen Umständen kann daher nicht die Ansicht vertreten werden, daß sich die Kommission selbst mit einem geringeren Grad an Sicherheit hätte zufriedengeben müssen. Es bleibt dennoch die Möglichkeit, daß die Schwere des Vorfalls von der Kommission übertrieben wurde.

44. Die Klägerin trägt erstens vor, daß die Fehler, die zu dem Vorfall geführt hätten, nur ein einziges ihrer Tätigkeitsgebiete, näm-

lich die Behandlung ankommender und abgehender Behälter, beträfen. Die verschiedenen ihr mit der angefochtenen Entscheidung zur Last gelegten Verstöße seien bestenfalls Nebenfolgen dieses ursprünglichen Fehlers. Daher sei die Entscheidung auf eine übertriebene Wertung des Vorfalls gestützt, der zu der Zwangsmaßnahme geführt habe, die den Eindruck erwecke, daß verschiedene voneinander unabhängige Arten von Sicherheitsbestimmungen verletzt worden seien, während der Vorfall in Wirklichkeit auf der Nachlässigkeit oder Unaufmerksamkeit nur zweier ihrer Bediensteten beruhe.

45. Dieses Vorbringen hat, so scheint mir, einiges für sich. Selbst wenn der Vorfall, wie die Kommission geltend macht, einen Verstoß gegen drei verschiedene Vorschriften der Verordnung darstellt und nicht einen Verstoß nur gegen Artikel 24 — diese Auffassung unterliegt, wie wir zuvor unter Nrn. 31 bis 34 gesehen haben, Zweifeln —, ist dennoch klar, daß im wesentlichen ein einziger Mangel der Sicherheitsbestimmungen der Klägerin vorlag. Selbst wenn der Vorfall daher technisch einen Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verordnung sowie einen Verstoß gegen Artikel 24 darstellte, waren die zuerst genannten Verstöße Nebenfolgen der ursprünglichen Unterlassung, zu verhindern, daß Material in einer Sendung leerer Behälter versandt wurde. Wie ich bereits ausgeführt habe, konnte dies jedoch nicht für sich allein ein hinreichender Grund dafür sein, die Maßnahme der Zwangsverwaltung als unverhältnismäßig schwer zu betrachten, da diese einzige Unterlassung für sich allein hinreichend schwerwiegend war, um die strengsten erforderlichen Maßnahmen zu rechtfertigen.

46. Die Klägerin macht zweitens geltend, daß die Kommission durch den Vorfall keineswegs an der Erfüllung ihrer Aufgabe gemäß dem Vertrag gehindert gewesen sei. Wie die Klägerin ausführt, wird dies in Abschnitt II C der angefochtenen Entscheidung behauptet, wo es heißt:

„Die festgestellten Verstöße haben es überdies der Kommission unmöglich gemacht, ihre in Artikel 2 Buchstabe e des Euratom-Vertrags genannte Aufgabe zu erfüllen, nämlich ‚durch geeignete Überwachung zu gewährleisten, daß die Kernstoffe nicht anderen als den vorgesehenen Zwecken zugeführt werden'."

Es läßt sich meines Erachtens kaum bestreiten, daß die Kommission in der Zeit vom 11. bis 16. Mai 1990 an der Erfüllung ihrer Aufgabe gehindert war, als ihr die Menge Kernmaterial unbekannt war, die aus der Anlage der Klägerin entfernt worden war. Diese Sachlage war jedoch eine unvermeidliche Konsequenz des Verstoßes der Klägerin gegen Artikel 24 der Verordnung, der einer ganzen Reihe von Bestimmungen angehört, die erlassen wurden, um die Aufgabe der Kommission nach Artikel 77 (und folglich nach Artikel 2 Absatz e) EAG-Vertrag zu erleichtern. Daher besteht der Grund dafür, daß die vorherige Meldung von Ausfuhren von Kernmaterial in einen Drittstaat verlangt wird, gerade darin, daß die Kommission jederzeit von den im Gebiet der Gemeinschaft vorhandenen Materialmengen unterrichtet ist, so daß sie ihre Aufgabe nach den Artikeln 2 Buchstabe e und 77 EAG-Vertrag erfüllen kann. Der Verstoß gegen Artikel 24 der Verordnung, den der Vorfall darstellt, war nur die besondere Weise, in der die Erfüllung dieser Aufgabe zeitweilig verhindert wurde.

47. Wie wir gesehen haben, war die Kommission am 16. Mai 1990 über die ausgeführten Materialmengen unterrichtet, und nach

ihrer zweiten Inspektion der Anlage vom 4. bis 6. Juli 1990 konnte sie sich davon überzeugen, daß kein weiterer Verlust von Kernmaterial eingetreten war. Somit konnte die Behinderung der Aufgabe der Kommission in der Zeit vom 11. bis 16. Mai 1990 nicht als verschärfender Umstand bei der Beurteilung der Schwere des festgestellten Verstoßes gegen Artikel 24 betrachtet werden. Allerdings halte ich wiederum die Gültigkeit der Zwangsmaßnahme nicht für beeinträchtigt, da der Verstoß der Klägerin gegen Artikel 24 bereits einen hinreichenden Grund dafür darstellte, die erforderlichen Maßnahmen zur Vermeidung einer Wiederholung des Vorfalls zu erlassen.

48. Schließlich ist anzuführen, daß zwischen den Parteien Streit darüber besteht, ob der Vorfall die Ausfuhr einer strategisch erheblichen Menge Kernmaterial darstellt. In Abschnitt II C der Begründungserwägungen der angefochtenen Entscheidung heißt es:

„Erschwerend kommt hinzu, daß es sich in diesem Fall um erhebliche Mengen bereits angereicherten Urans handelt, das relativ leicht auf Konzentrationen von strategischer Bedeutung weiter angereichert werden kann."

Diese Feststellung wird von der Klägerin bestritten; sie macht geltend, daß das fragliche Material nicht so hoch angereichert gewesen sei, daß es dessen weitere Anreicherung auf Konzentrationen von strategischer Bedeutung erheblich erleichtert hätte. Auch würde ein möglicher Dieb auf der Suche nach Kernmaterial solches Material nicht in Behältern mit der Kennzeichnung „leer" suchen. Der Gerichtshof verfügt meiner Ansicht nach nicht über hinreichendes Beweismaterial für die Entscheidung der Frage, ob durch den Vorfall tatsächlich die Gefahr eines strategisch erheblichen Materialverlustes bestand. Wie ich bereits ausgeführt habe, muß jedoch die versehentliche Ausfuhr von Kernmaterial in einen Drittstaat in jedem Fall als hinreichend schwerwiegendes Ereignis betrachtet werden, um die Verhängung einer der Zwangsmaßnahmen nach Artikel 83 Absatz 1 EAG-Vertrag zu rechtfertigen, die erforderlich ist, um zu gewährleisten, daß sich ein solches Ereignis nicht wiederholt. Daher wende ich mich nun der Frage zu, ob es tatsächlich erforderlich war, für diese Zwecke die Zwangsverwaltung für vier Monate anzuordnen.

2. *War die Zwangsmaßnahme erforderlich?*

49. Bei der Erörterung der Frage, ob die Zwangsmaßnahme der Anordnung der Verwaltung erforderlich war, um die von der Kommission verfolgten Zwecke zu erreichen, ist zuerst zu prüfen, über welche Befugnisse die Kommission verfügt hätte, wenn diese Maßnahme nicht erfolgt wäre. Wie wir gesehen haben, hat die Kommission nach den Artikeln 81 und 82 EAG-Vertrag weitgehende Inspektionsbefugnisse, die ihren Inspektoren einen Anspruch auf Zugang zu allen Orten, Unterlagen und Personen, soweit dies für die Überwachung der Sicherheitsbestimmungen und die Feststellung, ob die Bestimmungen des Artikels 77 beachtet werden, erforderlich ist, und insbesondere einen Anspruch auf die Prüfung der Buchführung nach Artikel 79 verschaffen. Somit haben die Inspektoren allgemein die Aufgabe, soweit erforderlich, alle Buchungsunterlagen, Aufzeichnungen oder Meldungen der für den Betrieb einer Anlage verantwortlichen Personen zu prüfen und insbesondere den realen Bestand jederzeit zu kontrollieren. Andererseits ist klar, daß die Inspektoren nicht befugt sind, dem betroffenen Unternehmen Anweisungen zu erteilen, selbst dann, wenn ein Verstoß gegen die Ver-

pflichtung zur ordnungsgemäßen Buchführung feststeht. Die Inspektoren müssen alle derartigen Verstöße der Kommission melden, die wiederum eine Richtlinie erlassen kann, mit der sie dem betreffenden Mitgliedstaat aufgibt, alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um dem festgestellten Verstoß ein Ende zu setzen, vgl. Artikel 82 Absatz 3.

50. Wir haben auch gesehen, daß die Kommission befugt ist, geeignete Sicherheitsbestimmungen in den „besonderen Kontrollbestimmungen", die sie für die einzelnen Anlagen erläßt, anzugeben, siehe den vorstehend unter Nr. 10 zitierten Artikel 7 der Verordnung. Allerdings soll mit diesen Bestimmungen keine vollständige Aufzählung der in der betreffenden Anlage anwendbaren Sicherheitsvorschriften vorgenommen werden. Die Durchführung der Sicherheitsbestimmungen im Detail erfolgt durch die internen Betriebsvorschriften des Unternehmens, die von dem betreffenden Unternehmen unter der Kontrolle der nationalen Aufsichtsbehörden erlassen werden.

51. Im vorliegenden Fall wurde es, als die Verfahrensfehler, die zu dem Vorfall führten, zutage traten, erforderlich, die einschlägigen internen Betriebsvorschriften so zu ändern, daß sichergestellt war, daß sich Vorfälle dieser Art nicht wiederholten. Wie wir gesehen haben, wurden erste Änderungen der Anweisungen des niedersächsischen Umweltministeriums vorgenommen, sobald der Vorfall gemeldet wurde. Aus dem Bericht der Verwaltungsbeauftragten der Kommission geht jedoch hervor, daß im Laufe von deren Verwaltungstätigkeit weitere Verfeinerungen der Sicherheitsbestimmungen ausgearbeitet wurden, siehe Absätze 2 bis 7 der Aktennotiz vom 2. Oktober 1990, Absatz 3 der Aktennotiz vom 5. November 1990 und Absatz 2 der Aktennotiz vom 19. Dezember 1990. Aus der zuletzt genannten Aktennotiz geht hervor, daß die endgültige Fassung der neuen internen Betriebsvorschriften den Verwaltungsbeauftragten bei ihrem vierten Besuch vom 13. Dezember 1990 vorgelegt wurde. Dem Bericht der Verwaltungsbeauftragten sind Exemplare einer neuen internen Regelung (Prozeßvorschrift) ANFG-10.203 vom 14. Dezember 1990, die die Prozeßvorschrift ANFG-10.105 ersetzt, drei weitere Prozeßvorschriften ANFG-10.203 vom 14. Dezember 1990, die die am 26. Oktober 1990 herausgegebenen Fassungen ersetzen (siehe Anlage 1 des Berichts), und eine interne Regelung (Transportvorschrift) ANFG-10.201 vom 10. Oktober 1990, die eine am 3. September 1990 herausgegebene vorherige Fassung ersetzt (siehe Anlage 2), beigefügt. Ich vermag daher dem Vorbringen der Klägerin nicht zu folgen, daß alle erforderlichen Änderungen der internen Betriebsvorschriften bereits vor Verhängung der Zwangsmaßnahme am 1. August 1990 vorgenommen worden seien. Die Kommission war jedenfalls berechtigt, im Zeitpunkt der Verhängung der Zwangsmaßnahme den Standpunkt einzunehmen, daß im Laufe der Zwangsverwaltung möglicherweise weitere Änderungen als erforderlich erachtet werden könnten. Wie ich bereits ausgeführt habe, wären die nach Artikel 81 EAG-Vertrag benannten Inspektoren selbst nicht in der Lage gewesen, der Klägerin die Weisung zu erteilen, interne Betriebsvorschriften zu erlassen oder zu ändern.

52. Zwar ist die Bereitschaft der Klägerin, mit der Kommission bei der Erarbeitung verbesserter Sicherheitsbestimmungen zusammenzuarbeiten, unstreitig. Daher hat die Kommission auch nicht behauptet, daß ihren Verwaltungsbeauftragten etwas anderes als volle Kooperation von ANF Lingen bei der offenbar gemeinsamen Anstrengung zur Verbesserung und Änderung der Sicherheitsbestimmungen in der Anlage und der

Erstellung von Plänen für ein EDV-Kontrollsystem zuteil geworden sei. Entgegen dem Vorbringen der Klägerin meine ich jedoch nicht, daß deren Bereitschaft, alle Empfehlungen der Kommission zu befolgen, für sich allein ausreichend sein könnte, um darzutun, daß die Zwangsverwaltung für einige Zeit unnötig war. Da die Verwaltungsbeauftragten tatsächlich befugt waren, Anweisungen zu erteilen — diese Befugnis ergab sich nur aus ihrer Bestellung zu Verwaltungsbeauftragten —, lag es eindeutig im Interesse der Klägerin, ihre volle Zusammenarbeit anzubieten. Angesichts der Befugnis, über die die Verwaltungsbeauftragten verfügten, hatte die Klägerin letztlich keine andere Wahl, als deren abschließende Empfehlungen zu befolgen. Zwar ist die Bereitschaft der Klägerin, dies zu tun, in Abschnitt 1.6 des Berichts der Verwaltungsbeauftragten deutlich gemacht worden, wo es heißt, daß „alle von den Verwaltungsbeauftragten gemachten Empfehlungen befolgt wurden". Aus den soeben dargelegten Gründen kommt jedoch der Wahl des Begriffs „Empfehlungen" anstelle des Begriffs „Anweisungen" in der Mitteilung der Kommission vom 6. Februar 1991 keine Bedeutung zu. Jedenfalls ist zu bemerken, daß die Aktennotiz vom 2. Oktober 1990 eine kategorischere Sprache verwendet („La mission d'administration a imposé ... La mission insiste ... La mission va préciser ces exigences ...").

53. Ich vermag auch dem Vorbringen der Klägerin in ihrer Erwiderung nicht zu folgen, daß eine Verwaltung tatsächlich nicht stattgefunden habe, weil sich die Gruppe der Verwaltungsbeauftragten selbst auf vier Besuche beschränkt habe, die jeweils zwei Tage gedauert hätten und größtenteils aus Inspektionen der Anlage und freundlichen Gesprächen mit der Belegschaft der Klägerin bestanden hätten. Es kann meines Erachtens nicht zu Lasten der Kommission ausgelegt werden, daß die von ihr angeordnete Verwaltung diskret und taktvoll durchgeführt wurde oder daß sie ohne Schärfe betrieben wurde: Wenn etwas der Beweis für die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme ist, dann dies.

54. Ich bin daher nicht der Ansicht, daß die Zwangsmaßnahme angesichts ihres erklärten Zwecks, nämlich sicherzustellen, daß die neuen internen Betriebsvorschriften für die Anlage der Klägerin die Wiederholung eines gleichartigen Vorfalls verhinderten, als unnötig zu erachten war. Die Kommission durfte die Meinung vertreten, daß nur ein Zeitraum von mehreren Monaten für die Inspektion, Erörterung und Überlegung in Verbindung mit der Befugnis der Verwaltungsbeauftragten, soweit erforderlich Anweisungen zu erteilen, zur Erreichung des von ihr angestrebten Zwecks ausreichend sei. Daher hielt sich die Entscheidung, die Verwaltung für einige Zeit anzuordnen, verglichen mit der Erteilung einer Verwarnung oder der Anordnung einer neuen Reihe von Inspektionen, im Rahmen des Ermessens, über das die Kommission bei der Ausübung ihrer Befugnisse aus Artikel 83 Absatz 1 verfügte.

55. Ich komme daher zu dem Ergebnis, daß die dritte Rüge der Klägerin, die sie für die Nichtigerklärung der angefochtenen Entscheidung anführt, ebenfalls nicht durchgreift.

56. Dieses Ergebnis wird nach meiner Auffassung nicht dadurch beeinträchtigt, daß die Kommission später die weniger schwere Zwangsmaßnahme der Verwarnung nach

Artikel 83 Absatz 1 Buchstabe a EAG-Vertrag wegen der Verstöße eines anderen Unternehmens ausgesprochen hat. In der mündlichen Verhandlung hat die Klägerin auf die wegen der Verstöße gegen die Buchführungs- und Aufzeichnungspflichten aus der Verordnung seitens der United Kingdom Atomic Energy Authority (UKAEA) in der Aufarbeitungsanlage für Uranabfälle in Dounreay verhängte Zwangsmaßnahme hingewiesen, vgl. Entscheidung 92/194/Euratom der Kommission vom 4. Mai 1992 in einem Verfahren nach Artikel 83 Euratom-Vertrag (ABl. L 88, S. 54). In diesem Fall entschied sich die UKAEA jedoch selbst dafür, die Tätigkeit in der Anlage einzustellen, die unmittelbar nach der Aufstellung des realen Bestandes geschlossen wurde. In den Begründungserwägungen der Dounreay-Entscheidung heißt es auf Seite 57 unten:

„... unter Berücksichtigung der Tatsache, daß der Betrieb ... ausgesetzt wurde und somit keine unmittelbare Gefahr für eine Wiederholung der Mängel besteht, solange die Anlage nicht in Betrieb ist, ist als geeignete Zwangsmaßnahme die Maßnahme des Artikels 83 Absatz 1 Buchstabe a des Vertrages anzusehen."

Ferner wird die Kommission nach Artikel 2 Absatz 4 der Entscheidung die Verhängung einer weiteren Zwangsmaßnahme prüfen, falls „die in Artikel 1 angeführten Verstöße nicht abgestellt [sind], wenn die Aufarbeitungsanlage für Uranabfälle ihren normalen Betrieb wieder aufgenommen hat ...". Wie die Kommission in der mündlichen Verhandlung erklärt hat, unterscheidet sich der vorliegende Fall vom Dounreay-Fall darin, daß die Klägerin ihre normale Tätigkeit nach der Entdeckung des Vorfalls fortgesetzt hat, wie sie es während der Dauer der Zwangsverwaltung tat.

Schlußfolgerung

57. Nach meiner Ansicht ist daher die Klage auf Nichtigerklärung der Entscheidung der Kommission, eine Zwangsmaßnahme nach Artikel 83 Absatz 1 Buchstabe c EAG-Vertrag zu verhängen, abzuweisen.

58. Da die Klage meines Erachtens abzuweisen ist, sind die Kosten des Verfahrens der Klägerin aufzuerlegen.

59. Daher schlage ich dem Gerichtshof vor,

1) die Klage abzuweisen;

2) der Klägerin die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.