FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F.G. JACOBS

fremsat den 19. november 1992 *

Hr. afdelingsformand,
De herrer dommere,

1. Denne sag rejser for første gang spørgsmålet om sanktioner i forbindelse med overtrædelse af sikkerhedsbestemmelserne i Euratom-traktaten. Advanced Nuclear Fuels GmbH har i henhold til Euratom-traktatens artikel 146 anlagt sag med påstand om, at Kommissionens to beslutninger, hvorved der blev iværksat en sanktion i henhold til artikel 83, stk. 1, kendes ugyldige. Sagsøgeren forarbejder nukleart brændsel i sin virksomhed i Lingen ved Ems i Forbundsrepublikken Tyskland og er datterselskab af et selskab med hjemsted i Richland, Washington (USA). I det følgende skal jeg benævne disse to selskaber som »ANF-Lingen« og »ANF-Richland«; ANF-Lingen var dog indtil den 28. januar 1987 indført i handelsregistret under betegnelsen »Exxon Nuclear GmbH«. Sagen har sin oprindelse i en hændelse i maj 1990, hvor nukleart materiale ved en fejltagelse blev udført fra Tyskland til De forenede Stater (herefter benævnt »hændelsen«).

2. Ifølge Euratom-traktatens artikel 83, stk. 1, kan Kommissionen iværksætte nedenstående foranstaltninger mod personer eller virksomheder, såfremt disse misligholder de forpligtelser, der er pålagt dem i henhold til Euratom-traktatens kapitel VII i andet afsnit:

»... ordnet efter strenghed:

a) advarsel

b) inddragelse af særlige fordele, såsom finansiel støtte eller teknisk bistand

c) at virksomheden, i et tidsrum af højst fire måneder, stilles under administration af en person eller persongruppe udpeget efter fælles overenskomst mellem Kommissionen og den stat, som virksomheden henhører under

d) hel eller delvis inddragelse af udgangsmaterialer eller specielle fissile brændstoffer«.

3. Følgende beslutninger anfægtes i denne sag:

1) Kommissionen beslutning 90/413/Euratom af 1. august 1990 om en procedure i henhold til Euratom-traktatens artikel 83 (EFT L 209, s. 27) og

2) Kommissionens beslutning 90/465/Euratom af 20. august 1990 om udpegelse af den persongruppe, som skal varetage gen-

* Originalsprog: engelsk.

nemførelsen af beslutning 90/413/Euratom (EFT L 241, s. 14).

Ved beslutningen af 1. august 1990 blev ANF-Lingen i henhold til Euratom-traktatens artikel 83, stk. 1, litra c), stillet under administration af en officielt udpeget persongruppe i et tidsrum af fire måneder. Ved beslutningen af 20. august 1990 blev der udpeget de tre personer, der skulle varetage administrationen, og varigheden af deres opgaver blev fastsat. Dette er det centrale i den første anfægtede beslutning; såfremt denne beslutning kendes ugyldig, vil den anden beslutning også være ugyldig. I det følgende vil jeg derfor simpelthen tale om den »anfægtede beslutning«, hvorved menes beslutningen af 1. august 1990.

4. ANF-Lingen hævder, at den anfægtede beslutning er retsstridig, og baserer sin påstand på tre alternative anbringender. Virksomheden fremfører følgende anbringender:

1) Hændelsen er ikke en misligholdelse af forpligtelserne i henhold til kapitel VII.

2) Sanktionen er retsstridig, fordi der ikke længere forelå en misligholdelse på det tidspunkt, hvor denne blev iværksat.

3) Selv om der kunne iværksættes en sanktion i henhold til artikel 83, stk. 1, litra c), selv om der ikke længere forelå en misligholdelse, stod den under de foreliggende omstændigheder ikke i noget rimelig forhold til hændelsen.

Såfremt Domstolen i strid med de to første anbringender skulle fastslå, at en sanktion kunne iværksættes, påstår sagsøgeren, at den af Kommissionen iværksatte sanktion erstattes af en mildere sanktion i form af en advarsel i henhold til artikel 83, stk. 1, litra a). Jeg skal anføre, at Domstolen i henhold til Euratom-traktatens artikel 144 har fuld prøvelsesret specielt med hensyn til sanktioner, der er iværksat i henhold til Euratom-traktatens artikel 83, og derfor kan ændre sanktioner iværksat af Kommissionen.

5. I det følgende skal jeg redegøre for Kommissionens beslutninger, inden jeg beskæftiger mig med hændelsen og dens følger. Derefter vil jeg beskæftige mig med, om Kommissionens svar var berettiget.

De fællesskabsretlige bestemmelser

6. Euratom-traktatens kapitel VII (artikel 77-85) i andet afsnit har overskriften »Sikkerhedskontrol«. Denne sikkerhedskontrol vedrører sikkerheden for nukleart materiale og ikke sundhedsbeskyttelsen, der er reguleret i et særskilt kapitel i Euratom-traktaten (kapitel III i andet afsnit).

7. I henhold til Euratom-traktatens artikel 2, litra e), skal Fællesskabet ved passende kontrol garantere, at nukleart materiale ikke anvendes til andre formål end dem, det er bestemt til. Jeg skal endvidere henvise til, at Euratoms Forsyningsagentur i henhold til traktatens artikel 60 skal underrettes om

anvendelsen af materialet. I overensstemmelse hermed bestemmer artikel 77 følgende:

»På de i dette kapitel fastsatte vilkår skal Kommissionen på medlemsstaternes områder forvisse sig om:

a) at malme, udgangsmaterialer og specielle fissile materialer ikke anvendes til andre formål end de af brugerne angivne

b) at bestemmelserne angående forsyning og enhver særlig forpligtelse om kontrol, som Fællesskabet har indgået aftale om med et tredjeland eller en international organisation, overholdes.«

Begreberne »malme«, »udgangsmaterialer« og »specielle fissile materialer« er defineret i Euratom-traktatens artikel 197; »specielle fissile materialer« omfatter især ethvert produkt indeholdende beriget uran. I henhold til Euratom-traktatens artikel 86 er alle specielle fissile materialer, der fremstilles eller importeres af en medlemsstat, en person eller en virksomhed, og som er undergivet den i kapitel VII omhandlede sikkerhedskontrol, Fællesskabets ejendom.

8. I henhold til artikel 78 skal enhver, der driver bestemte typer anlæg, underrette Kommissionen om anlæggets grundlæggende tekniske data i det omfang, dette er nødvendigt for at opfylde de i artikel 77 fastsatte mål, ligesom Kommissionen i samme omfang skal godkende de fremgangsmåder, der anvendes ved den kemiske behandling af de bestrålede materialer. Artikel 79 lyder således:

»Kommissionen kræver, at der føres og fremlægges driftsoversigter for at muliggøre regnskab med anvendte eller producerede malme, udgangsmaterialer og specielle fissile materialer. Det samme gælder transporterede udgangsmaterialer og specielle fissile materialer.

...

Arten og rækkevidden af de i denne artikels stk. 1 omtalte forpligtelser fastlægges i en af Kommissionen udarbejdet og af Rådet godkendt forordning.«

Artikel 81 giver Kommissionen bemyndigelse til at udsende inspektører til medlemsstaternes områder. I henhold til artikel 81, stk. 2, har disse inspektører,

»i den udstrækning dette er nødvendigt for at kontrollere malme, udgangsmaterialer og specielle fissile materialer og for at sikre overholdelsen af bestemmelserne i artikel 77 ... til enhver tid adgang til alle steder, alt oplysningsmateriale samt hos alle personer, som i kraft af deres stilling beskæftiger sig med materialer, udstyr eller anlæg, der er undergivet den i dette kapitel omhandlede kontrol«.

I henhold til artikel 82, stk. 2, har inspektørerne til opgave at undersøge og kontrollere det i artikel 79 nævnte regnskab; desuden skal de aflægge beretning til Kommissionen om enhver overtrædelse. I henhold til artikel 82, stk. 3, kan Kommissionen udstede et direktiv, i hvilket den pålægger den pågældende medlemsstat at træffe forholdsregler

for at bringe overtrædelsen til ophør. Artikel 83, der bemyndiger Kommissionen til at iværksætte foranstaltninger mod personer eller virksomheder, der misligholder de forpligtelser, de er pålagt i henhold til kapitel VII, er allerede anført ovenfor under punkt 2.

9. Procedurerne vedrørende anvendelse af bestemmelserne i kapitel VII blev ændret og kodificeret i Kommissionens forordning (Euratom) nr. 3227/76 af 19. oktober 1976 om anvendelse af bestemmelserne vedrørende sikkerhedskontrol inden for Euratom (EFT L 363, s. 1, herefter benævnt »forordningen«). Selv om Euratom-traktatens artikel 79 udtrykkeligt bemyndiger Kommissionen til at udstede en forordning, er forordning nr. 3237/76 udstedt med hjemmel i artikel 77, 78, 79 og 81.

10. Forordningens første del (artikel 1-8) fastsætter bestemmelser vedrørende anmeldelse af et anlægs tekniske data og udstedelsen af »særlige kontrolbestemmelser« for anlægget. Artikel 1-5 fastsætter bestemmelser vedrørende anmeldelse af de tekniske data, og i henhold til artikel 6 skal Kommissionen meddeles bestemte yderligere oplysninger. I henhold til artikel 7, der fastsætter bestemmelser for disse meddelelser,

»fastsætter Kommissionen i de særlige kontrolbestemmelser de praktiske retningslinjer vedrørende de foranstaltninger, hvormed den pågældende anmeldelsespligtige skal opfylde de fastlagte kontrolkrav ...

De særlige kontrolbestemmelser skal ligeledes fastsætte ... de omstændigheder, hvorunder forudanmeldelse kræves for afsendelse og modtagelse af nukleart materiale«.

I henhold til artikel 8 fastsættes de »særlige kontrolbestemmelser« i henhold til artikel 7 ved en individuel beslutning, der træffes af Kommissionen efter høring af den berørte anmeldelsespligtige og den pågældende medlemsstat. I sagen ANF-Lingen blev de særlige kontrolbestemmelser, der var gældende på tidspunktet for hændelsen, udstedt ved Kommissionens beslutning af 5. juni 1985. Kommissionen har på Domstolens anmodning fremlagt en kopi af denne beslutning.

11. Forordningens anden del (artikel 9-23) fastlægger regnskabs- og kontrolsystemerne for nukleart materiale, der skal fremlægges i henhold til Euratom-traktatens artikel 79, og tredje del (artikel 24-28) fastlægger de forudanmeldelser, der er påkrævet i forbindelse med ind- eller udførsel af udgangsmaterialer og specielle fissile materialer fra eller til et tredjeland.

12. I henhold til artikel 1 i den anfægtede beslutning foreligger der en overtrædelse af forordningens artikel 10 og 11 samt forordningens artikel 24 i forbindelse med kode 1.3.2 i de »særlige kontrolbestemmelser« for ANF-Lingen. Under den mundtlige forhandling har Kommissionen bekræftet, at angivelsen af kode »3.1.2« for disse bestemmelser i artikel 1 i den anfægtede beslutning skyldes en skrivefejl, og at anførelsen af kode »1.3.2« i betragtningerne til beslutningen er korrekt.

...

13. Jeg skal først og fremmest nævne, at forordningens artikel 9 bestemmer følgende:

»De i artikel 1 omhandlede anmeldelsespligtige skal have et regnskabs- og kontrolsystem for nukleare materialer. Dette system skal omfatte regnskabs- og driftsoversigter og især oplysninger om materialernes mængde, art, form og sammensætning efter forskrifterne i artikel 21 [der indeholder detaljerede bestemmelser vedrørende meddelelser og regnskab], placeringen, den særlige kontrolforpligtelse samt den anvendelse, hvortil disse materialer ifølge den anmeldelsespligtiges anmeldelse er bestemt efter deres egen afgørelse ...«

I artikel 10 hedder det:

»Regnskabsoversigterne skal for hvert materialebalanceområde udvise:

a) samtlige beholdningsændringer, således at den bogførte beholdning til enhver tid kan bestemmes

...«

Artikel 11 bestemmer:

»Hvor det er relevant, skal driftsoversigterne for hvert materialebalanceområde omfatte:

a) driftsdata til at fastslå ændringer i mængde og sammensætning af det nukleare materiale

...«

I henhold til artikel 36, litra r), er et »materialebalanceområde« et område, hvor den faktiske beholdning af nukleart materiale kan bestemmes, og i henhold til artikel 36, litra m), er den »bogførte beholdning« i et materialebalanceområde den aritmetiske sum af den faktiske beholdning, der er konstateret ved den seneste opgørelse i dette materialebalanceområde, og af alle beholdningsændringer, der er indtruffet efter denne opgørelse.

14. Artikel 24 bestemmer:

»a) De i artikel 1 omhandlede anmeldelsespligtige skal give Kommissionen forudanmeldelse om enhver udførsel til et tredjeland af udgangsmaterialer eller specielle fissile materialer ...

...

Imidlertid kræves forudanmeldelse kun:

i) når forsendelsen overstiger et effektivt kilogram

ii) når de i artikel 7 omhandlede særlige kontrolbestemmelser foreskriver det for anlæg, hvorfra der sædvanligvis overføres store samlede materialemængder til en og samme stat, selv om ingen enkelt forsendelse overstiger et effektivt kilogram.«

Endelig angives det også i betragtningerne til den anfægtede beslutning, at artikel 32 er overtrådt; ifølge denne artikel må

»enhver, der på medlemsstaternes områder transporterer udgangsmaterialer eller specielle fissile materialer eller midlertidigt oplagrer sådanne materialer i forbindelse med en transport, kun overtage dem med henblik på transport eller udlevere dem mod afgivelse af en behørigt underskrevet og dateret kvittering ...«.

Det er imidlertid klart, at denne bestemmelse udelukkende omhandler forpligtelserne for transportøren eller den midlertidige indehaver af disse materialer; i den anfægtede beslutning påstås ANF-Lingen reelt heller ikke at have overtrådt artikel 32.

15. Som jeg allerede har anført, blev de »særlige kontrolbestemmelser« for ANF-Lingen fastlagt ved Kommissionens beslutning af 5. juni 1985, der har erstattet en forudgående beslutning af 1. december 1980. I tillægget til denne beslutning er der i overensstemmelse med forordningens artikel 7 fastlagt procedurer med henblik på ANF-Lingen's opfyldelse af sine forpligtelser i henhold til Euratom-traktaten samt indholdet af de i henhold til artikel 6 påkrævede meddelelser og de betingelser, hvorunder en forudanmeldelse af ind- og udførsel af nukleart materiale er nødvendig. I forbindelse med de sidstnævnte forudsætninger kræver kode 1.3.2 i bilaget i forbindelse med udførsel til tredjelande også forudanmeldelse for forsendelser, der ikke overskrider et effektivt kilogram i henhold til forordningens artikel 24, litra a) [tilsvarende gælder i henhold til artikel 25, litra a), i forbindelse med indførsel]. Begrebet »effektivt kilogram« er defineret i forordningens artikel 36, litra o); under den mundtlige forhandling har Kommissionen bekræftet, at den udførsel, som det drejede sig om i denne sag, ikke oversteg denne mængde. I henhold til kode 2.1 i bilaget erklæres ANF-Lingen for »materialebalanceområde«, og i kode 2.2 defineres de kontrolmålepunkter, som tjener til at bestemme nukleare materialers flow og beholdning i henhold til forordningens artikel 7, litra a). Kode 3 opstiller detaljerede forpligtelser for regnskabs- og driftsoversigterne, der skal føres i henhold til forordningens artikel 10 og 11, og de følgende afsnit indeholder bestemmelser om rapportering, procedurer i forbindelse med bestemmelse af den faktiske beholdning, foranstaltninger vedrørende indeslutning og overvågning samt prøveudtagning for at opfylde de fastlagte kontrolkrav [jf. forordningens artikel 7, litra b)-e)].

16. Forpligtelserne på grundlag af de anførte bestemmelser kan også indarbejdes i den pågældende medlemsstats nationale lovgivning eller administrativt fastsatte bestemmelser; i henhold til Euratom-traktatens artikel 83, stk. 3, kan Kommissionen rette henstillinger til alle medlemsstaterne vedrørende sådanne nationale lovbestemmelser. Hvad angår Tyskland, er de nugældende nationale bestemmelser indeholdt i »Atomgesetz« (den tyske atomlov) af 23. december 1959, som affattet ved lov af 15. juli 1985 (BGBl. I, s. 1565). I henhold til § 7 i den tyske atomlov kræves tilladelse til drift af et anlæg til beeller forarbejdning af nukleart materiale, ligesom et sådant anlæg er underlagt statsligt tilsyn i henhold til § 19. I henhold til § 19,

stk. 3, kan tilsynsmyndigheden give instruktioner med henblik på at betingelserne for sådanne tilladelser opfyldes. I praksis udarbejdes de interne arbejdsforskrifter med henblik på udformning af kontrolbestemmelser i et anlæg derfor under tilsyn af den nationale tilsynsmyndighed, der også regelmæssigt kan kræve ændring heraf. I denne sag er Miljøministeriet i delstaten Niedersachsen den kompetente nationale myndighed; som det vil fremgå, har ministeriet den 23. maj 1990 udnyttet sine beføjelser i henhold til § 19, stk. 3, til at give sagsøgeren instruktioner.

17. Som det ses, er kontrolbestemmelserne for nukleare anlæg i Fællesskabet reguleret på tre forskellige trin. For det første opstiller Euratom-traktatens andet afsnit i kapitel VII samt gennemførelsesbestemmelserne hertil generelle forpligtelser for personer og virksomheder. For det andet udsteder Kommissionen »særlige kontrolbestemmelser« i henhold til forordningens artikel 8, der indeholder krav med hensyn til et bestemt anlæg. Endelig kan de nationale tilsynsmyndigheder udforme egne tilsynskrav, for så vidt som sådanne krav er forenelige med traktatens mål; i henhold til Euratom-traktatens artikel 192 er medlemsstaterne nemlig forpligtet til at gøre dette i det omfang, det er nødvendigt for at sikre de forpligtelser, som følger af Euratom-traktaten, eller for at lette Kommissionens gennemførelse af dens opgaver.

Hændelsen og dens følger

18. De faktiske omstændigheder, der førte til hændelsen, er ikke bestridt af parterne og er sammenfattet i den anfægtede beslutnings afsnit I.

19. Med henblik på sin produktionsvirksomhed modtager ANF-Lingen regelmæssigt nukleart materiale fra ANF-Richland. Den 8. maj 1990 blev der fjernet en kasse fra en af to beholdere på en palle med i alt fire kasser beriget uranoxid. Efter at dette var sket, blev pallen, hvorpå der stadig befandt sig tre af de fire kasser, midlertidigt flyttet til et område på anlægget i nærheden af oplagringspladsen for tomme beholdere. Ved en fejltagelse blev pallen ikke bragt tilbage til oplagringspladsen for fyldte beholdere, og den 11. maj 1990 blev de to beholdere på pallen ved en fejltagelse afsendt sammen med et parti tomme beholdere, der var bestemt til forsendelse til Richland via Seattle. Den medarbejder, der var ansvarlig for afsendelsen, konstaterede, at de to beholdere var forsynet med etiketten »radioaktiv«. Da han imidlertid formodede, at de tilhørte forsendelsen med tomme beholdere, erstattede han denne etiket med nye etiketter, hvoraf det fremgik, at beholderne var tomme. Beholderne ankom til Richland den 15. maj 1990, og ved en rutinemæssig kontrol blev det konstateret, at beholderne indeholdt nukleart materiale. En undersøgelse af forseglingen af beholderne viste, at der ikke var fjernet materiale under transporten.

20. Henholdsvis den 16. maj og den 17. maj 1990 underrettede ANF-Lingen Kommissionens Direktorat for Sikkerhedskontrol og Euratoms Forsyningsagentur om hændelsen. Miljøministeriet i Niedersachsen blev ligeledes underrettet og undersøgte selv sagen hos sagsøgeren den 23. maj 1990. Samme dag gav ministeriet i henhold til § 19, stk. 3, i den tyske atomlov sagsøgeren instruktion om, at

der skulle være en tydeligere fysisk afgrænsning af oplagringspladsen for tomme beholdere fra området for afsendelsen samt indføres strengere bestemmelser for fjernelse af etiketter på beholdere. Begge foranstaltninger skulle optages i ANF-Lingen's interne arbejdsforskrifter og gennemføres ufortøvet. Samtidig gennemførte sagsøgeren af egen drift forbedringer af sine sikkerhedsbestemmelser.

21. Den 31. maj og den 1. juni 1990 foretog Kommissionens inspektører en kontrol af sagsøgerens anlæg. Som Kommissionen meddelte i sin skrivelse til sagsøgeren af 29. juni 1990, var formålet hermed at kontrollere, om de grundlæggende tekniske data var i overensstemmelse med de indberetninger, der var foretaget til Kommissionen, at kontrollere den bogførte og faktiske beholdning samt at gennemføre kvantitativ kontrol af en del af den faktiske beholdning og kontrollere, om de særlige kontrolforpligtelser var overholdt, som Fællesskabet havde påtaget sig i traktater med tredjelande. I samme skrivelse meddelte Kommissionen sagsøgeren, at den på grundlag af sine inspektørers rapport ikke var i stand til efter hændelsen at forvisse sig om, at de pågældende fissile materialer inden for Fællesskabets område var blevet anvendt til de af deres brugere angivne formål. Med denne erklæring ville Kommissionen åbenbart gøre det klart, at hændelsen havde hindret den i at opfylde sine opgave i henhold til Euratom-traktatens artikel 77, litra a) (citeret ovenfor i punkt 7). I skrivelsen påtalte Kommissionen også, at hændelsen udgjorde en overtrædelse af forordningens artikel 24, artikel 10, litra a), artikel 11, litra a), og artikel 32.

22. I perioden fra den 4. til den 6. juli 1990 foretog Kommissionens inspektører yderligere en kontrol. Herunder fandt der yderligere kontrolundersøgelser sted, og Kommissionen meddelte sagsøgeren i skrivelse af 1. august 1990, at de gennemførte kontrolforanstaltninger ikke gav anledning til særlige bemærkninger fra Direktoratet for Sikkerhedskontrol. Som Kommissionen har anført i sit svarskrift, ville den hermed udtrykke, at den nu var nået til den overbevisning, at hændelsen var et isoleret tilfælde, og at den faktiske beholdning nu i tilstrækkeligt omfang svarede til den bogførte beholdning (se også ottende betragtning til den anfægtede beslutnings afsnit II C). Kommissionen kunne således overbevise sig om, at der ikke manglede yderligere materiale fra sagsøgerens anlæg. Som bekendt vedtog Kommissionen samme dag sin beslutning, hvormed den iværksatte en sanktion i henhold til Euratom-traktatens artikel 83, stk. 1, litra c). I henhold til artikel 2 i denne beslutning blev ANF-Lingen stillet under administration af en officielt udpeget person eller persongruppe i et tidsrum af fire måneder, »dog kun hvad angår de i traktatens andet afsnit, kapitel VII, omhandlede forhold vedrørende sikkerhedskontrol«. Med den yderligere beslutning af 20. august 1990 blev der udpeget en persongruppe bestående af tre personer, og tidsrummet for denne gruppes administration blev fastlagt (fra den 21.8.-21.12.1990).

23. Inden iværksættelsen af sanktionen havde ANF-Lingen lejlighed til at gøre sit synspunkt gældende ved en høring i Bruxelles den 13. juli 1990. Firmaets repræsentant skildrede baggrunden for hændelsen og beskrev de nye arbejdsforskrifter, der er blevet indført for at forhindre en gentagelse heraf, nemlig indførelsen af målinger af dosisydelser for de tomme beholdere, et system med dobbelt kontrol i forbindelse med anbringelse af etiketter på beholderne og en

tydelig adskillelse af områderne for tomme og fyldte beholdere. Der ville også blive indført et computerprogram til regnskabsmæssig kontrol af tomme beholdere. Der var blevet udarbejdet nye arbejdsforskrifter for anlægget, og disse ville blive fremsendt til Kommissionen. Som sagsøgeren har anført i sin replik, blev de nye arbejdsforskrifter fremsendt til Kommissionen den 23. juli 1990.

24. ANF-Lingen's stævning med påstand om, at Kommissionens beslutning annulleres, blev indleveret den 6. oktober 1990. I henhold til Euratom-traktatens artikel 83, stk. 2, har indbringelse af klager om de i artikel 83, stk. 1, fastsatte foranstaltninger opsættende virkning, medmindre Domstolen på begæring af Kommissionen eller af enhver interesseret medlemsstat bestemmer andet. Kommissionen fremsatte en sådan begæring den 15. november 1990, og Domstolen anordnede ved kendelse af 7. december 1990 (Sml. I, s. 4499), at den iværksatte sanktion skulle fuldbyrdes øjeblikkeligt. ANF-Lingen gjorde i sit indlæg vedrørende Kommissionens påstand gældende, at selv om virksomheden ved skrivelse af 8. oktober 1990 havde erklæret sig indforstået med gennemførelsen af den besluttede administration, var det dog med forbehold af den retsopfattelse, den havde fremført i stævningen. Det er klart, at Domstolen med sin kendelse om, at sanktionen skulle fuldbyrdes øjeblikkeligt, kun bekræftede parternes aftale om, at de personer, der var udpeget til at gennemføre administrationen, skulle færdiggøre deres opgave, således at Kommissionens beslutning kunne prøves i forbindelse med den foreliggende sag.

25. Den af Kommissionen udpegede administrationsgruppe udarbejdede den 19. december 1990 en evalueringsrapport i henhold til den anfægtede beslutnings artikel 3, stk. 3. Den 6. februar 1991 fremsendte Kommissionen en meddelelse til sagsøgeren om gennemførelsen af beslutning 90/413/Euratom af 1. august 1990 (EFT 1991 C 46, s. 3). Rapporten og meddelelsen blev fremsendt til Miljøministeriet i Niedersachsen, der den 25. april 1991 fremsendte rapporten til ANF-Lingen. Ved dokument af 4. februar 1991 havde ANF-Lingen fremsat begæring om, at evalueringsrapporten blev fremlagt for Domstolen og for virksomheden. Domstolen afviste ved kendelse af 20. marts 1991 begæringen om fremsendelse af evalueringsrapporten til ANF-Lingen og udskød afgørelsen vedrørende fremlæggelse af rapporten for Domstolen til hovedsagen. Begge begæringer er dog klart blevet overflødige, da rapporten er blevet fremsendt til ANF-Lingen af Miljøministeriet og er vedlagt sagsøgerens replik, der er indleveret til Domstolen den 29. maj 1991.

26. Ifølge denne rapport besøgte den persongruppe, der var pålagt at foretage administrationen, ANF-Lingen's anlæg fire gange, nemlig den 29. august, den 20. og 21. september, den 29. og 30. oktober samt den 13. og 14. december 1990. Der blev udfærdiget et notat over hvert besøg, hvori der blev anført, hvorledes administrationen forløb. Det fremgår af disse notater, at administrationsgruppen og repræsentanterne fra ANF-Lingen i fællesskab udarbejdede et forbedret system af kontrolbestemmelser ved en række ændringer af de interne arbejdsforskrifter og ved indførelse af et edb-kontrolsystem. Resultatet af administrationen er sammenfattet i meddelelsen af 6. februar 1991, der kommer til følgende konklusion:

»Kommissionen fastslår således, at den udpegede persongruppes opgave, der udtrykkeligt var begrænset til foranstaltninger i forbindelse med sikkerhedskontrol, rent faktisk har ført til

— gennemgang og ændring af de relevante interne arbejdsforskrifter samt

— kontrol af deres ikrafttræden og praktiske anvendelse.

Kommissionen er således af den opfattelse, at den opgave, der er pålagt persongruppen, er behørigt udført, og at det mål, der var opstillet for denne, nemlig at sikre sig mod gentagelse af sådanne overtrædelser, er blevet nået.«

27. Jeg skal nu behandle de spørgsmål, det drejer sig om i denne sag. Jeg skal endnu engang henvise til, at sagsøgeren har fremført tre anbringender mod Kommissionens beslutning om at iværksætte de pågældende sanktioner. For det første anfører sagsøgeren, at den ikke har misligholdt sine forpligtelser i henhold til Euratom-traktaten ved hændelsen; for det andet, at sanktionen ikke burde være iværksat for en overtrædelse, der ikke længere forelå; endelig anfører sagsøgeren, at sanktionen under alle omstændigheder ikke stod i et rimeligt forhold til hændelsen. I det følgende vil jeg gennemgå disse anbringender.

Overtrædelse af traktaten

28. Jeg skal erindre om, at den fejlagtige forsendelse af nukleart materiale til ANF-Richland skyldtes to mangler i sikkerhedsbestemmelserne på sagsøgerens anlæg. For det første var beholdere indeholdende fissile materialer ikke tilstrækkeligt adskilt fra området til oplagring af tomme beholdere. For det andet blev etiketten »radioaktiv« på beholderne, der skulle tjene som advarselstegn, overset og rent faktisk fjernet af den medarbejder, der var ansvarlig for afsendelsen af beholderne. Sagsøgeren bestrider ikke, at disse fejl er blevet begået; sagsøgeren benægter imidlertid, at de to fejl under ét skulle betyde, at virksomheden har overtrådt sine forpligtelser i henhold til Euratom-traktatens andet afsnit, kapitel VII. Ifølge sagsøgeren udgør hændelsen højst en overtrædelse af de interne arbejdsforskrifter, specielt forskrift ANFG-10.105 af 14. oktober 1987, der fastlægger behandlingen af urandioxidbeholdere.

29. For at iværksætte en sanktion i henhold til Euratom-traktatens artikel 83, stk. 1, er det tilstrækkeligt, at der sker overtrædelse af mindst en forpligtelse i andet afsnit, kapitel VII. I denne sag foreligger der, som vi har set, tre sådanne overtrædelser i den anfægtede beslutning, nemlig overtrædelse af

1) forordningens artikel 10, litra a)

2) forordningens artikel 11, litra a), og

3) forordningens artikel 24 i forbindelse med kode 1.3.2 i de »særlige kontrolbestemmelser« for ANF-Lingen.

Som jeg allerede har anført, angives det i beslutningens betragtninger, at hændelsen også udgør en overtrædelse af forordningens artikel 32; i den del af beslutningen, der indeholder artiklerne, er der imidlertid ikke anført nogen overtrædelse af denne bestemmelse fra ANF-Lingen's side. I det følgende vil jeg derfor kun behandle anbringendet vedrørende de angivelige overtrædelser af artikel 10, 11 og 24.

30. Kommissionen anfører, at forordningens artikel 10, litra a), kræver, at der føres regnskabsoversigter, der indeholder »samtlige beholdningsændringer«. Det er klart, at oversigterne som følge af den fejlagtige forsendelse af materiale, der skete i denne sag, udviste en mængde materiale i materialebalanceområdet, der i virkeligheden var blevet fjernet fra området, og at oversigterne derfor var ukorrekte i det mindste i perioden fra den 11. til den 15. maj 1990. Ligeledes skal driftsoversigterne i henhold til artikel 11, litra a), indeholde de driftsdata, der benyttes til at fastslå ændringer i mængden af nukleart materiale. I dette tilfælde blev et forløb, der førte til fjernelse af materiale fra materialebalanceområdet, ikke straks registreret i driftsoversigterne, hvilket efter Kommissionens opfattelse nødvendigvis indebar en overtrædelse af artikel 11, litra a). Sagsøgeren anfører, at de midlertidige ukorrektheder i dennes regnskabs- og driftsoversigter ikke var baseret på en tilsidesættelse af virksomhedens regnskabspligt, men kun var en følge af en overtrædelse, men kun af dennes interne arbejdsforskrifter for behandling af beholdere.

31. Trods Kommissionens standpunkt forekommer det mig ikke utvivlsomt, at hændelsen udgjorde en overtrædelse af sagsøgerens forpligtelser efter forordningens artikel 10 eller 11. Som bekendt fastlægger disse bestemmelser indholdet af forpligtelsen til »at anvende et regnskabs- og kontrolsystem for nukleare materialer«, der er indeholdt i artikel 9 og for ANF-Lingen's vedkommende nærmere forklaret i kode 3 i de anvendelige særlige kontrolbestemmelser (se punkt 13 og 15). Det er dog ikke klart, at en forpligtelse til at anvende et korrekt regnskabssystem misligholdes ved en midlertidig fejl i dette regnskab på grund af et tilfældigt materialetab. Jeg skal desuden anføre, at forordningens artikel 18 forpligter til, at der udarbejdes en specialrapport, som fremsendes til Kommissionen, hvis det

»... som følge af usædvanlige omstændigheder eller begivenheder må formodes, at nukleare materialer er eller kan være gået tabt i et omfang, der overskrider de grænser, der er fastsat herom i de i artikel 7 omhandlede særlige kontrolbestemmelser ...«.

Det kan derfor hævdes, at når der som følge af usædvanlige omstændigheder eller begivenheder indtræder et tilfældigt materialetab, er forpligtelserne i forordningens anden del tilstrækkeligt opfyldt ved fremsendelse af en sådan rapport til Kommissionen, så snart hændelsen opdages.

32. Der forekommer mig at være mere hold i Kommissionens opfattelse, at hændelsen

udgør en overtrædelse af forordningens artikel 24. I henhold til artikel 24, litra a), skal virksomhederne give Kommissionen forudanmeldelse om enhver udførsel af udgangsmaterialer eller specielle fissile materialer til et tredjeland. Denne forpligtelse gælder ubestridt for det berigede uranoxid, der på grund af hændelsen ved en fejltagelse blev udført til USA. Desuden skal der også foretages en anmeldelse i henhold til artikel 24, når den udførte mængde ganske vist ikke overstiger et effektivt kilogram, men de »særlige kontrolbestemmelser« foreskriver dette for anlægget. I tilfældet ANF-Lingen er dette fastsat i kode 1.3.2 i de anvendelige »særlige kontrolbestemmelser« (se punkt 15 ovenfor).

33. Sagsøgeren er af den opfattelse, at artikel 24 ikke omfatter utilsigtet udførsel af nukleart materiale, og at det i et sådant tilfælde er tilstrækkeligt, hvis Kommissionen ikke underrettes inden afsendelsen, men så snart udførslen opdages. Jeg mener dog, at forpligtelsen i artikel 24 er absolut og ubetinget til forskel fra forpligtelserne i forordningens artikel 10 og 11, der snarere kan forstås således, at de indeholder en principiel forpligtelse til at anvende et korrekt regnskabssystem. Forpligtelserne i førstnævnte artikel kan formodentlig ikke udvides til at omfatte en situation, hvor der f.eks. stjæles nukleart materiale fra en virksomheds anlæg, og dette materiale derefter udføres til et tredjeland, eller hvor materialet blev omdirigeret under transporten: Man kan i et sådant tilfælde ikke tale om, at virksomheden har foretaget den pågældende udførsel, og virksomhedens forpligtelser ville begrænse sig til udarbejdelse af en specialrapport i henhold til forordningens artikel 27 (der tjener et lignende formål som rapporten i henhold til artikel 18). Men såfremt en virksomhed afsender nukleart materiale ved en forsendelse af beholdere, som den selv sender til et tredjeland, må man gå ud fra, at virksomheden har foretaget en udførsel, der skulle have været forudanmeldt i henhold til artikel 24, litra a).

34. Derfor udgør hændelsen henset til forordningens artikel 24 en udførsel af specielle fissile materialer fra ANF-Lingen's side, og da denne ikke anmeldte en sådan udførsel, overtrådte den artikel 24. Da det er klart, at denne bestemmelse skal anses for en nærmere fastlæggelse af virksomhedernes forpligtelse i henhold til Euratom-traktatens artikel 79, har sagsøgeren således misligholdt sine forpligtelser i henhold til Euratomtraktatens andet afsnit, kapitel VII.

35. Sagsøgerens første anbringende er således ubegrundet; derfor skal jeg behandle de andre grunde, som sagsøgeren har fremført til støtte for, at den anfægtede beslutning er retsstridig.

Afsluttede og bestående overtrædelser

36. Som bekendt anfører sagsøgeren, at selv om hændelsen var en overtrædelse af traktaten, var Kommissionen ikke berettiget til at iværksætte en sanktion i henhold til artikel 83, stk. 1, da enhver overtrædelse var indstillet på det tidspunkt, hvor sanktionen blev iværksat. Analogt med sanktionerne for overtrædelse af konkurrenceretten i henhold

til EØF-traktatens artikel 87, stk. 2, litra a), hævder sagsøgeren, at sanktioner i henhold til Euratom-traktatens artikel 83, stk. 1, snarere er »tvangsbøder« end »bøder« i den forstand, at de skal tilskynde til at standse en vedvarende overtrædelse, men ikke kan iværksættes på grund af tidligere overtrædelser.

37. Dette anbringende kan jeg ikke tiltræde. I ordlyden af artikel 83 findes intet holdepunkt for, at sanktioner kun kan iværksættes for vedvarende overtrædelser. Som Kommissionen anfører, er formålet med sanktionerne i artikel 83 entydigt at forhindre gentagelse af overtrædelser af traktaten, og ikke kun at bringe en eksisterende overtrædelse til ophør; i den forbindelse modsvarer sanktionen snarere en »bøde« end en »tvangsbøde«, jf. dom af 15. juli 1970, sag 44/69, Buchler mod Kommissionen (Sml. 1970, s. 151; org. ref.: Rec. s. 733, præmis 49). En sådan fortolkning af Kommissionens beføjelser i henhold til Euratom-traktatens artikel 83 bekræftes af artikel 83, stk. 4, der lyder således:

»Det påhviler medlemsstaterne at sørge for, at disse foranstaltninger fuldbyrdes og i påkommende tilfælde for, at de ansvarlige råder bod på de begåede overtrædelser.«

Det fremgår af denne bestemmelse, at sanktioner også skal fuldbyrdes, selv om det ikke længere er nødvendigt at bringe en eksisterende overtrædelse til ophør. Derfor kan en sanktion også iværksættes, når overtrædelsen ikke længere består.

38. Efter min opfattelse kan man heller ikke i denne forbindelse sondre mellem sanktioner i henhold til artikel 83, stk. 1, litra c), og de øvrige sanktioner i bestemmelsen. Hovedformålet med at stille en virksomhed under administration i henhold til artikel 83, stk. 1, litra c), er klart at sikre, at sikkerhedsbestemmelserne i et anlæg bliver mere effektive. Forbedringen af sikkerhedsbestemmelserne kan imidlertid være lige så nødvendig for at forhindre en mulig gentagelse af en tidligere overtrædelse som for at bringe en bestående overtrædelse til ophør. Derfor kan man principielt altid iværksætte sanktionen med at stille virksomheden under administration, når der foreligger en misligholdelse af forpligtelsen på grundlag af kapitel VII, uanset om overtrædelsen består på tidspunktet for iværksættelsen af sanktionen eller ej.

39. Desuden mener jeg heller ikke, at en misligholdelse af forpligtelsen til forudanmeldelse af en udførsel på en eller anden måde kan afhjælpes ved en senere anmeldelse. Formålet med artikel 24 er, at Kommissionen på forhånd underrettes om det nukleare materiales bevægelser; dette formål opfyldes ikke ved en efterfølgende anmeldelse af en hændelse. Derfor foreligger der en overtrædelse af traktaten, når der gennemføres en ikke anmeldt udførsel af materiale, uanset en senere anmeldelse til Kommissionen.

40. Jeg skal derfor konkludere, at de første to anbringender, som sagsøgeren har fremført til støtte for, at den anfægtede beslutning annulleres, må forkastes. Herefter skal jeg behandle sagsøgerens tredje anbringende, ifølge hvilket sanktionen med at stille virksomheden under administration i henhold til Euratom-traktatens artikel 83, stk. 1, litra c),

under alle omstændigheder var uforholdsmæssig streng.

Sanktionens forholdsmæssighed

41. Jeg skal erindre om, at sanktionen med at stille virksomheden under administration er den tredje af de fire sanktioner ordnet efter strenghed, der kan iværksættes i henhold til artikel 83, stk. 1. Sagsøgeren nyder ingen særlige fordele, der kan inddrages i henhold til artikel 83, stk. 1, litra b). Derfor gør virksomheden gældende, at såfremt der skulle iværksættes en foranstaltning på grund af hændelsen, havde en advarsel i henhold til artikel 83, stk. 1, litra a), været mere rimelig end at stille virksomheden under administration i henhold til artikel 83, stk. 1, litra c).

42. En fællesskabsforanstaltning opfylder kun proportionalitetsprincippet, når den er egnet og nødvendig for at opnå det tilsigtede mål, dvs. kun når det for det første er godtgjort, at de midler, der anvendes for at opnå det tilsigtede mål, er forenelige med betydningen af dette formål, og for det andet såfremt disse midler er nødvendige for at opnå dette formål, jf. dom af 23. februar 1983, sag 66/82, Fromançais (Sml. s. 395, præmis 8) og af 17. november 1984, sag 15/83, Denkavit (Sml. s. 2171, præmis 25). Sagsøgeren bestrider det forholdsmæssige i den af Kommissionen iværksatte sanktion i begge henseender. For det første er valget af sanktionen efter sagsøgerens mening urimeligt, idet det er baseret på en overdrivelse af de påtalte overtrædelsers alvorlige karakter; for det andet var det ikke nødvendigt at iværksætte sanktionen med at stille virksomheden under administration for at opnå Kommissionens erklærede mål, der var at forhindre en gentagelse af en lignende hændelse i fremtiden. Jeg skal behandle disse punkter i rækkefølge.

1. *Har Kommissionen overdrevet overtrædelsens alvorlige karakter?*

43. Som nævnt gør sagsøgeren med hensyn til sanktionens forholdsmæssighed for det første gældende, at den anfægtede beslutning er baseret på en overdrivelse af hændelsens alvorlige karakter. Men selv om man antager, at der forelå en sådan overdrivelse, kan den ikke i sig selv være afgørende for hovedspørgsmålet i denne sag, nemlig om beslutningen om at stille virksomheden under administration er gyldig. Hvis denne administration i en periode af fire måneder var nødvendig, sådan som Kommissionen påstår, for at sikre, at en lignende hændelse ikke gentog sig — dette anbringende behandles i det følgende — kan man vanskeligt hævde, at de valgte midler ikke stod i et rimeligt forhold til dette formåls betydning. Udførsel af nukleart materiale til et tredjeland ved en fejltagelse må nemlig betragtes som et forhold, der fortjener, at man udfolder alle anstrengelser for at undgå en lignende hændelse med den størst mulige sikkerhed. Under disse omstændigheder kan man ikke hævde, at Kommissionen skulle have stillet sig tilfreds med en ringere grad af sikkerhed. Der resterer dog stadig den mulighed, at Kommissionen har overdrevet hændelsens alvorlige karakter.

44. Sagsøgeren anfører for det første, at de fejl, der førte til hændelsen, kun vedrører et enkelt af virksomhedens aktivitetsområder,

nemlig behandlingen af ind- og udgående beholdere. De forskellige overtrædelser, der tilskrives sagsøgeren i den anfægtede beslutning, er i bedste fald sekundære følger af denne oprindelige fejl. Derfor er beslutningen ifølge sagsøgeren baseret på en overdreven bedømmelse af hændelsen, der har ført til sanktioner, der giver indtryk af, at der er sket overtrædelse af forskellige af hinanden uafhængige sikkerhedsforskrifter, mens grunden til hændelsen i virkeligheden er forsømmelighed eller uopmærksomhed fra alene to af sagsøgerens medarbejderes side.

45. Dette anbringende er efter min opfattelse delvis holdbart. Selv om hændelsen, som Kommissionen hævder, udgør en overtrædelse af tre forskellige bestemmelser i forordningen og ikke kun en overtrædelse af artikel 24 — hvilken opfattelse ikke er utvivlsom, som allerede nævnt under punkt 31-34 — er det alligevel klart, at der i det væsentlige kun forelå én mangel i sagsøgerens sikkerhedsforskrifter. Selv om hændelsen derfor teknisk udgjorde en overtrædelse af forordningens artikel 10 og 11 samt en overtrædelse af artikel 24, var de to førstnævnte overtrædelser sekundære følger af den oprindelige fejl, nemlig afsendelse af materiale i en forsendelse af tomme beholdere. Som jeg allerede har anført, kunne dette imidlertid alene ikke være en tilstrækkelig grund til at anse den iværksatte sanktion for uforholdsmæssig alvorlig, da denne fejl alene var tilstrækkelig alvorlig til at begrunde de strengest nødvendige foranstaltninger.

46. Sagsøgeren gør for det andet gældende, at Kommissionen i forbindelse med hændelsen på ingen måde var hindret i at opfylde sin opgave i henhold til traktaten. Som sagsøgeren anfører, påstår Kommissionen dette i afsnit II C i den anfægtede beslutning, hvori det hedder:

»De konstaterede overtrædelser har desuden forhindret Kommissionen i at opfylde den opgave, den pålægges i henhold til traktatens artikel 2, litra e), nemlig 'ved passende kontrol at garantere, at nukleart materiale ikke anvendes til andre formål end dem, det er bestemt til'«.

Det kan efter min opfattelse næppe bestrides, at Kommissionen var forhindret i at udføre sin opgave i tidsrummet fra den 11. til den 16. maj 1990, da den ikke var bekendt med, at der var fjernet nukleart materiale fra sagsøgerens anlæg. Men denne situation var en uundgåelig følge af sagsøgerens overtrædelse af forordningens artikel 24, der hører til en hel række bestemmelser, der blev udstedt for at lette Kommissionens opgave i henhold til Euratom-traktatens artikel 77 [og følgelig i henhold til artikel 2, litra e)]. Formålet med, at der kræves forudanmeldelse af udførsler af nukleart materiale til et tredjeland, er netop, at Kommissionen til enhver tid har kendskab til de materialemængder, der er til stede på Fællesskabets område, således at den kan opfylde sin opgave i henhold til Euratom-traktatens artikel 2, litra e), og artikel 77. Overtrædelsen af forordningens artikel 24, som hændelsen medførte, var blot den særlige måde, hvorpå opfyldelsen af denne opgave midlertidigt blev forhindret.

47. Som nævnt blev Kommissionen den 16. maj 1990 underrettet om de udførte materialemængder, og efter Kommissionens anden

kontrol af anlægget fra den 4. til den 6. juli 1990 kunne den overbevise sig om, at der ikke var opstået et yderligere tab af nukleart materiale. Således kan den omstændighed, at Kommissionen blev forhindret i at udføre sin opgave i tidsrummet fra den 11. til den 16. maj 1990, ikke anses for en skærpende omstændighed ved bedømmelsen af den alvorlige karakter af den konstaterede overtrædelse af artikel 24. Heller ikke dette kan efter min opfattelse påvirke sanktionens gyldighed, da sagsøgerens overtrædelse af artikel 24 allerede udgør en tilstrækkelig grund til at iværksætte foranstaltninger for at undgå en gentagelse heraf.

48. Endelig skal jeg anføre, at der hersker uoverensstemmelse mellem parterne om, hvorvidt hændelsen udgør en eksport af en strategisk betydelig mængde nukleart materiale. I afsnit II C i betragtningerne til den anfægtede beslutning hedder det:

»Overtrædelserne er særligt graverende, fordi det drejer sig om betydelige mængder af allerede beriget uran, der meget let kan beriges til værdier, der gør det anvendeligt til strategiske formål.«

Denne konstatering bestrides af sagsøgeren, der gør gældende, at det omhandlede materiale ikke har været så højt beriget, at det meget let havde kunnet beriges til værdier, der gjorde det anvendeligt til strategiske formål. En eventuel tyv ville i sin søgen efter nukleart materiale heller ikke lede efter sådant materiale i beholdere med etiketten »tom«. Efter min opfattelse råder Domstolen ikke over tilstrækkeligt bevismateriale til at afgøre spørgsmålet om, hvorvidt der ved hændelsen rent faktisk var risiko for et strategisk betydeligt materialetab. Som jeg allerede har nævnt, må den væsentlige udførsel af nukleart materiale til et tredjeland dog under alle omstændigheder anses for en tilstrækkelig alvorlig begivenhed til at iværksætte en sanktion i henhold til Euratomtraktatens artikel 83, stk. 1, der er nødvendig for at sikre, at en sådan begivenhed ikke gentager sig. Derfor skal jeg nu behandle det spørgsmål, om det rent faktisk var nødvendigt med henblik herpå at sætte virksomheden under administration i fire måneder.

2. *Var sanktionen nødvendig?*

49. I forbindelse med gennemgangen af spørgsmålet om, hvorvidt sanktionen med at sætte virksomheden under administration var nødvendig, skal jeg først undersøge, hvilke beføjelser Kommissionen ellers ville have rådet over. Som nævnt har Kommissionen i henhold til Euratom-traktatens artikel 81 og 82 vidtgående kontrolbeføjelser, hvorefter dens inspektører har krav på adgang til alle steder, alt materiale samt hos personer, såfremt dette er nødvendigt for at kontrollere sikkerhedsbestemmelserne og for at konstatere, om bestemmelserne i artikel 77 er overholdt. Kommissionen kan specielt kræve kontrol af regnskabet i henhold til artikel 79. Inspektørerne har således generelt til opgave, såfremt dette er nødvendigt, at kontrollere alt regnskabsmateriale, alle optegnelser og anmeldelser fra de personer, der er ansvarlige for et anlægs drift, i hvilken forbindelse de til enhver til specielt skal kontrollere den faktiske beholdning. Det er på den anden side klart, at inspektørerne ikke er bemyndiget til at give den pågældende virksomhed instruktioner, heller ikke selv om der foreligger en misligholdelse af forpligtelsen til behørig

regnskabsførsel. Inspektørerne skal aflægge beretning til Kommissionen om alle sådanne overtrædelse, og Kommissionen kan derefter udstede et direktiv, i hvilket den pålægger den pågældende medlemsstat at tage alle nødvendige forholdsregler for at bringe den konstaterede overtrædelse til ophør, jf. artikel 82, stk. 3.

50. Som bekendt kan Kommissionen fastsætte egnede sikkerhedsbestemmelser i de »særlige kontrolbestemmelser«, som den fastlægger for de enkelte anlæg, jf. forordningens artikel 7, der er citeret ovenfor under punkt 10. Disse bestemmelser skal dog ikke indeholde en udtømmende opregning af de sikkerhedsforskrifter, der er anvendelige i det pågældende anlæg. Gennemførelsen af de enkelte sikkerhedsbestemmelser sker ved virksomhedens interne arbejdsforskrifter, der udstedes af den pågældende virksomhed under kontrol af de nationale tilsynsmyndigheder.

51. Da de procedurefejl, der førte til hændelsen, blev opklaret i denne sag, blev det nødvendigt at ændre de relevante interne arbejdsforskrifter for at forhindre gentagelse af lignende hændelser. Som nævnt blev de første ændringer af instruktionerne foretaget af Miljøministeriet i Niedersachsen, umiddelbart efter at hændelsen var blevet anmeldt. Det fremgår imidlertid af administrationsgruppens rapport, at der under deres administration blev indført yderligere forbedringer af sikkerhedsbestemmelserne, jf. punkt 2-7 i notatet af 2. oktober 1990, punkt 3 i notatet af 5. november 1990 og punkt 2 i notatet af 19. december 1990. Det fremgår af sidstnævnte notat, at den endelige udformning af de nye interne arbejdsforskrifter blev forelagt administrationsgruppen i forbindelse med dennes fjerde besøg den 13. december 1990. Som bilag til administrationsgruppens rapport er vedlagt eksemplarer af en ny intern ordning (arbejdsforskrifter) ANFG-10.203 af 14. december 1990, der erstatter arbejdsforskrifterne ANFG-10.105, tre yderligere arbejdsforskrifter ANFG-10.203 af 14. december 1990, der erstatter udgaven af 26. oktober 1990 (jf. rapportens bilag 1), og en intern ordning (transportforskrifter) ANFG-10.201 af 10. oktober 1990, der erstatter den tidligere udgave af 3. september 1990 (jf. bilag 2). Jeg kan derfor ikke følge sagsøgerens anbringende om, at alle nødvendige ændringer af de interne arbejdsforskrifter var blevet foretaget allerede inden iværksættelsen af sanktionen den 1. august 1990. Kommissionen var i hvert fald på tidspunktet for iværksættelsen af sanktionen berettiget til at indtage det synspunkt, at det muligvis kunne blive nødvendigt at foretage yderligere forbedringer i løbet af administrationsperioden. Som jeg allerede har anført, ville de i henhold til Euratom-traktatens artikel 81 udpegede inspektører ikke selv have været i stand til at give sagsøgeren instruktioner om at udarbejde eller ændre interne arbejdsforskrifter.

52. Sagsøgerens beredvillighed til at samarbejde med Kommissionen i forbindelse med udarbejdelsen af forbedrede sikkerhedsbestemmelser er ganske vist ubestridt. Derfor har Kommissionen heller ikke påstået, at dens administrationsgruppe mødte andet end fuld samarbejdsvilje fra ANF-Lingen's side i forbindelse med de åbenbart fælles anstrengelser for at forbedre og ændre sikkerhedsbestemmelserne i anlægget og for at udarbejde et edb-kontrolsystem. I modsætning til

sagsøgeren mener jeg imidlertid ikke, at dennes beredvillighed til at følge alle Kommissionens henstillinger alene er tilstrækkelig til at godtgøre, at den pålagte sanktion var unødvendig. Da administrationsgruppen rent faktisk var bemyndiget til at give instruktioner — denne bemyndigelse beror udelukkende på deres udpegelse som administrationsgruppe — var det klart i sagsøgerens interesse at tilbyde sit fulde samarbejde. I betragtning af den beføjelse, som administrationsgruppen rådede over, havde sagsøgeren i sidste ende intet andet valg end at følge dennes afsluttende henstillinger. Sagsøgerens beredvillighed til at gøre dette fremgår klart af afsnit 1.6 i administrationsgruppens rapport, hvori det hedder, at »alle administrationsgruppens henstillinger blev fulgt«. Af de netop anførte grunde har valget af begrebet »henstillinger« i stedet for begrebet »instruktioner« i Kommissionens meddelelse af 6. februar 1991 ingen betydning. Det må under alle omstændigheder bemærkes, at notatet af 2. oktober 1990 anvender et mere kategorisk sprog (»La mission d'administration a imposé ... La mission insiste ... La mission va préciser ces exigences ...«).

53. Jeg kan heller ikke følge sagsøgerens anbringende i dennes svarskrift om, at der rent faktisk ikke har fundet nogen administration sted, da administrationsgruppen selv begrænsede sit arbejde til fire besøg, der hver varede to dage, og som for størstedelens vedkommende bestod i kontrol af anlægget og af venskabelige samtaler med sagsøgerens personale. Det kan efter min opfattelse ikke bruges som argument mod Kommissionen, at den af denne besluttede administration blev gennemført diskret og taktfuldt og uden bitterhed. Hvis der er noget, der beviser, at sanktionen står i et rimeligt forhold til hændelsen, er det dette.

54. Jeg er derfor ikke af den opfattelse, at sanktionen, henset til sit erklærede mål, nemlig at sikre, at nye interne arbejdsforskrifter for sagsøgerens anlæg forhindrede en gentagelse af en lignende hændelse, kan anses for unødvendig. Kommissionen var berettiget til at indtage den opfattelse, at for at opnå det af Kommissionen tilstræbte formål, var et tidsrum af flere måneder nødvendig for at gennemføre kontrollen, for at føre drøftelser samt indrømmelse af beføjelser til administrationsgruppen til om nødvendigt at give instruktioner. Derfor må beslutningen om at stille virksomheden under administration i et vist tidsrum i stedet for at meddele en advarsel eller at fastlægge en ny kontrolrække anses for at være omfattet af det skøn, som Kommissionen besidder ved udøvelsen af sine beføjelser i henhold til artikel 83, stk. 1.

55. Jeg kommer derfor til det resultat, at det tredje anbringende, som sagsøgeren har fremført til støtte for annullation af den anfægtede beslutning, heller ikke kan tages til følge.

56. Dette resultat ændres efter min opfattelse ikke af, at Kommissionen senere har iværksat den mindre strenge sanktion bestående i en advarsel i henhold til Euratom-traktatens

artikel 83, stk. 1, litra a), for en anden virksomheds overtrædelser. Under den mundtlige forhandling henviste sagsøgeren til den sanktion, der blev iværksat af United Kingdom Atomic Energy Authority (herefter benævnt »UKAEA«) i genindvindingsanlægget for uran fra affald og rester i Dounreay, for overtrædelse af forpligtelserne til at føre regnskabs- og driftsoversigter i henhold til forordningen, jf. Kommissionens beslutning 92/194/Euratom af 4. maj 1992 i en sag i henhold til Euratom-traktatens artikel 83 (EFT 1992 L 88, s. 54). I denne sag besluttede UKAEA imidlertid selv at suspendere driften af anlægget, der blev sat ud af drift umiddelbart efter opgørelsen af den faktiske beholdning. I betragtningerne for Dounreay-beslutningen hedder det nederst på s. 57:

»... under hensyntagen til, at driften ... har været suspenderet, hvorfor der ikke består nogen umiddelbar risiko for, at fejlene vil gentage sig, så længe anlægget er ude af drift, findes det passende at anvende den sanktion, som er nævnt i traktatens artikel 83, stk. 1, litra a)«.

Desuden vil Kommissionen i henhold til beslutningens artikel 2, stk. 4, vurdere, om der skal iværksættes en yderligere sanktion, såfremt »de i artikel 1 opregnede mangler ikke er [er] afhjulpet, når anlægget til genindvinding af uran fra affald og rester har genoptaget sin normale drift ...«. Som Kommissionen har erklæret under den mundtlige forhandling, adskiller den foreliggende sag sig fra Dounreay-sagen ved, at sagsøgeren fortsatte sine normale produktionsaktiviteter, efter at hændelsen var opdaget, ligesom sagsøgeren fortsatte disse under administrationen.

Forslag til afgørelse

57. Jeg mener derfor, at der ikke kan gives sagsøgeren medhold i påstanden om at annullere Kommissionens beslutning om en procedure i henhold til Euratom-traktatens artikel 83, stk. 1, litra c).

58. Da sagsøgte efter min opfattelse skal frifindes, tilpligtes sagsøgeren at betale sagens omkostninger.

59. Jeg foreslår derfor Domstolen

1) at frifinde sagsøgte

2) at tilpligte sagsøgeren at betale sagens omkostninger.