CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL F. G. JACOBS van 19 november 1992 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Deze zaak is de eerste waarin het probleem van de sancties wegens inbreuken op bepalingen van het Euratom-Verdrag (hierna: „Verdrag") inzake de veiligheidscontrole aan de orde is. Het beroep is krachtens artikel 146 van het Verdrag ingesteld door Advanced Nuclear Fuels GmbH, die de nietigverklaring vordert van twee beschikkingen van de Commissie waarbij een sanctie is opgelegd uit hoofde van artikel 83, lid 1. Verzoekster vervaardigt nucleaire brandstoffen in haar fabriek te Lingen, Ems (Bondsrepubliek Duitsland), en is de dochteronderneming van een in Richland, Washington (Verenigde Staten) gevestigde vennootschap. Hierna zal ik deze twee vennootschappen respectievelijk aanduiden met „ANF-Lingen" en „ANF-Richland"; tot en met 28 januari 1987 evenwel stond ANF-Lingen bekend onder de naam „Exxon Nuclear GmbH". De zaak komt voort uit een incident in mei 1990, waarbij kernmaterialen door onoplettendheid uit Duitsland naar de Verenigde Staten werden uitgevoerd (hierna: „incident").

2. Volgens artikel 83, lid 1, van het Verdrag kan de Commissie, in geval van inbreuk op de verplichtingen welke personen of ondernemingen door hoofdstuk VII van de Tweede titel van dit Verdrag zijn opgelegd, de volgende sancties uitspreken:

„(...) naar hun gewicht gerangschikt (...):

a) de waarschuwing,

b) het intrekken van bijzondere voordelen, zoals financiële bijstand of technische hulp,

c) het stellen van de onderneming, voor een tijdsduur van ten hoogste vier maanden, onder het beheer van een persoon of groep van personen, daartoe aangewezen in gezamenlijke overeenstemming tussen de Commissie en de Staat waaronder de onderneming ressorteert,

d) het geheel of gedeeltelijk intrekken van grondstoffen of van bijzondere splijtstoffen."

3. De in de deze procedure bestreden beschikkingen zijn de volgende:

1) beschikking 90/413/Euratom van de Commissie van 1 augustus 1990 betreffende een procedure houdende toepassing van artikel 83 van het Euratom-Verdrag (PB 1990, L 209, blz. 27), en

2) beschikking 90/465/Euratom van de Commissie van 20 augustus 1990 inzake de aanwijzing van de groep van personen

* Oorspronkelijke taal: Engels.

belast met de tenuitvoerlegging van beschikking 90/413/Euratom (PB 1990, L 241, blz. 14).

De beschikking van 1 augustus 1990 stelde ANF-Lingen krachtens artikel 83, lid 1, sub c, van het Verdrag voor een gedeelte van haar werkzaamheden vier maanden lang onder toezicht van een groep van beheerders, terwijl de beschikking van 20 augustus 1990 de drie betrokken beheerders aanwees en de data voor hun taken vastlegde. In wezen is het dus de eerste beschikking die het voorwerp van dit geding is: indien zij nietig wordt verklaard, valt automatisch ook de tweede weg. Derhalve zal ik hierna eenvoudigweg spreken over de „bestreden beschikking", waarmee ik dan doel op de beschikking van 1 augustus 1990.

4. ANF-Lingen stelt, dat de bestreden beschikking onwettig is, en baseert deze conclusie op drie alternatieve middelen. Zij betoogt, dat:

1) het incident tot geen enkele inbreuk heeft geleid op de door hoofdstuk VII opgelegde verplichtingen;

2) de sanctie onwettig was, omdat op het tijdstip waarop zij werd opgelegd, elke eventuele inbreuk reeds was beëindigd, en

3) zelfs indien uit hoofde van artikel 83, lid 1, sub c, een sanctie na beëindiging van de inbreuk kon worden opgelegd, de opgelegde sanctie onder de omstandigheden van het geval onevenredig was.

Indien het Hof, anders dan verzoekster in haar eerste twee middelen stelt, van oordeel zou zijn, dat een sanctie kon worden opgelegd, vraagt zij het Hof de door de Commissie opgelegde sanctie te vervangen door de minder zware sanctie van de waarschuwing ingevolge artikel 83, lid 1, sub a. Opgemerkt zij, dat het Hof overeenkomstig artikel 144 van het Verdrag volledige rechtsmacht heeft ten aanzien van met name de krachtens artikel 83 van het Verdrag opgelegde sancties, en dientengevolge door de Commissie opgelegde sancties kan wijzigen.

5. Hierna geef ik eerst een meer gedetailleerde uiteenzetting van de relevante bepalingen van gemeenschapsrecht, voordat ik mij buig over het incident en de gevolgen daarvan. Vervolgens onderzoek ik de vraag, of de reactie van de Commissie gerechtvaardigd was.

De bepalingen van gemeenschapsrecht

6. Hoofdstuk VII (artikelen 77-85) van de Tweede titel van het Verdrag is getiteld „Veiligheidscontrole". Bedoelde controle heeft betrekking op de veiligheid van kerntechnisch materiaal en niet op de bescherming van de gezondheid, die het onderwerp vormt van een apart hoofdstuk van het Verdrag (Tweede titel, hoofdstuk III).

7. Volgens artikel 2, sub e, van het Verdrag moet de Gemeenschap door passende controle waarborgen, dat kernmaterialen niet voor andere doeleinden worden aangewend dan waarvoor zij zijn bestemd. Opgemerkt zij, dat krachtens artikel 60 van het Verdrag

het gebruik waarvoor de materialen zij bestemd, moet worden aangemeld bij het Voorzieningsagentschap van Euratom. Artikel 77 bepaalt mitsdien het volgende:

„Overeenkomstig de bepalingen van dit hoofdstuk moet de Commissie zich ervan vergewissen of op het grondgebied van de Lid-Staten:

a) de ertsen, grondstoffen en bijzondere splijtstoffen niet voor andere doeleinden worden aangewend dan waarvoor de gebruikers verklaard hebben ze te bestemmen,

b) de bepalingen met betrekking tot de voorziening en elke bijzondere verbintenis betreffende controle, die de Gemeenschap heeft aangegaan in een akkoord met een derde Staat of een internationale organisatie, worden nageleefd."

De termen „ertsen", „grondstoffen" en „bijzondere splijtstoffen" worden in artikel 197 van het Verdrag gedefinieerd; de „bijzondere splijtstoffen" omvatten in het bijzonder elk produkt dat verrijkt uranium bevat. Men kan opmerken, dat krachtens artikel 86 van het Verdrag alle bijzondere splijtstoffen die door een Lid-Staat, een persoon of een onderneming worden geproduceerd of geïmporteerd en waarvoor de in hoofdstuk VII bedoelde veiligheidscontrole geldt, eigendom zijn van de Gemeenschap.

8. Volgens artikel 78 is eenieder die bepaalde soorten installaties in gebruik heeft, gehouden aan de Commissie de fundamentele technische kenmerken van de installatie mede te delen, voor zover dat noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 77, en moet de Commissie met hetzelfde doel de werkwijzen voor de chemische behandeling van de bestraalde stoffen goedkeuren. Artikel 79 luidt als volgt:

„De Commissie verlangt het bijhouden en overleggen van werkstaten, om de rekening en verantwoording der gebruikte of geproduceerde ertsen, grondstoffen en bijzondere splijtstoffen mogelijk te maken. Hetzelfde geldt voor de vervoerde grondstoffen en bijzondere splijtstoffen.

(...)

De aard en de strekking van de in de eerste alinea van dit artikel bedoelde verplichtingen worden omschreven in een door de Commissie op te maken en door de Raad goed te keuren verordening."

Artikel 81 geeft de Commissie de bevoegdheid inspecteurs naar het grondgebied van de Lid-Staten te zenden. Volgens de tweede alinea van artikel 81 hebben deze inspecteurs te allen tijde toegang

„tot alle plaatsen, alle gegevens en alle personen, die zich uit hoofde van hun beroep bezighouden met krachtens dit hoofdstuk aan controle onderworpen materialen, uitrustingen of installaties, voor zover dit noodzakelijk is om de ertsen, grondstoffen en bijzondere splijtstoffen te controleren en er zich van te vergewissen, of de bepalingen van artikel 77 worden nageleefd (...)"

Volgens de tweede alinea van artikel 82 zijn de inspecteurs verplicht zich de in artikel 79 vermelde rekening en verantwoording te doen voorleggen en deze na te zien, en van elke schending verslag uit te brengen aan de Commissie. Krachtens de derde alinea van artikel 82 heeft deze de bevoegdheid richtlijnen te richten tot de Lid-Staten, waarbij zij hen gelast maatregelen te nemen om een einde te maken aan enige vastgestelde

schending. Artikel 83, dat de Commissie in staat stelt sancties uit te spreken tegen personen of ondernemingen in geval van inbreuk op de verplichtingen welke hun door hoofdstuk VII worden opgelegd, is reeds hiervóór onder punt 2 geciteerd.

9. De toepassingsmodaliteiten van de bepalingen van hoofdstuk VII zijn herzien en gecodificeerd bij verordening (Euratom) nr. 3227/76 van de Commissie van 19 oktober 1976 houdende toepassing van de bepalingen inzake de veiligheidscontrole van Euratom (PB 1976, L 363, blz. 1) (hierna: „verordening"). Hoewel alleen artikel 79 van het Verdrag de Commissie uitdrukkelijk de bevoegdheid toekent een verordening vast te stellen, is de verordening gebaseerd op de artikelen 77, 78, 79 en 81.

10. Het eerste deel (de artikelen 1-8) van de verordening gaat over de mededeling van de technische kenmerken van de installaties en over de vaststelling van bijzondere controlebepalingen dienaangaande. De artikelen 1-5 gaan over de mededeling van de kenmerken en artikel 6 verzekert de mededeling aan de Commissie van bepaalde andere gegevens. Volgens artikel 7 stelt de Commissie aan de hand van deze mededelingen en gegevens:

„(...) in Bijzondere Controlebepalingen, de praktische regels vast van de verplichtingen die betrokkene ten aanzien van de controle worden opgelegd (...)

(...)

In de Bijzondere Controlebepalingen [worden] eveneens (...) vastgesteld (...) de voorwaarden waaronder een voorafgaande mededeling van aanvoer en afvoer van kerntechnisch materiaal vereist is."

Volgens artikel 8 worden de in artikel 7 bedoelde bijzondere controlebepalingen vastgesteld door middel van een individuele beschikking van de Commissie, nadat de betrokken persoon of onderneming alsook de betrokken Lid-Staat is gehoord. Wat ANF-Lingen betreft, zijn de bijzondere controlebepalingen die ten tijde van het incident van kracht waren, vastgesteld bij een beschikking van de Commissie van 5 juni 1985. Op verzoek van het Hof heeft de Commissie een exemplaar van die beschikking overgelegd.

11. Het tweede deel (artikelen 9-23) van de verordening gaat over de systemen voor de boekhouding van en de controle op de kerntechnische materialen, die krachtens artikel 79 van het Verdrag moeten worden opgesteld, en het derde deel (artikelen 24-28) gaat over de kennisgevingen vooraf, die vereist zijn bij de uitvoer of invoer van grondstoffen of bijzondere splijtstoffen naar of uit een derde staat.

12. Artikel 1 van de bestreden beschikking maakt melding van een inbreuk op de artikelen 10 en 11 van de verordening, alsook op artikel 24 daarvan juncto paragraaf 1.3.2 van de op ANF-Lingen toepasselijke bijzondere controlebepalingen. De Commissie heeft ter terechtzitting bevestigd, dat de verwijzing in artikel 1 van de bestreden beschikking naar paragraaf 3.1.2 van die bepalingen een zetfout is; de verwijzing in de motivering van de beschikking naar paragraaf 1.3.2 is juist.

13. Allereerst zij opgemerkt, dat artikel 9 van de verordening het volgende bepaalt:

„Degenen op wie de in artikel 1 bedoelde verplichting rust gebruiken een systeem voor de boekhouding van en de controle op de kerntechnische materialen. Dit systeem omvat boekhoudkundige overzichten en werkstaten en met name gegevens over de hoeveelheden, de aard, de vorm en de samenstelling van de materialen volgens de voorschriften van artikel 21 (dat gedetailleerde regels bevat betreffende de mededelingen en de overzichten), de lokalisatie, de bijzondere verbintenis inzake de controle en het gebruik waartoe de betrokkenen hebben verklaard deze stoffen (...) te zullen bestemmen (...)"

Artikel 10 luidt als volgt:

„De boekhoudkundige overzichten dienen voor elk materiaalbalansgebied (zoals gedefinieerd in artikel 36 van de verordening) het volgende aan te geven:

a) alle inventariswijzigingen ten einde op elk moment de formele inventaris te kunnen bepalen;

(...)"

Artikel 11 luidt als volgt:

„Uit de werkstaten dient, al naar gelang, voor elk materiaalbalansgebied het volgende te blijken:

a) de exploitatiegegevens die worden gebruikt om de wijzigingen van de hoeveelheden en van de samenstelling van de kerntechnische materialen vast te stellen;

(...)"

Volgens artikel 36, sub r, is een „materiaalbalansgebied" een gebied waar de omstandigheden zodanig zijn, dat de materiaalbalans kan worden opgemaakt, en, volgens artikel 36, sub m, is de „formele inventaris" van een materiaalbalansgebied de algebraïsche som van de meest recente actuele inventaris en alle inventariswijzigingen die zich daarna hebben voorgedaan.

14. Artikel 24 bepaalt het volgende:

„a) Degenen op wie de in artikel 1 bedoelde verplichting rust, stellen de Commissie vooraf op de hoogte van elke uitvoer van splijtgrondstoffen of speciale splijtstoffen naar een derde Staat (...)

(...)

Deze kennisgevingen vooraf zijn echter slechts vereist:

i) indien de verzending meer dan 1 kg effectief vertegenwoordigt;

ii) indien de Bijzondere Controlebepalingen bedoeld in artikel 7 dit voorschrijven, ingeval het installaties betreft die gewoonlijk aanzienlijke hoeveelheden materiaal naar een zelfde Staat verzenden, zelfs indien geen enkele verzending meer dan 1 kg effectief vertegenwoordigt."

Ten slotte maakt de motivering van de bestreden beschikking ook melding van een schending van artikel 32, dat luidt als volgt:

„Wie op het grondgebied van de Lid-Staten splijtgrondstoffen of speciale splijtstoffen vervoert of deze materialen tijdelijk in bezit heeft ten behoeve van een transport, kan deze slechts in ontvangst nemen of afleveren tegen afgifte van een behoorlijk ondertekend en gedateerd ontvangstbewijs (...)"

Het is echter duidelijk, dat deze bepaling uitsluitend betrekking heeft op de verplichtingen van de vervoerders of degenen die tijdelijk materialen in bezit hebben; de bestreden beschikking voert in feite geen enkele schending aan van artikel 32 door ANF-Lingen zelf.

15. Zoals ik in het voorafgaande signaleerde, zijn de op ANF-Lingen toepasselijke bijzondere controlebepalingen vastgesteld bij een beschikking van de Commissie van 5 juni 1985, die in de plaats is gekomen van een eerdere beschikking van 1 december 1980. Ingevolge artikel 7 van de verordening stelt de bijlage van deze beschikking de praktische regels vast die ANF-Lingen moet nakomen om aan de door het Verdrag opgelegde eisen ten aanzien van de controle te voldoen, de inhoud van de krachtens artikel 6 voorgeschreven mededelingen, alsmede de voorwaarden waaronder een voorafgaande mededeling van de aanvoer en afvoer van kerntechnisch materiaal is vereist. Wat deze laatste voorwaarden betreft, legt paragraaf 1.3.2 van de bijlage zelfs een voorafgaande mededeling op van uitvoer naar een derde staat, indien de verzendingen niet meer dan 1 kg effectief vertegenwoordigen overeenkomstig artikel 24, sub a, van de verordening (en zo ook voor invoer, overeenkomstig artikel 25, sub a). Het begrip „kg effectief" kerntechnisch materiaal wordt gedefinieerd in artikel 36, sub o, van de verordening; de Commissie heeft ter terechtzitting bevestigd, dat de betrokken uitvoer in deze zaak die hoeveelheid niet te boven ging. Krachtens artikel 7, sub a, van de verordening wijst paragraaf 2.1 van de bijlage ANF-Lingen aan als „materiaalbalansgebied" en specificeert paragraaf 2.2 de hoofdmeetpunten voor de bepaling van de circulatie en de inventaris van kerntechnische materialen. Paragraaf 3 vermeldt gedetailleerde verplichtingen inzake de boekhoudkundige overzichten en de werkstaten, die krachtens de artikelen 10 en 11 van de verordening moeten worden bijgehouden, en de volgende paragrafen gaan over de regels inzake de rapporten, de regels voor de opstelling van de actuele inventarissen, en over het nemen van monsters voor controledoeleinden (zie artikel 7, sub b tot en met e, van de verordening).

16. Opgemerkt zij, dat de uit voornoemde bepalingen voortvloeiende verplichtingen tevens ten uitvoer kunnen worden gelegd door nationale wetten of regelingen van de betrokken Lid-Staat; artikel 83, lid 3, van het Verdrag geeft de Commissie de bevoegdheid, de Lid-Staten alle aanbevelingen te doen toekomen met betrekking tot dergelijke nationale bepalingen. Voor Duitsland zijn de nu van kracht zijnde nationale bepalingen opgenomen in het Atomgesetz van 23 december 1959 (versie van 15 juli 1985, BGBl. I, blz. 1565). De exploitatie van een transformatie-installatie voor kerntechnisch materiaal vereist een vergunning op grond van § 7 van het Atomgesetz en is krachtens § 19 aan controle onderworpen. § 19, lid 3, maakt het de controlerende autoriteiten mogelijk, instructies te geven die in het bijzonder bestemd zijn om de voorwaarden ten uitvoer te leggen

waarmee dergelijke vergunningen verbonden zijn. Hieruit volgt, dat in de praktijk de interne exploitatievoorschriften, die de regels inzake de veiligheidscontrole in een installatie beheersen, worden opgesteld onder toezicht van de nationale controlerende autoriteit, die ook periodiek kan eisen dat ze worden gewijzigd. In casu is de bevoegde nationale autoriteit het Ministerie van Milieu van Niedersachsen; zoals wij zullen zien, heeft het ministerie op 23 mei 1990 van zijn in § 19, lid 3, toegekende bevoegdheid gebruik gemaakt om instructies tot ANF-Lingen te richten.

17. Het is duidelijk, dat de regels inzake de veiligheidscontrole in de nucleaire installaties binnen de Gemeenschap op drie verschillende niveaus kunnen worden geregeld. In de eerste plaats leggen hoofdstuk VII van de Tweede titel van het Verdrag en zijn uitvoeringsverordening algemene verplichtingen op aan personen en ondernemingen. In de tweede plaats stelt de Commissie uit hoofde van artikel 8 van de verordening bijzondere controlebepalingen vast, die eisen stellen ten aanzien van bijzondere installaties. Ten slotte behouden de nationale controlerende autoriteiten de bevoegdheid, hun eigen eisen inzake de controle te stellen, voor zover die verenigbaar zijn met de doelstellingen van het Verdrag; artikel 192 van het Verdrag verplicht hen zelfs hiertoe, voor zover dit noodzakelijk is om de nakoming van de uit het Verdrag voortvloeiende verplichtingen te verzekeren of de vervulling van de taak van de Gemeenschap te vergemakkelijken.

Het incident en zijn gevolgen

18. De materiële feiten die tot het incident hebben geleid, worden door partijen niet betwist en zijn samengevat onder punt I van de motivering van de bestreden beschikking.

19. Om haar produktiewerkzaamheden te verrichten, ontvangt ANF-Lingen geregeld zendingen kerntechnisch materiaal van ANF-Richland. Op 8 mei 1990 werd in haar fabriek te Lingen een koffer gehaald uit een van de twee containers op een laadbord dat in totaal vier koffers verrijkt uraniumdioxyde bevatte, twee per container. Daarna werd het laadbord met nog drie van de vier koffers tijdelijk neergezet in een zone van de fabriek in de nabijheid van de opslagzone voor lege containers. Door een abuis werd het laadbord niet teruggezonden naar de opslagruimte voor gevulde containers en op 11 mei 1990 werden de twee containers op het laadbord per vergissing geladen bij een lading lege containers die via Seattle naar Richland moest worden verzonden. De hiermee belaste werknemer stelde vast, dat de twee containers het etiket „radioactief" droegen. In de veronderstelling dat zij deel uitmaakten van de lading lege containers, verving hij die etiketten echter door etiketten die aangaven dat de containers leeg waren. De containers kwamen op 15 mei 1990 in Richland aan en bij een routinecontrole werd de aanwezigheid van kernmateriaal geconstateerd. Bij het onderzoek van de op de containers geplaatste zegels bleek, dat gedurende het transport geen materiaal was weggenomen.

20. ANF-Lingen bracht het directoraat Veiligheidscontrole van de Commissie op 16 mei 1990 op de hoogte van het incident en het Voorzieningsagentschap van Euratom op 17 mei 1990. Het Ministerie van Milieu van Niedersachsen werd eveneens ingelicht en verrichtte op 23 mei 1990 een eigen onderzoek naar het incident in de fabriek van verzoekster. Op diezelfde dag deed het ministerie verzoekster krachtens § 19, lid 3, van het

Atomgesetz instructies toekomen die een duidelijker afscheiding vereisten tussen de opslagzone voor lege containers en de verladingszone, en tevens de naleving vereisten van strengere regels inzake het verwijderen van etiketten op containers. Die twee maatregelen moesten worden opgenomen in de interne exploitatievoorschriften van ANF-Lingen en moesten onmiddellijk ten uitvoer worden gelegd. Tegelijkertijd en eigener beweging ging verzoekster over tot aanvullende verbeteringen van de regels inzake de veiligheidscontrole.

21. Op 31 mei en 1 juni 1990 bezochten inspecteurs van de Commissie de fabriek van verzoekster. Zoals de Commissie in haar brief van 29 juni 1990 aan verzoekster verklaarde, had deze inspectie ten doel te controleren, of de technische kenmerken van de installatie overeenkwamen met die welke eerder aan haar waren medegedeeld, de formele inventaris te controleren en de actuele inventaris vast te stellen, kwantitatieve controles te verrichten onder een deel van de actuele inventaris, en te controleren of men was overgegaan tot de eventuele bijzondere controles waarin is voorzien door akkoorden tussen de Gemeenschap en derde staten. Bij dezelfde brief liet de Commissie verzoekster weten, dat zij op grond van het rapport van haar inspecteurs niet in staat was zich ervan te vergewissen of, in de context van het incident, de betrokken splijtstoffen op het grondgebied van de Gemeenschap slechts waren aangewend voor de door de gebruikers aangegeven doeleinden. Het lijkt erop, dat de Commissie door deze verklaring duidelijk wilde maken, dat zij door het incident werd verhinderd de haar in artikel 77, sub a, van het Verdrag (reeds aangehaald onder punt 7 hiervóór) opgedragen taak te vervullen. In de brief verklaarde de Commissie voorts, dat het incident een schending van de artikelen 24, 10, sub a, 11, sub a, en 32 van de verordening had opgeleverd.

22. Een tweede bezoek van de inspecteurs van de Commissie vond plaats van 4 tot en met 6 juli 1990. Tijdens die tweede inspectie werden aanvullende controles verricht en bij brief van 1 augustus 1990 stelde de Commissie verzoekster ervan in kennis, dat de inspectie geen aanleiding gaf tot bijzondere aanmerkingen van haar directoraat Veiligheidscontrole. Zoals de Commissie in haar verweerschrift uitlegt, had deze verklaring ten doel aan te geven, dat zij er nu zeker van was, dat het incident een op zichzelf staand geval vormde en dat de actuele inventaris nu voldoende overeenkwam met de formele inventaris (zie ook de achtste alinea van punt II. C van de motivering van de bestreden beschikking). De Commissie kon zich er zo van vergewissen, of geen andere materialen in de installatie van verzoekster ontbraken. Zoals bekend, stelde de Commissie op dezelfde dag de beschikking vast waarbij krachtens artikel 83, lid 1, sub c, van het Verdrag de sanctie van onderbeheerstelling werd opgelegd. Artikel 2 van de beschikking stelde ANF-Lingen voor een tijdsduur van vier maanden onder beheer „uitsluitend wat de onder de tweede titel, hoofdstuk VII, van het Verdrag vallende aspecten van de veiligheidscontrole betreft". De latere beschikking van 20 augustus 1990 wees een groep van drie met het beheer belaste personen aan en stelde de data van hun beheer vast (van 21 augustus tot en met 21 december 1990).

23. Voordat deze sanctie werd opgelegd, had ANF-Lingen verweer kunnen voeren tijdens een hoorzitting in Brussel op 13 juli 1990. De vertegenwoordiger van ANF-Lingen zette de achtergrond van het incident uiteen en beschreef de nieuwe modaliteiten die moesten waarborgen, dat een dergelijk incident zich niet zou herhalen, namelijk de invoering van dosimetrische controles op lege containers, een stelsel van dubbele controle van de etiketten op containers en een duidelijke afscheiding tussen de zones voor

lege en voor gevulde containers. Hij verklaarde, dat een geautomatiseerd controlesysteem voor lege containers zou worden opgezet en dat voor de installatie nieuwe interne exploitatievoorschriften waren vastgesteld en aan de Commissie zouden worden toegezonden. Volgens de repliek van verzoekster zijn de nieuwe interne voorschriften op 23 juli 1990 aan de Commissie medegedeeld.

24. ANF-Lingen stelde haar beroep tot nietigverklaring van de beschikking in op 6 oktober 1990. Opgemerkt zij, dat krachtens de tweede alinea van artikel 83, lid 2, van het Verdrag beroepen tegen de krachtens artikel 83, lid 1, opgelegde sancties schorsende werking hebben, tenzij het Hof op verzoek van de Commissie of van elke betrokken Lid-Staat anders beschikt. De Commissie diende op 15 november 1990 een dergelijk verzoek in en het Hof gelastte bij beschikking van 7 december 1990 (Jurispr. 1990, blz. I-4499) de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de sanctie. In haar opmerkingen over het verzoek van de Commissie verklaarde ANF-Lingen, dat zij weliswaar bij brief van 8 oktober 1990 ermee had ingestemd, dat de beheerders hun taak ten einde zouden voeren, doch dat zij dit had gedaan onder voorbehoud van het in deze zaak gevorderde. Het is in feite duidelijk, dat het Hof, door de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de sanctie te gelasten, enkel de overeenkomst tussen partijen heeft bevestigd om de beheerders hun taak te laten voltooien, zodat de gegrondheid van de beschikking van de Commissie in de context van deze procedure kon worden onderzocht.

25. Op 19 december 1990 stelden de door de Commissie aangewezen beheerders een beoordelingsrapport op overeenkomstig artikel 3, lid 3, van de bestreden beschikking. Op 6 februari 1991 richtte de Commissie tot ANF-Lingen een mededeling inzake de uitvoering van beschikking 90/413/Euratom van 1 augustus 1990 (PB 1991, C 46, blz. 3). Exemplaren van het rapport en van de mededeling werden aan het Ministerie van Milieu van Niedersachsen gezonden, dat op 25 april 1991 op zijn beurt een exemplaar van het rapport aan ANF-Lingen zond. Middels een op 4 februari 1991 ingediend verzoek had ANF-Lingen het Hof uitgenodigd, de overlegging van exemplaren van het beoordelingsrapport zowel aan het Hof als aan haarzelf te gelasten. Bij beschikking van 20 maart 1991 wees het Hof het verzoek om toezending van een exemplaar van het beoordelingsrapport aan ANF-Lingen af en voegde het het verzoek om overlegging van het rapport aan het Hof zelf met de hoofdzaak. Deze beide verzoeken verloren echter duidelijk ieder belang, toen het rapport door het Ministerie van Milieu aan ANF-Lingen was gezonden en door haar was gevoegd bij haar op 29 mei 1991 bij het Hof ingediende repliek.

26. Uit dit rapport blijkt, dat de beheersgroep vier bezoeken heeft gebracht aan de installaties van ANF-Lingen en wel op 29 augustus, 20 en 21 september, 29 en 30 oktober en 13 en 14 december 1990. Van elk bezoek werd een protocol opgesteld waarin de voortgang van het beheer werd beschreven. Uit die protocollen blijkt duidelijk, dat de beheerders en de vertegenwoordigers van ANF-Lingen zich te zamen hebben ingespannen om te komen tot een verbeterd stelsel van regels voor de veiligheidscontrole in de installatie door middel van een reeks wijzigingen van de interne exploitatievoorschriften en de invoering van een geautomatiseerd controlesysteem. Het resultaat van het beheer is samengevat in de mededeling van 6 februari 1991, die besluit als volgt:

„De Commissie verklaart (...) dat de missie van de groep die uitdrukkelijk beperkt was tot taken met betrekking tot de veiligheidscontrole geleid heeft tot:

— het verifiëren en wijzigen van de interne voorschriften ter zake; en

— het controleren van de tenuitvoerlegging ervan en het toezien op de toepassing.

In verband hiermede is de Commissie van mening dat de aan de groep opgelegde taak tot een goed einde is gebracht en dat het haar gestelde doel — te weten ‚vermijden dat dit soort fouten zich opnieuw voordoen' — is bereikt."

27. Ik ga nu over tot de vragen die in deze zaak rijzen. Men zal zich herinneren, dat verzoekster drie middelen heeft aangevoerd tegen de beslissing van de Commissie om de sanctie van onderbeheerstelling op te leggen. In de eerste plaats stelt verzoekster, dat het incident niet heeft geleid tot schending van verplichtingen die krachtens het Verdrag op haar rusten; in de tweede plaats, dat de sanctie van onderbeheerstelling niet kon worden opgelegd voor een inbreuk die reeds was beëindigd; en ten slotte, dat de sanctie hoe dan ook onevenredig zwaar was. Hierna zal ik achtereenvolgens elk van deze middelen onderzoeken.

Schending van het Verdrag

28. Men zal zich herinneren, dat de onbedoelde verzending van kerntechnisch materiaal naar ANF-Richland het gevolg was van twee nalatigheden op het gebied van de procedures inzake de veiligheidscontrole in de installaties van verzoekster. In de eerste plaats waren de containers met splijtstoffen niet op afdoende wijze gescheiden van de opslagzone voor lege containers. In de tweede plaats waren de op de containers geplakte etiketten die de aanwezigheid van radioactief materiaal aangaven, en die als waarschuwing hadden moeten dienen, genegeerd en zelfs verwijderd door de werknemer die verantwoordelijk was voor het verladen van de containers. Verzoekster betwist niet, dat deze fouten zijn gemaakt; zij bestrijdt echter, dat één van beide beschouwd kan worden als een schending van de krachtens hoofdstuk VII van de Tweede titel van het Verdrag op haar rustende verplichtingen. Volgens haar heeft het incident hooguit geleid tot een schending van haar interne exploitatievoorschriften en in het bijzonder van voorschrift ANFG-10.105 van 14 oktober 1987, dat de hantering van containers met uraniumdioxyde regelt.

29. Om krachtens artikel 83, lid 1, van het Verdrag een sanctie op te leggen, dient ten minste één uit hoofdstuk VII van de Tweede titel voortvloeiende verplichting te zijn geschonden. In casu maakt de bestreden beschikking, zoals ik in het voorafgaande heb vermeld, melding van drie schendingen, namelijk inbreuken op:

1) artikel 10, sub a, van de verordening;

2) artikel 11, sub a, van de verordening, en

3) artikel 24 van de verordening juncto paragraaf 1.3.2 van de voor ANF-Lingen geldende bijzondere controlebepalingen.

Zoals ik eerder heb opgemerkt, wordt in het dispositief van de beschikking geen gewag gemaakt van een schending van artikel 32 van de verordening door ANF-Lingen zelf, hoewel de considerans ervan suggereert, dat het incident ook heeft geleid tot schending van deze bepaling. Derhalve zal ik hierna uitsluitend de gestelde inbreuken op de artikelen 10, 11 en 24 onderzoeken.

30. De Commissie brengt naar voren, dat volgens artikel 10, sub a, van de verordening boekhoudkundige overzichten moeten worden bijgehouden die „alle inventariswijzigingen" aangeven. Het is duidelijk, dat als gevolg van de onbedoelde verzending van materialen in de overzichten een hoeveelheid materialen als aanwezig in het materiaalbalansgebied stond vermeld die in werkelijkheid uit het gebied was verwijderd, en dat zij derhalve ten minste voor de periode tussen 11 en 15 mei 1990 onjuist waren. Evenzo bepaalt artikel 11, sub a, dat de werkstaten de exploitatiegegevens dienen te bevatten die worden gebruikt om de wijzigingen van de hoeveelheden kerntechnische materialen vast te stellen. In casu is een handeling die leidde tot de verwijdering van materialen uit het materiaalbalansgebied, niet onmiddellijk in de werkstaten geregistreerd; volgens de Commissie staat dit noodzakelijkerwijs gelijk met een schending van artikel 11, sub a. Verzoekster stelt daarentegen, dat de tijdelijke onjuistheden in haar boekhoudkundige overzichten en werkstaten niet zijn veroorzaakt door enige schending van haar boekhoudkundige verplichtingen, maar enkel door een schending van haar interne exploitatievoorschriften inzake de hantering van containers.

31. Anders dan de Commissie meent, lijkt het voor mij niet onomstotelijk vast te staan, dat het incident tot schending van de verplichtingen van verzoekster uit hoofde van de artikelen 10 of 11 van de verordening heeft geleid. Zoals wij zagen, preciseren deze bepalingen de inhoud van de verplichting om een „systeem voor de boekhouding van en de controle op de kerntechnische materialen" te handhaven, een verplichting die in artikel 9 wordt genoemd en wat ANF-Lingen betreft, nader wordt gespecificeerd in paragraaf 3 van de toepasselijke bijzondere controlebepalingen (zie boven, punten 13 en 15). Het is echter niet duidelijk, dat een verplichting om een adequaat boekhoudkundig systeem te voeren, wordt geschonden door een tijdelijke onjuistheid in deze boekhouding, veroorzaakt door toevallig materiaalverlies. Opgemerkt zij, dat artikel 18 van de verordening voorziet in de opstelling en de toezending van een bijzonder rapport aan de Commissie, wanneer:

„(...) ingevolge buitengewone omstandigheden of incidenten, het vermoeden bestaat dat kerntechnische materialen verloren gaan of zijn gegaan, in een mate welke de daarvoor in de in artikel 7 bedoelde Bijzondere Controlebepalingen vastgestelde grenzen overschrijdt (...)"

Men zou dientengevolge kunnen stellen, dat wanneer materiaal door een uitzonderlijk incident toevallig verloren is gegaan, aan de verplichtingen van het tweede deel van de verordening wordt voldaan door toezending aan de Commissie van een dergelijk rapport, zodra het incident aan het licht komt.

32. De Commissie lijkt daarentegen steviger te staan, wanneer zij stelt, dat het incident

heeft geleid tot schending van artikel 24 van de verordening. Artikel 24, sub a, verplicht de ondernemingen, de Commissie vooraf op de hoogte te stellen van elke uitvoer van splijtgrondstoffen of bijzondere splijtstoffen naar een derde staat. Dat tot de in dit verbod bedoelde materialen ook het verrijkte uraniumdioxyde behoort dat ingevolge het incident onbedoeld naar de Verenigde Staten is uitgevoerd, wordt niet betwist. Men zal zich bovendien herinneren, dat de kennisgeving uit hoofde van artikel 24 zelfs is vereist wanneer de uitgevoerde zending niet meer dan 1 kg effectief vertegenwoordigt, indien de op de betrokken installatie toepasselijke bijzondere controlevoorschriften hierin voorzien. In het geval van ANF-Lingen voorziet paragraaf 1.3.2 van de toepasselijke bijzondere controlebepalingen inderdaad daarin (zie hierboven, punt 15).

33. Verzoekster betoogt, dat artikel 24 niet geldt voor onbedoelde uitvoer van kerntechnische materialen en dat het in een dergelijk geval voldoende is de Commissie te waarschuwen zodra de uitvoer is ontdekt, en niet vóór de verzending. De in artikel 24 genoemde verplichting lijkt mij echter, anders misschien dan de in de artikelen 10 en 11 van de verordening opgelegde verplichtingen, die men zou kunnen uitleggen als uitwerkingen van de hoofdverplichting om een adequaat boekhoudkundig systeem te voeren, absoluut en onvoorwaardelijk. Het is waar, dat de verplichting die deze bepaling oplegt, zich waarschijnlijk niet zou uitstrekken tot een situatie waarin bij voorbeeld kerntechnische materialen uit de installaties van een onderneming worden gestolen en vervolgens naar een derde staat worden uitgevoerd, of waarin zij tijdens het transport worden verduisterd: in een dergelijke situatie zou men niet kunnen zeggen, dat de betrokken uitvoer door de onderneming is verricht, en de verplichtingen van deze laatste zouden zijn beperkt tot de opstelling van een bijzonder rapport uit hoofde van artikel 27 van de verordening (dat een soortgelijk doel nastreeft als het rapport dat krachtens artikel 18 is opgesteld). Wanneer een onderneming echter kerntechnische materialen overbrengt middels een lading containers die zijzelf naar een derde staat verzendt, moet dit, zo lijkt mij, worden beschouwd als een door haar verrichte uitvoer die uit hoofde van artikel 24, sub a, een voorafgaande kennisgeving vereist.

34. In de zin van artikel 24 van de verordening heeft het incident dus geleid tot een uitvoer van bijzondere splijtstoffen door ANF-Lingen en door van deze uitvoer niet vooraf kennis te geven, heeft verzoekster artikel 24 geschonden. Omdat het duidelijk is, dat deze bepaling moet worden beschouwd als uitwerking van de verplichtingen van ondernemingen uit hoofde van artikel 79 van het Verdrag, volgt hieruit derhalve, dat verzoekster de verplichtingen heeft geschonden die uit hoofde van hoofdstuk VII van de Tweede titel van het Verdrag op haar rusten.

35. Ik concludeer mitsdien, dat het eerste middel van verzoekster ongegrond is. Het is daarom noodzakelijk de andere middelen die zij voor de onwettigheid van de bestreden beschikking heeft aangevoerd, te onderzoeken.

Beëindigde en voortdurende inbreuken

36. Zoals wij zagen, betoogt verzoekster, dat zelfs indien het incident tot een schending van het Verdrag had geleid, de Commissie niet het recht had, uit hoofde van artikel 83, lid 1, een sanctie op te leggen, nu elke eventuele inbreuk reeds was beëindigd op het moment waarop de sanctie werd opgelegd.

Een vergelijking makend met de sancties wegens schending van de in artikel 87, lid 2, sub a, EEG-Verdrag bedoelde mededingingsregels, betoogt verzoekster, dat de uit hoofde van artikel 83, lid 1, van het Euratom-Verdrag opgelegde sancties eerder moeten worden vergeleken met „dwangsommen" dan met „boetes", voor zover zij meer dienen om een voortdurende inbreuk te beëindigen dan om een beëindigde inbreuk te bestraffen.

37. Volgens mij kan dit argument niet worden aanvaard. Niets in de bewoordingen van artikel 83 wijst erop, dat sancties slechts zijn toegestaan in het geval van een voortdurende inbreuk. Zoals de Commissie opmerkt, hebben de uit hoofde van artikel 83 opgelegde sancties duidelijk ten doel te verhinderen dat zich opnieuw inbreuken op het Verdrag voordoen, en niet alleen een einde te maken aan een inbreuk die gaande is, en lijken zij in zoverre meer op „boetes" dan op „dwangsommen" (zie arrest van 15 juli 1970, zaak 44/69, Buchler, Jurispr. 1970, blz. 733, r. o. 49). Die uitlegging van de bevoegdheden van de Commissie uit hoofde van artikel 83 van het Verdrag wordt bevestigd door lid 4 van dit artikel, dat luidt als volgt:

„De Lid-Staten zijn gehouden er voor te zorgen, dat de sancties ten uitvoer worden gelegd en, *in voorkomende gevallen,* dat schade, veroorzaakt door de inbreuken, wordt hersteld door hen die zich aan deze inbreuken hebben schuldig gemaakt" (cursivering van mij).

Deze bepaling toont aan, dat de sancties altijd ten uitvoer moeten worden gelegd, zelfs wanneer het niet meer noodzakelijk is ervoor te zorgen, dat de schade van een voortdurende inbreuk wordt hersteld. Hieruit lijkt voort te vloeien, dat een sanctie ook kan worden opgelegd wanneer de inbreuk niet meer voortduurt.

38. Men kan mijns inziens ook geen onderscheid maken tussen de sancties die krachtens artikel 83, lid 1, sub c, worden opgelegd, en de andere in lid 1 genoemde sancties. Het voornaamste doel van de onderbeheerstelling van een onderneming krachtens artikel 83, lid 1, sub c, is duidelijk ervoor te zorgen, dat de regels betreffende de veiligheidscontrole in de installatie beter functioneren. De verbetering van de regels betreffende de veiligheidscontrole kan echter zowel noodzakelijk zijn om de eventuele herhaling van een beëindigde inbreuk te voorkomen, als om een einde te maken aan een voortdurende inbreuk. Derhalve kan de sanctie van onderbeheerstelling in beginsel steeds worden opgelegd wanneer een schending van een uit hoofdstuk VII voortvloeiende verplichting is vastgesteld, ongeacht of de inbreuk al dan niet nog voortduurt op het moment waarop de sanctie wordt opgelegd.

39. Bovendien lijkt mij een latere kennisgeving op geen enkele manier de schending ongedaan te maken van de verplichting om vóór de uitvoer daarvan kennis te geven. Artikel 24 wil, dat de Commissie vooraf in kennis wordt gesteld van bewegingen van kerntechnische materialen, en dat doel wordt niet bereikt door een kennisgeving achteraf. Er is dus schending van het Verdrag in geval van uitvoer van materialen zonder kennisgeving, ook wanneer die kennisgeving later alsnog plaatsvindt.

40. Ik concludeer derhalve, dat de eerste twee middelen die verzoekster heeft aangevoerd om nietigverklaring van de bestreden beschikking te verkrijgen, moeten worden afgewezen. Blijft over haar derde middel, dat de uit hoofde van artikel 83, lid 1, sub c, van

het Verdrag opgelegde sanctie van onderbeheerstelling, gelet op alle omstandigheden, onevenredig zwaar is.

Evenredigheid van de sanctie

41. Men zal zich herinneren, dat de onderbeheerstelling, naar gewicht gerangschikt, de derde is van de vier sancties die uit hoofde van artikel 83, lid 1, kunnen worden opgelegd. Verzoekster blijkt over geen enkel bijzonder voordeel te beschikken dat ingevolge artikel 83, lid 1, sub b, zou kunnen worden ingetrokken. Zij betoogt mitsdien, dat indien wegens het incident enige sanctie moet worden opgelegd, de passende sanctie eerder bestaat in een waarschuwing krachtens artikel 83, lid 1, sub a, dan in onderbeheerstelling krachtens artikel 83, lid 1, sub c.

42. Een gemeenschapsmaatregel voldoet slechts aan het evenredigheidsbeginsel, indien hij zowel passend als noodzakelijk is voor het beoogde doel; dat wil zeggen, alleen indien in de eerste plaats is vastgesteld, dat de middelen die worden aangewend om het doel te bereiken, in juiste verhouding staan tot het belang van dat doel, en in de tweede plaats, dat zij noodzakelijk zijn om dit te bereiken (zie arresten van 23 februari 1983, zaak 66/82, Fromançais, Jurispr. 1983, blz. 395, r. o. 8, en 17 november 1984, zaak 15/83, Denkavit, Jurispr. 1984, blz. 2171, r. o. 25). Verzoekster bestrijdt de evenredigheid van de door de Commissie opgelegde sanctie vanuit beide invalshoeken. In de eerste plaats betoogt zij, dat de keuze van de sanctie niet passend was, omdat die berustte op een overschatting van de ernst van de vermeende inbreuken; in de tweede plaats betoogt zij, dat de onderbeheerstelling niet noodzakelijk was om het door de Commissie aangegeven doel te bereiken, namelijk ervoor te zorgen, dat een vergelijkbaar incident zich in de toekomst niet nogmaals zou voordoen. Ik zal die twee punten na elkaar onderzoeken.

1. *Heeft de Commissie de ernst van de inbreuk overdreven?*

43. Zoals gezegd, luidt het eerste argument van verzoekster met betrekking tot de evenredigheidsvraag, dat de bestreden beschikking berust op een overschatting van de ernst van het incident. Ik merk evenwel op, dat een dergelijke overschatting, zelfs indien die werd vastgesteld, op zichzelf niet bepalend zou kunnen zijn voor de kernvraag in deze zaak, namelijk die betreffende de geldigheid van de beslissing om de sanctie van onderbeheerstelling op te leggen. Indien, zoals de Commissie stelt, een beheer met een tijdsduur van vier maanden noodzakelijk was om te waarborgen, dat een soortgelijk incident zich niet opnieuw zou kunnen voordoen — op dit punt kom ik nog terug —, zou men immers moeilijk staande kunnen houden, dat de gekozen middelen onevenredig waren in verhouding tot het belang van dit doel. Uitvoer per ongeluk van kerntechnisch materiaal naar een derde staat is immers geen bagatelzaak die het niet waard is dat men alles in het werk stelt om er volstrekt zeker van te zijn, dat iets dergelijks zich niet opnieuw voordoet. Hieruit volgt, dat het mij onder die omstandigheden niet mogelijk lijkt te betogen, dat de Commissie zich tevreden had moeten stellen met een mindere mate van veiligheid. Toch blijft het mogelijk, dat de Commissie de ernst van het incident heeft overdreven.

44. Verzoekster betoogt in de eerste plaats, dat de fouten die tot het incident hebben geleid, slechts een enkel aspect van haar

bedrijfsvoering betroffen, namelijk de behandeling van containers die de installatie binnenkomen en verlaten. De verschillende, in de bestreden beschikking geconstateerde inbreuken waren hoogstens neveneffecten van deze oorspronkelijke fout. De beschikking berust volgens verzoekster dan ook op een overdrijving van het belang van het incident dat tot de sanctie heeft geleid. Daardoor zou de indruk worden gewekt, dat diverse afzonderlijke procedures inzake de veiligheidscontrole zijn geschonden, terwijl het incident in werkelijkheid is veroorzaakt door nalatigheid of onoplettendheid van slechts twee van haar werknemers.

45. Voor dit argument, zo lijkt mij, valt wel iets te zeggen. Zelfs indien, zoals de Commissie stelt, het incident heeft geleid tot schending van drie onderscheiden bepalingen van de verordening, en niet alleen van artikel 24 — een twijfelachtige opvatting, zoals we hiervóór onder de punten 31-34 zagen —, is het niettemin duidelijk, dat er in wezen maar één inbreuk is gemaakt op de regels inzake de veiligheidscontrole van verzoekster. Zelfs indien het incident technisch gezien heeft geleid tot schending van de artikelen 10 en 11 van de verordening, naast een schending van artikel 24, waren eerstgenoemde schendingen neveneffecten van de niet-nakoming van de verplichting, te voorkomen dat in een lading lege containers materiaal werd verzonden. Zoals ik reeds zei, zou dit echter op zich onvoldoende reden zijn voor het oordeel, dat de sanctie van onderbeheerstelling onevenredig zwaar was, omdat deze ene nalatigheid op zichzelf ernstig genoeg was om de meest drastische maatregelen te rechtvaardigen die noodzakelijk zouden kunnen zijn.

46. In de tweede plaats stelt verzoekster, dat het incident de Commissie op geen enkel moment heeft belet, de haar door het Verdrag opgedragen taak te vervullen. Verzoekster wijst erop, dat dat wordt gesteld in punt II. C van de considerans van de bestreden beschikking. Die passage luidt als volgt:

„De geconstateerde feiten hebben het de Commissie (...) onmogelijk gemaakt de taak uit te voeren die haar in artikel 2, onder e), van het Verdrag is opgedragen, namelijk 'door passende controle te waarborgen dat de kernmaterialen niet voor andere doeleinden worden aangewend dan waarvoor zij zijn bestemd'."

Het lijkt mij moeilijk te bestrijden, dat de Commissie tussen 11 en 16 mei 1990 in haar taak werd gehinderd, toen zij niet wist dat een hoeveelheid kerntechnisch materiaal uit de installatie van verzoekster was verdwenen. Deze situatie was echter een onvermijdelijk gevolg van de schending door verzoekster van artikel 24 van de verordening, dat deel uitmaakt van een reeks bepalingen die ten doel hebben de uit hoofde van artikel 77 van het Verdrag (en derhalve van artikel 2, sub e) op de Commissie rustende taak te vergemakkelijken. De reden waarom vóór de uitvoer van kerntechnische materialen naar een derde staat een voorafgaande kennisgeving is vereist, is nu juist ervoor te zorgen, dat de Commissie te allen tijde op de hoogte is van de hoeveelheden materiaal die op het grondgebied van de Gemeenschap aanwezig zijn, zodat zij op haar beurt de taak kan uitvoeren die krachtens de artikelen 2, sub e, en 77 van het Verdrag op haar rust. De inbreuk op artikel 24 van de verordening, waartoe het incident heeft geleid, was enkel de specifieke manier waarop deze taak tijdelijk werd verhinderd.

47. Zoals gezegd, werd de Commissie op 16 mei 1990 in kennis gesteld van de uitgevoerde hoeveelheden materiaal en kon zij

zich, na haar tweede bezoek aan de installatie van 4 tot en met 6 juli 1990, ervan verzekeren, dat er geen andere verliezen van kerntechnisch materiaal waren opgetreden. Het is derhalve duidelijk, dat de belemmering van de taak van de Commissie gedurende de periode van 11 tot en met 16 mei 1990 niet kan worden beschouwd als een verzwarende omstandigheid voor de bepaling van de ernst van de vastgestelde inbreuk op artikel 24. Ook dit lijkt mij echter niet af te doen aan de geldigheid van de sanctie, aangezien de inbreuk van verzoekster op artikel 24 reeds voldoende reden was voor maatregelen die moesten voorkomen dat het incident zich zou herhalen.

48. Opgemerkt zij ten slotte, dat partijen verdeeld zijn over de vraag, of het incident heeft geleid tot de uitvoer van een strategisch significante hoeveelheid kerntechnisch materiaal. Onder punt II. C van de considerans van de bestreden beschikking staat het volgende:

„De overtreding is des te ernstiger daar het om belangrijke gewichtshoeveelheden reeds verrijkt uranium gaat, dat gemakkelijk verder kan worden verrijkt tot gehalten met strategische waarde."

Verzoekster bestrijdt dit door erop te wijzen, dat de verrijkingsgraad van het betrokken materiaal de verrijking ervan tot gehalten met een strategische waarde niet in belangrijke mate kon vergemakkelijken. Verzoekster stelt voorts, dat een eventuele dief die op zoek is naar kerntechnisch materiaal, vermoedelijk niet zal zoeken in als „leeg" geëtiketteerde containers. Het lijkt mij, dat het Hof niet over voldoende bewijs beschikt om te beslissen, of het incident inderdaad het risico meebracht dat een strategisch significante hoeveelheid materiaal verloren zou gaan. Zoals ik echter reeds heb beklemtoond, moet de onbedoelde uitvoer van kerntechnisch materiaal naar een derde staat in elk geval worden beschouwd als een zaak van voldoende ernst om de oplegging van een sanctie uit hoofde van artikel 83, lid 1, van het Verdrag te rechtvaardigen, teneinde te waarborgen dat iets dergelijks zich niet nogmaals voordoet. Dan kom ik nu dus tot de vraag, of het daarvoor werkelijk noodzakelijk was, de onderneming gedurende vier maanden onder beheer te stellen.

2. *Was de sanctie noodzakelijk?*

49. Ter beoordeling van de vraag, of de sanctie van onderbeheerstelling noodzakelijk was om het doel van de Commissie te bereiken, moet allereerst worden onderzocht, welke bevoegdheden zij zonder die maatregel zou hebben gehad. Zoals gezegd, beschikt de Commissie over ruime controlerende bevoegdheden krachtens de artikelen 81 en 82 van het Verdrag, op grond waarvan haar inspecteurs toegang hebben tot plaatsen, gegevens en personen, voor zover dat noodzakelijk is om de veiligheidscontrole uit te oefenen en er zich van te vergewissen, of de bepalingen van artikel 77 worden nageleefd, en in het bijzonder om de in artikel 79 bedoelde rekening en verantwoording te controleren. De inspecteurs hebben dus een algemene plicht om, voor zover dit noodzakelijk is, de rekening en verantwoording, de werkstaten of de door de voor de exploitatie van de installatie verantwoordelijke personen gedane kennisgevingen te controleren, en in het bijzonder om op elk moment de actuele inventarisstaat na te gaan. Het is anderzijds duidelijk, dat de inspecteurs niet bevoegd zijn instructies te geven aan de betrokken onderneming, ook niet wanneer een inbreuk is vastgesteld op de verplichting een goede

boekhouding te voeren. De inspecteurs moeten elke inbreuk van dien aard ter kennis brengen van de Commissie, die dan een richtlijn kan vaststellen waarbij zij de betrokken Lid-Staat gelast de maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn om een einde te maken aan de vastgestelde schending: zie de derde alinea van artikel 82.

50. Wij zagen verder, dat de Commissie de bevoegdheid heeft, in bijzondere controlebepalingen de praktische regels inzake de veiligheidscontrole vast te leggen, die zij voor een individuele installatie opstelt: zie het onder punt 10 hiervóór aangehaalde artikel 7 van de verordening. Deze bepalingen lijken echter niet ten doel te hebben, de op de betrokken installatie toepasselijke regels volledig te specificeren. De gedetailleerde tenuitvoerlegging van de praktische regels ten aanzien van de veiligheidscontrole moet worden verzekerd door de interne exploitatievoorschriften die de onderneming onder toezicht van de nationale controlerende autoriteiten dient op te stellen.

51. Toen de fouten die tot het incident hadden geleid, aan het licht kwamen, bleek het in casu noodzakelijk de toepasselijke interne exploitatievoorschriften te wijzigen om te waarborgen dat een incident van dezelfde aard zich niet opnieuw kon voordoen. Zoals gezegd, werden de eerste wijzigingen meteen na de aanmelding van het incident aangebracht op aanwijzing van het Ministerie van Milieu van Niedersachsen. Uit het rapport van de beheerders van de Commissie blijkt echter, dat er tijdens hun beheer verdere verbeteringen van de praktische regels van de veiligheidscontrole zijn uitgewerkt (alinea 2-7 van het protocol van 2 oktober 1990, alinea 3 van het protocol van 5 november 1990 en alinea 2 van het protocol van 19 december 1990). Uit laatstgenoemd protocol blijkt, dat een laatste versie van de nieuwe interne voorschriften op 13 december 1990, tijdens hun vierde bezoek, aan de beheerders is overgelegd. Bij het rapport van de beheerders zijn exemplaren gevoegd van de volgende stukken: een nieuw intern voorschrift („Prozeßvorschrift") ANFG-10.203 van 14 december 1990 ter vervanging van voorschrift ANFG-10.105; drie andere voorschriften ANFG-10.203 van 14 december 1990, ter vervanging van eerdere op 26 oktober 1990 vastgestelde versies (zie bijlage 1 van het rapport); en een intern voorschrift („Transportvorschrift") ANFG-10.201 van 10 oktober 1990, ter vervanging van een eerdere op 3 september 1990 vastgestelde versie (zie bijlage 2). Ik kan derhalve niet de stelling van verzoekster aanvaarden, dat alle noodzakelijke wijzigingen in de interne exploitatievoorschriften reeds vóór de oplegging van de sanctie op 1 augustus 1990 waren aangebracht. In elk geval had de Commissie op het moment waarop zij de sanctie oplegde, het recht te oordelen, dat verdere verbeteringen gedurende een beheer noodzakelijk zouden kunnen blijken. Zoals ik reeds opmerkte, zouden uit hoofde van artikel 81 van het Verdrag aangewezen inspecteurs niet zelf de bevoegdheid hebben gehad, verzoekster te gelasten interne exploitatievoorschriften vast te stellen of te wijzigen.

52. Het is waar, dat de bereidwilligheid van verzoekster om met de Commissie samen te werken bij de opstelling van verbeterde regels voor de veiligheidscontrole, niet in het geding is. De Commissie heeft niet gezegd, dat haar beheerders niet de volledige medewerking van ANF-Lingen zouden hebben gekregen bij wat duidelijk een gezamenlijke inspanning is geweest met als doel de procedures voor de veiligheidscontrole in de

fabriek te perfectioneren en de grondslagen vast te stellen van een geautomatiseerd controlesysteem. Anders dan verzoekster verklaart, lijkt mij haar bereidheid om de aanbevelingen van de Commissie op te volgen, op zichzelf niet te volstaan als bewijs dat de periode van beheer niet noodzakelijk was. Het was immers steeds mogelijk, dat verzoekster en de Commissie afwijkende inzichten zouden hebben over passende maatregelen. Aangezien de beheerders feitelijk de bevoegdheid hadden instructies te geven — een bevoegdheid die uitsluitend voortvloeide uit hun aanwijzing als beheerders —, had verzoekster er duidelijk alle belang bij, haar volledige medewerking te verlenen. Gelet op de bevoegdheid waarover de beheerders beschikten, had zij ten slotte geen andere keus dan hun uiteindelijke aanbevelingen op te volgen. Het is waar, dat de bereidwilligheid van verzoekster om dat te doen, duidelijk blijkt uit paragraaf 1.6 van het rapport van de beheerders, waar wordt verklaard, dat „alle aanbevelingen van de beheerders zijn opgevolgd". Om de zojuist uiteengezette reden dient echter geen belang te worden gehecht aan de keuze van het woord „aanbevelingen" („Empfehlungen") in plaats van het in de mededeling van de Commissie van 6 februari 1991 gebruikte woord „instructies". In elk geval zal men opmerken, dat het protocol van 2 oktober 1990 een meer categorische taal gebruikt [„La mission d'administration a imposé (...) La mission insiste (...) La mission va préciser ces exigences (...)"].

53. Evenmin kan ik het argument aanvaarden dat verzoekster in repliek heeft aangevoerd, namelijk dat er in feite nooit beheer heeft plaatsgevonden omdat de groep zich heeft beperkt tot vier bezoeken, telkens van één of twee dagen, waarbij zij zich voornamelijk beperkte tot inspecties van de installatie en vriendelijke gesprekken met verzoeksters personeel. Dat het door de Commissie opgelegde beheer discreet en tactvol en zonder strenge sancties is verlopen, kan mijns inziens niet als een argument tegen de Commissie worden gebruikt: als er al een argument aan ontleend moet worden, dan dat de maatregel kennelijk evenredig was.

54. Ik geloof dan ook niet, dat men kan zeggen dat de sanctie niet noodzakelijk was in het licht van haar aangegeven doelstelling, namelijk te waarborgen, dat de nieuwe interne exploitatievoorschriften voor de installatie van verzoekster een herhaling van het incident zouden voorkomen. De Commissie mocht zich op het standpunt stellen, dat alleen een periode van enkele maanden van inspectie, discussie en overdenking, te zamen met de bevoegdheid van de beheerders om waar nodig instructies te geven, volstond om haar aangegeven doelstellingen te bereiken. Mitsdien is de Commissie met haar beslissing tot tijdelijke onderbeheerstelling, en door niet te volstaan met een waarschuwing of een nieuwe reeks inspecties, stellig binnen de grenzen gebleven van haar beoordelingsvrijheid bij de uitoefening van haar bevoegdheden ex artikel 83, lid 1.

55. Ik concludeer mitsdien, dat ook het derde middel dat door verzoekster is aangevoerd om nietigverklaring van de bestreden beschikking te verkrijgen, moet worden afgewezen.

56. Deze conclusie wordt mijns inziens niet ondergraven door het feit, dat de Commissie in een later geval wegens inbreuken die door een andere onderneming zijn begaan, de

lichtere sanctie van waarschuwing overeenkomstig artikel 83, lid 1, sub a, van het Verdrag heeft opgelegd. Ter terechtzitting heeft verzoekster gewezen op de sanctie die was opgelegd wegens inbreuken op de vereisten van de verordening ter zake van rekening en verantwoording en overzichten, gepleegd door de United Kingdom Atomic Energy Authority (hierna: „UKAEA") in haar installatie voor het terugwinnen van uranium uit afval en resten te Dounreay: zie beschikking 92/194/Euratom van de Commissie van 4 maart 1992 betreffende een procedure houdende toepassing van artikel 83 van het Euratom-Verdrag (PB 1992, L 88, blz. 54). Opgemerkt zij echter, dat in die zaak de UKAEA zelf heeft heeft besloten de exploitatie van de fabriek op te schorten, die onmiddellijk na voltooiing van een actuele inventaris is gesloten. Zoals in de considerans van de Dounreay-beschikking, onderaan bladzijde 57, wordt verklaard:

„(...) met inachtneming van het feit dat de exploitatie (...) is opgeschort en er derhalve geen direct gevaar voor een herhaling van de tekortkomingen bestaat zolang de installatie buiten bedrijf is, is de passende sanctie de in artikel 83, lid 1, tweede alinea, onder a) van het Verdrag genoemde sanctie".

In artikel 2, lid 4, van de beschikking wordt voorts verklaard, dat de Commissie een andere sanctie zal opleggen „indien een van de in artikel 1 opgesomde nalatigheden niet wordt gecorrigeerd wanneer de installatie (...) weer normaal in bedrijf is gesteld". Zoals de Commissie ter terechtzitting heeft opgemerkt, verschilt deze zaak van de zaak Dounreay, doordat ANF-Lingen na de ontdekking van het incident en gedurende de hele periode van het beheer haar normale exploitatie heeft voortgezet.

Conclusie

57. Gelet op het voorgaande, concludeer ik tot verwerping van het beroep tot nietigverklaring van de beschikking van de Commissie houdende oplegging van een sanctie uit hoofde van artikel 83, lid 1, sub c, van het Verdrag.

58. Aangezien het beroep naar mijn mening moet worden verworpen, dienen de kosten door verzoekster te worden gedragen.

59. Mitsdien geef ik het Hof in overweging:

1) het beroep te verwerpen;

2) verzoekster in de kosten te verwijzen.