2. Artikel 83 EAG-Vertrag verleiht der Kommission umfassende Befugnisse bei der Ahndung von Verstößen der Unternehmen gegen die Bestimmungen über die Sicherheitsüberwachung, die es dieser erlauben, die in Artikel 2 Buchstabe e EAG-Vertrag festgelegte Aufgabe der Euratom, zu gewährleisten, daß die Kernstoffe nicht anderen als den vorgesehenen Zwecken zugeführt werden, zu erfüllen. In diesem Rahmen können Zwangsmaßnahmen auch dann erlassen werden, wenn der Verstoß bereits beendet ist.

3. Die Bestimmungen, mit denen der Mißbrauch von spaltbarem Material zu anderen als denjenigen Zwecken verhindert werden soll, für die es nach den Angaben der Verwender bestimmt ist, sind für die Erfüllung der in den Artikeln 1 und 2 EAG-Vertrag im einzelnen aufgeführten Aufgaben der Euratom von grundlegender Bedeutung. In diesem Zusammenhang ist die Einhaltung der zu diesem Zweck erlassenen Vorschriften, die von der Kommission überwacht wird, unabdingbar. Somit stellt jede Verletzung dieser Vorschriften durch ein Nuklearunternehmen einen schweren Verstoß dar, der eine schwerwiegende Sanktion rechtfertigt. In diesem Zusammenhang kann die Anordnung der Verwaltung durch Dritte verfügt werden, die sich in bestimmten Fällen als erforderlich erweist, um die Wiederholung ähnlicher Verstöße zu verhindern, denn nur im Rahmen dieser Maßnahme können dem Unternehmen genaue Anweisungen erteilt und diese gegebenenfalls gegen den Willen der Unternehmensleitung durchgesetzt werden.

SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache C-308/90 *

I — Sachverhalt und Verfahren

A — *Rechtlicher Rahmen*

1. Artikel 83, der zu Kapitel VII, „Überwachung der Sicherheit", des EAG-Vertrags gehört, lautet:

„1) Verletzen Personen oder Unternehmen die ihnen durch dieses Kapitel auferlegten Verpflichtungen, so kann die Kommission gegen sie Zwangsmaßnahmen verhängen.

Diese werden in folgenden Stufen verhängt:

a) Verwarnung,

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

* Verfahrenssprache: Deutsch.

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

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

2) Die zur Durchführung des vorstehenden Absatzes erlassenen Entscheidungen der Kommission, die eine Herausgabeverpflichtung enthalten, sind vollstreckbar. Sie können in den Hoheitsgebieten der Mitgliedstaaten nach Maßgabe des Artikels 164 vollstreckt werden.

In Abweichung von Artikel 157 haben Klagen, die gegen die Entscheidungen der Kommission über die Verhängung der im vorstehenden Absatz vorgesehenen Zwangsmaßnahmen beim Gerichtshof erhoben werden, aufschiebende Wirkung. Der Gerichtshof kann jedoch auf Antrag der Kommission oder jedes beteiligten Mitgliedstaats die sofortige Vollstreckung der Entscheidung anordnen.

Der Schutz der verletzten Interessen ist durch ein angemessenes Rechtsverfahren zu gewährleisten.

3) Die Kommission kann an die Mitgliedstaaten Empfehlungen über Rechtsvorschriften richten, welche die Beachtung der Verpflichtungen dieses Kapitels in ihren Hoheitsgebieten sicherstellen sollen.

4) Die Mitgliedstaaten haben dafür Sorge zu tragen, daß die Zwangsmaßnahmen vollstreckt und daß die Verletzung gegebenenfalls durch deren Urheber behoben werden."

2. Nach Artikel 77, der ebenfalls zu Kapitel VII des EAG-Vertrags gehört, hat sich die Kommission zu vergewissern, daß

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

b) ..."

3. Artikel 79 EAG-Vertrag lautet:

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

Die Betroffenen geben den Behörden des betreffenden Mitgliedstaats die Mitteilungen bekannt, die sie gemäß Artikel 78 und Absatz 1 dieses Artikels an die Kommission richten.

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

4. Diese Verpflichtungen sind in der Verordnung (Euratom) Nr. 3227/76 der Kommission vom 19. Oktober 1976 zur Anwendung der Bestimmungen der Euratom-Sicherungsmaßnahmen (ABl. L 363, S. 1) in der durch die Verordnung (Euratom) Nr. 220/90 der Kommission vom 26. Januar 1990 (ABl. L 22, S. 56) geänderten Fassung definiert. Mit Euratom-Entscheidung vom 15. Juni 1985 erließ die Kommission besondere Betriebsvorschriften für die Advanced Nuclear Fuels GmbH (nachstehend: Klägerin) mit Sitz in Lingen in der Bundesrepublik Deutschland.

Die Artikel 10 und 11 der Verordnung Nr. 3227/76 lauten wie folgt:

„*Artikel 10*

Die Buchungsprotokolle enthalten für jede Materialbilanzzone folgende Angaben:

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

b) alle Meß- und Zählergebnisse, die zur Bestimmung des realen Bestandes verwendet werden;

c) alle Berichtigungen, die in bezug auf Bestandsänderungen, Buchbestände und reale Bestände vorgenommen worden sind.

Die Buchungsprotokolle weisen für alle Bestandsänderungen und realen Bestände, bezogen auf jede Kernmaterialcharge, die Kennzeichnung der Stoffe, die Chargendaten und die Primärdaten aus. In diesen Protokollen werden Uran, Thorium und Plutonium in jeder Kernmaterialcharge getrennt aufgeführt. Darüber hinaus sind für jede Bestandsänderung der Zeitpunkt der Bestandsänderung und gegebenenfalls die abgebende Materialbilanzzone und die aufnehmende Materialbilanzzone oder der Empfänger anzugeben.

Artikel 11

Die Betriebsprotokolle enthalten für jede Materialbilanzzone gegebenenfalls folgende Angaben:

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

b) Daten, die bei der Eichung von Behältern und Instrumenten sowie bei Probenahmen und Analysen gewonnen worden sind, die Verfahren zur Kontrolle der Qualität von Messungen und die abgeleiteten Schätzungen für zufällige und systematische Fehler;

c) eine Beschreibung des Ablaufs der Vorbereitung und der Aufnahme eines realen Bestandes zur Feststellung seiner Richtigkeit und Vollständigkeit;

d) eine Beschreibung der Maßnahmen, die getroffen wurden, um Ursache und Ausmaß etwa auftretender Verluste durch Unfall oder nicht gemessener Verluste festzustellen."

Nach Artikel 24 der Verordnung muß jede Ausfuhr von Ausgangs- und besonderem spaltbarem Material in einen Drittstaat der Kommission im voraus gemeldet werden. Diese Meldung muß bei der Kommission acht Arbeitstage vor der Vorbereitung des Materials für den Versand eingehen. Artikel 24 Buchstabe c lautet:

„In der Meldung, die gemäß dem Formblatt in Anhang V zu erstatten ist, ist unter anderem mitzuteilen:

— die Kennzeichnung und möglichst auch die erwartete Menge und Zusammensetzung des weiterzugebenden Materials sowie die Materialbilanzzone, aus der sie kommen,

— der Staat, für den das Kernmaterial bestimmt ist,

— Datum und Ort, an dem das Kernmaterial für den Versand vorbereitet werden soll,

— das voraussichtliche Datum der Absendung und der Ankunft des Kernmaterials,

— Verwendungszweck, für den das Kernmaterial von der meldepflichtigen Person oder dem meldepflichtigen Unternehmen genutzt wurde."

5. Der Code 1.3.2 der Entscheidung der Kommission vom 5. Juni 1985 lautet:

„Wenn die Anlage üblicherweise größere Gesamtmengen an Material in denselben Staat ein-bzw. ausführt, auch wenn die Einzelsendungen jeweils ein effektives Kilogramm nicht überschreiten, ist eine Vorausmeldung, wie in den Artikeln 24 und 25 der Verordnung Nr. 3227/76 der Kommission vorgesehen, erforderlich."

6. Nach Artikel 81 EAG-Vertrag kann die Kommission „in die Hoheitsgebiete der Mitgliedstaaten Inspektoren entsenden". Artikel 81 Absatz 2 lautet wie folgt:

„Soweit dies für die Überwachung der Erze, Ausgangsstoffe und besonderen spaltbaren Stoffe und zu der Feststellung erforderlich ist, ob die Bestimmungen des Artikels 77 beachtet werden, haben die Inspektoren unter Vorlage eines Ausweises über ihre Amtseigenschaft jederzeit zu allen Orten, Unterlagen und Personen Zugang, die sich von Berufs wegen mit Stoffen, Ausrüstungsgegenständen oder Anlagen beschäftigen, welche gemäß diesem Kapitel der Überwachung unterliegen. Die von der Kommission ernannten Inspektoren werden auf Antrag des beteiligten Staates von Vertretern der Behörden dieses Staates begleitet; doch darf für die Inspektoren bei der Wahrnehmung ihrer Aufgabe keine Verzögerung oder sonstige Behinderung eintreten."

B — *Sachverhalt*

7. Die Klägerin betreibt eine Produktionsanlage, die regelmäßig Kernmaterial von der Firma Advanced Nuclear Fuels, Richland, Vereinigte Staaten von Amerika (nachstehend: Firma ANF Richland), bezieht.

Die Kommission ordnete mit der Entscheidung 90/413/Euratom vom 1. August 1990 über ein Verfahren nach Artikel 83 Euratom-Vertrag (ABl. L 209, S. 27) an, daß die Verwaltung der Klägerin für die Dauer von vier Monaten — ausschließlich, was die im zweiten Titel Kapitel VII des EAG-Vertrags genannten Gesichtspunkte betrifft — einer amtlich bestellten Personengruppe übertragen wird. Mit der Entscheidung 90/465/Euratom der Kommission vom 20. August 1990 über die Bestellung der Personengruppe, die mit der Durchführung der Entscheidung 90/413 beauftragt ist (ABl. L 241, S. 14), benannte die Kommission die Mitglieder der Personengruppe, die mit der Verwaltung der Klägerin beauftragt wurde.

8. Die Kommission erließ die genannten Änderungen, nachdem ihr die Klägerin am 16. Mai 1990 mitgeteilt hatte, daß sie im Mai 1990 Kernmaterial von der Bundesrepublik Deutschland aus an die Firma ANF Richland geliefert habe, ohne diese Ausfuhr zuvor gemeldet zu haben.

9. Diese Ausfuhr konnte infolge des Zusammentreffens unstreitiger Umstände durchgeführt werden, die in den Begründungserwägungen der Entscheidung 90/413 wie folgt beschrieben werden:

„Am 8. Mai 1990 wurde eine Palette mit zwei Behältern, von denen jeder zwei Kästen enthielt, vom Lager zur Materialzufuhrschleuse des Werks transportiert, wo ihr ein Kasten mit auf 3,30 % angereicherten Urantabletten entnommen werden sollte.

Nach Ausführung dieser Arbeit wurde die Palette mit ihren zwei Behältern irrtümlich im Freien nahe dem Lagerplatz für Leergut abgestellt und dort vergessen. Die beiden Behälter der Palette enthielten jetzt nur noch drei Kästen. Einer enthielt 49,84 kg auf 2,70 % angereichertes Uranoxid (UO_2), die beiden anderen enthielten 49,86 kg bzw. 47,29 kg auf 3,95 % angereichertes Uran.

Am Morgen des 11. Mai 1990 wurde die fragliche Palette bei der Zusammenstellung einer Sendung von 72 leeren Behältern für die Firma ANF Richland von einem anderen Beschäftigten irrtümlich auf den Lastwagen eines Speditionsunternehmens für normale Güter verladen.

Der mit dieser Arbeit beauftragte Beschäftigte stellte fest, daß die Behälter auf dieser Palette die gesetzlich vorgeschriebene Plakette zum Hinweis auf radioaktiven Inhalt trugen. Da er wegen ihrer Lagerung in diesem Bereich glaubte, die Behälter seien leer und zum Versand bestimmt, entfernte er die Plakette und ersetzte sie durch eine Leergutkennzeichnung. Um 19.00 Uhr desselben Tages wurde der Lastwagen am Flughafen Luxemburg-Findel entladen, und die Ladung wurde zum Lufttransport vorbereitet.

Am 12. Mai 1990 wurden die Behälter mit dem Frachtflugzeug nach Seattle (Vereinigte Staaten von Amerika) befördert, wo sie um 21.10 Uhr Ortszeit eintrafen.

Am 14. Mai 1990 wurden die Behälter auf der Straße zur Firma ANF Richland weitertransportiert, wo sie am 15. Mai 1990 eintrafen.

ANF Lingen wurde am selben Tag von ANF Richland verständigt, nachdem man dort bei einer routinemäßigen Dosisleistungsmessung festgestellt hatte, daß die beiden angeblich leeren Behälter Kernmaterial enthielten. Die sofortige Prüfung der Siegel ergab, daß den in diesen Behältern liegenden drei Kästen kein Material entnommen worden sein konnte.

Am 16. Mai 1990 meldete ANF Lingen den Vorfall der Direktion ‚Sicherheitsüberwachung' der Kommission.

Am 17. Mai 1990 meldete ANF Lingen denselben Vorfall der Euratom-Versorgungsagentur."

10. Als am 15. Mai 1990 die Lieferung von angereichertem Uran an die Firma ANF Richland festgestellt wurde, verbuchte die Klägerin die Bestandsänderung sofort entsprechend den Artikeln 10 und 11 der Verordnung Nr. 3227/76.

11. Nach dem deutschen Atomgesetz unterrichtete die Klägerin auch das niedersächsische Umweltministerium von dem Zwischenfall. Das Umweltministerium ermittelte am 23. Mai 1990 bei der Klägerin und ordnete die Ergänzung der für den Betrieb der Anlage der Klägerin geltenden Sicherheitsvorschriften an. Dieser Anordnung kam die Klägerin unverzüglich nach, und sie traf darüber hinaus von sich aus zusätzliche Maßnahmen.

12. Die deutschen Behörden stellten fest, daß es zu keinem Zeitpunkt zu einer radiologischen Gefährdung des Betriebspersonals oder der Umgebung gekommen sei.

13. Am 31. Mai und 1. Juni 1990 führten Inspektoren der Kommission eine Inspektion der Anlage der Klägerin durch. Auf der Grundlage des Berichts über die Inspektion führte die Kommission in einem Schreiben vom 29. Juni 1990 unter anderem aus:

„Ich teile Ihnen mit, daß nach dem Bericht der Inspektoren die Kommission nicht in der Lage ist, sich bezüglich des angegebenen Transports von Kernbrennstoffen mit einem routinemäßigen Leerguttransport zu vergewissern, daß auf dem Gebiet der Gemeinschaft die fraglichen besonderen spaltbaren Stoffe zu den von ihren Benutzern angegebenen Zwecken verwendet wurden."

14. In der Zeit vom 4. bis 6. Juli 1990 fand eine weitere Inspektion der Anlage der Klägerin durch die Kommission statt. Ziel der Inspektion war es,

— die Buchführung zu überprüfen und den Buchbestand festzustellen;

— die am 4. Juli 1990 erfolgte Aufnahme des realen Bestandes durch Identifizieren und Zählen von Posten, durch Wiegen, durch zerstörungsfreie Messungen und durch Entnahme von Analysenproben zu überprüfen;

— Siegel zur räumlichen Eingrenzung an Meßstandards und Analysenproben anzubringen, abzunehmen und zu ersetzen;

— sicherzustellen, daß die von der Gemeinschaft in den Abkommen mit dritten Staaten übernommenen besonderen Kontrollverpflichtungen eingehalten werden.

Die Kommission teilte der Klägerin mit Schreiben vom 1. August mit,

„daß nach dem Bericht der Inspektoren der Kommission die durchgeführten Kontrollen zu keinen besonderen Bemerkungen seitens der Direktion Sicherheitsüberwachung Euratom Anlaß geben".

15. Am selben Tag erließ die Kommission die Entscheidung 90/413/Euratom. Die Artikel 1, 2 und 3 dieser Entscheidung lauten wie folgt:

„*Artikel 1*

Das Unternehmen Advanced Nuclear Fuels GmbH hat gegen Artikel 79 des Euratom-Vertrags, näher ausgeführt in den Artikeln 10, 11 und 24 der Verordnung (Euratom) Nr. 3227/76 und dem Code 1.3.2. der Entscheidung der Kommission vom 5. Juni 1985 über die besonderen Überwachungsbestimmungen, verstoßen, weil es

a) die vorherige Meldung einer Ausfuhr unterlassen hat,

b) die Vorschriften zur Verbuchung von Bestandsveränderungen nicht beachtet hat,

c) die Vorschriften zur Aufzeichnung von Betriebsdaten zum Nachweis von

— Änderungen der Menge

und

— Änderungen der Zusammensetzung des Kernmaterials

nicht beachtet hat.

Artikel 2

1. Die Verwaltung des Unternehmens Advanced Nuclear Fuels GmbH wird für die Dauer von vier Monaten — ausschließlich, was die im zweiten Titel Kapitel VII des Vertrages genannten Gesichtspunkte betrifft — einer amtlich bestellten Person oder Personengruppe übertragen.

2. Die Verantwortlichkeit des Unternehmens aufgrund nationaler oder internationaler Rechtsvorschriften bleibt von dieser Übertragung der Verwaltung unberührt.

Artikel 3

1. Der Auftrag des(der) Verwaltungsbeauftragten gemäß Artikel 2 besteht in

— der Überprüfung und gegebenenfalls Änderung der internen Vorschriften für die Sicherheitsüberwachung,

— der Überwachung ihrer Inkraftsetzung und praktischen Anwendung.

2. Zur Erfüllung ihres Auftrags ist der/sind die Verwaltungsbeauftragten befugt,

— alle Räume zu betreten und Einsicht in sämtliche Unterlagen zu nehmen,

— den Organen und Beschäftigten des Unternehmens jede Anweisung zu erteilen,

— für die Erfüllung ihres Auftrags jede von ihnen für notwendig erachtete Mitwirkung von Stellen außerhalb des Unternehmens anzufordern.

3. Ein Bewertungsbericht ist der Kommission spätestens acht Tage nach Beendigung des Auftrags vorzulegen."

16. In den Begründungserwägungen der Entscheidung führt die Kommission insbesondere aus:

„Da das Kriterium für die Anwendung dieses Artikels die Schwere des Verstoßes ist, muß zunächt untersucht werden, von welcher Qualität die festgestellten Verstöße sowohl objektiv als auch subjektiv sind.

Objektiv handelt es sich um die Verletzung grundlegender Verpflichtungen aus den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für die Sicherheitsüberwachung, deren Erfüllung unerläßlich ist, um die in Artikel 77 des Euratom-Vertrags genannten Ziele zu erreichen.

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

Hierzu ist anzumerken, daß die Kommission der Überwachung der Kernmaterialausfuhren eine besonders hohe Bedeutung beimißt.

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

Auf der subjektiven Seite wird jedoch deutlich, daß die Verstöße nicht vorsätzlich begangen wurden und eine Unterschlagung deshalb nicht vorliegt. Dies ist unter anderem daran zu erkennen, daß der Bericht über die vollständige jährliche Überprüfung der im Besitz des Unternehmens befindlichen Materialbestände nur sehr geringe Unterschiede zwischen dem körperlichen Bestand und dem Buchbestand ausweist, die rund 0,1 % des Gesamtbestands oder 0,023 % der Summe aus Bestand und Bestandsveränderungen zwischen dem 4. August 1989 und dem 4. Juli 1990 ausmachen.

Da diese Verstöße aber aus einer Reihe arbeitstechnischer und organisatorischer Fahrlässigkeiten resultieren und vor allem durch das Fehlen von Mehrfachkontrollen ermöglicht wurden, sind sie dennoch als schwer zu bewerten.

In Anbetracht der Art der begangenen Verfehlungen ist die Kommission der Ansicht, daß alles unternommen werden muß, damit sich solche Vorfälle in Zukunft nicht wiederholen können, zumal die Firma ANF-Lingen Kernmaterialbehälter häufig befördern läßt und dies auch in Zukunft zu tun beabsichtigt.

Damit derartige Vorfälle, deren Ursache im Routinecharakter der betreffenden Arbeitsgänge liegt, sich nicht wiederholen, will die Kommission sicherstellen, daß eindeutige Maßnahmen zur Anpassung der Arbeitsvorschriften und zu ihrer Umsetzung in die Praxis getroffen werden.

In Anbetracht der Schwere der Verstöße ist dieses Ziel nach Auffassung der Kommission nur mit einer Zwangsmaßnahme gemäß Artikel 83 Absatz 1 Buchstabe c des Vertrages erreichbar.

Nur die Übertragung der Verwaltung des Unternehmens gewährleistet, daß das Unternehmen allen seinen Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Sicherheitsüberwachung nachkommen wird. Eine bloße Verwarnung gemäß Absatz 1 Buchstabe a des genannten Artikels kommt angesichts der Schwere der Verstöße nicht in Betracht.

Obwohl ANF Lingen den zuständigen Stellen der Euratom-Sicherheitsüberwachung mitgeteilt hat, daß es neue interne Vorschriften für die Buchführung und Handhabung ausarbeiten und diese mitteilen werde, hält die Kommission es für angebracht, die Dauer der Übertragung der Verwaltung des Unternehmens auf vier Monate, gerechnet ab dem Tag der Mitteilung des/der Namen(s) der mit der Verwaltung beauftragten Person(en), festzusetzen. Nach Ablauf dieser Frist ist ein Bewertungsbericht zu erstellen."

Am 20. August 1990 bestellte die Kommission die mit dieser Verwaltungsaufgabe beauftragten Personen.

17. Nach Abschluß ihres Auftrags übermittelten die Verwaltungsbeauftragten der Kommission ihren Bewertungsbericht; diese veröffentlichte die Mitteilung über die Durchführung der Entscheidung 90/413/Euratom (ABl. 1991, C 46, S. 3).

18. Zu keiner Zeit widersprach die Klägerin der Durchführung von Ermittlungs-, Bestandsaufnahme- oder Verwaltungsmaßnahmen. Die Klägerin arbeitete ständig auf allen Ebenen mit der Kommission zusammen.

C — *Verfahren*

19. Die Klageschrift ist am 6. Oktober 1990 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen.

20. Der Gerichtshof hat mit Beschluß vom 7. Dezember 1990 den Anträgen der Kommission vom 7. und vom 15. November 1990 auf Anordnung der sofortigen Vollstreckung der angefochtenen Entscheidung stattgegeben.

21. Der Gerichtshof hat mit Beschluß vom 20. März 1991 den Antrag der Klägerin, mit dem die Übermittlung des Bewertungsberichts der mit der Verwaltung der Klägerin beauftragten Personen an sie begehrt worden

ist, zurückgewiesen und die Entscheidung über den Antrag auf Übermittlung dieses Berichts an den Gerichtshof dem Hauptsacheverfahren vorbehalten.

22. Die Klägerin hat dem Gerichtshof den Bewertungsbericht der mit ihrer Verwaltung beauftragten Personen als Anlage zu ihrer Erwiderung übermittelt.

23. Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

24. Der Gerichtshof hat die Rechtssache am 3. Juni 1992 gemäß Artikel 95 §§ 1 und 2 der Verfahrensordnung an die Sechste Kammer verwiesen.

II — Anträge der Parteien

25. Die Klägerin beantragt,

1) festzustellen, daß die Entscheidungen der Beklagten vom 1. August 1990 (90/413/Euratom) und vom 20. August 1990 nichtig sind;

2) *hilfsweise*,

die Entscheidungen der Beklagten vom 1. August 1990 (90/413/Euratom) und vom 20. August 1990 dahin gehend abzuändern, daß gegen die Klägerin die Zwangsmaßnahme der Verwarnung nach Artikel 83 Absatz 1 Unterabsatz 2 Buchstabe a verhängt wird.

26. Die *Kommission* beantragt,

1) die sofortige Vollstreckung der Entscheidungen der Kommission vom 1. August 1990 (90/413/Euratom) und vom 20. August 1990 (K(90) 1707) gemäß Artikel 83 Absatz 2 EAG-Vertrag anzuordnen;

2) die Klage als unbegründet abzuweisen;

3) der Klägerin die Kosten des Rechtsstreits aufzuerlegen.

III — Zusammenfassung des Parteivorbringens

27. Die Klägerin erhebt im Kern drei Rügen gegen die Entscheidungen 90/413 und 90/465. In erster Linie vertritt sie die Ansicht, daß die beiden Entscheidungen nichtig seien, weil die Zwangsmaßnahmen nach Artikel 83 EAG-Vertrag nur verhängt werden dürften, um Pflichtverletzungen, die fortbestünden, zu beseitigen, und weil ihr kein Verstoß gegen die gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Sicherheitsüberwachung vorzuwerfen seien. Vorsorglich vertritt die Klägerin die Ansicht, daß die verhängte Zwangsmaßnahme unverhältnismäßig und übermäßig sei.

Zum Hauptvorbringen

28. Nach Ansicht der Klägerin hat der Gerichtshof den Rechtscharakter der „Zwangsmaßnahmen" im Sinne von Artikel

83 EAG-Vertrag noch nicht definiert. Es sei die Frage, ob diese Zwangsmaßnahmen Vergeltungs- und Präventionsfunktion hätten oder ob sie eine fortdauernde Pflichtverletzung, die beendet werden müsse, durch Wiederherstellung des rechtmäßigen Zustands beseitigen sollten. Die Zwangsmaßnahmen im Sinne von Artikel 83 könnten nur als Maßnahmen des Verwaltungszwangs angesehen werden, die verhängt würden, um Pflichtverletzungen, die fortbestünden, zu beseitigen.

Die Verwendung des Oberbegriffs „Zwangsmaßnahmen" in Artikel 83 EAG-Vertrag lasse nicht die Schlußfolgerung zu, daß jede der vier Zwangsmaßnahmen dieses Artikels Vergeltungs- oder Vorbeugungsfunktion habe. Das primäre Gemeinschaftsrecht fasse unter diesem Oberbegriff verschiedene Instrumente mit verschiedenen Funktionen zusammen, und daher müsse im Einzelfall ermittelt werden, ob die jeweilige „Zwangsmaßnahme" Straf- und Vergeltungscharakter (Funktion einer Geldbuße) oder Erzwingungscharakter (Funktion eines Zwangsgeldes) habe. Die Urteile des Gerichtshofes vom 5. Juli 1970 in der Rechtssache 41/69 (Chemiefarma/Kommission, Slg. 1970, 661), in der Rechtssache 44/69 (Buchler/Kommission, Slg. 1970, 733) und in der Rechtssache 45/69 (Boehringer Mannheim/Kommission, Slg. 1970, 769) beschäftigten sich ausschließlich mit der Zwangsmaßnahme der Geldbuße im Sinne von Artikel 15 der Verordnung Nr. 17, der ersten Durchführungsverordnung zu den Artikeln 85 und 86 des Vertrages (ABl. 1962, S. 204), und enthielten nichts zur Rechtsnatur anderer Zwangsmaßnahmen, etwa derjenigen des Artikels 83 EAG-Vertrag. Nach Ansicht des Gerichtshofes habe die Geldbuße Strafcharakter, und mit ihr solle Pflichtverletzungen vorgebeugt und sollten begangene Zuwiderhandlungen bestraft werden. Die Geldbuße könne auch verhängt werden, wenn die Zuwiderhandlung gegen das Gemeinschaftsrecht nicht mehr fortbestehe, während Zwangsgelder dazu anhalten sollten, eine fortdauernde Zuwiderhandlung zu unterlassen. Von den vier Zwangsmaßnahmen des Artikels 83 EAG-Vertrag hätten die Verwarnung, der Entzug besonderer Vorteile und der Entzug der Ausgangsstoffe und besonderen spaltbaren Stoffe eine Vergeltungs- und Vorbeugefunktion.

Die Zwangsverwaltung nach Artikel 83 Absatz 1 Buchstabe c EAG-Vertrag habe diese Funktion nicht. Diese Zwangsverwaltung sei wie die Zwangsverwaltung im Falle eines Konkurses in die Zukunft gerichtet, und mit ihr solle ein ordnungsgemäßer Zustand gesichert werden. Sie habe Erzwingungscharakter. Die Zwangsverwaltung sei gerechtfertigt, wenn das betroffene Unternehmen keine Gewähr für die Erfüllung seiner Verpflichtungen biete, wenn die Verwaltung unzuverlässig oder unfähig sei oder wenn Pflichtverstöße befürchtet werden müßten, ohne daß insoweit eine Stillegung des Unternehmens erforderlich sei.

Der Kommission sei es bei der Verhängung der Zwangsmaßnahme der Zwangsverwaltung gegen die Klägerin auf den Straf- und Vergeltungscharakter dieser Maßnahme angekommen. Diese Verhaltensweise sei jedoch unzulässig, denn mehrere Gründe sprächen für die Ansicht, daß die Zwangsverwaltung nach Artikel 83 Absatz 1 Buchstabe c eine Erzwingungs-, nicht aber eine Vergeltungsfunktion habe.

29. An erster Stelle sei der Wortlaut von Artikel 83 Absatz 1 EAG-Vertrag anzuführen. Diese Bestimmung gehe davon aus, daß die Verletzung im Zeitpunkt der Verhängung der Zwangsmaßnahmen bestehe.

Auch die Kommentarliteratur gehe von diesem Charakter der Zwangsmaßnahme nach Artikel 83 Absatz 1 Buchstabe c aus.

Ferner sei auf Artikel 83 Absatz 2 Satz 2 hinzuweisen. Diese Bestimmung sehe die Möglichkeit der Anordnung der sofortigen Vollstreckung der Entscheidung der Kommission durch den Gerichtshof vor und gehe somit davon aus, daß die Zwangsmaßnahmen im Sinne von Artikel 83 Absatz 1 der Durchsetzung eines vertragsgemäßen Zustandes und der Beendigung einer fortbestehenden Pflichtverletzung dienten. Eine Strafe als nachträgliche Reaktion auf eine abgeschlossene Pflichtverletzung bedürfe nicht der sofortigen Vollstreckung.

Ferner sei Artikel 83 Absatz 4 EAG-Vertrag zu berücksichtigen. Der Vertrag brauchte nicht anzuordnen, daß die Mitgliedstaaten dafür Sorge zu tragen hätten, daß die Zwangsmaßnahmen vollstreckt würden und daß die Verletzung gegebenenfalls durch deren Urheber behoben werde, wenn er nicht von einer fortbestehenden Pflichtverletzung als Voraussetzung für die Anordnung einer Zwangsmaßnahme ausgehen würde.

Hätte der EAG-Vertrag schließlich durch Artikel 83 der Kommission die Befugnis zu einer nachträglichen Bestrafung verleihen wollen, so hätte dies im Vertragstext auch eindeutig zum Ausdruck gebracht werden müssen. Das Gemeinschaftsrecht enthalte nur ausnahmsweise Vorschriften mit Strafcharakter. So unterschieden die Artikel 36 und 65 EGKS-Vertrag ausdrücklich zwischen Geldbuße und Zwangsgeld. Das gleiche gelte für die Artikel 15 und 16 der Verordnung Nr. 17 des Rates. Die Geldbuße habe Strafcharakter, während das Zwangsgeld dazu anhalten solle, einer bestimmten Verpflichtung, die nicht erfüllt werde, nachzukommen. Die Tatsache, daß der EAG-Vertrag im Katalog der Zwangsmaßnahmen nach Artikel 83 nicht die Festsetzung einer Geldbuße vorsehe, spreche dafür, daß die zu verhängenden Maßnahmen der Durchsetzung eines vertragsgemäßen Zustands unter Beseitigung einer fortbestehenden Pflichtverletzung dienen sollten.

30. Am 1. August 1990, dem Zeitpunkt der Entscheidung der Kommission, habe eine Verletzung von Verpflichtungen der Klägerin aus Artikel 79 EAG-Vertrag, den Artikeln 10, 11, 24 und 32 der Verordnung Nr. 3227/76 und Code 1.3.2. der Entscheidung der Kommission vom 5. Juni 1985 über die besonderen Überwachungsbestimmungen für das Unternehmen der Klägerin nicht vorgelegen. Daher sei die verhängte Zwangsmaßnahme rechtswidrig, denn sie habe nicht mehr der Wiederherstellung eines rechtmäßigen Zustands dienen können, da in diesem Zeitpunkt kein Verstoß mehr vorgelegen habe.

31. Die Mitarbeiter der Klägerin hätten keinen Fehler in bezug auf ihre Verpflichtungen aus Artikel 79 EAG-Vertrag, näher ausgeführt in den Artikeln 10, 11 und 24 der Verordnung Nr. 3227/76, und aus der Entscheidung der Kommission vom 5. Juni 1985 begangen. In diesem Zusammenhang sei darauf hinzuweisen,

— daß die Ausfuhr in die USA im voraus nicht gemeldet worden sei, da eine Ausfuhr gar nicht beabsichtigt gewesen sei, sondern lediglich versehentlich ein Mittransport des Materials erfolgt sei, und daß deshalb ein Verstoß gegen Artikel 24 der Verordnung Nr. 3227/76 nicht vorliege;

— daß bis zur Entdeckung des versehentlichen Transports am 16. Mai 1990 das fragliche Material im Buchbestand enthalten gewesen sei, deshalb eine Bestands-

änderung nicht habe gemeldet werden können und daher auch ein Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verordnung Nr. 3227/76 nicht vorliege;

— daß sich das fragliche Kernmaterial nach den Protokollen in der Materialbilanzzone befunden habe, deshalb nach Bekanntwerden des versehentlichen Transportes die Betriebsprotokolle hätten berichtigt werden können und auch aus diesem Grund ein Verstoß gegen Artikel 11 der Verordnung Nr. 3227/76 nicht vorliege;

— daß die Bestandsänderung in den Buchungsprotokollen sofort nach Entdeckung des versehentlichen Transportes vorgenommen worden sei, so daß auch aus diesem Grund ein Verstoß gegen Code 1.3.2 der Entscheidung vom 5. Juni 1985 nicht vorliege.

Richtig sei nur, daß der in den Aufzeichnungen nach den Artikeln 10, 11 und 24 der Verordnung Nr. 3227/76 von den Mitarbeitern der Klägerin erfaßte Bestand für einige Tage — vom 12. bis zum 15. Mai 1990 — um 150 kg zu hoch verzeichnet gewesen sei.

32. Das Versehen habe bei der Behandlung der Transportbehälter gelegen. Die Bestimmungen über die Behandlung dieser Behälter gehörten jedoch nicht zu den Vorschriften über die Überwachung der Sicherheit des Kapitels VII des zweiten Titels des EAG-Vertrags, sondern zu der „Prozeßvorschrift ANFG-10.105 UO_2-Transporte" vom 14. Oktober 1987, deren Beachtung von der atomrechtlichen Aufsichtsbehörde überwacht werde. Nach dieser internen Betriebsvorschrift seien bei der Klägerin ankommende UO_2-Behälter ausschließlich in den Lagerbereich für Kernbrennstoffe zu bringen.

Diese interne Betriebsvorschrift sei im vorliegenden Fall nicht beachtet worden. Die versehentliche Ausfuhr könne jedoch nicht automatisch, wie die Kommission dies geltend mache, gleichzeitig als Verstoß gegen diese interne Betriebsvorschrift und als Verletzung grundlegender Verpflichtungen aus dem EAG-Vertrag und der Verordnung Nr. 3227/76 angesehen werden. Eine Verletzung von Pflichten aus Artikel 83 Absatz 1 Satz 1 EAG-Vertrag könne nur dann angenommen werden, wenn das Handeln oder Unterlassen von Personen oder Unternehmen direkt im Zusammenhang mit der Ausführung der Pflichten stehe, die in den Vorschriften des EAG-Vertrags und der Verordnung Nr. 3227/76 stünden. Wenn aber ein solcher direkter Zusammenhang fehle, das Handeln oder Unterlassen der Person oder des Unternehmens sich auf einen anderen Bereich beziehe, könne es dadurch allenfalls mittelbar zu vorübergehenden, aber sofort wieder korrigierten Fehlern in der Aufzeichnung kommen. Diese Sekundärfolgen eines in einem anderen Bereich liegenden Rechtsverstoßes könnten nicht als Verletzung von Pflichten im Sinne von Artikel 83 Absatz 1 Satz 1 EAG-Vertrag angesehen werden.

Der Klägerin könne eine fahrlässige Verletzung ihrer Verpflichtungen aus dem EAG-Vertrag und den zu dessen Durchführung erlassenen Vorschriften nur dann zur Last gelegt werden, wenn neben dem bloßen Kausalzusammenhang ihr der mißbilligte Erfolg auch als Verschulden zugerechnet werden könne. Dies sei hier jedoch nicht der Fall.

Niemand käme auf den Gedanken, in der Zerstörung der Buchhaltung für Uran insbesondere durch einen zufällig entstandenen Brand einen Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht zu sehen; ebenso wenig liege ein Verstoß gegen die Verpflichtungen aus dem EAG-Vertrag, der mit Zwangsmaßnahmen im Sinne von Artikel 83 EAG-Vertrag geahndet werden könne, vor, wenn die Eintragungen in die Bestandslisten bei der nachträglichen Feststellung des Verschwindens von Kernbrennstoffen nach einem Diebstahl nicht der Wirklichkeit entsprächen.

33. Die Klägerin bestreitet auch, daß es der Kommission unmöglich gewesen sei, ihre Aufgaben aus dem EAG-Vertrag zu erfüllen. Der Verbleib der versehentlich transportierten Kernbrennstoffe habe nämlich zuverlässig festgestellt werden können. Der Kernbrennstoff sei im Einflußbereich der Klägerin und der Firma ANF-Richland verblieben. Die Kommission sei sofort nach dem fraglichen Vorfall informiert worden.

Ziel der angeordneten Inspektionen habe es daher sinnvollerweise nur sein können, festzustellen, ob die bestehenden internen Betriebsvorschriften der Klägerin die Wiederholung eines derartigen Zwischenfalls ausschlössen und ob weitere Maßnahmen erforderlich sein würden. Die Kommission habe dies bereits aufgrund der Inspektionsberichte vom 31. Mai und vom 1. Juni 1990 sowie vom 4., 5. und 6. Juli 1990 beurteilen können. Nach der Feststellung, daß es sich um einen versehentlichen Transport gehandelt habe und daß die Folgen für die verschiedenen Buchungsunterlagen, die nach Entdeckung des Zwischenfalls berichtigt worden seien, zwangsläufig gewesen seien, sei die Kommission in der Lage gewesen, ihrer Aufgabe der Sicherheitsüberwachung nachzukommen und sich zu vergewissern, daß die fraglichen besonderen spaltbaren Stoffe nicht zu anderen als den von ihren Benutzern angegebenen Zwecken verwendet würden. Bereits am 2. Juni 1990 hätten die Inspektoren in allen Punkten Gewißheit erhalten und die Kommission, die dies nicht bestreite, hiervon unterrichtet. Seit diesem Zeitpunkt sei die Möglichkeit für die Kommission, ihre Überwachungspflichten zu erfüllen, nicht gefährdet gewesen. Daher liege kein Verstoß vor, und die verhängte Zwangsmaßnahme sei somit rechtswidrig.

34. Die Kommission führt vorab aus, daß, so erfreulich die Feststellungen zur fehlenden radiologischen Gefährdung im Zusammenhang mit dem Zwischenfall vom Mai 1990 auch seien, dies nichts an den festgestellten und auf im übrigen unbestrittenen Tatsachen beruhenden Verstößen ändere.

Sodann beschreibt die Kommission die Erkenntnismittel und Verfahren, die es ihr ermöglichten, ihren Auftrag nach Artikel 77 EAG-Vertrag zu erfüllen, der in einem Vergleich zwischen dem jeweils ausgewiesenen Buchbestand an Kernmaterial und dem physisch vorhandenen Materialbestand in der Anlage bestehe. Das System dieser Kontrolle beruhe zum einen auf umfassenden Buchführungs- und Meldepflichten der Betreiber, deren Einhaltung von den Inspektoren der Kommission zu prüfen sei, und zum anderen auf der physischen Überwachung der Erze, Ausgangsstoffe und besonderen spaltbaren Stoffe durch die Inspektoren der Kommission.

Hieraus ergebe sich, daß schriftliche Mitteilungen der Betreiber allein der Kommission in keiner Weise Gewißheit im Sinne von Artikel 77 EAG-Vertrag verschaffen könnten. Erforderlich sei stets die Feststellung der Übereinstimmung von Buchbestand und physischem Materialbestand vor Ort.

Auf die Meldung der Klägerin am Tag der Entdeckung des Zwischenfalls vom Mai 1990 habe es die Kommission für ihre Aufgabe gehalten, den Sachverhalt durch eine Inspektion der Anlage zu ermitteln, die am 31. Mai und am 1. Juni 1990 durchgeführt worden sei. Das Ergebnis dieser Inspektion habe den Sachverhalt und somit die Verstöße gegen die Verordnung Nr. 3227/76 und die Entscheidung der Kommission vom 5. Juni 1985 bestätigt. Die mangelnde Übereinstimmung des Buchbestandes der Klägerin und des physischen Materialbestandes habe es der Kommission nicht ermöglicht, sich zu vergewissern, „daß auf dem Gebiet der Gemeinschaft die fraglichen besonderen spaltbaren Stoffe zu den von ihren Benutzern angegebenen Zwecken verwendet wurden".

Darüber hinaus habe das Fehlverhalten der Klägerin der Kommission Anlaß zur Prüfung der Frage gegeben, ob es sich um einen isolierten Einzelfall gehandelt habe oder ob weitere und bislang unentdeckte Verstöße ähnlicher Art hätten vorgefallen sein könnten. Daher habe sich die Kommission für eine Inventur des gesamten Materialbestandes bei der Klägerin entschieden. Die am 4., 5. und 6. Juli 1990 durchgeführte Inventur habe gezeigt, daß es sich bei dem gemeldeten Vorfall vom Mai 1990 um einen Einzelfall gehandelt habe.

35. Artikel 83 EAG-Vertrag ermächtige die Kommission nicht nur zu Sanktionen, um Pflichtverletzungen, die fortbestünden, zu beseitigen. Dieser Artikel sei nämlich ein Teil jener Reihe von primärrechtlichen Vorschriften, die Zwangsmaßnahmen vorsähen, und er stehe im Sinnzusammenhang des Zweiten Titels Kapitel VII des EAG-Vertrags, dessen effet utile er zu sichern habe.

Das Primärrecht ermächtige in zahlreichen Vorschriften zur Verhängung von Zwangsmaßnahmen, die sich in Geldbußen und Zwangsgelder untergliederten, wobei durch eine Geldbuße eine Zuwiderhandlung gegen eine Rechtsvorschrift geahndet werde (Vergeltungsfunktion) und eine Wiederholung der Zuwiderhandlung verhindert werden solle, während das Zwangsgeld dazu anhalten solle, einer auferlegten Verpflichtung nachzukommen. Indem Artikel 83 EAG-Vertrag den Oberbegriff der Zwangsmaßnahmen verwende, ermögliche er funktional sowohl den Effekt der Geldbuße als auch den des Zwangsgeldes. Damit umfasse der Begriff der Zwangsmaßnahme im Sinne des Artikels 83 EAG-Vertrag sowohl Maßnahmen zum Zwecke der Ahndung einer Zuwiderhandlung gegen Rechtsvorschriften als auch Maßnahmen, die zur Befolgung einer auferlegten Verpflichtung anhalten sollten (Effekt des Zwangsgeldes).

Die Kommission zitiert sodann die bereits angeführten Urteile vom 15. Juli 1970 in den Rechtssachen 41/69, 44/69 und 45/69, nach denen die Befugnis der Kommission zur Verhängung von Sanktionen keineswegs dadurch berührt werde, daß das die Zuwiderhandlung begründende Verhalten und die Möglichkeit nachteiliger Auswirkungen nicht mehr bestünden.

Zur Erfüllung ihrer Aufgabe nach Artikel 2 Buchstabe e EAG-Vertrag habe der Vertrag die Kommission mit umfassenden administrativen Befugnissen bis hin zur Ermächtigung zur Verhängung harter Zwangsmaßnahmen (mit Ausnahme von finanziellen Sanktionen) ausgestattet. Dies lasse den unbedingten Willen zur Durchsetzung des Vertrages erkennen, der angesichts der Gefahren der unkontrollierten Verwendung der Kernenergie nur zu verständlich sei. Vor diesem Hintergrund wäre es absurd, den Vertragsvätern unterstellen zu wollen, daß

vergangene Vertragsverletzungen von Sanktionen freigestellt werden sollten und nur fortdauernde zu ahnden seien. Folgte man der Logik des Prozeßbevollmächtigten der Klägerin, so müßte die Kommission auch nicht gemeldete Plutoniumlieferungen folgenlos hinnehmen, sofern diese Lieferungen nur nachträglich mitgeteilt würden und die Buchhaltung entsprechend korrigiert worden sei.

36. Der Vorfall vom Mai 1990 beruhe auf fahrlässig begangenen Zuwiderhandlungen gegen die Artikel 10, 11 und 24 der Verordnung Nr. 3227/76.

Artikel 24 sei objektiv verletzt worden, da die Kernmaterialausfuhr der Kommission von der Klägerin nicht im voraus gemeldet worden sei. Eine Lieferung von Kernmaterial ohne Anmeldung und Eintragung in die Buchungs- und Betriebsprotokolle sei erfolgt. Da für einen Zeitraum vom mehreren Tagen der Buchbestand nicht — und damit nicht „jederzeit" — habe festgestellt werden können, habe die Klägerin auch gegen Artikel 10 Buchstabe a der Verordnung Nr. 3227/76 verstoßen.

Ferner sei gegen Artikel 11 Buchstabe a der Verordnung Nr. 3227/76 verstoßen worden.

Da die Klägerin im übrigen als Unternehmen im Sinne von Artikel 196 Buchstabe b EAG-Vertrag einen Fehler gemacht habe, komme es bei der Feststellung der Pflichtverletzung allein hierauf an. Die Klägerin müsse als verantwortliche Eigentümerin einräumen, daß ihre Mitarbeiter bei der Ausübung ihrer betrieblichen Tätigkeiten einen Fehler begangen hätten.

Fragen der Kausalität würden sich nur dann stellen, wenn Dritte außerhalb des Verantwortungsbereichs der Klägerin den mißbilligten Erfolg herbeigeführt haben könnten. Dies sei vorliegend nicht der Fall gewesen.

Zum Hilfsvorbringen

37. Nach Ansicht der Klägerin ist die Entscheidung 90/413 ermessensfehlerhaft. Die verhängte Zwangsmaßnahme sei zum einen unter Berücksichtigung des Verhaltens der Klägerin und des Umstandes, daß der Verstoß nicht besonders schwerwiegend gewesen sei, unverhältnismäßig und zum anderen zur Erreichung der Ziele, die die Kommission als Begründung für die Verhängung der Zwangsmaßnahme angebe, weder geeignet noch erforderlich.

38. Die Klägerin führt zuerst aus, daß ihr Verhalten seit ihrer Gründung und bis zum Tag des fraglichen Vorfalls keinen Anlaß zu Beanstandungen gegeben habe. Bedienstete der Kommission hätten sich wiederholt lobend über die Klägerin geäußert.

Anläßlich des Vorfalls vom Mai 1990 habe sie unverzüglich aus eigener Initiative Maßnahmen ergriffen, die eine Wiederholung solcher Vorfälle ausgeschlossen hätten. Im Zeitpunkt des Erlasses der Entscheidung 90/413 am 1. August 1990 habe sie der Kommission bereits die neue interne Betriebsvorschrift übersandt gehabt. Lediglich die Einführung eines computergestützten Kontrollsystems sei zu diesem Zeitpunkt

noch nicht abgeschlossen gewesen. Am 1. August 1990 sei die Kommission lückenlos von allen Tatsachen im Zusammenhang mit dem Vorfall vom 9. Mai 1990 unterrichtet gewesen. Am 1. August hätten keine Unklarheiten in bezug auf die zusätzlichen Vorbeugungsmaßnahmen bestanden, die die Klägerin bereits getroffen habe.

Die beiden Inspektionen vom 31. Mai und vom 1. Juni 1990 sowie vom 4., 5. und 6. Juli 1990 hätten im übrigen bestätigt, daß es sich bei dem Vorfall vom Mai 1990 um einen ungewöhnlichen Einzelfall gehandelt habe.

Bei Berücksichtigung des Verhaltens der Klägerin hätte sich die Kommission für eine weniger einschneidende Zwangsmaßnahme als die Zwangsverwaltung gegenüber der Klägerin entscheiden können.

39. Die Klägerin vertritt sodann die Ansicht, daß der Vorfall vom Mai 1990 keine schwere Verletzung der ihr obliegenden Sicherungspflichten darstelle. In diesem Zusammenhang werde erneut darauf hingewiesen, daß der fragliche Vorfall nur einen Verstoß gegen interne Betriebsvorschriften — nicht gegen Vorschriften der Sicherheitsüberwachung — darstelle und unvermeidlich zur Folge gehabt habe, daß für wenige Tage der Bestand an Urandioxyd in den Büchern und sonstigen Betriebsunterlagen unzutreffend erfaßt gewesen sei und daß auch der Transport nicht als Ausfuhr gemeldet worden sei. Die Aufzählung zahlreicher Rechtsverstöße insbesondere in Artikel 1 der Entscheidung 90/413 lasse den Eindruck entstehen, als sei es an verschiedenen Stellen des Unternehmens der Klägerin zu Fehlern gekommen. So könne der falsche Eindruck entstehen, als ob die sekundäre Konsequenz für Betriebsunterlagen, Auslandstransportmeldungen und Uranbuchhaltung bei gehöriger Aufmerksamkeit von den damit betrauten Personen hätte vermieden werden können.

Die in der Entscheidung 90/413 aufgezählten Verstöße seien jedoch nur die unvermeidliche Folge eines Irrtums beim Umgang mit den fraglichen Behältern und für sich genommen nicht als Pflichtverletzung schwerwiegender Art zu werten, die eine Zwangsverwaltung rechtfertige.

Die Zwangsverwaltung könne auch nicht damit gerechtfertigt werden, daß es der Kommission unmöglich gemacht worden sei, ihre Aufgabe der Sicherheitsüberwachung zu erfüllen. Diese Aufgabe sei stets erfüllbar gewesen, denn der Verbleib des Kernbrennstoffs habe festgestellt werden können. Er sei stets im Einflußbereich der Klägerin und der Firma ANF-Richland verblieben.

Die Zwangsverwaltung könne auch nicht mit der Gefahr einer Entwendung der Kernbrennstoffe begründet werden. Wenn man nämlich unterstellen wollte, daß ein Dritter sich durch Diebstahl während des Transports illegal Urandioxyd verschaffen wolle, so würde dieser versuchen, sich einen gefüllten Transportbehälter auf dem Weg von Richland nach Lingen zu verschaffen. Der Diebstahl eines leeren Transportbehälters während des Rücktransports wäre sinnlos. Weder die Klägerin als Absender noch der beauf-

tragte Spediteur hätten gewußt, daß zwei der Transportbehälter Kernbrennstoffe enthalten hätten.

Die Bedeutung des Vorfalls werde auch dadurch nicht größer, daß es sich um erhebliche Mengen bereits angereicherten Urans gehandelt habe, das nach Ansicht der Kommission relativ leicht auf Konzentrationen von strategischer Bedeutung weiter habe angereichert werden können. Zum einen habe nämlich zu keinem Zeitpunkt realistisch die Gefahr bestanden, daß ein Unbefugter sich leere Transportbehälter habe aneignen können. Zum anderen sei die Feststellung, daß Uran einfach auf Konzentrationen von strategischer Bedeutung weiter hätte angereichert werden können, falsch. Eine Anreicherung auf „Konzentrationen von strategischer Bedeutung" (also über 90 %) sei nicht „relativ leicht", sondern setze aufwendige Anlagen zur Konversion und zur Anreicherung voraus. Der illegale Besitz von 150 kg schwach angereicherten Urans würde eine unterstellte Absicht einer Nuklearwaffenproduktion nicht erheblich erleichtern oder beschleunigen.

Die Sanktion werde auch nicht durch die Beschränkung der Übertragung der Verwaltung der Klägerin auf die im Zweiten Titel Kapitel VII des Vertrages genannten Gesichtspunkte gemildert. Im Rahmen von Artikel 83 dürfe eine Zwangsmaßnahme nämlich nur bei Verstößen gegen die Verpflichtungen aus Kapitel VII verhängt werden. Somit habe die Kommission die einzige Form der Verwaltung gewählt, die nach Artikel 83 zulässig sei. Diese Übertragung der Verwaltung sei auf die in Kapitel VII geregelten Aspekte beschränkt.

40. Die Übertragung der Verwaltung der Klägerin sei nicht erforderlich gewesen, denn die Kommission verfüge nach Artikel 81 EAG-Vertrag über umfassende Kontroll- und Überwachungsrechte, die sie ermächtigten, Inspektoren zu Überprüfungen zu entsenden. Die Zwangsverwaltung sei nicht durch die Notwendigkeit gerechtfertigt, über die in Artikel 81 vorgesehenen Befugnisse hinaus Anordnungen treffen zu können. Diese Möglichkeit sei angesichts der weitgehenden Bereitschaft der Klägerin zur Zusammenarbeit mit Stellen der Gemeinschaft und mit nationalen Stellen sowie im Hinblick darauf, daß die Klägerin von sich aus tätig geworden sei, um die internen Betriebsvorschriften zu ändern, überflüssig gewesen. Am 1. August 1990 habe nicht der geringste Anhaltspunkt für die Annahme bestanden, daß die Klägerin die Verbesserungen nicht ausgeführt hätte, die ihr die Inspektoren der Beklagten möglicherweise für ihre Organisation vorgeschlagen hätten, daß sie nicht bereit gewesen sei, sie auszuführen, oder daß sie den von der Kommission gemäß Artikel 81 EAG-Vertrag angeordneten Inspektionen widersprochen hätte.

Tatsächlich habe eine Verwaltung nicht stattgefunden. Die Übertragung der Verwaltung sei wie folgt abgelaufen:

— Am 29. August 1990 hätten die Verwaltungsbeauftragten die Klägerin zu einem ersten klärenden Gespräch aufgesucht.

— Am 20. und 21. September 1990 hätten Gespräche und Überprüfungen der Verwaltungsbeauftragten im Unternehmen der Klägerin stattgefunden.

— Am 29. und 30. Oktober 1990 hätten weitere Gespräche und Überprüfungen

der Verwaltungsbeauftragten im Unternehmen der Klägerin stattgefunden. Insbesondere habe die Klägerin bei dieser Gelegenheit das praktisch fertiggestellte computergestützte Kontrollsystem vorgeführt. Mit den Verwaltungsbeauftragten sei diskutiert worden.

— Am 13. und 14. Dezember 1990 habe eine Abschlußbesprechung der Verwaltungsbeauftragten im Unternehmen der Klägerin stattgefunden. Dabei sei die Programmdokumentation des computergestützten Kontrollsystems übergeben worden. Gleichzeitig habe eine letzte Revision der Betriebsvorschrift stattgefunden.

Die Verwaltungsbeauftragten hätten keine „Anordnungen" getroffen. Sie hätten nur Empfehlungen gegeben, denen die Klägerin unverzüglich entsprochen habe. Dies beweise der Bewertungsbericht, den die Verwaltungsbeauftragten der Kommission erstattet hätten; in diesem Bericht sei im übrigen die fruchtbare Zusammenarbeit zwischen der Klägerin und den Verwaltungsbeauftragten bestätigt worden. Dies alles sei ein Beleg dafür, daß das der Kommission zur Verfügung stehende Instrumentarium des Artikels 81 EAG-Vertrag ausreichend gewesen sei, um Überprüfungen, Überwachungen und die Mitwirkung der Kommission im Rahmen der Sicherheitsüberwachung nach Kapitel VII EAG-Vertrag zu ermöglichen. Es sei nicht erforderlich, sondern unverhältnismäßig gewesen, einen ordnungsgemäß geführten und in hohem Maße zur Kooperation bereiten Betrieb wie den der Klägerin zwangsweise unter eine Verwaltung nach Artikel 83 Absatz 1 Buchstabe c EAG-Vertrag zu stellen. Sei dies gleichwohl geschehen, so könne das Motiv nur darin gelegen haben, die Klägerin zu bestrafen und ihr gegenüber ein Exempel zu statuieren.

41. Im Ergebnis ist die Klägerin der Ansicht, daß die Verhängung der Zwangsmaßnahme der Übertragung der Verwaltung zu schwer und unverhältnismäßig sei und gegen den Subsidiaritätsgrundsatz verstoße. Die Anordnung der Verwaltung könne nur „ultima ratio" sein, wenn ein Unternehmen nicht zur Zusammenarbeit bereit sei und Anordnungen nicht nachkomme. Abschließend beantragt die Klägerin, die angeordnete Zwangsmaßnahme zu ändern und an ihrer Stelle eine Verwarnung auszusprechen.

42. Die Kommission ist der Ansicht, sie habe gegen die Klägerin keine unverhältnismäßige Zwangsmaßnahme verhängt. Wie sich aus den Begründungserwägungen der Entscheidung 90/413 ergebe, seien das Verhalten der Klägerin in objektiver wie in subjektiver Hinsicht und die auszusprechende Rechtsfolge gewürdigt worden. Was die viermonatige Dauer der Zwangsverwaltung angehe, so habe die Klägerin selbst diesen Zeitraum für die Umsetzung der erforderlichen Maßnahmen veranschlagt.

Mit einer bloßen Verwarnung hätte sich das Ziel, die Verfahrensmängel bei der Klägerin zuverlässig und kontrollierbar zu beseitigen, nicht zuverlässig erreichen lassen. Eine Verwarnung als einseitiger Akt hätte die Kommission weder zu einer gemeinsamen innerbetrieblichen Analyse der Verfahrensabläufe bei der Klägerin noch zu einer Beteiligung und Kontrolle bei der Ausarbeitung und Anwendung verbesserter Verfahrensvorschriften ermächtigt. Gerade auf eine derartige Binnensicht und innerbetriebliche Einflußnahme der Kommission sei es aber angekommen. Eine Verwarnung wäre ohne jede Rückkoppelungsmöglichkeit gewesen und hätte der Kommission keine hinreichenden Garantien und Handhaben gegeben.

Eine Verwarnung sei nur bei Verstößen von geringem Gewicht angebracht, und der vollständige oder teilweise Entzug der Ausgangsstoffe oder besonderen spaltbaren Stoffe sollte schwerwiegenden Pflichtverletzungen vorbehalten bleiben, die vorsätzlich begangen würden und/oder eine dringende Wiederholungsgefahr nahelegten. Pflichtverletzungen, die sich keiner der beiden beschriebenen Gruppen zurechnen ließen, könnten am wirksamsten durch Maßnahmen nach Artikel 83 Absatz 1 Buchstabe c geahndet werden, da allein diese Maßnahmen ein „didaktisches" Einwirken auf das Unternehmen ermöglichten und betriebsinterne Verfahrensänderungen durchzusetzen erlaubten.

Im vorliegenden Fall zeige der Bewertungsbericht der Verwaltungsbeauftragten, daß keine der wesentlichen Verbesserungen vor dem 1. August 1990 eingeführt worden sei. Die betriebliche Aufbau- und Ablauforganisation der Klägerin sei erst nach diesem Zeitpunkt verbessert worden. Dies ergebe sich nicht nur aus dem Bewertungsbericht der Verwaltungsbeauftragten, sondern auch aus der Stellungnahme zu den Ablauf- und Kontrollprozeduren im Zusammenhang mit den in der Brennelementefertigungsanlage Lingen der ANF GmbH ein- und ausgehenden radioaktiven Stoffströmen des Technischen Überwachungsvereins Hannover e. V. Diese prozeßneutrale Einrichtung habe am 31. August 1990 — also einen Monat nach Erlaß der angefochtenen Entscheidung — festgestellt, daß die wesentlichen Schwachstellen in der Aufbau- und Ablauforganisation der Klägerin noch nicht beseitigt gewesen seien. Die Behauptung, die wesentlichen Verbesserungsmaßnahmen seien bereits vor dem 1. August 1990 eingeführt worden, sei damit unhaltbar.

Schließlich sei bei auf 3 % U_{235} angereichertem Uran etwa die Hälfte der Trennarbeit auf dem Weg zum hochangereicherten Uran (ca. 93 %) getan. Eine weitere, jedoch nicht unwichtige Mißbrauchsmöglichkeit bestehe in der Verwendung leichtangereicherten Urans als „Booster" in Reaktoren mit Natururan, wodurch die Erzeugung von Plutonium technisch erleichtert bzw. beschleunigt werde.

43. Nach Ansicht der Kommission war die Übernahme der Verwaltung der Klägerin geeignet und erforderlich.

Im vorliegenden Fall sei es um die Rechtmäßigkeit der Anordnung der Verwaltung gegangen, nicht aber um die Art und Weise von deren Durchführung. Im übrigen habe die Kommission nach Würdigung aller einschließlich der für die Klägerin günstigen Umstände die mildeste Form der Verwaltung angeordnet.

Die Behauptung schließlich, die von der Kommission verhängte Maßnahme sei deswegen rechtswidrig, weil die Klägerin ja bereit sei, allen Anordnungen nachzukommen, stehe der Behauptung gleich, die Verhängung einer Geldbuße sei deswegen rechtswidrig, weil der Kläger ja bereit sei, sie zu bezahlen.

G. F. Mancini

Berichterstatter