DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)
21. januar 1993 *

I sag C-308/90,

Advanced Nuclear Fuels GmbH, Lingen (Forbundsrepublikken Tyskland), ved advokat Dieter Sellner, Bonn, og med valgt adresse i Luxembourg hos Ernst Arendt, 8-10, rue Mathias Hardt,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Jürgen Grunwald, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, bistået af Etienne van der Stricht, sagkyndig, og med valgt adresse i Luxembourg hos Roberto Hayder, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning 90/413/Euratom af 1. august 1990 om en procedure i henhold til Euratomtraktatens artikel 83 (EFT L 209, s. 27) og Kommissionens beslutning 90/465/Euratom af 20. august 1990 om udpegelse af den persongruppe, som skal varetage gennemførelsen af beslutning 90/413 af 1. august 1980 (EFT L 241, s. 14),

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.N. Kakouris, og dommerne G.F. Mancini, F.A. Schockweiler, M. Diez de Velasco og P.J.G. Kapteyn,

* Processprog: tysk.

generaladvokat: F.G. Jacobs
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 15. oktober 1992,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 19. november 1992,

afsagt følgende

Dom

1 Advanced Nuclear Fuels GmbH (herefter benævnt »ANF-Lingen«), Lingen (Forbundsrepublikken Tyskland), har ved stævning indgivet til Domstolens Justitskontor den 6. oktober 1990 i henhold til Euratom-traktatens artikel 146 anlagt sag med påstand om annullation af Kommissionens beslutning 90/413/Euratom af 1. august 1990 om en procedure i henhold til Euratom-traktatens artikel 83 (EFT L 209, s. 27) og Kommissionens beslutning 90/465/Euratom af 20. august 1990 om udpegelse af den persongruppe, som skal varetage gennemførelsen af beslutning 90/413/Euratom (EFT L 241, s. 14).

2 Ved nævnte beslutning 90/413 stillede Kommissionen sagsøgeren under administration i et tidsrum af fire måneder — dog kun hvad angår de i traktatens andet afsnit, kapitel VII, omhandlede forhold — af en officielt udpeget persongruppe. Ved beslutning 90/465 udpegede Kommissionen den persongruppe, der skulle varetage administrationen i tidsrummet fra den 21. august 1990 til den 21. december 1990.

3 Domstolen har ved kendelse af 7. december 1990 på Kommissionens begæring anordnet øjeblikkelig fuldbyrdelse af beslutning 90/413 og 90/465 og herved udsat

afgørelsen vedrørende sagsomkostningerne. Desuden har Domstolen ved kendelse af 20. marts 1991 a) forkastet sagsøgerens begæring om at få tilstillet den evalueringsrapport, der var udarbejdet af de personer, som var udpeget til at varetage administrationen af sagsøgerens virksomhed, og som disse havde fremsendt til Kommissionen efter afslutningen af deres opgave, b) udsat afgørelsen vedrørende sagsøgerens begæring om fremsendelse af denne rapport til Domstolen til hovedsagen og c) udsat afgørelsen vedrørende de omkostninger, der er forbundet med fremsættelsen af disse begæringer.

4 Sagsøgerens begæring under b) er i mellemtiden blevet overflødig, da de tyske atomtilsynsmyndigheder i april 1991 har tilstillet sagsøgeren en kopi af rapporten. Sagsøgeren har vedlagt denne kopi som bilag til sin replik.

5 Kommissionen vedtog beslutning 90/413 og 90/465, efter at ANF-Lingen den 16. maj 1990 havde meddelt denne, at virksomheden i maj 1990 havde udført nukleart materiale fra Forbundsrepublikken Tyskland til dets moderselskab Advanced Nuclear Fuels, Richland, Amerikas Forenede Stater (herefter benævnt »ANF-Richland«), uden at have forudanmeldt denne udførsel, og uden at dette salg af nukleart materiale var blevet indført i virksomhedens regnskabs- og driftsoversigter.

6 Denne udførsel kunne finde sted på grund af et sammentræf af ubestridte omstændigheder, der beskrives som følger i betragtningerne til beslutning 90/413:

»Den 8. maj 1990 blev en palle med to beholdere, som hver rummede to kasser, flyttet fra oplagringspladsen til den sluse, hvor materialer indføres i fabrikken, idet den kasse, der indeholdt uranpellets med en berigning på 3,30%, skulle udtages.

Efter at dette var sket, blev pallen med de to beholdere ved en fejltagelse stillet udendørs i nærheden af oplagringspladsen for tomme beholdere og derefter glemt. De to beholdere på pallen indeholdt således kun tre kasser: en kasse indeholdende

49,84 kg uranoxid (UO2) med en berigning på 2,70% og to yderligere kasser indeholdende henholdsvis 49,86 kg og 47,29 kg uran med en berigning på 3,95%.

Om morgenen den 11. maj 1990, hvor man forberedte afsendelsen af 72 tomme beholdere til ANF-Richland, blev den omhandlede palle ved en fejltagelse af en anden medarbejder placeret i en lastbil tilhørende en virksomhed, der transporterer almindeligt gods.

Den medarbejder, der var ansvarlig for afsendelsen, konstaterede, at beholderne på den nævnte palle var forsynet med den efter national lovgivning krævede etiket til mærkning af radioaktivt materiale. Medarbejderen formodede, at disse beholdere, eftersom de befandt sig på det pågældende område, var tomme og bestemt til videre forsendelse, og han fjernede derfor denne etiket og satte nye etiketter på, hvoraf det fremgik, at beholderne var tomme. Den samme dag kl. 19.00 bliver varerne læsset af i lufthavnen i Luxembourg-Findel, og ladningen gjort klart til transport med fly.

Den 12. maj 1990 sendes beholderne med fragtfly til Seattle (Amerikas Forenede Stater), hvor de ankommer kl. 21.10, lokal tid.

Den 14. maj 1990 sendes beholderne videre med lastbil til virksomheden ANF-Richland, hvor de ankommer den 15. maj 1990.

ANF-Lingen blev samme dag kontaktet af ANF-Richland, der efter en rutinemæssig måling af radioaktiv stråling havde konstateret, at de to angiveligt tomme beholdere indeholdt nukleart materiale. Forseglingen blev straks undersøgt, og det viste sig, at der ikke var fjernet materiale fra de tre kasser.

Den 16. maj 1990 underrettede ANF-Lingen Kommissionens Direktorat for Sikkerhedskontrol om sagens forløb.

Den 17. maj 1990 underrettede ANF-Lingen ligeledes Euratoms Forsyningsagentur herom.«

7 Artikel 2 og 3 i beslutning 90/413 lyder således:

»*Artikel 2*

1. Virksomheden Advanced Nuclear Fuels GmbH stilles under administration i et tidsrum af fire måneder, dog kun hvad angår de i traktatens andet afsnit, kapitel VII, omhandlede forhold vedrørende sikkerhedskontrol.

2. Administrationen har ingen indvirkning på virksomhedens ansvar ifølge national eller international ret.

Artikel 3

1. Den i artikel 2 fastsatte administration gennemføres med henblik på at:

— undersøge og i givet fald ændre de interne regler om sikkerhedskontrol

— kontrollere reglernes iværksættelse og overvåge deres anvendelse.

2. Med henblik på gennemførelsen af administrationen skal den eller de personer, der har fået til opgave at udføre denne,

— have adgang til alle dokumenter og lokaler

— kunne give enhver instruktion til virksomhedens organer eller personale

— kunne anmode om eller kræve enhver hjælp udefra, som måtte vise sig nødvendig for at gennemføre administrationen på rette måde.

3. En evalueringsrapport forelægges Kommissionen senest otte dage efter administrationens ophør.«

8 I betragtningerne til beslutning 90/413 anfører Kommissionen bl.a. følgende:

»Da det afgørende kriterium for anvendelsen af denne artikel bygger på karakteren af de begåede overtrædelser, må det først afgøres, hvilke overtrædelser det drejer sig om, set ud fra såvel et objektivt som et subjektivt synspunkt.

Objektivt set er der her tale om overtrædelse af grundlæggende bestemmelser i de retsregler, Fællesskabet har fastlagt på sikkerhedsområdet, og det er en forudsætning for gennemførelsen af målsætningen i traktatens artikel 77, at disse bestemmelser overholdes.

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

Det bør i den forbindelse understreges, at Kommissionen lægger særlig stor vægt på kontrollen med udførsel af materialer.

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

Subjektivt set synes de pågældende handlinger imidlertid ikke at være begået forsætligt, og der er således ikke tale om et egentligt svigagtigt forhold. Dette afspejles desuden af, at rapporten vedrørende den årlige samlede opgørelse over lagerbeholdninger kun udviser en beskeden forskel mellem den faktiske beholdning og den tilsvarende bogførte beholdning, nemlig ca. 0,1% af den samlede beholdning, eller 0,023% af den samlede beholdning samt beholdningsændringer i tidsrummet fra den 4. august 1989 til den 4. juli 1990.

Ikke desto mindre drejer det sig om en alvorlig overtrædelse, der kan tilskrives uagtsomhed på flere punkter, både fra medarbejdernes og fra ledelsens side, især på grund af manglende kontrolforanstaltninger.

I betragtning af de begåede fejls graverende karakter anser Kommissionen det for vigtigt, at der træffes de nødvendige forholdsregler for at forhindre, at lignende hændelser gentager sig i fremtiden, ikke mindst i betragtning af, at ANF-Lingen regelmæssigt foretager sådanne overførsler af beholdere og agter at fortsætte hermed.

For at forhindre gentagelser af sådanne fejl, der især skyldes de omhandlede transaktioners rutinemæssige karakter, agter Kommissionen at sikre, at der træffes passende klare forholdsregler, både med hensyn til arbejdsforskrifter og gennemførelsen heraf.

Med henblik herpå og i betragtning af de begåede fejls graverende karakter, finder Kommissionen, at foranstaltningerne i traktatens artikel 83, stk. 1, litra c), bør bringes i anvendelse.

Kun ved at sætte virksomheden under administration vil det i realiteten være muligt at sikre sig, at denne overholder alle sine forpligtelser med hensyn til sikkerhedskontrol, og karakteren af de begåede overtrædelser udelukker enhver anvendelse af advarsler som fastsat i stk. 1, litra a), i nævnte artikel.

Uagtet at ANF-Lingen har underrettet de tjenestegrene, som er ansvarlige for sikkerhedskontrol, om, at virksomheden agter at indføre nye interne regler for forvaltning og behandling af materialer, og har påtaget sig at informere disse tjenestegrene herom, mener Kommissionen, at administrationen af virksomheden skal fastsættes til fire måneder regnet fra den dag, hvor det meddeles, hvilken/hvilke personer der udpeges til dette hverv. Ved udløbet af denne periode skal der udfærdiges en evalueringsrapport.«

9 I henhold til Euratom-traktatens artikel 83 iværksatte Kommissionen den sanktion at stille virksomheden under administration, efter at den i artikel 1 i ovennævnte beslutning 90/413 havde fastslået, at sagsøgeren »har overtrådt Euratom-traktatens artikel 79, jf. de nærmere bestemmelser i artikel 10, 11 og 24 i forordning (Euratom) nr. 3227/76 samt i kode 3.1.2 i Kommissionens beslutning af 5. juni 1985 om særlige kontrolbestemmelser ved a) ikke at foretage forudanmeldelse om en udførsel, b) ikke at overholde reglerne om registrering af beholdningsændringer, c) ikke at overholde reglerne om udarbejdelse af driftsoversigter over ændringer i mængde og ændringer i sammensætningen af det nukleare materiale«.

10 Til støtte for sin påstand har sagsøgeren for det første gældende, at de omhandlede faktiske omstændigheder ikke udgør nogen misligholdelse af forpligtelserne i henhold til Euratom-traktatens kapitel VII. Desuden er sanktionen med at stille virksomheden under administration ifølge sagsøgeren retsstridig, da den er blevet iværksat på et tidspunkt, hvor enhver eventuel overtrædelse var ophørt. Endelig står den iværksatte sanktion ifølge sagsøgeren ikke i rimeligt forhold til hændelsen, og Domstolen bør derfor erstatte den med en mindre alvorlig sanktion i form af en advarsel.

11 Hvad nærmere angår sagens faktiske omstændigheder, retsreglerne, retsforhandlingernes forløb samt parternes anbringender og argumenter henvises til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende i det omfang, det er nødvendigt for at forståelsen af Domstolens argumentation.

Overtrædelse af traktaten

12 Sagsøgeren har anført, at den omhandlede udførsel er sket ved en fejltagelse og beror på en enkelt fejl ved den behandling af transportbeholderne, der er reguleret ved »behandlingsforskrift ANF-10.105 UO2-transporter af 14. oktober 1987«. Denne ordning er fastsat af den nationale atomtilsynsmyndighed, som også kontrollerer dens overholdelse. Ifølge sagsøgeren udgør den omhandlede udførsel kun en overtrædelse af disse forskrifter og kan ikke anses for en alvorlig misligholdelse af forpligtelserne i henhold til Euratom-traktatens artikel 79, der er nærmere fastlagt i artikel 10, 11 og 24 i forordning nr. 3227/76 og i kode 1.3.2 i Kommissionens beslutning af 5. juni 1985.

13 Med hensyn til den nævnte kode og artikel 24 i forordning nr. 3227/76 har sagsøgeren anført, at udførslen, der ikke var planlagt på forhånd, skete ved en fejltagelse og derfor ikke kunne forudanmeldes. Hvad angår oversigterne i henhold til artikel 10 og 11 i forordning nr. 3227/76 kunne der ikke registreres nogen beholdningsændring for hvert materialebalanceområde før det tidspunkt, hvor udførslen blev opdaget. Oversigterne blev korrigeret umiddelbart efter, at udførslen blev opdaget. Desuden har Kommissionen ifølge sagsøgeren til enhver tid været i stand til at opfylde sin kontrolopgave, da det omhandlede nukleare brændsel hele tiden var i sagsøgerens og ANF-Richland's besiddelse. Under disse omstændigheder kan der ikke tilskrives sagsøgeren nogen overtrædelse af artikel 10 og 11 i forordning nr. 3227/76.

14 Efter Kommissionens opfattelse er der sket en overtrædelse af artikel 24 i forordning nr. 3227/76 og kode 1.3.2 i Kommissionens beslutning af 5. juni 1985, fordi der i det foreliggende tilfælde er blevet udført fissilt materiale til De Forenede Stater uden forudanmeldelse. Desuden har den bogførte beholdning ikke kunnet bestemmes »til enhver tid« som angivet i artikel 10 i forordning nr. 3227/76. Endelig har driftsoversigten i henhold til artikel 11 i forordning nr. 3227/76 for hvert materialebalanceområde ikke indeholdt de driftsdata, der gør det muligt at fastslå ændringer i mængde og sammensætning af det nukleare materiale.

15 Det bemærkes hertil først, at forordning nr. 3227/76 alene omhandler arten og rækkevidden af forpligtelserne i Euratom-traktatens artikel 79. Derfor udgør enhver misligholdelse af en af forpligtelserne i denne forordning en overtrædelse af artikel 79 og kan således medføre, at Kommissionen iværksætter en af de i

artikel 83 foreskrevne sanktioner mod personer eller virksomheder, der er ansvarlige for denne overtrædelse.

16 Det bemærkes dernæst, at det er ubestridt, at det fissile materiale, der var registreret i regnskabs- og driftsoversigterne i tidsrummet fra den 11. til den 14. maj 1990, ikke svarede til den faktiske beholdning i sagsøgerens anlæg, da de beholdningsændringer, der fandt sted ved den omhandlede fejlagtige udførsel, først blev registreret, efter at denne blev opdaget. I disse tre dage indeholdt oversigterne dels ikke samtlige beholdningsændringer, således at den bogførte beholdning til enhver tid kunne bestemmes, dels ikke alle driftsdata, der gør det muligt at fastslå ændringer i det nukleare materiales mængde og sammensætning. Den omstændighed, at det nukleare brændsel hele tiden var i enten sagsøgerens eller ANF-Richland's besiddelse, ændrer ikke, at Kommissionen herved er blevet forhindret i at opfylde sin kontrolopgave i strid med forpligtelserne i artikel 10 og 11 i forordning nr. 3227/76.

17 Endelig skal det fastslås, at det er ubestridt, at den omhandlede udførsel har fundet sted, uden at dette som krævet efter artikel 24 i forordning nr. 3227/76 blev forudanmeldt til Kommissionen. Den omstændighed, at udførslen skete ved en fejltagelse, ændrer ikke dette forhold.

18 På baggrund heraf må det første anbringende forkastes.

Anbringendet om, at der skal foreligge bestående overtrædelse

19 Sagsøgeren har bestridt, at Kommissionen har kunnet iværksætte den omhandlede sanktion for allerede afsluttede overtrædelser. Sanktionen har karakter af tvang og skal bringe en eksisterende retsstridig situation til ophør; den er derfor ikke længere begrundet, når en sådan situation ikke længere foreligger. Den 1. august 1990, da den anfægtede beslutning blev vedtaget, var den omhandlede overtrædelse bragt til ophør. Den fejlagtige udførsel var nemlig ubestridt et enkeltstående tilfælde, der beroede på et sammenfald af tilfældige omstændigheder. Desuden udelukkede de

ændringer af organisationsreglementet for behandling af transportbeholdere, som sagsøgeren indførte dagen efter, at den fejlagtige udførsel var blevet opdaget, og som trådte i kraft inden den 1. august 1990, enhver mulighed for en gentagelse af hændelsen.

20 Det bemærkes hertil alene, at artikel 83 opregner de sanktioner, som Kommissionen kan iværksætte alt efter, hvor alvorlig den konstaterede overtrædelse er, og ikke indeholder nogen sondring imellem, om overtrædelsen er bragt til ophør eller fortsat består.

21 Som Kommissionen med rette har anført, sikrer Euratom-traktatens artikel 83 nyttevirkningen af Euratom-traktatens kapitel VII derved, at den tillægger Kommissionen omfattende beføjelser til at iværksætte sanktioner, der ikke udelukkende er af finansiel karakter. Dette harmonerer også med traktatfædrenes ønske om at give Kommissionen de nødvendige midler til bl.a. at opfylde den opgave inden for Euratom, der er fastlagt i Euratom-traktatens artikel 2, litra e), nemlig at garantere, at nukleart materiale ikke anvendes til andre formål end dem, det er bestemt til. Kommissionen var således beføjet til at vedtage den omtvistede foranstaltning, selv om overtrædelsen allerede var bragt til ophør.

22 Det følger heraf, at sagsøgerens andet anbringende også må forkastes.

Anbringendet vedrørende sanktionens uforholdsmæssighed

23 Sagsøgeren har først anført, at Kommissionen har overdrevet den graverende karakter af sagsøgerens overtrædelser, da disse på intet tidspunkt har hindret Kommissionen i at opfylde sin kontrolopgave. Desuden må der ifølge sagsøgeren tages hensyn til, at overtrædelserne af artikel 10, 11 og 24 i forordning nr. 3227/76 samt af kode 1.3.2 i beslutningen af 5. juni 1985 beror på ét forhold, da der i forbindelse med den omtvistede hændelse skete en tilsidesættelse af flere bestemmelser ved en enkelt handling.

24 For det andet var den iværksatte sanktion ikke nødvendig. Dels råder Kommissionen i henhold til Euratom-traktatens artikel 81 over omfattende kontrolbeføjelser, hvorefter den kan udsende inspektører til virksomhederne for at kontrollere malme, udgangsmaterialer og specielle fissile materialer og for at sikre overholdelsen af bestemmelserne i artikel 77. Dels gjorde de foranstaltninger, som sagsøgeren iværksatte, efter at hændelsen blev opdaget, administrationen af virksomheden overflødig. I øvrigt bestod denne sanktion blot i, at administrationsgruppen besøgte sagsøgerens virksomhed fire gange og herved på grund af sagsøgerens samarbejde udelukkende rettede visse henstillinger til virksomheden.

25 Disse omstændigheder begrunder efter sagsøgerens opfattelse, at Domstolen erstatter den iværksatte sanktion med en mindre streng foranstaltning i form af en advarsel i henhold til Euratom-traktatens artikel 83, litra a).

26 Hertil bemærkes, at de bestemmelser, hvormed der skal forhindres misbrug af fissilt materiale til andre formål end de af brugerne angivne, er af grundlæggende betydning for Euratoms opfyldelse af de opgaver, der er anført i Euratom-traktatens artikel 1 og 2. Med henblik herpå er overholdelsen af de bestemmelser, der kontrolleres af Kommissionen i henhold til Euratom-traktatens artikel 77, 79, 81 og 83, yderst vigtig. Derfor udgør enhver overtrædelse af disse bestemmelser fra en virksomheds side en alvorlig overtrædelse.

27 Den omstændighed, at de forskellige overtrædelser, der i denne sag tilskrives sagsøgeren, beror på en enkelt fejl, kan ikke anvendes som begrundelse for at iværksætte en mindre streng sanktion. Det står tværtimod fast, at det i flere nationale retsordener bestemmes, at der i sådanne tilfælde skal iværksættes den strengest mulige sanktion.

28 Nødvendigheden af den omtvistede sanktion fremgår af, at der herved kan træffes forholdsregler mod, at der begås lignende overtrædelser i fremtiden. Inden for rammerne af sin opgave kan administrationsgruppen nemlig give præcise instruktioner og i givet fald gennemtvinge disse mod virksomhedsledelsens vilje, mens

Kommissionens mulighed for at udsende inspektører, der blot er bemyndiget til at kontrollere regnskabet, i den forbindelse er åbenbart utilstrækkelig.

29 Desuden kan sagsøgeren heller ikke bestride nødvendigheden af den iværksatte sanktion ved at henvise til den af virksomheden udviste samarbejdsvillighed, som ikke bestrides. Det er nemlig ikke godtgjort, at de forbedringer, som virksomheden gennemførte af egen drift, uden sanktionen ville have tilfredsstillet Kommissionen. Som det nemlig fremgår af administrationsgruppens rapport, blev de svageste punkter i sagsøgerens struktur og organisation først afhjulpet i november og december 1990.

30 På grundlag af disse overvejelser må det fastslås, at det sidste anbringende ikke er begrundet. Således kan sagsøgerens påstand om, at den iværksatte sanktion erstattes med en sanktion i form af en advarsel ikke tages til følge.

31 Da ingen af sagsøgerens anbringender kan tages til følge, frifindes sagsøgte.

Sagens omkostninger

32 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges den tabende part at betale sagens omkostninger. Da sagsøgeren har tabt sagen, tilpligtes sagsøgeren at betale sagens omkostninger, inklusive omkostningerne i forbindelse med begæringerne om iværksættelse af øjeblikkelig fuldbyrdelse af de anfægtede beslutninger og om fremsendelse af administrationsgruppens evalueringsrapport.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

1) Kommissionen frifindes.

2) Sagsøgeren betaler samtlige sagens omkostninger, inklusive omkostningerne i forbindelse med begæringerne om iværksættelse af øjeblikkelig fuldbyrdelse af de anfægtede beslutninger og om fremsendelse af administrationsgruppens evalueringsrapport.

Kakouris Mancini

Schockweiler Diez de Velasco Kapteyn

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 21. januar 1993.

J.-G. Giraud C.N. Kakouris

Justitssekretær Formand for Sjette Afdeling