2. Euratom-traktatens artikel 83 tillægger Kommissionen omfattende beføjelser til at sanktionere virksomhedernes overtrædelser af bestemmelserne vedrørende sikkerhedskontrollen, således at Kommissionen kan 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. I henhold til disse bestemmelser kan Kommissionen iværksætte sanktioner, selv om overtrædelsen allerede er bragt til ophør.

3. 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. Overholdelsen af de her omhandlede bestemmelser, som kontrolleres af Kommissionen, er herved yderst vigtig. Derfor udgør enhver overtrædelse af disse bestemmelser fra en virksomheds side en alvorlig overtrædelse. På dette grundlag kan Kommissionen beslutte at stille en virksomhed under administration, idet denne foranstaltning i visse tilfælde forekommer nødvendig for at hindre en gentagelse af lignende overtrædelse i fremtiden, idet der kun ved anvendelse af denne foranstaltning kan gives virksomheder præcise instruktioner, der, om nødvendigt, kan gennemtvinges mod dens vilje.

RETSMØDERAPPORT
i sag C-308/90 *

I — Faktiske omstændigheder

A — *Sagens retlige baggrund*

1. Artikel 83 i kapitel VII, »Sikkerhedskontrol«, i Euratom-traktaten lyder således:

»1. I tilfælde af, at personer eller virksomheder misligholder de forpligtelser, der er pålagt dem i dette kapitel, kan Kommissionen iværksætte foranstaltninger mod dem.

Disse foranstaltninger er ordnet efter strenghed:

a) advarsel

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

* Processprog: tysk.

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

d) hel eller delvis inddragelse af udgangsmaterialer eller specielle fissile materialer.

2. De af Kommissionens beslutninger, der er truffet til gennemførelse af det foregående stykke, og som indebærer udleveringspligt, udgør fuldbyrdelsesgrundlag. De kan fuldbyrdes på medlemsstaternes områder på de i artikel 164 fastsatte betingelser.

Uanset bestemmelserne i artikel 157 har indbringelse af klager for Domstolen mod Kommissionens beslutninger om de i det foregående stykke fastsatte foranstaltninger opsættende virkning. Imidlertid kan Domstolen på begæring af Kommissionen eller af enhver interesseret medlemsstat bestemme øjeblikkelig fuldbyrdelse af beslutningen.

Beskyttelse af de krænkede interesser skal sikres ved passende retsværn.

3. Kommissionen kan rette alle henstillinger til medlemsstaterne vedrørende love eller administrativt fastsatte bestemmelser, der skal sikre overholdelsen på deres områder af de forpligtelser, der følger af dette kapitel.

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

2. I henhold til artikel 77, der ligeledes omfattes af kapitel VII i Euratom-traktaten, skal Kommissionen forvisse sig om, at

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

b) ...«.

3. Artikel 79 i Euratom-traktaten lyder:

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

Vedkommende underretter myndighederne i den pågældende medlemsstat om de meddelelser, som de i medfør af artikel 78 og af denne artikels stk. 1 afgiver til Kommissionen.

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

4. Disse forpligtelser er fastsat i Kommissionens forordning (Euratom) nr. 3227/76 af 19. oktober 1976 om anvendelse af bestemmelserne vedrørende sikkerhedskontrol inden for Euratom (EFT L 363, s. 1), som ændret ved Kommissionens forordning (Euratom) nr. 220/90 af 26. januar 1990 (EFT L 22, s. 56). Ved Euratom-beslutning af 15. juni 1985 fastsatte Kommissionen særlige kontrolbestemmelser for Advanced Nuclear Fuels GmbH (herefter benævnt »ANF-Lingen«) med hjemsted i Lingen i Forbundsrepublikken Tyskland.

Artikel 10 og 11 i forordning nr. 3227/76 lyder således:

»*Artikel 10*

Regnskabsoversigterne skal for hvert materialebalanceområde udvise:

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

b) de måle- og optællingsresultater, der benyttes til bestemmelse af den faktiske beholdning

c) samtlige rettelser, der er foretaget med hensyn til beholdningsændringer, den bogførte beholdning og den faktiske beholdning.

For samtlige beholdningsændringer og for de faktiske beholdninger skal regnskabsoversigterne for hvert parti af nukleart materiale vise disses identifikation, data vedrørende partiet samt basisdata. I oversigterne opføres mængderne af uran, thorium og plutonium særskilt for hvert parti af nukleart materiale. For hver beholdningsændring anføres desuden dato for ændringen og i givet fald det materialebalanceområde, hvorfra afsendelse sker, og det materialebalanceområde, hvor modtagelse finder sted, eller modtageren.

Artikel 11

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

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

b) oplysninger indhentet ved kalibrering af beholdere og instrumenter og ved prøveudtagning og analyse, den nærmere fremgangsmåde ved kontrol af målingernes kvalitet og vurderingerne af de herved konstaterede tilfældige og systematiske fejl

c) beskrivelse af den fremgangsmåde, der følges, for at forberede og foretage en bestemmelse af den faktiske beholdning og for at sikre, at denne er nøjagtig og fuldstændig

d) beskrivelse af de foranstaltninger, der er blevet truffet for at fastslå grunden til og omfanget af ethvert tab ved hændelse eller ikke målt tab, der måtte have fundet sted.«

I henhold til forordningens artikel 24 skal der gives Kommissionen forudanmeldelse om enhver udførsel af udgangsmaterialer og specielle fissile materialer. En sådan meddelelse skal være modtaget hos Kommissionen otte arbejdsdage inden materialerne skal gøres klar til forsendelse. Artikel 24, litra c), bestemmer følgende:

»Denne meddelelse, der afgives i overensstemmelse med den formular, som er gengivet i bilag V, skal bl.a. angive:

— identifikation og om muligt den forventede mængde og sammensætning af materialerne, der skal overføres, samt det materialebalanceområde, hvorfra de kommer

— den stat, som de nukleare materialer er bestemt til

— det tidspunkt og det sted, hvor de nukleare materialer gøres klar til afsendelse

— de omtrentlige datoer for de nukleare materialers afsendelse og ankomst

— den anmeldelsespligtiges faktiske anvendelse af det nukleare materiale.«

5. Kode 1.3.2 i Kommissionens beslutning af 5. juni 1985 om særlige kontrolbestemmelser for ANF-Lingen lyder således:

»Såfremt virksomheden sædvanligvis henholdsvis ind- og udfører større samlede mængder af materiale fra en og samme stat, også selv om hver enkelt forsendelse ikke overstiger et effektivt kilogram, er det som foreskrevet i artikel 24 og 25 i forordning nr. 3227/76 nødvendigt at give forudanmeldelse til Kommissionen.«

6. I henhold til artikel 81 i Euratomtraktaten kan Kommissionen »udsende inspektører til medlemsstaternes områder«. Artikel 81, stk. 2, lyder således:

»Mod forevisning af behørig legitimation har inspektørerne til enhver tid adgang til alle steder, alt oplysningsmateriale samt hos alle personer, som i kraft af deres stilling beskæftiger sig med materialer, udstyr eller anlæg, der er undergivet den i dette kapitel omhandlede kontrol, i den udstrækning dette er nødvendigt for at kontrollere malme, udgangsmaterialer og specielle fissile materialer og for at sikre overholdelsen af bestemmelserne i artikel 77. Hvis den pågældende stat anmoder herom, ledsages de af Kommissionen udpegede inspektører af repræsentanter for denne stats myndighed under forudsætning af, at inspektørerne ikke derved forsinkes eller på anden måde hindres i udøvelsen af deres hverv.«

B — *Faktiske omstændigheder*

7. Sagsøgeren driver et produktionsanlæg, der regelmæssigt indkøber nukleare materialer hos Advanced Nuclear Fuels, Richland, USA (herefter benævnt »ANF-Richland«).

Ved beslutning 90/413/Euratom af 1. august 1990 om en procedure i henhold til Euratom-traktatens artikel 83 (EFT L 209, s. 27), bestemte Kommissionen, at ANF-Lingen skulle stilles under administration af en persongruppe i et tidsrum på fire måneder, dog kun hvad angår de i Euratom-traktatens andet afsnit, kapitel VII, omhandlede forhold vedrørende sikkerhed. Ved Kommissionens beslutning 90/465/Euratom af 20. august 1990 om udpegelse af den persongruppe, som skal varetage gennemførelsen af beslutning 90/413 (EFT L 241, s. 14), udpegede Kommissionen medlemmerne af den persongruppe, der skulle varetage administrationen af sagsøgeren.

8. Kommissionen vedtog de nævnte beslutninger, efter at ANF-Lingen den 16. maj 1990 havde meddelt Kommissionen, at det havde leveret nukleare materialer fra Forbundsrepublikken Tyskland til ANF-Richland uden forinden at have anmeldt denne udførsel.

9. Denne udførsel kunne gennemføres som følge af et sammenfald af ubestridte omstændigheder, der er beskrevet således 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 (UO_2) 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 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.«

10. Da leveringen af beriget uran til ANF-Richland blev konstateret, bogførte ANF-Lingen straks beholdningsændringen i henhold til artikel 10 og 11 i forordning nr. 3227/76.

11. I henhold til den tyske atomlovgivning underrettede virksomheden også Miljøministeriet i Niedersachsen om episoden. Miljøministeriet gennemførte en undersøgelse hos ANF-Lingen den 23. maj 1990 og pålagde denne at supplere virksomhedens interne sikkerhedsbestemmelser. Virksomheden opfyldte ufortøvet denne beslutning og traf desuden yderligere foranstaltninger af egen drift.

12. De tyske myndigheder konstaterede, at personale eller omgivelser på intet tidspunkt var udsat for nogen radioaktiv strålefare.

13. Den 31. maj og den 1. juni 1990 foretog Kommissionens inspektører en kontrol af ANF-Lingen. På grundlag af kontrolrapporten anførte Kommissionen i en skrivelse af 29. juni 1990 bl.a. følgende:

»Jeg skal meddele Dem, at Kommissionen på grundlag af inspektørernes rapport ikke er i stand til i forbindelse med den anførte transport af nukleart brændsel med en rutinemæssig returemballagetransport at forvisse sig om, at de pågældende fissile materialer inden for Fællesskabets område ikke er blevet anvendt til andre formål end de af deres brugere angivne.«

14. Den 4. og den 6. juli 1990 foretog Kommissionen en yderligere kontrol af virksomhedens anlæg. Formålet hermed var:

— at kontrollere driftsoversigterne og konstatere den bogførte beholdning

— at kontrollere den registrering af den faktiske beholdning, der har fundet sted den 4. juli 1990, ved identifikation og optælling af partier, ved vejning, ved ødelæggelsesfrie målinger og ved udtagning af analyseprøver

— at anbringe, fjerne og erstatte forseglinger til rumlig begrænsning af målestandarder og analyseprøver

— at sikre overholdelse af de særlige kontrolforpligtelser, som Fællesskabet har påtaget sig i aftaler med tredjelande.

Ved skrivelse af 1. august meddelte Kommissionen ANF-Lingen,

»at de gennemførte kontrolforanstaltninger på grundlag af rapporten fra Kommissionens inspektører ikke giver anledning til særlige bemærkninger fra Euratoms Direktorat for Sikkerhedskontrol«.

15. Samme dag vedtog Kommissionen ovennævnte beslutning 90/413. Artikel 1, 2 og 3 i denne beslutning lyder således:

»*Artikel 1*

Virksomheden Advanced Nuclear Fuels GmbH 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.

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.«

16. I betragtningerne til beslutningen anfører Kommissionen bl.a.:

»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 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.«

Den 20. august 1990 udpegede Kommissionen de personer, der skulle varetage denne administrative opgave.

17. Efter afslutningen af sit arbejde forelagde administrationsgruppen sin evalueringsrapport for Kommissionen; denne offentliggjorde meddelelsen om fuldbyrdelsen af beslutning 90/413/Euratom (EFT 1991 C 46, s. 3).

18. ANF-Lingen har på intet tidspunkt gjort indsigelse mod kontrolforanstaltningerne, opgørelsen af beholdninger eller administrationen, men har under hele sagen samarbejdet med Kommissionen på alle niveauer.

C — *Retsforhandlinger*

19. Stævningen er indgået til Domstolens Justitskontor den 6. oktober 1990.

20. Ved kendelse af 7. december 1990 har Domstolen taget Kommissionens begæringer af 7. og 15. november 1990 om, at der sker øjeblikkelig fuldbyrdelse af den anfægtede beslutning, til følge.

21. Domstolen har ved kendelse af 20. marts 1991 afvist ANF-Lingen's begæring om at få tilsendt evalueringsrapporten udarbejdet af administrationsgruppen, og henskudt den

endelige afgørelse herom til behandlingen af hovedsagen.

22. ANF-Lingen har fremsendt administrationsgruppens evalueringsrapport til Domstolen som bilag til sin replik.

23. Domstolen har på grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse.

24. Domstolen har den 3. juni 1992 i henhold til procesreglementets artikel 95, stk. 1 og 2, henvist sagen til Sjette Afdeling.

II — Parternes påstande

25. *ANF-Lingen* har nedlagt følgende påstande:

1) Det fastslås, at sagsøgtes beslutninger af 1. august 1990 (90/413/Euratom) og af 20. august 1990 er ugyldige.

2) *Subsidiært*

Sagsøgtes beslutninger af 1. august 1990 (90/413/Euratom) og af 20. august 1990 ændres, således at der iværksættes sanktioner mod sagsøgeren i form af en advarsel i henhold til artikel 83, stk. 1, andet afsnit, litra a).

26. *Kommissionen* har nedlagt følgende påstande:

1) Domstolen anordner øjeblikkelig fuldbyrdelse af Kommissionens beslutninger af 1. august 1990 (90/413/Euratom) og af 20. august 1990 (K(90) 1707) i henhold til Euratom-traktatens artikel 83, stk. 2.

2) Frifindelse.

3) Sagsøgeren tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

III — Sammenfatning af parternes anbringender

27. *Sagsøgeren* fremsætter hovedsagelig tre klagepunkter over beslutningerne 90/413 og 90/465. Sagsøgeren er først af den opfattelse, at de to beslutninger er ugyldige, fordi sanktionerne i henhold til Euratom-traktatens artikel 83 kun kan iværksættes for at stoppe bestående overtrædelser, og fordi sagsøgeren ikke har overtrådt nogen fællesskabsretlige forpligtelser i forbindelse med sikkerhedskontrollen. Sagsøgeren anfører subsidiært, at den pålagte sanktion er uforholdsmæssig streng.

De principale påstande

28. Efter sagsøgerens opfattelse har Domstolen endnu ikke fastlagt den retlige karakter af »sanktionerne« i Euratom-traktatens

artikel 83. Spørgsmålet er, om disse sanktioner har en straffunktion og en præventiv funktion eller skal bringe en vedvarende misligholdelse af forpligtelserne til ophør, således at den foreskrevne retstilstand genetableres. Sanktionerne i artikel 83 kan ifølge sagsøgeren alene anses for administrative tvangsmidler til at bringe misligholdelser af forpligtelser til ophør.

Det kan på grundlag af anvendelsen af overbegrebet »sanktioner« i Euratom-traktatens artikel 83 ikke sluttes, at enhver af de fire sanktioner i denne artikel har en straffunktion eller præventiv funktion. Den primære fællesskabsret sammenfatter under dette overbegreb forskellige instrumenter med forskellige funktioner, og derfor skal det fastlægges i hver enkelt tilfælde, om den pågældende »sanktion« har karakter af straf og prævention (funktion som en bøde) eller karakter af gennemtvingelse (funktion som en tvangsbøde). Domstolens domme af 15. juli 1970 i sag 41/69, ACF Chemiefarma mod Kommissionen (Sml. 1970, s. 107; org. ref.: Rec. s. 661), i sag 44/69, Buchler mod Kommissionen (Sml. 1970, s. 151; org. ref.: Rec. s. 733) og i sag 45/69, Boehringer Mannheim mod Kommissionen (Sml. 1970, s. 153; org. ref.: Rec. s. 769) omhandler bødesanktionen i artikel 15 i Rådets forordning nr. 17 af 6. februar 1962, første forordning om anvendelse af bestemmelserne i traktatens artikel 85 og 86 (EFT 1959-1962, s. 81), og indeholder intet om den retlige karakter af andre sanktioner, f.eks. de i Euratom-traktatens artikel 83 nævnte. Ifølge Domstolen er bøden en straf, der skal forhindre misligholdelse af forpligtelser og sanktionere begåede overtrædelser. Der kan også idømmes bøde, selv om tilsidesættelsen af fællesskabsretten er ophørt, mens tvangsbøder skal tilskynde til at ophøre med en bestående misligholdelse. Af de fire sanktioner i artikel 83 i Euratom-traktaten har advarsel, inddragelse af særlige fordele og inddragelse af udgangsmaterialer og specielle fissile stoffer en gengældelsesfunktion og en præventiv funktion.

Denne funktion har foranstaltningen i Euratom-traktatens artikel 83, stk. 1, litra c), om at stilles under administration ikke. Denne administration er ligesom den tvungne administration ved en konkurs rettet mod fremtiden og tjener til at sikre en retstilstand. Den har karakter af tvang. Foranstaltningen er begrundet, såfremt den pågældende virksomhed ikke kan garantere at kunne opfylde sine forpligtelser, såfremt dens ledelse er upålidelig og inkompetent, eller såfremt der består fare for misligholdelse af forpligtelser, uden at det for så vidt er nødvendigt at standse virksomheden.

Ved pålæggelsen af sanktionen, hvorved sagsøgeren stilles under administration, har Kommissionen lagt vægt på denne foranstaltnings karakter af straf og gengældelse. Denne adfærd er imidlertid ulovlig, da flere grunde taler for den opfattelse, at foranstaltningen i henhold til artikel 83, stk. 1, litra c), har en tvangsfunktion, men ikke en straffunktion.

29. Sagsøgeren henviser til Euratom-traktatens artikel 83, stk. 1. Denne bestemmelse er baseret på, at misligholdelsen foreligger på tidspunktet for iværksættelsen af sanktionerne.

De retslærde tillægger også sanktionen i artikel 83, stk. 1, litra c), denne karakter.

Sagsøgeren henviser desuden til artikel 83, stk. 2, andet afsnit. Denne bestemmelse hjemler mulighed for, at Domstolen kan bestemme øjeblikkelig fuldbyrdelse af en anfægtet kommissionsbeslutning, og er således baseret på, at sanktionerne i artikel 83, stk. 1, tjener til at opnå en traktatmæssig tilstand og til at bringe en vedvarende misligholdelse af forpligtelser til ophør. En straf som efterfølgende reaktion på en afsluttet misligholdelse af forpligtelser kræver ikke øjeblikkelig fuldbyrdelse.

Derudover må også Euratom-traktatens artikel 83, stk. 4, tages i betragtning. Traktaten behøvede ikke at bestemme, at medlemsstaterne skal sørge for, at foranstaltningerne fuldbyrdes, og at de ansvarlige i påkommende tilfælde råder bod på begåede overtrædelser, såfremt den ikke var baseret på, at en bestående misligholdelse af forpligtelserne er en forudsætning for at iværksætte en sanktion.

Såfremt man ved Euratom-traktatens artikel 83 endelig ville have givet Kommissionen beføjelse til at idømme en efterfølgende straf, skulle dette udtrykkeligt være angivet i traktaten. Fællesskabsretten indeholder kun undtagelsesvis strafbestemmelser. Således sondres i artikel 36 og 65 i EKSF-traktaten udtrykkeligt mellem bøde og tvangsbøde. Det samme er tilfældet i artikel 15 og 16 i Rådets forordning nr. 17. Bøden har karakter af straf, mens tvangsbøden skal tilskynde til efterkommelse af en forpligtelse, der ikke opfyldes. Den kendsgerning, at Euratom-traktaten ikke har foreskrevet fastsættelse af en bøde i sit katalog over sanktioner i artikel 83, taler for, at de sanktioner, der skal iværksættes, skal tjene til at opnå en traktatmedholdig tilstand, idet den eksisterende misligholdelse af forpligtelserne bringes til ophør.

30. Den 1. august 1990, som er tidspunktet for Kommissionens beslutning, har der efter sagsøgerens opfattelse ikke engang ved en forsømmelse foreligget nogen misligholdelse af virksomhedens forpligtelser efter Euratom-traktatens artikel 79, artikel 10, 11, 24 og 32 i forordning nr. 3227/76 og kode 1.3.2 i Kommissionens beslutning af 5. juni 1985 om særlige kontrolbestemmelser for virksomheden. Derfor er den iværksatte sanktion retsstridig, da den ikke længere kan tjene til at genoprette en retmæssig tilstand, idet der på dette tidspunkt ikke længere forelå nogen misligholdelse.

31. Sagsøgerens medarbejdere har ifølge sagsøgeren ikke tilsidesat deres forpligtelser efter Euratom-traktatens artikel 79, som nærmere bestemt i artikel 10, 11 og 24 i forordning nr. 3227/76 og Kommissionens beslutning af 5. juni 1985. Sagsøgeren henviser her til,

— at udførslen til USA ikke var anmeldt på forhånd, da en udførsel slet ikke var påtænkt, men at det udelukkende skyldtes en fejltagelse, at materialet blev transporteret med. Derfor foreligger der ingen overtrædelse af artikel 24 i forordning nr. 3227/76

— at det pågældende materiale var opført i den bogførte beholdning, indtil den fejlagtige transport blev opdaget den 16. maj 1990. Derfor har der ikke kunnet anmel-

des nogen ændring af beholdningen, og derfor foreligger der ingen overtrædelse af artikel 10 og 11 i forordning nr. 3227/76

— at det pågældende nukleare materiale ifølge oversigterne har befundet sig i materialebalanceområdet, hvorfor driftsoversigterne kunne rettes, da den fejlagtige transport var blevet kendt. Heller ikke af den grund foreligger der nogen overtrædelse af artikel 11 i forordning nr. 3227/76

— at beholdningsændringen blev rettet i regnskabsoversigterne umiddelbart efter, at den fejlagtige transport blev opdaget, hvorfor der heller ikke af den grund foreligger nogen overtrædelse af kode 3.1.2 i Kommissionens beslutning af 5. juni 1985.

Det eneste korrekte forhold er, at den beholdning, som sagsøgerens medarbejdere har registreret i rapporterne i henhold til artikel 10, 11 og 24 i forordning nr. 3227/76, i nogle dage, nemlig fra den 12. til den 15. maj 1990, blev ansat 150 kg for højt.

32. Den uforsætlige fejl ligger ifølge sagsøgeren i behandlingen af transportbeholderne. Bestemmelserne om behandling af disse beholdere omfattes imidlertid ikke af bestemmelserne om sikkerhedskontrol i kapitel VII i Euratom-traktaten, men derimod af »Behandlingsforskrift ANFG-10.105 UO2-transporter af 14. oktober 1987«, hvis overholdelse kontrolleres af atomtilsynsmyndigheden. Ifølge disse interne arbejdsforskrifter skal UO2-beholdere, der modtages hos sagsøgeren, udelukkende anbringes på lagerområdet for nukleart brændsel.

De interne arbejdsforskrifter er ikke blevet overholdt i denne sag. Den fejlagtige udførsel kan imidlertid ikke, som Kommissionen anfører, samtidigt automatisk betragtes som en overtrædelse af disse interne arbejdsforskrifter og som en misligholdelse af grundlæggende forpligtelser i Euratom-traktaten og forordning nr. 3227/76. En misligholdelse af forpligtelser som omhandlet i Euratom-traktatens artikel 83, stk. 1, første afsnit, kan kun antages at foreligge, såfremt personers eller virksomheders handlinger eller undladelse af handlinger står i direkte forbindelse med gennemførelsen af de forpligtelser, der er anført i Euratom-traktaten og i forordning nr. 3227/76. Såfremt der ikke foreligger en sådan direkte forbindelse, og såfremt personens eller virksomhedens handlinger eller passivitet vedrører et andet område, kan der derved måske opstå midlertidige fejl i oversigterne, som der straks kan rådes bod på. Disse sekundære følger af en passivitet inden for et andet område kan ikke anses for en misligholdelse af forpligtelser i henhold til Euratom-traktatens artikel 83, stk. 1, første afsnit.

Sagsøgeren kan kun gøres ansvarlig for misligholdelse af sine forpligtelser i henhold til Euratom-traktaten og dens gennemførelsesbestemmelser, såfremt der ud over den rene årsagssammenhæng også kan påvises en ansvarspådragende adfærd. Dette er imidlertid ikke tilfældet her.

Ingen ville have anset det for en overtrædelse af fællesskabsretten, såfremt regnskabsoversigten over uran f.eks. var gået tabt ved en tilfældigt opstået brand; der ville lige så lidt foreligge en misligholdelse af forpligtelserne, der kunne sanktioneres i henhold til Euratom-traktatens artikel 83, såfremt indførslerne i beholdningsoversigterne pludseligt ikke svarede til virkeligheden, fordi nukleart brændsel var forsvundet efter et tyveri.

33. Sagsøgeren bestrider også, at det har været umuligt for Kommissionen at opfylde sine opgaver i henhold til Euratom-traktaten. Det har således pålideligt kunnet konstateres, hvad der skete med det fejlagtigt transporterede nukleare brændsel. Det nukleare brændsel har hele tiden befundet sig under sagsøgerens og ANF-Richland's kontrol, og Kommissionen blev omgående underrettet om den omhandlede hændelse.

Den iværksatte kontrol skulle derfor alene bestå i at konstatere, om sagsøgerens interne arbejdsforskrifter udelukkede gentagelse af en sådan hændelse, eller om yderligere forskrifter var nødvendige. Kommissionen har allerede kunnet bedømme dette på grundlag af kontrolberetningerne af 31. maj og 1. juni 1990 samt af 4., 5. og 6. juli 1990. Efter at Kommissionen havde konstateret, at det drejede sig om en uforsætlig transport, og fastslået de uundgåelige følger heraf på de forskellige oversigter, der øjeblikkeligt blev rettet, var Kommissionen i stand til at gennemføre sin sikkerhedskontrolopgave og forvisse sig om, at de omhandlede specielle fissile materialer ikke er blevet anvendt til andre formål end de af deres brugere angivne. Inspektørerne var fuldt oplyst om alle punkter allerede den 2. juni 1990 og underrettede Kommissionen herom, hvilket denne ikke bestrider. Fra og med dette tidspunkt har Kommissionens mulighed for at opfylde sine kontrolforpligtelser ikke været i fare. Der foreligger således ingen overtrædelse, og den iværksatte foranstaltning er retsstridig.

34. *Kommissionen* anfører indledningsvis, at uanset hvor glædeligt det er, at der ikke blev konstateret nogen radioaktiv fare i forbindelse med hændelsen i maj 1990, ændrer dette ikke de konstaterede overtrædelser, der er baseret på i øvrigt ubestridte kendsgerninger.

Herefter beskriver Kommissionen de oplysninger og procedurer, der gør det muligt for denne at opfylde sin opgave i henhold til Euratom-traktatens artikel 77. Denne opgave består i at sammenligne den til enhver tid udviste bogførte beholdning af fissile materialer med den faktiske beholdning i anlægget. Dette kontrolsystem er for det første baseret på omfattende bogførings- og anmeldelsesforpligtelser fra brugerens side, som Kommissionens inspektører skal kontrollere overholdelsen af. For det andet er systemet baseret på, at Kommissionens inspektører foretager den fysiske kontrol af malme, udgangsstoffer og specielle fissile materialer.

Heraf fremgår, at skriftlige meddelelser fra brugeren ikke er tilstrækkelige til at skaffe Kommissionen den fornødne klarhed som hævdet efter Euratom-traktatens artikel 77. Det er altid nødvendigt at konstatere på stedet, om der er overensstemmelse mellem den bogførte og den faktiske beholdning.

Efter sagsøgerens anmeldelse på datoen for opdagelsen af hændelsen i maj 1990 fandt Kommissionen, at det var dens opgave at fastslå de faktiske forhold ved en kontrol af anlægget. Denne blev foretaget den 31. maj og den 1. juni 1990. Resultatet heraf bekræftede de faktiske forhold og således overtrædelsen af forordning nr. 3227/76 og Kommissionens nævnte beslutning af 5. juni 1985. Den manglende overensstemmelse mellem sagsøgerens bogførte og faktiske materialebeholdning gjorde det ikke muligt for Kommissionen at forvisse sig om, at »de pågældende specielle fissile stoffer ikke inden for Fællesskabets område var blevet anvendt til andre end de af brugerne angivne formål«.

Desuden tilskyndede sagsøgerens overtrædelse Kommissionen til at undersøge, om der var tale om et isoleret tilfælde, eller om der kunne være sket yderligere og hidtil ikke opdagede overtrædelser af lignende art. Derfor besluttede Kommissionen at opgøre sagsøgerens samlede materialebeholdning. Opgørelsen, der blev foretaget den 4., 5. og 6. juli 1990, viste, at det ved den anmeldte hændelse i maj 1990 drejede sig om et enkeltstående tilfælde.

35. Kommissionen anfører endvidere, at Euratom-traktatens artikel 83 ikke kun bemyndiger den til at iværksætte sanktionen, der består i at stille en virksomhed under administration, såfremt misligholdelsen består. Denne artikel hører til en række primære bestemmelser, der foreskriver tvangsforanstaltninger og står meningsmæssigt i forbindelse med Euratom-traktatens andet afsnit i kapitel VII, hvis nyttevirkning den skal sikre.

Den primære fællesskabsret indeholder talrige bestemmelser om iværksættelse af sanktioner, der opdeles i bøder og tvangsbøder, hvorved en bøde sanktionerer en overtrædelse af en retsregel (præventiv funktion) og skal forhindre en gentagelse af overtrædelsen, mens en tvangsbøde tilsigter, at en pålagt forpligtelse efterkommes. Da Euratom-traktatens artikel 83 anvender det generelle begreb sanktion, kan der anvendes både bøde og tvangsbøde. Dermed omfatter begrebet sanktion som omhandlet i Euratom-traktatens artikel 83 både foranstaltninger til sanktionering af en overtrædelse af retsregler og foranstaltninger, der tilsigter, at en pålagt forpligtelse også efterkommes (virkningen af tvangsbøde).

Kommissionen henviser herefter til de allerede nævnte domme af 15. juli 1990 i sagerne 41/69, 44/69 og 45/69, ifølge hvilke Kommissionens beføjelse til at iværksætte sanktioner på ingen måde påvirkes af, at den adfærd, der begrunder overtrædelsen og muligheden for skadevirkninger, ikke længere består.

For at Kommissionen kan opfylde sin opgave i henhold til Euratom-traktatens artikel 2, litra e), har traktaten udstyret den med omfattende beføjelser, der også omfatter mulighed for at pålægge strenge sanktioner (med undtagelse af økonomiske sanktioner). Heraf fremgår traktatfædrenes ubetingede vilje til at gennemføre traktaten, hvilket er forståeligt nok, henset til risiciene ved en ukontrolleret anvendelse af kerneenergi. Det

ville på denne baggrund være absurd at påstå, at de har ønsket, at traktatovertrædelser, der er bragt til ophør, skulle friholdes for sanktioner, og at kun eksisterende overtrædelser skulle sanktioneres. Såfremt man fulgte sagsøgerens opfattelse, ville Kommissionen også være nødt til at acceptere anmeldte plutoniumleverancer uden nogen sanktion, såfremt leverancerne anmeldtes efterfølgende og regnskabet tilsvarende rettes.

36. Hændelsen i maj 1990 skyldes uagtsom overtrædelse af artikel 10, 11 og 24 i forordning nr. 3227/76.

Artikel 24 er objektivt tilsidesat, da sagsøgeren ikke har anmeldt udførslen af nukleart materiale til Kommissionen. Der har således fundet en levering af nukleart materiale sted uden anmeldelse og registrering i regnskabs- og driftsoversigterne. Da den bogførte beholdning i flere dage ikke — og dermed ikke »til enhver tid« — har kunnet bestemmes, har sagsøgeren også overtrådt artikel 10, litra a), i forordning nr. 3227/76.

Desuden er artikel 11, litra a), i forordning nr. 3227/76 blevet overtrådt.

Da sagsøgeren i øvrigt er en virksomhed som omhandlet i Euratom-traktatens artikel 196, litra b), har den begået en fejl, og dette er tilstrækkeligt til at fastslå, at den har misligholdt sine forpligtelser. Sagsøgeren må som ansvarlig ejer erkende, at dens medarbejdere har begået en fejl ved udførelsen af deres arbejde i virksomheden.

Der ville kun opstå spørgsmål om årsagssammenhæng, såfremt tredjemand uden for sagsøgerens ansvarsområde var skyld i hændelsen. Dette er ikke tilfældet i denne sag.

Den subsidiære påstand

37. Ifølge *sagsøgeren* er beslutning 90/413 udtryk for magtmisbrug. Den iværksatte sanktion står for det første ikke i et rimeligt forhold til hændelsen, henset til sagsøgerens adfærd og den omstændighed, at overtrædelsen ikke er særlig alvorlig. For det andet er sanktionen hverken egnet eller nødvendig til at opnå de mål, som Kommissionen anfører som begrundelse for at iværksætte den.

38. Sagsøgeren anfører indledningsvis, at virksomhedens adfærd fra tidspunktet for dens oprettelse indtil datoen for den pågældende hændelse ikke har givet anledning til klager. Kommissionens ansatte har gentagne gange udtalt sig rosende om sagsøgeren.

Efter hændelsen i maj 1990 har sagsøgeren på eget initiativ ufortøvet iværksat foranstaltninger, der udelukker en gentagelse heraf. Ved vedtagelsen af beslutning 90/413 den 1. august 1990 havde Kommissionen allerede modtaget de nye interne arbejdsforskrifter fra sagsøgeren. På daværende tidspunkt var alene etableringen af et computerbaseret

kontrolsystem ikke afsluttet. Den 1. august 1990 var Kommissionen fuldstændigt underrettet om alle forhold i forbindelse med hændelsen den 9. maj 1990. Den 1. august forelå ingen uklarhed vedrørende de yderligere forebyggende foranstaltninger, som sagsøgeren allerede havde truffet.

De to kontrolbesøg den 31. maj og 1. juni 1990 samt den 4., 5. og 6. juli 1990 har ifølge sagsøgeren i øvrigt bekræftet, at der var tale om et usædvanligt enkelttilfælde i forbindelse med hændelsen i maj 1990.

Henset til sagsøgerens adfærd kunne Kommissionen derfor have iværksat en mindre indgribende sanktion end at stille virksomheden under administration.

39. Den sagsøgende virksomhed er således af den opfattelse, at den ikke ved hændelsen i maj 1990 alvorligt har overtrådt de sikkerhedsforpligtelser, der påhviler den. I den forbindelse henviser sagsøgeren igen til, at den pågældende hændelse kun udgør en overtrædelse af de interne arbejdsforskrifter — ikke en overtrædelse af bestemmelserne om sikkerhedskontrol — ligesom den uundgåeligt medførte, at beholdningen af urandioxid i nogle få dage ikke var korrekt registret i oversigterne og i det øvrige driftsregnskab, ligesom transporten heller ikke blev anmeldt som udførsel. Opregningen af de talrige overtrædelser i artikel 1 i beslutning 90/413 efterlader det indtryk, at der var begået fejl forskellige steder i sagsøgerens virksomhed. Derved kan der opstå det forkerte indtryk, at de indirekte følger vedrørende driftsregnskab, anmeldelser af udlandstransport og bogføring af uran kunne have været undgået, såfremt de personer, der var betroet disse opgaver, havde udvist behørig agtpågivenhed.

De i beslutning 90/413 opregnede overtrædelser er ifølge sagsøgeren imidlertid kun de uundgåelige følger af én fejltagelse ved omgangen med de omhandlede beholdere og kan i sig selv ikke anses for en så alvorlig overtrædelse, at den kan begrunde iværksættelse af den anvendte sanktion.

Denne kan heller ikke begrundes med, at Kommissionen var ude af stand til at opfylde sin sikkerhedskontrolopgave. Denne kontrolopgave kunne løses hele tiden, da det kunne konstateres, hvor det nukleare brændsel befandt sig. Det var til stadighed under sagsøgerens og ANF-Richland's kontrol.

Den iværksatte sanktion kan heller ikke begrundes med en såkaldt risiko for tyveri af det nukleare brændsel. Hvis man ville påstå, at en tredjemand illegalt ville skaffe sig urandioxid ved tyveri under transporten, vil vedkommende forsøge at stjæle en fyldt transportbeholder på vejen fra Richland til Lingen. Tyveri af en tom transportbeholder under returtransporten ville være meningsløs. Hverken sagsøgeren som afsender eller

den benyttede speditør vidste, at to af transportbeholderne indeholdt nukleart brændsel.

Hændelsen bliver heller ikke alvorligere af, at det drejede sig om betydelige mængder af allerede beriget uran, der efter Kommissionens opfattelse relativt let kunne være blevet beriget til koncentrationer af strategisk betydning. For det første kan det nemlig ikke siges at være en realistisk risiko, at en uvedkommende person har kunnet tilegne sig tomme transportbeholdere. For det andet er det urigtigt, at uranen let kunne være blevet beriget videre til koncentrationer af strategisk betydning. En berigelse til »koncentrationer af strategisk betydning« (dvs. over 90%) er ikke »relativt let«, men forudsætter kostbare anlæg til konversion og berigelse. En illegal besiddelse af 150 kg svagt beriget uran ville ikke lette eller fremskynde en påstået hensigt om at fremstille atomvåben.

Sanktionens strenghed påvirkes heller ikke af, at administrationen af sagsøgeren er begrænset til de i traktatens andet afsnit, kapitel VII, omhandlede forhold vedrørende sikkerhedskontrol. Inden for rammerne af artikel 83 kan en foranstaltning kun iværksættes, når der foreligger overtrædelser af forpligtelserne i kapitel VII. Således har Kommissionen valgt den eneste mulige form for at stille under administration, der er lovlig efter artikel 83. Foranstaltningen er begrænset til de i kapitel VII regulerede forhold.

40. Den sagsøgende virksomhed mener ikke, at det havde været nødvendigt at stille den under administration, da Kommissionen ifølge Euratom-traktatens artikel 83 råder over omfattende kontrolbeføjelser, der bemyndiger den til at udsende inspektører for at foretage kontrol. Foranstaltningen er ikke begrundet i nødvendigheden af at kunne træffe forholdsregler ud over de i artikel 81 foreskrevne beføjelser. Denne mulighed var overflødig, da sagsøgeren i vidt omfang var villig til at samarbejde med Fællesskabets myndigheder og med nationale myndigheder og selv tog initiativ til at ændre de interne arbejdsforskrifter. Den 1. august 1990 var der ikke været det ringeste holdepunkt for at antage, at sagsøgeren ikke havde foretaget de forbedringer, som sagsøgtes inspektører havde kunnet foreslå for sagsøgerens virksomhed, eller at sagsøgeren ikke var villig til at udføre disse, eller protesterede mod de inspektioner, der var iværksat i henhold til Euratom-traktatens artikel 81.

Virksomheden blev i øvrigt, ifølge sagsøgeren, rent faktisk ikke stillet under administration. Hændelsesforløbet kan beskrives således:

— Den 29. august 1990 opsøgte den persongruppe, der skulle varetage administrationen, sagsøgeren med henblik på en første orienterende samtale.

— Den 20. og 21. september 1990 gennemførte administrationsgruppen samtaler og undersøgelser i virksomheden.

— Den 29. og 30. oktober 1990 gennemførte administrationsgruppen yderligere

samtaler og undersøgelser. Ved denne lejlighed demonstrerede sagsøgeren navnlig det praktisk talt færdige computerbaserede kontrolsystem. Der førtes diskussioner med administrationsgruppen.

— Den 13. og 14. december 1990 førte administrationsgruppen en afsluttende drøftelse i sagsøgerens virksomhed. I den forbindelse blev programdokumentationen for det computerbaserede kontrolsystem overdraget. Samtidig fandt en sidste revision af arbejdsforskrifterne sted.

Administrationsgruppen gav ikke nogen »instruktioner«. Den gav kun anbefalinger, som sagsøgeren ufortøvet har imødekommet. Dette fremgår af den evalueringsrapport, som administrationsgruppen har aflagt til Kommissionen; i denne rapport er det frugtbare samarbejde mellem sagsøgeren og administrationsgruppen i øvrigt blevet bekræftet. Alt dette dokumenterer, at de midler, som Kommissionen har til rådighed i henhold til Euratom-traktatens artikel 81, havde været tilstrækkelige til at muliggøre Kommissionens undersøgelser, kontrol og medvirken inden for rammerne af sikkerhedskontrollen i henhold til kapital VII i Euratom-traktaten. Det havde ikke været nødvendigt, men står derimod ikke i et urimeligt forhold til hændelsen, at stille en kompetent ledet virksomhed som sagsøgerens, der har været villig til at samarbejde i vidt omfang, under administration i henhold til Euratom-traktatens artikel 83, stk. 1, litra c). Når dette alligevel er sket, kan hensigten alene have været at straffe sagsøgeren og at statuere et eksempel over for denne.

41. Sagsøgeren konkluderer, at foranstaltningen er for streng og ikke står i et rimeligt forhold til hændelsen, samt at den er en krænkelse af nærhedsprincippet. Iværksættelsen af foranstaltningen kan kun være den sidste løsning, såfremt en virksomhed ikke vil samarbejde og ikke efterkommer givne instruktioner. Afslutningsvis foreslår sagsøgeren, at den iværksatte sanktion ændres og erstattes af en advarsel.

42. *Kommissionen* er af den opfattelse, at den ikke har iværksat nogen urimelig sanktion over for sagsøgeren. Som det fremgår af betragtningerne til beslutning 90/413, har den foretaget en vurdering af sagsøgerens adfærd i objektiv og subjektiv henseende og overholdt gældende regler. Hvad angår foranstaltningens fire måneders varighed, har sagsøgeren selv skønnet, at denne periode var nødvendig for gennemførelsen af de krævede foranstaltninger.

En advarsel ville ikke med sikkerhed have været tilstrækkelig til at afhjælpe manglerne i sagsøgerens virksomhed og kontrollere tilstanden herefter. En advarsel, der er en ensidig handling, ville hverken have gjort det muligt for Kommissionen at deltage i en gennemgang af sagsøgerens virksomhed eller til at deltage og udøve kontrol ved udarbejdelsen og anvendelsen af forbedrede arbejdsforskrifter. Men Kommissionen lagde netop vægt på en sådan undersøgelse og indflydelse internt i virksomheden. En advarsel ville ikke have sikret et samarbejde og ville ikke have givet Kommissionen tilstrækkelige garantier og muligheder for at gribe ind.

En advarsel kan kun anvendes ved mindre overtrædelser, og en fuldstændig eller delvis inddragelse af udgangsmaterialer eller specielle fissile stoffer skal forbeholdes tungtvejende overtrædelser af forpligtelser, der begås med forsæt og/eller lader formode, at der består en risiko for gentagelse. De overtrædelser af forpligtelser, der ikke kan henregnes til en af de to beskrevne grupper, kan bedst sanktioneres ved foranstaltninger i henhold til artikel 83, stk. 1, litra c), da alene disse foranstaltninger muliggør en »belærende« påvirkning af virksomheden og tillader gennemførelse af arbejdsændringer internt i denne.

I denne sag viser administrationsgruppens evalueringsrapport, at ingen af de væsentlige forbedringer er blevet indført før den 1. august 1990. Sagsøgerens driftssystem er først blevet forbedret efter dette tidspunkt. Dette fremgår ikke kun af administrationsgruppens evalueringsrapport, men også af en udtalelse fra Technischer Überwachungsverein Hannover e. V. om afviklings- og kontrolprocedurerne i forbindelse med de ind- og udgående radioaktive stoffer i ANF-Lingen's anlæg til fremstilling af brændselselementer i Lingen. Den 31. august 1990 — dvs. en måned efter den vedtagne anfægtede beslutning — har denne neutrale institution konstateret, at de væsentlige svage punkter i sagsøgerens driftsorganisation endnu ikke var fjernet. Derfor er det en uholdbar påstand, at de væsentlige foranstaltninger til forbedring allerede var blevet indført inden den 1. august 1990.

Kommissionen anfører endelig, at ved uran, der er beriget til 3% U235, er allerede omkring halvdelen af separationsarbejdet foretaget undervejs i processen mod højberiget uran (ca. 93%). Der består en yderligere, men ikke uvæsentlig mulighed for misbrug i anvendelsen af letberiget uran som »booster« i reaktorer med natururan, hvorved produktionen af plutonium teknisk gøres lettere eller bliver fremskyndet.

43. Efter Kommissionens opfattelse var det rimeligt og nødvendigt at stille sagsøgeren under administration.

Denne sag drejer sig ifølge Kommissionen om, hvorvidt Kommissionen ved pålæggelse af foranstaltningen har overholdt traktaten, men ikke om den måde, hvorpå denne er gennemført. I øvrigt har Kommissionen efter at have vurderet alle forhold, også de for sagsøgeren gunstige, truffet beslutning om at stille virksomheden under den mildeste form for administration.

Endelig svarer påstanden om, at den af Kommissionen iværksatte foranstaltning er retsstridig, fordi sagsøgeren var villig til at efterkomme alle beslutninger, til en påstand om, at idømmelse af en bøde er retsstridig, fordi sagsøgeren er villig til at betale denne.

G.F. Mancini
Refererende dommer