2. Artikel 83 Euratom-Verdrag verleent de Commissie ruime bevoegdheden om inbreuken van ondernemingen op de regels inzake de veiligheidscontrole te bestraffen, teneinde haar in staat te stellen de in artikel 2, sub e, van het Verdrag omschreven taak van Euratom te vervullen, namelijk te waarborgen dat kernmaterialen niet voor andere doeleinden worden gebruikt dan waarvoor zij zijn bestemd. In dat kader kunnen ook sancties worden opgelegd wanneer de inbreuk reeds is beëindigd.

3. De bepalingen die moeten voorkomen dat kernmaterialen voor andere doelen worden aangewend dan die waartoe hun gebruikers hebben verklaard ze te bestemmen, zijn van wezenlijk belang voor de vervulling van de taak van Euratom, zoals omschreven in de artikelen 1 en 2 van het Euratom-Verdrag. In deze context is de naleving van de regels, waar door de Commissie op wordt toegezien, essentieel. Dit betekent, dat elke miskenning door een nucleaire onderneming van deze regels een ernstige schending inhoudt, die een zware sanctie rechtvaardigt. Uit dien hoofde kan tot onderbeheerstelling worden besloten, wanneer dat noodzakelijk lijkt om herhaling van dergelijke inbreuken te voorkomen, want enkel in het kader daarvan kunnen de onderneming nauwkeurige instructies worden gegeven en, zo nodig, tegen haar wil worden afgedwongen.

RAPPORT TER TERECHTZITTING
in de zaak C-308/90 *

I — De feiten

A — *De toepasselijke bepalingen*

1. Artikel 83 (Tweede titel, hoofdstuk VII, „Veiligheidscontrole") van het Euratom-Verdrag luidt als volgt:

„1. Ingeval personen of ondernemingen inbreuk maken op de verplichtingen welke hun door dit hoofdstuk worden opgelegd, kan de Commissie sancties tegen hen uitspreken.

Deze sancties zijn, naar hun gewicht gerangschikt, de volgende:

a) de waarschuwing,

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

* Procestaal: Duits.

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

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

2. De beschikkingen van de Commissie houdende verplichting tot levering welke zijn vastgesteld ter uitvoering van het voorgaande lid, vormen een executoriale titel. Zij kunnen op het grondgebied van de Lid-Staten ten uitvoer worden gelegd, onder de in artikel 164 vastgestelde voorwaarden.

In afwijking van de bepalingen van artikel 157 heeft het beroep bij het Hof van Justitie tegen de beschikkingen van de Commissie waarbij sancties worden opgelegd als bepaald in het voorgaande lid, schorsende werking. Het Hof van Justitie kan echter, op verzoek van de Commissie of van elke betrokken Lid-Staat, de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de beschikking bevelen.

De bescherming der geschade belangen moet door een passende rechtsprocedure worden gewaarborgd.

3. De Commissie kan de Lid-Staten alle aanbevelingen doen met betrekking tot de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen, welke ten doel hebben de naleving op hun grondgebied van de uit dit hoofdstuk voortvloeiende verplichtingen te verzekeren.

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

2. Ingevolge artikel 77 Euratom-Verdrag, moet de Commissie zich ervan vergewissen, of op het grondgebied van de Lid-Staten:

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

b) (...)"

3. Artikel 79 Euratom-Verdrag bepaalt:

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

Degenen die aan de controle onderworpen zijn, geven aan de autoriteiten van de betrokken Lid-Staat kennis van de mededelingen welke zij, krachtens artikel 78 en de eerste alinea van dit artikel, aan de Commissie doen toekomen.

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

4. Deze verplichtingen zijn omschreven in verordening (Euratom) nr. 3227/76 van de Commissie van 19 oktober 1976 houdende toepassing van de bepalingen inzake de veiligheidscontrole van Euratom (PB 1976, L 363, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (Euratom) nr. 220/90 van de Commissie van 26 januari 1990 (PB 1990, L 22, blz. 56). Bij beschikking (Euratom) van 5 juni 1985 heeft de Commissie bijzondere exploitatiebepalingen vastgesteld voor de vennootschap Advanced Nuclear Fuels te Lingen (Bondsrepubliek Duitsland) (hierna: „ANF-Lingen").

De artikelen 10 en 11 van verordening nr. 3227/76 luiden als volgt:

„*Artikel 10*

De boekhoudkundige overzichten dienen voor elk materiaalbalansgebied het volgende aan te geven:

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

b) alle resultaten van de metingen en de tellingen om de actuele inventaris vast te stellen;

c) alle correctieposten die zijn opgenomen met betrekking tot de inventariswijzigingen, de formele inventarissen en de actuele inventarissen.

Voor elke inventariswijziging en actuele inventaris vermelden de boekhoudkundige overzichten, voor elke partij kerntechnisch materiaal, de identificatie van de materialen, de partijgegevens en de basisgegevens. Zij vermelden de hoeveelheden uranium, thorium en plutonium afzonderlijk voor elke partij kerntechnisch materiaal. Bovendien worden voor elke inventariswijziging de datum van de wijziging aangegeven en al naar gelang, het materiaalbalansgebied van verzending en het materiaalbalansgebied van bestemming of de geadresseerde.

Artikel 11

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

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

b) de gegevens die zijn verkregen door ijking van de reservoirs en van de apparaten en door monstertrekking en analyse, de modaliteiten van de controle van de kwaliteit van de metingen en de daarvan afgeleide ramingen van de toevallige en systematische fouten;

c) de beschrijving van de procedure, die is gevolgd bij de voorbereiding en opstelling van een actuele inventaris en van de maatregelen ertoe dienende dat de inventaris nauwkeurig en volledig is;

d) de beschrijving van de maatregelen die zijn genomen ter bepaling van de oorzaak en de omvang van elk accidenteel of niet gemeten verlies dat zich zou kunnen hebben voorgedaan."

Krachtens artikel 24 van deze verordening moet de Commissie van elke uitvoer van splijtgrondstoffen of speciale splijtstoffen naar een derde staat vooraf op de hoogte worden gesteld. Een dergelijke kennisgeving moet bij de Commissie zijn acht werkdagen voordat het materiaal wordt gereedgemaakt voor verzending. Artikel 24, sub c, bepaalt het volgende:

„Deze kennisgeving geschiedt aan de hand van het formulier in bijlage V en dient onder meer te vermelden:

— de identificatie en, indien mogelijk, de vermoedelijke hoeveelheid en samenstelling van de over te brengen materialen en het verzendersmateriaalbalansgebied;

— de staat waarvoor de kerntechnische materialen zijn bestemd;

— de data waarop en de plaats waar de kerntechnische materialen worden gereedgemaakt voor verzending;

— bij benadering de data van verzending en aankomst van de kerntechnische materialen;

— het gebruik welke degene die aan de controle onderworpen is van deze materialen heeft gemaakt."

5. Paragraaf 1.3.2 van de beschikking van de Commissie van 5 juni 1985 tot vaststelling van de bijzondere exploitatiebepalingen voor ANF-Lingen, luidt als volgt:

„Indien de onderneming geregeld een aanzienlijke hoeveelheid materiaal uitvoert of invoert, respectievelijk naar of uit dezelfde staat, zelfs indien geen enkele verzending afzonderlijk meer dan 1 kg effectief vertegenwoordigt, is een voorafgaande kennisgeving aan de Commissie vereist, zoals bepaald in de artikelen 24 en 25 van verordening nr. 3227/76 van de Commissie."

6. Artikel 81 Euratom-Verdrag bepaalt het volgende: „De Commissie kan inspecteurs zenden naar het grondgebied van de Lid-Staten." De tweede alinea van dit artikel luidt als volgt:

„De inspecteurs hebben, op vertoon van een document waaruit hun hoedanigheid blijkt, te allen tijde toegang tot alle plaatsen, alle gegevens en alle personen, die zich uit hoofde van hun beroep bezighouden met krachtens dit hoofdstuk aan controle onderworpen materialen, uitrustingen of installaties, voor zover dit noodzakelijk is om de ertsen, grondstoffen en bijzondere splijtstoffen te controleren en er zich van te vergewissen, of de bepalingen van artikel 77 worden nageleefd. Indien de betrokken Staat zulks verzoekt, worden de door de Commissie aangewezen inspecteurs vergezeld van vertegenwoordigers van de autoriteiten van deze Staat, op voorwaarde dat de inspecteurs daardoor niet worden opgehouden of op andere wijze in de uitoefening van hun functie worden gehinderd."

B — *De feiten*

7. De onderneming ANF-Lingen exploiteert een produktiebedrijf dat geregeld kerntechnisch materiaal ontvangt van de onderneming Advanced Nuclear Fuels te Richland (Verenigde Staten) (hierna: „ANF-Richland").

Bij beschikking 90/413/Euratom van 1 augustus 1990 betreffende een procedure houdende toepassing van artikel 83 van het Euratom-Verdrag (PB 1990, L 209, blz. 27), stelde de Commissie ANF-Lingen voor een tijdsduur van vier maanden en uitsluitend wat de onder de tweede titel, hoofdstuk VII, van het Euratom-Verdrag vallende aspecten van de veiligheidscontrole betreft, onder beheer van een groep van personen. Bij beschikking 90/465/Euratom van 20 augustus 1990 inzake de aanwijzing van de groep van personen belast met de tenuitvoerlegging van beschikking 90/413/Euratom (PB 1990, L 241, blz. 14), wees de Commissie de leden aan van de groep die belast is met het beheer van ANF-Lingen.

8. De Commissie stelde voornoemde beschikkingen vast, nadat haar op 16 mei 1990 door ANF-Lingen was medegedeeld, dat laatstgenoemde in mei 1990 kerntechnisch materiaal uit de Bondsrepubliek Duitsland had uitgevoerd naar ANF-Richland, zonder dat van die uitvoer vooraf mededeling was gedaan.

9. Die uitvoer was mogelijk geworden door een samenloop van — niet betwiste — omstandigheden die in de motivering van beschikking 90/413 zijn beschreven als volgt:

„Op 8 mei 1990 werd een laadbord met twee containers die elk twee koffers bevatten, van de opslagzone naar de materiaalinvoersluis van de fabriek vervoerd om er een koffer met tot 3,30 % verrijkte uraniumtabletten uit te halen.

Daarna werd het laadbord met de twee containers per vergissing in de open lucht in de nabijheid van de opslagzone voor lege containers neergezet en daar vergeten. De twee containers van dit laadbord bevatten dus nog slechts drie koffers: één met 49,84 kg tot 2,70 % verrijkt uraniumoxyde (UO_2) en twee andere met respectievelijk 49,86 kg en 47,29 kg tot 3,95 % verrijkt uranium.

Op 11 mei 1990 's ochtends, tijdens de voorbereiding van een zending van 72 lege containers met als bestemming ANF-Richland, werd het laadbord in kwestie door een andere werknemer bij vergissing geladen op een vrachtwagen van een onderneming die normale goederen transporteert.

De hiermee belaste werknemer stelde vast dat de containers op het voornoemde laadbord voorzien waren van het door de nationale wetgeving voorgeschreven etiket dat de aanwezigheid van radioactief materiaal aangeeft. In de veronderstelling dat deze containers, gezien hun aanwezigheid in deze zone, leeg en voor verzending bestemd waren, verwijderde hij dit etiket en verving het door etiketten die aangaven dat de containers leeg waren. Diezelfde dag om 19.00 uur werd de vrachtwagen op de luchthaven van Luxemburg-Findel gelost en werd de lading klaargemaakt voor luchttransport.

Op 12 mei 1990 werden de containers per vrachtvliegtuig naar Seattle (Verenigde Staten) getransporteerd, waar zij om 21.10 uur plaatselijke tijd zijn aangekomen.

Op 14 mei 1990 werden de containers over de weg naar ANF-Richland vervoerd, waar zij op 15 mei 1990 zijn aangekomen.

ANF-Lingen werd diezelfde dag gewaarschuwd door ANF-Richland, die bij een dosimetrische routinecontrole de aanwezigheid van kernmateriaal in de twee leeg gewaande containers had geconstateerd. Bij het onmiddellijk uitgevoerde onderzoek van de zegels bleek dat men uit de drie koffers in kwestie onmogelijk materiaal heeft kunnen wegnemen.

Op 16 mei 1990 bracht ANF-Lingen het directoraat Veiligheidscontrole van de Commissie op de hoogte van de feiten.

Op 17 mei 1990 stelde ANF-Lingen ook het Voorzieningsagentschap van Euratom in kennis van het gebeurde."

10. Toen op 15 mei 1990 werd vastgesteld, dat verrijkt uranium naar ANF-Richland was vervoerd, gaf ANF-Lingen de inventariswijziging onmiddellijk in de boekhouding aan, overeenkomstig de voorschriften van de artikelen 10 en 11 van verordening nr. 3227/76.

11. Overeenkomstig het Atomgesetz stelde ANF-Lingen het Ministerie van Milieu van Niedersachsen in kennis van het gebeurde. Dat ministerie ging op 23 mei 1990 over tot een onderzoek bij ANF-Lingen en gaf haar opdracht de voor de exploitatie van de vestiging ANF-Lingen geldende interne veiligheidsvoorschriften te completeren. Niet alleen kwam zij deze opdracht onverwijld na, maar ook bracht zij eigener beweging verdere wijzigingen aan in de voorschriften.

12. Door de Duitse autoriteiten werd vastgesteld, dat er op geen enkel moment stralingsgevaar had bestaan voor het bedrijfspersoneel of voor het milieu.

13. Op 31 mei en 1 juni 1990 onderzochten inspecteurs van de Commissie op hun beurt de installatie van ANF-Lingen. Op basis van dat rapport sprak de Commissie in een brief van 29 juni 1990 met name de mening uit, dat:

„(...) na kennisname van het rapport van de inspecteurs, de Commissie niet in staat is zich ervan te vergewissen of op het grondgebied van de Gemeenschap, wat het aangemelde transport van nucleaire brandstoffen dat samenviel met een routinetransport van lege containers betreft, de bijzondere splijtstoffen in casu niet voor andere doeleinden zijn aangewend dan waarvoor de gebruikers hebben verklaard ze te bestemmen".

14. Op 4 en 6 juli 1990 liet de Commissie een nieuwe inspectie in de fabriek van ANF-Lingen verrichten om de gehele voorraad te inventariseren. Deze inventarisatie had ten doel:

— de werkstaten te controleren en kennis te nemen van de formele inventarissen;

— de actuele inventaris van 4 juli 1990 te controleren door identificatie, telling van partijen, weging, non-destructieve metingen en monstertrekking voor analyse;

— de zegels te bevestigen, verbreken of vervangen die dienen ter verzegeling van de etalons en de monsters voor analyse;

— zich ervan te vergewissen, of de bijzondere controleverplichtingen waaraan de Gemeenschap zich krachtens overeenkomsten met derde landen heeft gebonden, zijn nageleefd.

Bij brief van 1 augustus deelde de Commissie ANF-Lingen mede,

„dat uit het rapport van de inspecteurs van de Commissie blijkt, dat de verrichte controles geen aanleiding geven tot bijzondere aanmerkingen van het directoraat Veiligheidscontrole van Euratom".

15. Dezelfde dag stelde de Commissie voornoemde beschikking 90/413 vast. De artikelen 1, 2 en 3 van deze beschikking luiden als volgt:

„*Artikel 1*

De onderneming Advanced Nuclear Fuels GmbH heeft inbreuk gemaakt op artikel 79 van het Euratom-Verdrag, als nader omschreven in de artikelen 10, 11 en 24 van Verordening (Euratom) nr. 3227/76 en in code 3.1.2 van de beschikking van de Commissie van 5 juni 1985 inzake de bijzondere controlebepalingen, door

— na te laten van de uitvoer voorafgaand kennis te geven;

— de voorschriften inzake het registreren van de inventariswijzigingen niet na te leven;

— de voorschriften niet na te leven inzake de opstelling van werkstaten met betrekking tot:

— veranderingen in de hoeveelheden en

— veranderingen in de samenstelling van het kerntechnisch materiaal.

Artikel 2

1. De onderneming Advanced Nuclear Fuels GmbH wordt, voor een tijdsduur van vier maanden en uitsluitend wat de onder de tweede titel, hoofdstuk VII, van het Verdrag vallende aspecten van de veiligheidscontrole betreft, onder beheer gesteld.

2. De onderbeheerstelling laat de uit het nationale of internationale recht voortvloeiende verantwoordelijkheden van de onderneming onverlet.

Artikel 3

1. De in artikel 2 bedoelde beheerstaak bestaat in:

— het verifiëren en, zo nodig, wijzigen van de interne voorschriften inzake de veiligheidscontrole;

— het controleren van de tenuitvoerlegging van deze voorschriften en het toezien op de toepassing van deze voorschriften.

2. Voor de vervulling van deze taak heeft respectievelijk hebben de met het beheer belaste persoon respectievelijk personen:

— toegang tot alle documenten en ruimten;

— het recht de organen en het personeel van de onderneming alle noodzakelijke instructies te geven;

— het recht alle hulp van buiten te verlangen die nodig zou kunnen blijken voor de goede uitvoering van genoemde taak.

3. Uiterlijk acht dagen na beëindiging van de taak moet aan de Commissie een beoordelingsrapport worden voorgelegd."

16. In de considerans van de beschikking overweegt de Commissie het volgende:

„Aangezien de toepassing van dit artikel in belangrijke mate afhangt van de ernst van de inbreuk, dient in de eerste plaats de aard van de geconstateerde nalatigheden te worden vastgesteld, en dit zowel uit objectief als uit subjectief oogpunt.

Objectief vormen de overtreden bepalingen essentiële verplichtingen van de communautaire wetgeving op het gebied van veiligheidscontrole en is het naleven ervan een eerste vereiste voor de verwezenlijking van de in artikel 77 van het Verdrag uiteengezette doelstelling.

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

Te dezen zij erop gewezen dat de Commissie een groot belang hecht aan de controle op de uitvoer van kerntechnisch materiaal.

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

Uit subjectief oogpunt kan evenwel worden geconstateerd dat de inbreuk niet opzettelijk is gebeurd en derhalve niet met een verduistering kan worden gelijkgesteld. Dit blijkt trouwens uit het feit dat het rapport over de jaarlijkse volledige controle van de voorraad van het voorhanden zijnde kerntechnisch materiaal slechts heeft doen blijken van een zeer klein verschil tussen de materiële en de boekhoudkundige voorraad. Dit verschil beloopt ongeveer 0,1 % van de totale voorraad of 0,023 % van de som van de voorraad en de wijzigingen die tussen 4 augustus 1989 en 4 juli 1990 zijn opgetreden.

Toch betreft het een ernstige inbreuk, die het gevolg is van een reeks nalatigheden zowel bij het organiseren als bij het uitvoeren van de werkzaamheden en die met name uit een gebrek aan extra controlemaatregelen voortvloeien.

Rekening houdend met de aard van de gemaakte fouten is de Commissie van mening dat alles in het werk moet worden gesteld om te vermijden dat dergelijke feiten zich in de toekomst herhalen, te meer omdat ANF-Lingen dikwijls containers uitvoert en ook voornemens is dit te blijven doen.

Ten einde te vermijden dat dit soort fouten, waarvan de oorzaak met name moet worden gezocht in het routinematige karakter van bovengenoemde verrichtingen, zich opnieuw voordoet, wil de Commissie zich ervan verzekeren dat duidelijke maatregelen worden getroffen om zowel de werkvoorschriften als de tenuitvoerlegging ervan aan te passen.

Om dat te bereiken en rekening houdend met de ernst van de fouten, is de Commissie van oordeel dat de in artikel 83, lid 1, onder c), van het Verdrag genoemde sanctie de enige passende sanctie is.

Alleen de onderbeheerstelling van de onderneming verschaft de zekerheid dat deze al haar verplichtingen op het gebied van de veiligheidscontrole zal nakomen, nu de ernst van de schendingen van dien aard is dat met de onder a) van genoemd artikel bedoelde waarschuwing niet kan worden volstaan.

Hoewel ANF-Lingen de bevoegde diensten van het Directoraat Veiligheidscontrole heeft laten weten dat zij nieuwe interne beheers- en hanteringsvoorschriften wil gaan toepassen, en zij heeft toegezegd deze schriftelijk mede te delen, is de Commissie van mening dat de duur van de onderbeheerstelling dient te worden bepaald op vier maanden, te rekenen vanaf de datum van kennisgeving van de naam van de persoon of de namen van de personen die voor deze taak is respectievelijk zijn aangewezen. Aan het einde van deze periode zal een beoordelingsrapport worden opgesteld."

Op 20 augustus 1990 wees de Commissie de personen aan die met deze beheerstaak waren belast.

17. Na beëindiging van hun missie hebben deze beheerders het beoordelingsrapport voorgelegd aan de Commissie, die daarop de mededeling inzake de uitvoering van beschikking 90/413/Euratom heeft gepubliceerd (PB 1991, C 46, blz. 3).

18. ANF-Lingen heeft zich op geen enkel moment verzet tegen welke maatregel op het gebied van onderzoek, inventarisatie of beheer dan ook. ANF-Lingen heeft op alle niveaus voortdurend meegewerkt.

C — *Het procesverloop*

19. Het verzoekschrift van ANF-Lingen is op 6 oktober 1990 neergelegd ter griffie van het Hof.

20. Bij beschikking van 7 december 1990 heeft het Hof het verzoek van de Commissie van 7 en 15 november ingewilligd om de onmiddellijke tenuitvoerlegging te gelasten van de bestreden beschikkingen.

21. Bij beschikking van 20 maart 1991 heeft het Hof het verzoek van ANF-Lingen om overlegging aan haar van het beoordelingsrapport van de met haar onderbeheerstelling belaste personen afgewezen en het verzoek

om overlegging van dit rapport aan het Hof bij de hoofdzaak gevoegd.

22. ANF-Lingen heeft het beoordelingsrapport van de met haar onderbeheerstelling belaste personen te zamen met de memorie van repliek aan het Hof overgelegd.

23. Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

24. Bij besluit van 3 juni 1992 heeft het Hof, krachtens artikel 95, lid 1 en 2, van het Reglement voor de procesvoering, de zaak verwezen naar de Zesde kamer.

II — Conclusies van partijen

25. *ANF-Lingen* concludeert dat het den Hove behage:

1) vast te stellen, dat de beschikkingen van verweerster van 1 augustus 1990 (90/413/Euratom) en van 20 augustus 1990 nietig zijn;

2) *subsidiair:*

de beschikkingen van verweerster van 1 augustus 1990 (90/413/Euratom) en van 20 augustus 1990 te wijzigen in dier voege, dat verzoekster de sanctie van waarschuwing overeenkomstig artikel 83, lid 1, tweede alinea, sub a, wordt opgelegd.

26. De *Commissie* concludeert dat het den Hove behage:

1) de onmiddellijke tenuitvoerlegging te bevelen van de beschikkingen van de Commissie van 1 augustus 1990 (90/413/Euratom) en van 20 augustus 1990 [C(90) 1707] overeenkomstig artikel 83, lid 2, Euratom-Verdrag;

2) het beroep te verwerpen;

3) verzoekster te verwijzen in de kosten van het geding.

III — Samenvatting van de middelen en argumenten van partijen

27. *ANF-Lingen* voert in wezen drie grieven aan tegen de beschikkingen 90/413 en 90/465. Primair is ANF-Lingen van mening, dat de twee beschikkingen nietig zijn, enerzijds omdat de in artikel 83 Euratom-Verdrag bedoelde sancties slechts kunnen worden opgelegd om een einde te maken aan voortdurende inbreuken, en anderzijds omdat haar geen enkele inbreuk op verplichtingen van gemeenschapsregels inzake de veiligheidscontrole kan worden verweten. Subsidiair is ANF-Lingen van oordeel, dat de opgelegde sanctie onevenredig en buitensporig hoog is.

De primaire conclusies

28. Volgens ANF-Lingen heeft het Hof het rechtskarakter van de in artikel 83 voorziene „sancties" nog niet vastgesteld. Het is de

vraag of deze sancties een vergeldende en preventieve functie hebben dan wel ertoe dienen, een einde te maken aan een voortdurende inbreuk door weer een wettige toestand tot stand te brengen. ANF-Lingen is van oordeel, dat de in artikel 83 Euratom-Verdrag voorziene sancties slechts kunnen worden beschouwd als administratieve dwangmaatregelen om een einde te maken aan voortdurende inbreuken.

Het gebruik van het generieke begrip „sanctie" in artikel 83 van het Verdrag behoeft niet te betekenen, dat alle vier de sancties in deze bepaling een vergeldende of preventieve functie hebben. Het primaire gemeenschapsrecht gebruikt dit generieke begrip voor verschillende instrumenten met verschillende functies en dientengevolge moet men voor ieder geval afzonderlijk onderzoeken, of de betrokken „sanctie" een vergeldend en preventief karakter heeft (boetefunctie), dan wel of een dwangkarakter (dwangsomfunctie). De arresten van het Hof van 15 juli 1970 (zaak 41/69, ACF Chemiefarma, zaak 44/69, Buchler, en zaak 45/69, Boehringer Mannheim, Jurispr. 1970, resp. blz. 661, 733 en 769) hadden uitsluitend betrekking op de sanctie van de boete in de zin van artikel 15 van verordening nr. 17 van de Raad van 6 februari 1962: Eerste verordening over de toepassing van de artikelen 85 en 86 van het Verdrag (PB 1962, blz. 204), en bevatten niets over de aard van andere sancties, zoals die op grond van artikel 83 van het Verdrag. Volgens het Hof is de boete een straf om inbreuken op verplichtingen te voorkomen en reeds gemaakte inbreuken te bestraffen. De boete kan zelfs worden opgelegd indien de inbreuk beëindigd is, terwijl de dwangsom is bedoeld om een voortdurende inbreuk te doen ophouden. Van de vier sancties op grond van artikel 83 van het Verdrag hebben de waarschuwing, het intrekken van bijzondere voordelen en het intrekken van grondstoffen of bijzondere splijtstoffen een vergeldende en preventieve functie.

De in artikel 83, lid 1, sub c, van het Verdrag bedoelde onderbeheerstelling heeft die functie niet. Dit beheer is, naar het evenbeeld van het beheer bij faillissement, gericht op de toekomst, ter verzekering van een normale situatie. De functie ervan is iets af te dwingen. De onderbeheerstelling is gerechtvaardigd indien de betrokken onderneming de naleving van de haar opgelegde verplichtingen niet waarborgt, de bestuurders onwaardig of onbekwaam zijn of indien wordt gevreesd voor schendingen zonder dat het vooralsnog noodzakelijk is de onderneming te sluiten.

De Commissie heeft ANF-Lingen de sanctie van onderbeheerstelling opgelegd wegens het straf- en vergeldingskarakter ervan. Een dergelijke handelwijze is evenwel in strijd met het recht, want verscheidene argumenten pleiten ten gunste van de stelling, dat de in artikel 83, lid 1, sub c, bedoelde onderbeheerstelling fungeert als een dwang- en niet als een vergeldingsmaatregel.

29. Zo is er allereerst de letterlijke tekst van artikel 83, lid 1, Euratom-Verdrag. Deze bepaling gaat uit van het beginsel, dat de inbreuk nog bestaat op het moment waarop de sancties worden uitgesproken.

Ook de doctrine schrijft aan de in dit artikel 83, sub c, bedoelde sanctie een dergelijk karakter toe.

Verder moet op de tweede zin van de tweede alinea van lid 2 van voornoemd artikel worden gewezen. Deze bepaling voorziet in de mogelijkheid, dat het Hof de onmiddellijke tenuitvoerlegging gelast van de beschikking van de Commissie waartegen beroep is ingesteld, en gaat uit van het beginsel, dat de in lid 1 van dit artikel bedoelde sancties zijn gericht op de eerbiediging van verdragsconforme situaties en de beëindiging van een voortdurende inbreuk. Een straf, als verlate reactie op een inbreuk die al is beëindigd, hoeft niet onmiddellijk ten uitvoer te worden gelegd.

Voorts moet ook rekening worden gehouden met artikel 83, lid 4, Euratom-Verdrag. Het Verdrag zou niet hoeven te bepalen, dat de Lid-Staten gehouden zijn ervoor te zorgen, dat de sancties ten uitvoer worden gelegd en, in voorkomende gevallen, dat schade, veroorzaakt door de inbreuken, wordt hersteld door hen die zich aan deze inbreuken hebben schuldig gemaakt, indien het Verdrag niet uitging van het beginsel, dat een inbreuk gaande moet zijn als voorwaarde voor het uitspreken van een dergelijke sanctie.

Indien ten slotte het Euratom-Verdrag de Commissie in artikel 83 de bevoegdheid had willen geven om achteraf een straf op te leggen, zou dat duidelijk in de tekst van het Verdrag moeten zijn vermeld. Het gemeenschapsrecht kent slechts bij uitzondering strafbepalingen. Zo onderscheiden de artikelen 36 en 65 EGKS-Verdrag de boete en de dwangsom. Hetzelfde gebeurt in de artikelen 15 en 16 van verordening nr. 17 van de Raad. De boete heeft het karakter van een straf, terwijl de dwangsom ten doel heeft een persoon ertoe aan te zetten, aan een bepaalde, niet vervulde verplichting te voldoen. Het feit dat het Euratom-Verdrag in de sanctielijst van artikel 83 niet voorziet in het vaststellen van een boete, pleit ten gunste van de stelling, dat de te nemen maatregelen moeten dienen ter eerbiediging van een verdragsconforme situatie door een voortdurende inbreuk te beëindigen.

30. ANF-Lingen is verder van oordeel, dat er op 1 augustus 1990, de datum van beschikking 90/413, geen sprake was van een inbreuk, zelfs niet door nalatigheid, op de verplichtingen die voor haar voortvloeiden uit de bepalingen van artikel 79 Euratom-Verdrag, de artikelen 10, 11, 24 en 32 van verordening nr. 3227/76 en paragraaf 1.3.2 van de beschikking van de Commissie van 5 juni 1985 tot vaststelling van de voor deze onderneming geldende bijzondere controlebepalingen. Dientengevolge was de opgelegde sanctie onwettig, want zij kon niet het herstel van een wettige toestand ten doel hebben, omdat er op dat moment geen enkele inbreuk gaande was.

31. Dienaangaande preciseert ANF-Lingen, dat geen van haar medewerkers een fout heeft begaan met betrekking tot de naleving van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 79 Euratom-Verdrag zoals nader omschreven in de artikelen 10, 11 en 24 van verordening nr. 3227/76, en uit de beschikking van de Commissie van 5 juni 1985. In deze context preciseert ANF-Lingen:

— dat de export naar de Verenigde Staten niet vooraf is aangemeld, omdat het volstrekt niet de bedoeling was iets te exporteren, maar de materialen per ongeluk met een transport zijn meegegaan, en dat er dienovereenkomstig geen inbreuk is gemaakt op artikel 24 van verordening nr. 3227/76;

— dat het betrokken materiaal tot aan de ontdekking van het onbedoelde transport op 16 mei 1990 voorkwam in de formele inventaris, dat er dus geen voorraadwijzi-

ging kon worden aangegeven, en dat er dus evenmin een inbreuk is gemaakt op de artikelen 10 en 11 van verordening nr. 3227/76;

— dat het betrokken kerntechnisch materiaal zich volgens de overzichten in het materiaalbalansgebied bevond, dat dus, na de constatering van het onbedoelde transport, de werkstaten konden worden gerectificeerd, en dat er eveneens om die reden geen inbreuk is gemaakt op artikel 11 van verordening nr. 3227/76;

— dat de voorraadwijziging onmiddellijk na de ontdekking van het onbedoelde transport is geregistreerd in de boekhoudkundige overzichten, zodat er om deze reden evenmin inbreuk is gemaakt op paragraaf 3.1.2 van de beschikking van 5 juni 1985.

Juist is enkel, dat in de overzichten die krachtens de artikelen 10, 11 en 24 van verordening nr. 3227/76 door de medewerkers van ANF-Lingen waren opgesteld, een geregistreerde voorraad was vermeld die gedurende enkele dagen — van 12 tot en met 15 mei 1990 — 150 kg te hoog was.

32. ANF-Lingen voegt hieraan toe, dat de vergissing is gemaakt bij de behandeling van de vervoerscontainers. De bepalingen met betrekking tot die behandeling behoren evenwel niet tot de onder de Tweede titel van hoofdstuk VII van het Euratom-Verdrag vallende regels inzake de veiligheidscontrole, maar maken deel uit van „voorschrift ANFG-10.105 voor de hantering van transporten van uraniumdioxyde van 14 oktober 1987", waarvan de naleving gecontroleerd wordt door de autoriteit voor de nucleaire controle. Krachtens deze interne exploitatievoorschriften moeten de UO_2-containers bij aankomst bij ANF-Lingen apart in de opslagzone voor nucleaire brandstoffen worden opgeslagen.

Aan deze interne exploitatievoorschriften is in casu niet de hand gehouden. De onbedoelde uitvoer kan echter niet automatisch, zoals de Commissie beweert, worden beschouwd als een schending van deze interne exploitatievoorschriften en tevens als een ernstige inbreuk op de essentiële verplichtingen van het Euratom-Verdrag en van verordening nr. 3227/76. Een inbreuk op de in artikel 83, lid 1, eerste alinea, van het Verdrag bedoelde verplichtingen kan immers slechts worden aangenomen, wanneer het handelen of nalaten van personen of ondernemingen rechtstreeks in verband staat met de nakoming van de verplichtingen die zijn neergelegd in de bepalingen van het Euratom-Verdrag en verordening nr. 3227/76. Wanneer bij gebreke van een dergelijk rechtstreeks verband het handelen of nalaten van de persoon of de onderneming op een ander terrein ligt, leidt dat hooguit indirect tot tijdelijke, maar onmiddellijk te herstellen fouten in de overzichten. Aangezien die neveneffecten van een nalatigheid op een ander terrein liggen, kunnen zij niet worden beschouwd als een inbreuk op de in artikel 83, lid 1, eerste alinea, Euratom-Verdrag bedoelde verplichtingen.

Om ANF-Lingen een inbreuk door nalatigheid te kunnen verwijten op de uit het Verdrag en de teksten tot toepassing daarvan voortvloeiende verplichtingen, is niet alleen een causaal verband nodig, maar moet de fout ook aan ANF-Lingen kunnen worden toegerekend. Dit is in casu echter niet het geval.

Bij niemand zal de gedachte opkomen, dat de vernietiging van de uraniumboekhouding door bij voorbeeld een toevallige brand een inbreuk zou opleveren op het gemeenschapsrecht; of dat de informatie in de overzichten, die, gelet op de constatering achteraf van de verdwijning wegens diefstal van radioactief materiaal, niet met de werkelijkheid overeenkomt, bepalend is voor de miskenning van de in het Verdrag bedoelde verplichtingen en kan leiden tot de in artikel 83 van het Verdrag genoemde sancties.

33. Ten slotte bestrijdt ANF-Lingen, dat het voor de Commissie onmogelijk is geweest de krachtens het Euratom-Verdrag op haar rustende taak uit te voeren. Met zekerheid kon immers worden vastgesteld, waar de onbedoeld vervoerde nucleaire brandstoffen zich bevonden. Deze brandstoffen zijn onder toezicht van ANF-Lingen en ANF-Richland gebleven en de Commissie is onmiddellijk in kennis gesteld van het incident.

De gelaste inspecties konden mitsdien slechts ten doel hebben vast te stellen, of de interne exploitatievoorschriften van ANF-Lingen uitsloten, dat een dergelijk incident zich opnieuw kon voordoen, en of andere aanvullende voorschriften nodig waren. De Commissie heeft dit alleen reeds op grond van de inspectierapporten van 31 mei en 1 juni 1990 en van 4, 5 en 6 juli 1990 kunnen beoordelen. Na vaststelling van het onbedoelde karakter van het transport en van de onontkoombaarheid van de gevolgen daarvan voor de verschillende overzichten, die meteen na de ontdekking van het incident zijn gerectificeerd, was de Commissie in staat haar taak inzake de veiligheidscontrole uit te oefenen en zich ervan te vergewissen, of op het grondgebied van de Gemeenschap de betrokken bijzondere splijtstoffen niet voor andere doeleinden werden aangewend dan waarvoor de gebruikers hadden verklaard ze te bestemmen. Reeds op 2 juni 1990 hadden de inspecteurs zich op alle punten zekerheid verschaft en de Commissie, die dit niet bestrijdt, hiervan op de hoogte gebracht. Sindsdien is de Commissie altijd in de gelegenheid geweest haar controlerende taak uit te oefenen. Mitsdien is er geen inbreuk geweest en is de opgelegde sanctie dientengevolge onwettig.

34. De *Commissie* stelt bij wijze van inleiding vast, dat, hoe geruststellend de constateringen over de afwezigheid van stralingsgevaar met betrekking tot het incident van mei 1990 ook zijn, die omstandigheid niets afdoet aan de realiteit van de geconstateerde en op overigens niet bestreden feiten berustende verzuimen.

Vervolgens beschrijft de Commissie de onderzoeksmiddelen en de procedures die haar ter beschikking staan bij het vervullen van de in artikel 77 van het Verdrag vermelde taak, namelijk het vergelijken van het in de boeken geregistreerde kernmateriaal met het materiaal dat daadwerkelijk in de installaties aanwezig is. Dit controlesysteem berust enerzijds op een algemene verplichting van de exploitanten, waarvan de naleving gecontroleerd wordt door inspecteurs van de Commissie, om werkstaten bij te houden en in te dienen, en anderzijds op een controle ter plaatse van de ertsen, grondstoffen en bijzondere splijtstoffen door inspecteurs van de Commissie.

Hieruit vloeit voort, dat de kennisgevingen van de exploitant alleen niet voldoende zijn om de Commissie zekerheid te verschaffen in de zin van artikel 77 van het Verdrag. Het is altijd noodzakelijk zich er ter plaatse van te vergewissen, of de boekhoudkundige overzichten overeenstemmen met de feitelijke aanwezigheid van kerntechnische materialen.

Gezien de informatie die op de dag van de ontdekking van het incident van mei 1990 door ANF-Lingen werd verstrekt, meent de Commissie, dat het haar plicht was de feiten vast te stellen door middel van een inspectie van de vestiging, die plaatsvond op 31 mei en 1 juni 1990. Het resultaat van die inspectie heeft de feiten bevestigd en derhalve tevens de inbreuken op voornoemde bepalingen van verordening nr. 3227/76 en de beschikking van de Commissie van 5 juni 1985. Het verschil tussen de formele en de actuele inventaris van ANF-Lingen had tot gevolg, dat de Commissie niet in staat was zich ervan te vergewissen, of „op het grondgebied van de Lid-Staten de bijzondere splijtstoffen niet voor andere doeleinden werden aangewend dan waarvoor de gebruikers verklaard hebben ze te bestemmen".

Voorts heeft de misslag van ANF-Lingen de Commissie ertoe aangezet te onderzoeken, of het hier om een op zichzelf staand geval ging, dan wel of zich andere, soortgelijke gevallen hebben voorgedaan die niet zijn ontdekt. Dientengevolge heeft de Commissie besloten de totale voorraad materiaal van ANF-Lingen te inventariseren. De op 4, 5 en 6 juli 1990 opgestelde inventaris heeft aangetoond, dat het in mei 1990 om een eenmalig incident ging.

35. Artikel 83 van het Verdrag staat de Commissie naar haar mening niet enkel wanneer de inbreuk voortduurt, toe de sanctie van onderbeheerstelling op te leggen. Dit artikel maakt immers deel uit van de voorschriften van primair recht die voorzien in dwangmaatregelen, en de zin ervan blijkt uit de samenhang van de Tweede titel, hoofdstuk VII, van het Verdrag, waarvan het het nuttig effect moet verzekeren.

Tal van bepalingen van primair recht maken het mogelijk sancties op te leggen, die kunnen worden onderverdeeld in boetes en dwangsommen. De boete bestraft een inbreuk op een rechtsregel (afschrikkingsfunctie) en moet voorkomen dat die zich opnieuw voordoet; een dwangsom prikkelt tot naleving van een opgelegde verplichting. Doordat artikel 83 Euratom-Verdrag het generieke begrip sanctie gebruikt, kan het in de praktijk zowel voor boetes als voor dwangsommen worden gebruikt. Zo dekt het begrip sanctie in de zin van artikel 83 van het Verdrag zowel maatregelen die ten doel hebben een inbreuk op rechtsregels te bestraffen en andere inbreuken te voorkomen, als maatregelen die tot naleving van een opgelegde verplichting moeten aanzetten (effect van de dwangsom).

De Commissie citeert vervolgens de reeds genoemde arresten van 15 juli 1970 (zaken 41/69, 44/69 en 45/69), volgens welke de bevoegdheid van de Commissie om sancties op te leggen, geenszins wordt aangetast door het feit dat de gedraging waaruit de inbreuk bestond, en de kans op de schadelijke gevolgen daarvan hebben opgehouden te bestaan.

Met het oog op de taak die de Commissie bij artikel 2, sub e, Euratom-Verdrag is opgedragen, heeft het Verdrag haar ruime bevoegdheden toegekend, tot en met de mogelijkheid om zware sancties op te leggen (maar geen financiële sancties). Hieruit blijkt de onvoorwaardelijke wil om het Verdrag te doen naleven, wat gelet op de gevaren die een ongecontroleerd gebruik van kernenergie meebrengt, maar al te begrijpelijk is. Onder deze omstandigheden is het absurd om aan

de opstellers van het Verdrag de wil toe te schrijven, alleen voortdurende onwettige gedragingen te bestraffen en niet inbreuken die reeds zijn beëindigd. Indien men de redenering van ANF-Lingen volgt, zou de Commissie eveneens, zonder te straffen, niet aangemelde leveringen van plutonium moeten tolereren, indien zij achteraf daarvan in kennis wordt gesteld en de boekhoudkundige overzichten vervolgens worden gecorrigeerd.

36. De Commissie is van oordeel, dat het incident van mei 1990 bestaat uit de door nalatigheid gepleegde inbreuken op de artikelen 10, 11 en 24 van verordening nr. 3227/76.

Artikel 24 is objectief geschonden, omdat ANF-Lingen de Commissie niet vooraf op de hoogte heeft gesteld van de uitvoer van kerntechnisch materiaal. Er is wel degelijk kerntechnisch materiaal verzonden zonder kennisgeving en zonder vermelding in de boekhoudings- en exploitatieprotocollen.

Omdat de formele inventaris gedurende verscheidene dagen niet — en derhalve niet „op elk moment" — kon worden vastgesteld, heeft ANF-Lingen artikel 10, sub a, van verordening nr. 3227/76 overtreden.

Bovendien is artikel 11, sub a, van verordening geschonden.

Verder heeft ANF-Lingen als onderneming in de zin van artikel 196, sub b, Euratom-Verdrag, een fout gemaakt en dat is voldoende om vast te stellen dat de onderneming haar verplichtingen niet is nagekomen. Als aansprakelijk eigenaar moet verzoekster toegeven, dat haar medewerkers een fout hebben gemaakt bij de uitvoering van de exploitatiewerkzaamheden.

Causaliteitsvragen komen eerst aan de orde wanneer derden, buiten het gebied van verzoeksters verantwoordelijkheid, de gewraakte feiten hadden kunnen veroorzaken. Dat was in casu niet het geval.

De subsidiaire conclusies

37. *ANF-Lingen* is van oordeel, dat de Commissie bij beschikking 90/413 haar bevoegdheid heeft misbruikt. De opgelegde sanctie is enerzijds onevenredig, gelet op het gedrag van ANF-Lingen en het feit dat de inbreuk niet bijzonder ernstig was, en anderzijds noch geschikt noch noodzakelijk voor de verwezenlijking van de doelstellingen die door de Commissie naar voren zijn gebracht om de onderbeheerstelling te rechtvaardigen.

38. ANF-Lingen stelt allereerst, dat er vanaf haar oprichting tot de dag van het in het geding zijnde incident nooit kritiek op haar is geweest. Vertegenwoordigers van de Commissie hebben zich herhaaldelijk in lovende zin over ANF-Lingen uitgelaten.

Na het incident van mei 1990 heeft zij eigener beweging onmiddellijk maatregelen genomen om te verzekeren dat een dergelijk incident zich niet nogmaals zou voordoen. Ten tijde van de vaststelling van beschikking 90/413, op 1 augustus 1990, had ANF-Lingen de nieuwe interne exploitatievoorschriften reeds aan de Commissie doen toekomen. Alleen de invoering van het geautomatiseerde controlesysteem was op dat

tijdstip nog niet voltooid. Op 1 augustus 1990 was de Commissie volledig op de hoogte van alle omstandigheden van het incident van 9 mei 1990. Op 1 augustus bestonden er geen onzekerheden meer ten aanzien van de reeds door ANF-Lingen genomen verdere preventieve maatregelen.

De twee inspecties door de vertegenwoordigers van de Commissie op 31 mei en 1 juni en op 4, 5 en 6 juli 1990 hebben voorts bevestigd, dat het incident van mei 1990 op zichzelf stond en een exceptioneel voorval was.

Rekening houdend met de houding van ANF-Lingen, had de Commissie voor een minder zware sanctie dan de onderbeheerstelling kunnen kiezen.

39. ANF-Lingen is vervolgens van oordeel, dat het incident van mei 1990 geen ernstige inbreuk op haar de veiligheidsverplichtingen vormde. Zij vestigt er in dit verband opnieuw de aandacht op, dat het in geding zijnde incident slechts bestond in schending van de interne exploitatievoorschriften — en niet van de verplichtingen inzake de veiligheidscontrole — en onvermijdelijk ten gevolge had, dat eerst gedurende enkele dagen de voorraad uraniumdioxyde verkeerd in de boeken en andere documenten was genoteerd, en vervolgens het transport niet als uitvoer was aangemeld. De opsomming van verzuimen met name in artikel 1 van beschikking 90/413 wekt de indruk, dat er op verschillende plaatsen binnen ANF-Lingen fouten zijn gemaakt. Zo kan de verkeerde indruk ontstaan, dat de neveneffecten voor de exploitatiepapieren, de kennisgevingen van vervoer naar het buitenland en de uraniumboekhouding door de verantwoordelijke personen hadden kunnen worden vermeden, indien dezen voldoende hadden opgelet.

Het is echter van belang te beklemtonen, dat de in beschikking 90/413 opgesomde verzuimen slechts de onvermijdelijke gevolgen waren van een fout bij de behandeling van de betrokken containers en als zodanig niet de ernstige inbreuken kunnen vormen die de onderbeheerstelling rechtvaardigen.

Die kan ook niet worden gerechtvaardigd door de bewering, dat het de Commissie onmogelijk was gemaakt haar taak inzake de veiligheidscontrole uit te oefenen. De Commissie heeft deze taak steeds kunnen vervullen, omdat kon worden vastgesteld waar de brandstof was gebleven. Die heeft altijd onder toezicht gestaan van ANF-Lingen en ANF-Richland.

De onderbeheerstelling kan evenmin worden gerechtvaardigd door een vermeend gevaar van ontvreemding van de brandstoffen. Onderstelt men immers, dat een derde zich onwettig, door middel van diefstal tijdens het transport, uraniumdioxyde zou willen toeëigenen, dan zou die derde proberen een gevulde vervoerscontainer op het traject van Richland naar Lingen te bemachtigen. Diefstal van een lege vervoerscontainer tijdens het retourtransport heeft geen zin. Noch verzoekster in haar hoedanigheid van verzender

noch de met het transport belaste onderneming wisten, dat twee van de containers nucleaire brandstoffen bevatten.

Het belang van het incident is niet groter omdat het ging om belangrijke gewichtshoeveelheden reeds verrijkt uranium, dat volgens de Commissie gemakkelijk verder kon worden verrijkt tot gehalten met strategische waarde. Enerzijds bestond er immers geen reëel gevaar, dat een derde zich als „leeg" gekenmerkte containers zou toeëigenen. Anderzijds is het niet juist, dat dit uranium gemakkelijk tot gehalten met strategische waarde kon worden verrijkt. Een verrijking tot „strategische waarden" (dat wil zeggen boven 90 %) is niet „gemakkelijk" te realiseren, maar vereist omvangrijke conversie- en verrijkingsinstallaties. Het op illegale wijze verkregen bezit van 150 kg zwak verrijkt uranium vergemakkelijkt noch versnelt in belangrijke mate de tenuitvoerlegging van een verondersteld plan om kernwapens te produceren.

De zwaarte van de opgelegde sanctie wordt niet verzacht door de beperking van de onderbeheerstelling van ANF-Lingen tot enkel die aspecten die verband houden met de in hoofdstuk VII van de Tweede titel van het Verdrag bedoelde veiligheidscontrole. In het kader van artikel 83 kan deze sanctie immers slechts worden uitgesproken wegens inbreuk op de door hoofdstuk VII opgelegde verplichtingen. Dientengevolge heeft de Commissie de enige door artikel 83 van het Verdrag toegelaten onderbeheerstelling uitgesproken. Deze onderbeheerstelling is beperkt tot de in hoofdstuk VII geregelde aspecten.

40. ANF-Lingen is verder van oordeel, dat de onderbeheerstelling van haar onderneming niet nodig was, omdat de Commissie krachtens artikel 81 van het Verdrag over ruime controlebevoegdheden beschikt, die het haar mogelijk maken inspecteurs te sturen voor het uitvoeren van verificaties. De onderbeheerstelling wordt niet gerechtvaardigd door de noodzaak om, buiten de in artikel 81 bepaalde bevoegdheden om, instructies te kunnen geven. Dit laatste was overbodig, gezien de grote bereidheid van ANF-Lingen om samen te werken met de communautaire en nationale autoriteiten, en gezien het feit dat ANF-Lingen zelf het initiatief had genomen om de interne exploitatievoorschriften te wijzigen. Op 1 augustus 1990 bestond er in het geheel geen aanleiding om te denken, dat ANF-Lingen de verbeteringen die de inspecteurs van verweerster haar inzake haar organisatie konden voorstellen, niet had uitgevoerd of dat zij niet bereid was die uit te voeren, of dat verzoekster zich zou verzetten tegen de door de Commissie krachtens artikel 81 Euratom-Verdrag gelaste controle-inspecties.

Overigens heeft er in feite geen onderbeheerstelling plaatsgevonden. ANF-Lingen stelt, dat deze onderbeheerstelling is gegaan als volgt:

— Op 29 augustus 1990 bracht de beheersgroep een bezoek aan ANF-Lingen voor een eerste opheldering sgesprek.

— Op 20 en 21 september 1990 ging de beheersgroep over tot gesprekken en verificaties binnen de onderneming ANF-Lingen.

— Op 29 en 30 oktober 1990 voerde de beheersgroep andere gesprekken en

verrichtte zij andere verificaties binnen de vestiging van ANF-Lingen. Bij die gelegenheid presenteerde verzoekster in het bijzonder haar geautomatiseerd controlesysteem, dat nagenoeg gereed was. Dit systeem is uitgebreid met de beheersgroep besproken.

— Op 13 en 14 december 1990 vond een laatste onderhoud met de beheersgroep bij ANF-Lingen plaats. Bij die gelegenheid werden de stukken over het programma van het geautomatiseerde controlesysteem overhandigd. Bij dezelfde gelegenheid vond ook een laatste herziening van de interne exploitatievoorschriften plaats.

De beheerders hebben geen „instructies" gegeven. Zij hebben slechts aanbevelingen geformuleerd, die onmiddellijk door ANF-Lingen zijn overgenomen. Dit blijkt uit het aan de Commissie overgelegde beoordelingsrapport van de beheerders, die voorts de vruchtbare samenwerking tussen ANF-Lingen en de beheersgroep hebben bevestigd. Dit alles toont aan, dat het door artikel 81 van het Verdrag aan de Commissie ter beschikking gestelde instrumentarium voldoende was om verificaties, toezicht en deelneming van de Commissie mogelijk te maken in het kader van de veiligheidscontrole in de zin van hoofdstuk VII van het Verdrag. Het was niet noodzakelijk en het was onevenredig om een onderneming als ANF-Lingen, met een goed management en een grote bereidheid om mee te werken, uit hoofde van artikel 83, lid 1, sub c, van het Verdrag onder dwangbeheer te stellen. Het feit, dat deze maatregel toch is genomen, kan slechts als reden hebben, dat men verzoekster wil straffen en een voorbeeld wil stellen.

41. ANF-Lingen komt tot de conclusie, dat de sanctie van onderbeheerstelling te streng en onevenredig is en daarmee in strijd is met het subsidiariteisbeginsel. Onderbeheerstelling kan slechts een „ultima ratio" zijn wanneer een onderneming geen medewerking verleent en instructies niet opvolgt. ANF-Lingen doet het Hof ten slotte het voorstel de uitgesproken sanctie te wijzigen en te vervangen door een waarschuwing.

42. De *Commissie* is van oordeel, dat zij ANF-Lingen geen onevenredige sanctie heeft opgelegd. Onder verwijzing naar de overwegingen van beschikking 90/413 is zij van mening, dat zij zowel rekening heeft gehouden met het gedrag van ANF-Lingen uit objectief en uit subjectief oogpunt, als met de toepasselijke rechtsvoorschriften. Wat de duur van vier maanden van de onderbeheerstelling betreft, preciseert de Commissie, dat ANF-Lingen een dergelijke tijdsduur nodig achtte om de noodzakelijke maatregelen ten uitvoer te leggen.

De lichte sanctie van de waarschuwing zou het niet met zekerheid mogelijk maken het doel te bereiken om op betrouwbare en controleerbare wijze de gebreken in het functioneren van ANF-Lingen te doen verdwijnen. De waarschuwing zou als eenzijdige handeling de Commissie immers noch de gelegenheid bieden deel te nemen aan het interne onderzoek naar de handelwijzen bij ANF-Lingen, noch deel te nemen aan de uitwerking van betere werkwijzen en de toepassing daarvan te controleren. Het beoogde doel bestond er hoofdzakelijk in, de Commissie binnen de onderneming te laten kijken en invloed te geven. Een waarschuwing zou volstrekt geen „feed-back" garanderen en de Commissie onvoldoende waarborgen en interventiemogelijkheden hebben geboden.

Een waarschuwing is slechts op haar plaats bij lichte vergrijpen, en het geheel of gedeeltelijk intrekken van grondstoffen of bijzondere splijtstoffen slechts bij ernstige inbreuken op opgelegde verplichtingen, die met opzet zijn gepleegd en/of het risico meebrengen van herhaling in de nabije toekomst. Inbreuken op verplichtingen die tot geen van deze twee categorieën behoren, worden optimaal gestraft door de in artikel 83, sub c, voorziene maatregelen, omdat alleen die maatregelen het mogelijk maken jegens de onderneming „didactische" actie te ondernemen en wijzigingen van de interne voorschriften te bewerkstelligen.

In casu blijkt uit het beoordelingsrapport van de beheerders, dat geen van de belangrijke verbeteringen vóór 1 augustus 1990 was ingevoerd. De structuren en de organisatie van verzoekster zijn immers pas na die datum verbeterd. Dit blijkt niet alleen uit het beoordelingsrapport van de beheerders, maar ook uit het advies van de Technische Überwachungs-Verein Hannover e. V. inzake de handelwijzen en de controle in verband met het in- en uitgaan van radioactieve materialen bij het produktiebedrijf van brandstofelementen van ANF-Lingen. Deze onpartijdige instelling heeft op 31 augustus 1990 — dat wil zeggen een maand na het nemen van de bestreden beschikking — vastgesteld, dat de belangrijkste zwakke punten in de structuren en de organisatie van de werkzaamheden van verzoekster nog niet waren verholpen. De bewering, dat de belangrijkste verbeteringsmaatregelen al vóór 1 augustus 1990 waren ingevoerd, is derhalve onhoudbaar.

Ten slotte preciseert de Commissie, dat door de aanwezigheid van tot 3 % verrijkt U_{235}, ongeveer de helft van de splitsingswerkzaamheden voor de verkrijging van sterk verrijkt uranium (tot ongeveer 93 %) reeds is verricht. Een andere niet te verwaarlozen mogelijkheid van onwettig gebruik bestaat in het gebruik van zwak verrijkt uranium als „booster" in reactoren die op natuurlijk uranium werken, wat de produktie van plutonium kan vergemakkelijken of versnellen.

43. Volgens de Commissie was de onderbeheerstelling van ANF-Lingen passend en noodzakelijk.

In casu gaat het om de vraag, of de onderbeheerstelling rechtmatig was, en niet om de wijze waarop dat beheer is uitgeoefend. Overigens heeft de Commissie, rekening houdend met alle gegevens, daaronder begrepen die welke gunstig waren voor verzoekster, de meest beperkte vorm van onderbeheerstelling gelast.

Ten slotte komt de bewering, dat de door de Commissie genomen maatregel onwettig was, omdat verzoekster zeer wel bereid was alle opdrachten op te volgen, neer op de bewering, dat het opleggen van een boete onwettig is omdat verzoekster bereid is deze te betalen.

G. F. Mancini

rechter-rapporteur