CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. F. G JACOBS presentadas el 19 de noviembre de 1992 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. El presente asunto suscita por primera vez la cuestión de las sanciones por incumplimiento de las disposiciones del Tratado Euratom (en lo sucesivo, «el Tratado») en materia de control de seguridad. El recurso fue interpuesto con arreglo al artículo 146 del Tratado por Advanced Nuclear Fuels GmbH, que solicita que se anulen las dos Decisiones de la Comisión por las que se impone una sanción con arreglo al apartado 1 del artículo 83. La demandante fabrica combustibles nucleares en su fábrica de Lingen, Ems, República Federal de Alemania, y es la filial de una sociedad con domicilio en Richland, Washington (EE UU). En lo sucesivo me referiré a dichas compañías como «ANF-Lingen» y «ANF-Richland» respectivamente; no obstante, hasta el 28 de enero de 1987, ANF-Lingen estaba registrada bajo el nombre de «Exxon Nuclear GmbH». El asunto fue originado por un incidente ocurrido en mayo de 1990, cuando se exportó material nuclear inadvertidamente de Alemania a Estados Unidos (en lo sucesivo, «incidente»).

2. A tenor del apartado 1 del artículo 83 del Tratado, en caso de infracción de las obligaciones impuestas a personas o empresas en virtud del Capítulo VII del Título II del Tratado, la Comisión podrá imponer las sanciones siguientes consistentes:

«[...] por orden de gravedad, en:

a) una amonestación;

b) la supresión de ventajas especiales, como ayuda financiera o técnica;

c) la colocación de la empresa, durante un período máximo de cuatro meses, bajo la administración de una persona o de un órgano colegiado, designado de común acuerdo entre la Comisión y el Estado del que dependa la empresa;

d) la retirada, total o parcial, de los materiales básicos o materiales fisionables especiales».

3. Las Decisiones impugnadas en este asunto son las siguientes:

1) Decisión 90/413/Euratom de la Comisión, de 1 de agosto de 1990, relativa a un procedimiento de aplicación del artículo 83 del Tratado Euratom (DO L 209, p. 27), y

2) Decisión 90/465/Euratom de la Comisión, de 20 de agosto de 1990, relativa al nombramiento del órgano colegiado en-

* Lengua original: inglés.

cargado de la ejecución de la Decisión 90/413/Euratom (DO L 241, p. 14).

La Decisión de 1 de agosto de 1990 colocó a ANF-Lingen, por lo que respecta a una parte de su explotación, bajo el control de un órgano colegiado de administradores durante un período de cuatro meses, con arreglo a la letra c) del apartado 1 del artículo 83 del Tratado, mientras que la Decisión de 20 de agosto de 1990 designó a los tres administradores de que se trata y fijó las fechas de su misión. Por consiguiente, es sustancialmente la primera Decisión la que se impugna; si ésta es anulada, la segunda será anulada con ella. En lo sucesivo, por consiguiente, hablaré simplemente de la «Decisión impugnada» para referirme a la Decisión de 1 de agosto de 1990.

4. ANF-Lingen mantiene que la Decisión impugnada es contraria a Derecho y fundamenta dicha afirmación en tres alegaciones alternativas. La demandante aduce:

1) El incidente no dio lugar a ninguna infracción de las obligaciones impuestas por el Capítulo VII;

2) la sanción era contraria a Derecho porque cuando la sanción fue impuesta la supuesta infracción ya había cesado; y

3) aun cuando pudiera imponerse una sanción una vez cesada la infracción, la sanción impuesta era desproporcionada a las circunstancias.

Si, contrariamente a las dos primeras alegaciones de la demandante, el Tribunal de Justicia considerara que era pertinente imponer una sanción, la demandante solicita al Tribunal de Justicia que sustituya la sanción impuesta por la Comisión por la menos severa de la amonestación, con arreglo a la letra a) de apartado 1 del artículo 83. Hay que destacar que, con arreglo al artículo 144 del Tratado, el Tribunal de Justicia tiene competencia jurisdiccional plena, en particular, respecto de sanciones impuestas con arreglo al artículo 83 del Tratado, y está facultado, por tanto, para modificar cualquier sanción impuesta por la Comisión.

5. A continuación, expondré en primer lugar con más detalle las disposiciones comunitarias pertinentes, antes de pasar a examinar el incidente y sus consecuencias. Después consideraré si la reacción de la Comisión estaba justificada.

Disposiciones comunitarias

6. El Capítulo VII (artículos 77 a 85) del Título II del Tratado se titula «Control de seguridad». Las garantías de que trata se refieren a la seguridad de los materiales nucleares y no a la protección sanitaria, que es objeto de un capítulo separado del Tratado (Capítulo III del Título II).

7. A tenor de la letra e) del artículo 2 del Tratado, la Comunidad deberá garantizar, mediante controles adecuados, que los materiales nucleares no serán utilizados para fines distintos de aquellos a los que estén destinados, y es pertinente observar que, con arreglo al artículo 60 del Tratado los usos a que se destinen los materiales deben declararse a la Agencia de Abastecimiento de Eu-

ratom. Así pues, el artículo 77 dispone lo siguiente:

«En las condiciones previstas en el presente Capítulo, la Comisión deberá asegurarse de que en los territorios de los Estados miembros:

a) los minerales, materiales básicos y materiales fisionables especiales no se destinan a usos distintos de los declarados por los usuarios;

b) se respetan las disposiciones relativas al abastecimiento, así como todo compromiso particular que sobre el control hubiere contraído la Comunidad en virtud de un acuerdo celebrado con un tercer Estado o una organización internacional.»

Los términos «minerales», «materiales básicos» y «materiales fisionables especiales» están definidos en el artículo 197 del Tratado; los «materiales fisionables especiales» comprenden, en particular, cualquier producto que contenga uranio enriquecido. Cabe observar que, con arreglo al artículo 86 del Tratado, todos los materiales fisionables especiales producidos o importados por un Estado miembro, persona o empresa, y sometidos al control de seguridad previsto en el Capítulo VII, serán propiedad de la Comunidad.

8. Según el artículo 78, todo el que explote determinados tipos de instalación estará obligado a declarar a la Comisión las características técnicas fundamentales de la instalación, en la medida en que el conocimiento de éstas sea necesario para el logro de los fines del artículo 77, y la Comisión deberá, con el mismo objeto, aprobar los procedimientos que habrá que utilizar para el tratamiento químico de los materiales irradiados. A tenor del artículo 79:

«La Comisión exigirá la elaboración y la presentación de relaciones detalladas de las operaciones con miras a facilitar la contabilidad de los minerales, materiales básicos y materiales fisionables especiales utilizados o producidos. La misma obligación existirá respecto de los materiales básicos y materiales fisionables especiales transportados.

[...]

La naturaleza y alcance de las obligaciones a que se refiere el párrafo primero del presente artículo se definirán en un reglamento elaborado por la Comisión y aprobado por el Consejo.»

El artículo 81 otorga a la Comisión la facultad de enviar inspectores a los territorios de los Estados miembros. Con arreglo al párrafo segundo del artículo 81, dichos inspectores tendrán acceso en cualquier momento:

«a todos los lugares y a todo tipo de información, así como a cualquier persona que, por su profesión, se ocupe de materiales, equipos o instalaciones sometidos al control previsto en el presente Capítulo, en la medida necesaria para controlar los minerales, materiales básicos y materiales fisionables especiales, así como para asegurarse de la observancia de las disposiciones previstas en el artículo 77 [...]».

Con arreglo al párrafo segundo del artículo 82, los inspectores estarán encargados de obtener y comprobar las relaciones a que se alude en el artículo 79, así como de dar cuenta de toda infracción a la Comisión. Según el párrafo tercero del artículo 82, ésta podrá adoptar Directivas para intimar a los Estados miembros a tomar medidas para po-

ner fin a toda infracción. El artículo 83, que autoriza a la Comisión a imponer sanciones a personas o empresas en caso de incumplimiento de las obligaciones que les impone el Capítulo VII, ya se ha citado anteriormente en el punto 2.

9. Los procedimientos para aplicar lo dispuesto en el Capítulo VII fueron revisados y codificados por el Reglamento (Euratom) nº 3227/76 de la Comisión, de 19 de octubre de 1976, relativo a la aplicación de las disposiciones sobre el control de seguridad de Euratom (DO L 363, p. 1; EE 12/02, p. 172; en lo sucesivo, «Reglamento»). Aunque el único artículo del Tratado que confiere a la Comisión la facultad expresa de adoptar un Reglamento es el 79, el Reglamento nº 3227/76 se basa en los artículos 77, 78, 79 y 81.

10. La primera parte del Reglamento (artículos 1 a 8) trata de la declaración de las características técnicas de una instalación y de la adopción de «disposiciones particulares en materia de control» al respecto. Los artículos 1 a 5 versan sobre la declaración de las características y el artículo 6 garantiza la comunicación a la Comisión de algunas otras informaciones. Según el artículo 7, tomando como base dichas declaraciones y comunicaciones:

«la Comisión determinará, en las disposiciones particulares de control, las modalidades prácticas con arreglo a las cuales las personas o empresas interesadas deberán cumplir las obligaciones impuestas en materia de control [...]

[...]

Las disposiciones particulares de control determinarán asimismo [...] las condiciones que requieran una notificación previa de los envíos y entregas de materiales nucleares».

Según el artículo 8, las «disposiciones particulares en materia de control» mencionadas en el artículo 7 se establecen mediante decisión individual de la Comisión, previa consulta a la persona o empresa interesada, así como al Estado miembro interesado. En el caso de ANF-Lingen, las «disposiciones particulares en materia de control» vigentes en el momento del incidente se adoptaron mediante una Decisión de la Comisión, de 5 de junio de 1985. A instancia del Tribunal de Justicia, la Comisión transmitió una copia de dicha Decisión.

11. La segunda parte (artículos 9 a 23) del Reglamento trata de los sistemas de contabilidad y de control de los materiales nucleares que deben instalarse con arreglo al artículo 79 del Tratado, y la tercera parte (artículos 24 a 28) trata de las notificaciones previas requeridas en caso de exportaciones o importaciones de materiales básicos o de materiales fisionables especiales con destino a, o procedentes de, un tercer Estado.

12. El artículo 1 de la Decisión impugnada alega una infracción de los artículos 10 y 11 del Reglamento y del artículo 24 del Reglamento en relación al código 1.3.2 de las «disposiciones particulares en materia de control» aplicables a ANF-Lingen. La Comisión confirmó en la vista que la referencia que hace el artículo 1 al código «3.1.2» de dichas disposiciones constituye un error tipográfico, y que la referencia al código «1.3.2» en los considerandos de la Decisión es correcta.

13. En primer lugar, hay que destacar que el artículo 9 del Reglamento establece:

«Las personas y empresas a que se refiere el artículo 1 llevarán un sistema de contabilidad y de control de los materiales nucleares. Dicho sistema comprenderá registros contables y registros de operaciones y, en particular, informaciones sobre las cantidades, la naturaleza, la forma y la composición de dichos materiales, de conformidad con las disposiciones del artículo 21 (que establece normas detalladas relativas a las notificaciones y a los registros), su localización, el compromiso particular relativo al control y al uso al que hayan declarado destinar dichos materiales [...]»

Según el artículo 10:

«Los registros contables deberán poner de manifiesto para cada zona de balance de materiales (concepto definido en el artículo 36 del Reglamento):

a) todos los cambios en el inventario, para poder determinar en cada momento el inventario contable;

[...]»

Según el artículo 11:

«Los registros de operaciones comprenderán, para cada zona de balance de materiales, eventualmente:

a) los datos de explotación utilizados para establecer las variaciones en las cantidades y en la composición de los materiales nucleares;

[...]»

Con arreglo a la letra r) del artículo 36, se entenderá por «zona de balance de materiales» una zona cuyas características permiten determinar el balance de materiales nucleares, y según la letra m) del artículo 36 el «inventario contable» de una zona de balance es la suma algebraica del inventario físico más reciente y de todos los cambios en el inventario producidos después de efectuar dicho inventario.

14. El artículo 24 dispone:

«a) Las personas y empresas a que se refiere el artículo 1 notificarán previamente a la Comisión toda exportación de materiales básicos o de materiales fisionables especiales con destino a un tercer Estado [...]

[...]

No obstante, solamente se requerirán estas notificaciones previas:

i) cuando el envío sea superior a un kilogramo efectivo;

ii) cuando así lo prescriban las disposiciones particulares de control a que se refiere el artículo 7, en el caso de instalaciones que transfieran habitualmente cantidades globales importantes de materiales con destino a un mismo Estado, incluso cuando ningún envío sea superior a un kilogramo efectivo.»

Por último, los considerandos de la Decisión impugnada también mencionan una infracción del artículo 32, según el cual:

«Toda persona o empresa que en el territorio de los Estados miembros transporte materiales básicos o materiales fisionables especiales o los retenga temporalmente durante su transporte, sólo podrá recibirlos o entregarlos a cambio de un recibo debidamente firmado y fechado [...]»

No obstante, está claro que dicha disposición se refiere exclusivamente a las obligaciones de los transportistas o de aquellos que retengan materiales temporalmente; de hecho, la Decisión impugnada no alega ninguna infracción del artículo 32 por parte de la propia ANF-Lingen.

15. Como ya he mencionado, las «disposiciones particulares en materia de control» aplicables a ANF-Lingen se establecieron en una Decisión de la Comisión, de 5 de junio de 1985, que sustituyó a la Decisión anterior de 1 de diciembre de 1980. El Anexo de dicha Decisión establece, de conformidad con el artículo 7 del Reglamento, las modalidades prácticas con arreglo a las cuales ANF-Lingen debe cumplir las obligaciones en materia de control impuestas por el Tratado, el contenido de las comunicaciones prescritas por el artículo 6 y las condiciones que requieren una notificación previa de los envíos y entregas de materiales nucleares. En cuanto a estas últimas condiciones, el código 1.3.2 del Anexo requiere la notificación previa de las exportaciones a Estados terceros incluso para envíos que no exceden de un kilogramo efectivo, según la letra a) del artículo 24 del Reglamento [e igualmente en el caso de las importaciones, con arreglo a la letra a) del artículo 25]. El concepto de «kilogramo efectivo» de material nuclear se define en la letra o) del artículo 36 del Reglamento; la Comisión confirmó en la vista que la exportación de que se trata en el presente caso no excedía de dicha cantidad. En el código 2.1 del Anexo, se designa a ANF-Lingen como una «zona de balance de materiales», y el código 2.2 especifica los puntos clave de medición para la determinación del flujo y de las existencias de materiales nucleares, de conformidad con la letra a) del artículo 7 del Reglamento. El código 3 establece obligaciones detalladas relativas a los registros contables y a los registros de operaciones que deben llevarse con arreglo a los artículos 10 y 11 del Reglamento, y los códigos sucesivos tratan de las formas de llevar la contabilidad, de las modalidades de elaboración de los inventarios físicos, de las medidas de confinamiento y vigilancia y de la toma de muestras por necesidades de control [comparar con las letras b) a e) del artículo 7 del Reglamento].

16. Hay que observar que las obligaciones derivadas de las disposiciones anteriores también pueden aplicarse mediante leyes o reglamentos nacionales del Estado miembro correspondiente; con arreglo al apartado 3 del artículo 83 del Tratado, la Comisión podrá dirigir a los Estados miembros recomendaciones sobre dichas disposiciones nacionales. En el caso de Alemania, las disposiciones nacionales actualmente vigentes se contienen en la Atomgesetz, de 23 de diciembre de 1959 (versión de 15 de julio de 1985, BGBl. I, p. 1565). La explotación de una instalación de transformación de materiales nucleares requiere una autorización con arreglo al artículo 7 de la Atomgesetz y está sujeta a un control de conformidad con el artículo 19. El apartado 3 del artículo 19 permite a las autoridades de control dirigir instrucciones destinadas a aplicar, en particular, los requisitos de que dichas autorizaciones dependen. Por consiguiente, en la

práctica las normas internas de explotación que rigen las modalidades de control en una instalación se establecen bajo la supervisión de la autoridad nacional de control, que también puede exigir que se modifiquen periódicamente. En el presente asunto, la autoridad nacional competente es el Ministerio del Medio Ambiente de Baja Sajonia; como veremos, el Ministerio, con arreglo al apartado 3 del artículo 19, hizo uso de su facultad de dirigir instrucciones a ANF-Lingen el 23 de mayo de 1990.

17. Puede apreciarse que las modalidades de control en las instalaciones nucleares dentro de la Comunidad se regulan a tres niveles distintos. En primer lugar, el Capítulo VII del Título II del Tratado y su Reglamento de aplicación imponen obligaciones generales a las personas y a las empresas. En segundo lugar, de conformidad con el artículo 8 del Reglamento, la Comisión adopta «disposiciones particulares de control» que imponen requisitos respecto de una instalación determinada. Por último, las autoridades nacionales de control conservan la competencia de imponer sus propias exigencias de control, en la medida en que éstas sean compatibles con los objetivos del Tratado; incluso están obligadas a hacerlo, según el artículo 192 del Tratado, en la medida necesaria para garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Tratado o para facilitar el cumplimiento de las tareas de la Comisión.

El incidente y sus consecuencias

18. Las partes no discrepan en cuanto a los hechos materiales que dieron lugar al incidente, y éstos están resumidos en el punto I de los considerandos de la Decisión impugnada.

19. Para efectuar sus actividades de fabricación, ANF-Lingen recibe regularmente expediciones de materiales nucleares procedentes de ANF-Richland. El 8 de mayo de 1990, en la instalación de Lingen, se retiró una caja de uno de los dos contenedores que estaban en una plataforma de carga en la que había un total de cuatro cajas que contenían dióxido de uranio enriquecido, dos en cada contenedor. Concluida dicha operación, la plataforma, que todavía contenía tres de las cuatro cajas, fue depositada provisionalmente cerca de la zona de depósito de los contenedores vacíos. Por error la plataforma no se devolvió al almacén de los contenedores llenos, y el 11 de mayo de 1990 los dos contenedores de la plataforma fueron cargados equivocadamente junto con un envío de contenedores vacíos destinados a Richland vía Seattle. El empleado responsable de la operación de carga observó que en los dos contenedores figuraba la etiqueta que indicaba la presencia de materiales radiactivos. No obstante, creyendo que formaban parte del envío de contenedores vacíos, sustituyó dichas etiquetas por otras que indicaban que los contenedores estaban vacíos. Los contenedores llegaron a Richland el 15 de mayo de 1990 y, tras un control de rutina, se detectó la presencia de materiales nucleares. El examen de los sellos de los contenedores reveló que no se había sustraído ningún material durante el trayecto.

20. El 16 de mayo de 1990 ANF-Lingen informó del incidente a la Dirección de Control de Seguridad de la Comisión y el 17 de mayo de 1990 a la Agencia de Abastecimiento de Euratom. El Ministerio de Medio Ambiente de Baja Sajonia también fue informado y llevó a cabo su propia investigación acerca del incidente en la instalación de la demandante, el 23 de mayo de 1990. El mismo día, el Ministerio dirigió instruccio-

nes a la demandante, con arreglo al apartado 3 del artículo 19 de la Atomgesetz, mediante las que exigía que se procediera a una demarcación más clara de la zona de depósito de contenedores vacíos y de la zona de descarga, así como la observancia de normas más estrictas en relación a la retirada de etiquetajes en los contenedores. Ambas medidas debían incorporarse a las normas internas de explotación de ANF-Lingen, y debían aplicarse inmediatamente. Al mismo tiempo, y por propia iniciativa, la demandante realizó otras mejoras en sus modalidades de control.

21. Los días 31 de mayo y 1 de junio de 1990 la instalación de la demandante fue visitada por los inspectores de la Comisión. Como la Comisión afirmaba en su carta a la demandante, de 29 de junio de 1990, el objeto de la inspección era comprobar si las características técnicas de la instalación eran conformes a aquellas previamente declaradas a la Comisión, controlar el inventario contable y determinar el inventario físico, realizar controles cuantitativos sobre parte del inventario físico y verificar si se habían observado los controles particulares en su caso previstos por acuerdos entre la Comunidad y Estados terceros. En la misma carta la Comisión informaba a la demandante que, sobre la base del informe de sus inspectores, no podía asegurarse que, en relación al incidente, los materiales fisionables de que se trata hubieran sido utilizados en territorio de la Comunidad únicamente con los fines declarados por sus usuarios. Al parecer, mediante dicha afirmación, la Comisión pretendía dar a entender que el incidente le había impedido cumplir la misión que le atribuye la letra a) del artículo 77 del Tratado (disposición citada en el punto 7). En la carta la Comisión declaraba también que el incidente había dado lugar a sendas infracciones del artículo 24, de la letra a) del artículo 10, de la letra a) del artículo 11 y del artículo 32 del Reglamento.

22. Los inspectores de la Comisión efectuaron una segunda visita los días 4 a 6 de julio de 1990. Durante esta segunda inspección se llevaron a cabo verificaciones suplementarias y, mediante carta de 1 de agosto de 1990, la Comisión informó a la demandante que la inspección no había suscitado observaciones particulares por parte de su Dirección de Control de la Seguridad. Como la Comisión explica en su escrito de defensa, dicha afirmación se proponía indicar que había llegado al convencimiento de que el incidente constituía un caso aislado y que el inventario físico correspondía suficientemente al inventario contable (véase también el párrafo octavo de la letra C de la parte II de la Exposición de motivos de la Decisión impugnada). Así pues, la Comisión pudo comprobar que no se echaban en falta otros materiales de la instalación de la demandante. Como hemos visto, ese mismo día la Comisión adoptó la Decisión por la que se imponía la sanción de sometimiento a un régimen de administración con arreglo a la letra c) del apartado 1 del artículo 83 del Tratado. El artículo 2 de dicha Decisión sometía a ANF-Lingen a un régimen de administración por un período de cuatro meses «por lo que respecta a los aspectos de control de seguridad a que se refiere el Capítulo VII del Título II del Tratado». La Decisión posterior, de 20 de agosto de 1990, nombró un órgano colegiado compuesto por tres administradores y fijó las fechas de la administración (21 de agosto a 21 de diciembre de 1990).

23. Antes de que se impusiera la sanción, ANF-Lingen tuvo la oportunidad de exponer su postura durante la audición celebrada en Bruselas el 13 de julio de 1990. El representante de ANF-Lingen explicó los antecedentes del incidente y describió los nuevos procedimientos aplicados para garantizar que no pudiera reproducirse, en particular, la introducción de controles dosimétricos de los contenedores vacíos, un sistema de doble comprobación de las etiquetas de los conte-

nedores y una clara separación de las zonas de contenedores vacíos y de contenedores llenos. Indicó que se pondría en práctica un sistema informatizado de control de los contenedores vacíos y que se habían adoptado nuevas normas internas de explotación para la instalación, y que se enviarían a la Comisión. De conformidad con lo afirmado en la réplica de la demandante, las nuevas normas internas fueron comunicadas a la Comisión el 23 de julio de 1990.

24. ANF-Lingen interpuso el recurso de anulación de las Decisiones de la Comisión el 6 de octubre de 1990. Hay que destacar que con arreglo al párrafo segundo del apartado 2 del artículo 83 del Tratado, los recursos interpuestos contra las sanciones previstas en el apartado 1 del artículo 83 tendrán efecto suspensivo a menos que el Tribunal de Justicia, a instancia de la Comisión o de cualquier Estado miembro interesado, disponga otra cosa. La Comisión presentó una solicitud en dicho sentido el 15 de noviembre de 1990 y el Tribunal de Justicia ordenó la ejecución inmediata de la sanción mediante auto de 7 de diciembre de 1990 (Rec. p. I-4499). En sus observaciones acerca de la solicitud de la Comisión, ANF-Lingen indicó que aunque mediante carta de 8 de octubre de 1990 había dado su consentimiento para que los administradores llevaran a cabo su misión, dicho consentimiento se había otorgado sin perjuicio de las pretensiones formuladas en su recurso. De hecho, está claro que cuando el Tribunal de Justicia ordenó la ejecución inmediata de la sanción en realidad no hacía sino confirmar el acuerdo entre las partes para que los administradores llevaran a cabo su misión, con el fin de que los fundamentos de la Decisión de la Comisión pudieran examinarse en el contexto del presente procedimiento.

25. El 19 de diciembre de 1990 los administradores designados por la Comisión presentaron un informe de evaluación de conformidad con el apartado 3 del artículo 3 de la Decisión impugnada. El 6 de febrero de 1991 la Comisión dirigió a ANF-Lingen una Comunicación sobre la ejecución de la Decisión 90/413/Euratom de 1 de agosto de 1990 (DO 1991, C 46, p. 3). Se enviaron copias tanto del informe como de la Comunicación al Ministerio de Medio Ambiente de Baja Sajonia, el cual, el 25 de abril de 1991, mandó a su vez una copia del informe a ANF-Lingen. Mediante solicitud presentada el 4 de febrero de 1991, ANF-Lingen pidió al Tribunal de Justicia que ordenara que se proporcionaran copias del informe de evaluación tanto a ANF-Lingen como al propio Tribunal de Justicia. Mediante auto de 20 de marzo de 1991, el Tribunal de Justicia desestimó la solicitud de que se transmitiera una copia del informe de evaluación a ANF-Lingen y unió al examen del fondo la solicitud de que se transmitiera el informe al Tribunal de Justicia. No obstante, ambas solicitudes dejaron claramente de tener objeto cuando el Ministerio de Medio Ambiente envió el informe a ANF-Lingen y ésta lo adjuntó a su réplica presentada ante el Tribunal de Justicia el 29 de mayo de 1991.

26. Consta en dicho informe que el órgano colegiado de administradores efectuó cuatro visitas a la instalación de ANF-Lingen: el 29 de agosto; los días 20 y 21 de septiembre; los días 29 y 30 de octubre y los días 13 y 14 de diciembre de 1990. Cada visita es objeto de una nota de expediente que describe el transcurso de la administración. Se desprende claramente de dichas notas que los administradores y los representantes de ANF-Lingen compartían la preocupación de elaborar un sistema mejorado de procedimientos de control en la instalación, mediante una serie de modificaciones de las normas internas de explotación y la introducción de un sistema de control informatizado. El resultado de la administración se

resume en la Comunicación de 6 de febrero de 1991, que concluye en los términos siguientes:

«La Comisión reconoce [...] que la misión del órgano colegiado, que se limitó explícitamente a tareas de control de seguridad, ha tenido como resultado:

— verificar y modificar las normas internas en la materia

y

— controlar su puesta en práctica y vigilar su aplicación.

Por tanto, la Comisión considera que se ha cumplido la misión encomendada al órgano colegiado, y que se ha logrado el objetivo que tenía asignado, es decir, garantizar que no vuelvan a repetirse faltas de esta naturaleza.»

27. Pasemos a continuación a examinar las cuestiones planteadas en el presente asunto. Hay que recordar que la demandante ha formulado tres objeciones a la Decisión de la Comisión de imponer la sanción de sometimiento a un régimen de administración. En primer lugar, la demandante alega que el incidente no supuso el incumplimiento de las obligaciones que le incumben con arreglo al Tratado; en segundo lugar, afirma que la sanción de sometimiento a un régimen de administración no podía imponerse respecto de una infracción que ya había cesado; por último, mantiene que en cualquier caso la sanción era desproporcionadamente severa. Examinaré a continuación cada uno de dichos motivos sucesivamente.

Violación del Tratado

28. Procede recordar que el envío de materiales nucleares a ANF-Richland por inadvertencia fue debido a dos fallos del procedimiento de control de seguridad en la instalación de la demandante. En primer lugar, los contenedores con materiales fisionables no estaban suficientemente separados de la zona destinada al depósito de los contenedores vacíos. En segundo lugar, las etiquetas puestas en los contenedores que indicaban la presencia de materiales radiactivos, que hubieran debido servir de aviso, fueron ignoradas e incluso arrancadas por el empleado responsable del cargamento de los contenedores. La demandante no niega que dichos errores se cometieran; no obstante, niega que ninguno de ellos suponga una violación de las obligaciones que le incumben con arreglo al Capítulo VII del Título II del Tratado. En su opinión, el incidente dio lugar, todo lo más, a una infracción de sus normas internas de explotación, y en particular, de la norma ANFG-10.105, de 14 de octubre de 1987, que regula el manejo de contenedores de dióxido de uranio.

29. Para imponer una sanción con arreglo al apartado 1 del artículo 83 del Tratado, basta que se haya incumplido al menos una obligación derivada del Capítulo VII del Título II. En este caso, la Decisión impugnada declara, como hemos visto, que se cometieron tres infracciones de dicho tipo, en particular de:

1) La letra a) del artículo 10 del Reglamento;

2) la letra a) del artículo 11 del Reglamento; y

3) el artículo 24 del Reglamento, combinado con el código 1.3.2 de las disposiciones particulares de control adoptadas por ANF-Lingen.

Como ya he dicho, aunque los considerandos de la Decisión sugieren que el incidente también dio lugar a una infracción del artículo 32 del Reglamento, su parte dispositiva no menciona ninguna infracción de dicha disposición por parte de la propia ANF-Lingen. Por consiguiente, en lo sucesivo me referiré únicamente a los motivos de infracción de los artículos 10, 11 y 24.

30. La Comisión señala que la letra a) del artículo 10 del Reglamento requiere la llevanza de registros contables que pongan de manifiesto «todos los cambios en el inventario». Es evidente que, debido al envío inadvertido de materiales ocurrido en el presente asunto, los registros habrán puesto de manifiesto una cantidad de materiales presente en la zona de balance de materiales que de hecho se había quitado de la zona y que, por consiguiente, eran inexactos, al menos durante el período comprendido entre el 11 y el 15 de mayo de 1990. De igual modo, la letra a) del artículo 11 establece que los registros de operaciones comprenderán los datos de explotación utilizados para establecer las variaciones en las cantidades de los materiales nucleares. En el presente caso, una operación destinada a quitar material de la zona de balance de materiales no fue inscrita inmediatamente en los registros de operaciones; en opinión de la Comisión, ello implica necesariamente la infracción de la letra a) del artículo 11. Por otro lado, la demandante afirma que las imprecisiones temporales en sus registros contables y de operaciones no se debían a ninguna infracción de sus obligaciones contables, sino que eran consecuencia únicamente de la infracción de sus normas internas de explotación que regulan el manejo de contenedores.

31. Contrariamente a la opinión de la Comisión, no me parece fuera de duda que el incidente implique una infracción de las obligaciones de la demandante con arreglo a los artículos 10 u 11 del Reglamento. Como hemos visto, dichas disposiciones especifican el contenido de la obligación de llevar un «sistema de contabilidad y de control de los materiales nucleares» impuesta por el artículo 9 y más detallada, en relación a ANF-Lingen, en el apartado 3 de las «disposiciones particulares en materia de control» aplicables (véanse los anteriores puntos 13 y 15). Sin embargo, no está claro que se infrinja la obligación de llevar un sistema de contabilidad adecuado por una imprecisión temporal en dicha contabilidad debida a una pérdida accidental de material. Además, hay que observar que el artículo 18 del Reglamento prevé que deberá elaborarse un informe especial y comunicarse a la Comisión cuando:

«[...] hubiere motivos para pensar que, como consecuencia de circunstancias o sucesos excepcionales, se han perdido o pueden perderse materiales nucleares en una cantidad que exceda los límites establecidos a este respecto en las disposiciones particulares de control a que se refiere el artículo 7.»

Por consiguiente, podría mantenerse que cuando, como consecuencia de un suceso excepcional, se hayan perdido materiales accidentalmente, las obligaciones impuestas por la segunda parte del Reglamento quedarán cumplidas mediante la comunicación de tal informe a la Comisión tan pronto como el incidente salga a la luz.

32. Por otro lado, creo más fundada la afirmación de la Comisión según la cual el inci-

dente dio lugar a una infracción del artículo 24 del Reglamento. Como se recordará, la letra a) del artículo 24 exige a las empresas que notifiquen previamente a la Comisión toda exportación de materiales básicos o de materiales fisionables especiales con destino a un tercer Estado. No se discute que los materiales comprendidos en dicha prohibición incluyen el dióxido de uranio enriquecido que, debido al incidente, fue exportado inadvertidamente a los Estados Unidos. Hay que recordar, además, que la notificación del artículo 24 se exige incluso cuando el envío exportado no excede de un kilogramo efectivo, si las disposiciones particulares de control aplicables a la instalación de que se trata así lo prevén. En el caso de ANF-Lingen, dicha disposición se contiene en el código 1.3.2 de las «disposiciones particulares en materia de control» aplicables (véase el anterior punto 15).

33. La demandante mantiene que el artículo 24 no se extiende a las exportaciones involuntarias de materiales nucleares y que, en tal caso, basta advertir a la Comisión tan pronto como se descubra la exportación, y no previamente al envío. No obstante, a diferencia quizá de las obligaciones impuestas por los artículos 10 y 11 del Reglamento, que podrían entenderse en el sentido de que se limitan a explicitar la obligación básica de llevar un sistema de contabilidad adecuado, la obligación establecida por el artículo 24 es absoluta e incondicional. Es cierto que la obligación impuesta por dicha disposición no comprendería a primera vista el caso en que, por ejemplo, se hubiera robado material nuclear de la instalación de una empresa y se hubiera exportado a un tercer Estado, o si el material hubiera sido desviado durante el trayecto: en tal caso, no podría decirse que la exportación de que se trata fue efectuada por la empresa y las obligaciones de esta última se limitarían a elaborar el informe especial con arreglo al artículo 27 del Reglamento (que persigue un objetivo similar al del informe elaborado con arreglo al artículo 18). No obstante, cuando una empresa transfiere material nuclear en un envío de contenedores que la propia empresa manda a un tercer Estado, debe considerarse, en mi opinión, que la empresa ha realizado una exportación que debe notificarse previamente con arreglo a la letra a) del artículo 24.

34. Así, a efectos del artículo 24 del Reglamento, el incidente dio lugar a una exportación de materiales fisionables especiales por parte de ANF-Lingen y al no notificar previamente dicha exportación la demandante infringió el artículo 24. Por consiguiente, al ser evidente que debe considerarse que dicha disposición detalla las obligaciones de las empresas con arreglo al artículo 79 del Tratado, se deduce que la demandante incumplió las obligaciones que le incumben con arreglo al Capítulo VII del Título II del Tratado.

35. En consecuencia, concluyo que el primer motivo de la demandante carece de fundamento; por consiguiente, es necesario examinar los restantes motivos formulados en apoyo de la no conformidad a Derecho de la Decisión impugnada.

Infracciones pasadas e infracciones actuales

36. Como hemos visto, la demandante mantiene que, aunque el incidente hubiera implicado una violación del Tratado, la Comisión no estaba facultada para imponer una sanción con arreglo al apartado 1 del artículo 83, ya que la supuesta violación ya había cesado cuando se impuso la sanción. Estableciendo una analogía con las sancio-

nes por violación de las normas de competencia contempladas en la letra a) del apartado 2 del artículo 87 del Tratado CEE, la demandante sostiene que las sanciones impuestas con arreglo al apartado 1 del artículo 83 del Tratado Euratom deberían compararse a las «multas coercitivas» y no a las «multas», en el sentido de que están destinadas a poner término a una infracción actual y no a imponerse en relación a una infracción pasada.

37. En mi opinión, este argumento no puede aceptarse. Nada en el tenor del artículo 83 deja pensar que las sanciones únicamente estén permitidas en el caso de infracciones actuales. Como señala la Comisión, las sanciones impuestas con arreglo al artículo 83 tienen el objetivo claro de evitar que en el futuro se repitan las infracciones del Tratado, y no sólo el de poner término a una infracción flagrante, y en este sentido son más similares a las «multas» que a las «multas coercitivas»: véase la sentencia de 15 de julio de 1970, Buchler/Comisión (44/69, Rec. p. 733, apartado 49). Dicha interpretación de las facultades de la Comisión con arreglo al artículo 83 del Tratado se ve confirmada por el apartado 4 del artículo 83, según el cual:

«Los Estados miembros deberán asegurar la ejecución de las sanciones y, *si hubiere lugar,* la reparación de las consecuencias de la infracción por el autor de la misma» (el subrayado es mío).

Esta disposición demuestra que las sanciones deben ejecutarse en cualquier caso, incluso cuando ya no sea necesario reparar las consecuencias de una infracción flagrante. Cabe deducir que puede imponerse una sanción aunque la infracción no sea flagrante.

38. En mi opinión, tampoco puede distinguirse a este respecto entre las sanciones impuestas con arreglo a la letra c) del apartado 1 del artículo 83 y las demás sanciones impuestas con arreglo a ese mismo apartado. El objetivo esencial del sometimiento de una empresa a un régimen de administración, según la letra c) del apartado 1 del artículo 83, es claramente garantizar un mejor funcionamiento de las modalidades de control de seguridad en la instalación. No obstante, la mejora de los procedimientos de control de seguridad pueden ser necesarios tanto para evitar una posible repetición de una infracción pasada como para poner término a una infracción flagrante. En mi opinión, pues, la sanción del sometimiento a un régimen de administración puede imponerse siempre que se detecte una infracción de una obligación derivada del Capítulo VII, con independencia de que la infracción se esté cometiendo en el momento en que se imponga la sanción o no.

39. Además, no creo que una infracción de la obligación de notificar previamente una exportación quede subsanada de cualquier modo notificándola posteriormente. El objetivo del artículo 24 es mantener a la Comisión informada con anterioridad al movimiento de materiales nucleares, objetivo que no se satisface si se notifica con posterioridad. Así, existe violación del Tratado en caso de que no se notifique una exportación de materiales, aunque se notifique posteriormente a la Comisión.

40. En consecuencia, concluyo que procede desestimar los primeros dos motivos invocados por la demandante destinados a obtener la anulación de la Decisión impugnada. Queda por examinar su tercer motivo, según el cual la sanción del sometimiento a un régimen de administración, impuesta con arreglo a la letra c) del apartado 1 del ar-

tículo 83 del Tratado, era en todo caso desproporcionadamente severa.

Proporcionalidad de la sanción

41. Hay que recordar que el sometimiento a un régimen de administración constituye, por orden de severidad, la tercera de las cuatro sanciones que pueden imponerse con arreglo al apartado 1 del artículo 83. Consta que la demandante no disfruta de ninguna de las ventajas especiales que podrían suprimirse con arreglo a la letra b) del apartado 1 del artículo 83. Por consiguiente, mantiene que en caso de que deba imponerse una sanción a causa del incidente, la sanción adecuada consiste en una amonestación de conformidad con la letra a) del apartado 1 del artículo 83 en lugar del sometimiento a un régimen de administración de la letra c) del apartado 1 del artículo 83.

42. Una medida comunitaria únicamente satisface el principio de proporcionalidad si es apropiada y a la vez necesaria para conseguir el objetivo perseguido; es decir, únicamente si se demuestra, en primer lugar, que los medios que emplea para alcanzar su finalidad corresponden a la importancia de ésta y, en segundo lugar, que son necesarios para su consecución: véanse las sentencias de 23 de febrero de 1983, Fromançais (66/82, Rec. p. 395, apartado 8) y de 17 de noviembre de 1984, Denkavit (15/83, Rec. p. 2171, apartado 25). La demandante discute la proporcionalidad de la sanción impuesta por la Comisión en ambos respectos. En primer lugar, alega que la elección de la sanción no fue adecuada, porque se basaba en una visión exagerada de la gravedad de las infracciones alegadas; y, en segundo lugar, que la sanción del sometimiento a un régimen de administración era innecesaria para conseguir el objetivo declarado de la Comisión, a saber, garantizar que no se reprodujera en el futuro un incidente similar. Examinaré estos dos puntos sucesivamente.

1. *¿Exageró la Comisión la gravedad de la infracción?*

43. Como hemos visto, el primer argumento de la demandante sobre la cuestión de la proporcionalidad es que la Decisión impugnada se basa en una estimación exagerada de la gravedad del incidente. No obstante, hay que observar que dicha exageración, aunque se demostrara, no puede ser por sí misma determinante para la cuestión central del presente asunto, en particular, la validez de la Decisión de imponer una sanción de sometimiento a un régimen de administración. Si, como la Comisión afirma, se necesitaba un período de cuatro meses en régimen de administración para garantizar que no se repitiera un incidente similar, alegación que se examinará posteriormente, sería difícil mantener que los medios elegidos eran desproporcionados en relación a la importancia de dicho objetivo. En efecto, la exportación por inadvertencia de materiales nucleares destinados a un tercer Estado no puede considerarse como un asunto fútil que no justifica los esfuerzos necesarios para impedir, con el mayor grado de certeza posible, que pueda repetirse tal incidente. Ante estas circunstancias, por consiguiente, no me parece que pueda mantenerse que la Comisión debería haberse contentado con un menor grado de seguridad. No obstante, puede ser posible que la Comisión haya exagerado la gravedad del incidente.

44. La demandante alega, en primer lugar, que los errores que produjeron el incidente sólo afectaban a un aspecto de su explota-

ción, a saber, el manejo de contenedores que entran y salen. Las distintas infracciones alegadas por la Decisión impugnada fueron, como mucho, efectos secundarios de dicho error inicial. Así pues, en opinión de la demandante, la Decisión se basa en una visión exagerada de la importancia del incidente que dio lugar a la sanción, creando la impresión de que se infringieron varios tipos distintos de procedimientos de control de seguridad cuando, en realidad, el incidente fue causado por la negligencia o inadvertencia de dos de sus empleados, únicamente.

45. Creo que este argumento no carece de fundamento. Aunque, como afirma la Comisión, el incidente haya dado lugar a que se infringieran tres disposiciones distintas del Reglamento, y no sólo el artículo 24 —tesis discutible, como hemos visto anteriormente en los puntos 31 a 34— está claro, sin embargo, que hubo fundamentalmente una única infracción de los procedimientos de control de seguridad de la demandante. De este modo, aunque el incidente suponga una infracción técnica de los artículos 10 y 11 del Reglamento, así como una infracción del artículo 24, las primeras infracciones eran consecuencias secundarias de la inobservancia inicial de la obligación de evitar el envío de materiales en un cargamento de contenedores vacíos. Como ya he observado, sin embargo, esto sólo no constituye una razón suficiente para considerar que la sanción de sometimiento a un régimen de administración es desproporcionadamente severa, ya que esa única inobservancia constituye por sí misma una cuestión lo suficientemente grave como para merecer las medidas necesarias más enérgicas.

46. En segundo lugar, la demandante mantiene que en ningún momento el incidente impidió a la Comisión llevar a cabo la misión que le incumbe con arreglo al Tratado. Como la demandante destaca, tal alegación se contiene en la letra C de la parte II de los considerandos de la Decisión impugnada, según la cual:

«los hechos comprobados han impedido [...] a la Comisión realizar la misión que le está encomendada en virtud de la letra e) del artículo 2 del Tratado, a saber: "garantizar, mediante controles adecuados, que los materiales nucleares no serán utilizados para fines distintos de aquellos a que estén destinados"».

Me parece difícil negar que la tarea de la Comisión se vio obstaculizada durante el período comprendido entre el 11 y el 16 de mayo de 1990, a lo largo del cual la Comisión no sabía que de la instalación de la demandante había desaparecido una cantidad de material nuclear. No obstante, dicho estado de cosas constituía una consecuencia inevitable de la infracción del artículo 24 del Reglamento por parte de la demandante, que forma parte de una serie de disposiciones establecidas con el objeto de facilitar la tarea que corresponde a la Comisión con arreglo al artículo 77 [y, por tanto, con arreglo a la letra e) del artículo 2] del Tratado. De este modo, la razón de la exigencia de la notificación previa antes de la exportación de materiales nucleares a un Estado tercero es precisamente que la Comisión pueda estar informada en todo momento acerca de las cantidades de material presentes en el territorio de la Comunidad para poder llevar a cabo la misión que le incumbe con arreglo a la letra e) del artículo 2 y al artículo 77 del Tratado. La infracción del artículo 24 del Reglamento producida por el incidente no es más que el modo específico en que dicha misión se vio temporalmente obstaculizada.

47. Como hemos visto, el 16 de mayo de 1990 se notificaron a la Comisión las cantidades de material exportado y, tras su se-

gunda inspección de las instalaciones los días 4 y 6 de julio de 1990, la Comisión estaba en situación de comprobar por sí misma que no se había producido ninguna otra pérdida de material nuclear. Por consiguiente, es evidente que la obstrucción de la tarea de la Comisión durante el período comprendido entre el 11 y el 16 de mayo de 1990 no puede considerarse como un factor agravante a efectos de valorar la seriedad de la infracción detectada del artículo 24. Una vez más, sin embargo, me parece que la validez de la sanción no se ve afectada ya que la infracción por parte de la demandante del artículo 24 ya constituía una razón suficiente para adoptar las medidas necesarias con el fin de evitar la repetición del incidente.

48. Por último, hay que destacar que las partes disienten acerca de si el incidente dio lugar a una exportación de una cantidad de materiales nucleares estratégicamente significativa. Con arreglo a la afirmación contenida en la letra C de la parte II de los considerandos de la Decisión impugnada:

«Este carácter grave se acentúa, además, por el hecho de tratarse de cantidades ponderales importantes de uranio ya enriquecido, que puede seguir siendo enriquecido con mayor facilidad hasta alcanzar porcentajes de valor estratégico.»

La demandante discute dicha afirmación, alegando que el grado de enriquecimiento del material de que se trata no era como para facilitar significativamente el proceso de enriquecerlo a niveles de valor estratégico. La demandante también mantiene que es difícil que un posible ladrón a la búsqueda de materiales nucleares registre contenedores marcados con la etiqueta de «vacío». No me parece que el Tribunal de Justicia disponga de elementos de prueba suficientes para decidir si el incidente entrañó efectivamente un peligro de pérdida de materiales de valor estratégico. Como ya he subrayado, sin embargo, la exportación inadvertida de material nuclear a un Estado tercero debe ser en cualquier caso considerada como una cuestión lo suficientemente seria como para justificar la imposición, con arreglo al apartado 1 del artículo 83 del Tratado, de cualquiera de las medidas disponibles necesarias para garantizar que el incidente no se repita. Por consiguiente, examinaré a continuación la cuestión de si era realmente necesario imponer, a estos efectos, el sometimiento a un régimen de administración durante un período de cuatro meses.

2. *¿Era necesaria la sanción?*

49. A efectos de examinar si la sanción de sometimiento a un régimen de administración era necesaria para conseguir el objetivo de la Comisión, deben considerarse en primer lugar las facultades de que la Comisión hubiera dispuesto a falta de dicha medida. Como hemos visto, la Comisión goza de amplias facultades de inspección con arreglo a los artículos 81 y 82 del Tratado, lo que da a sus inspectores el derecho a tener acceso a los lugares, datos y personas en la medida necesaria para aplicar las medidas de control y garantizar la observancia de lo dispuesto en el artículo 77, y, en particular, de comprobar las relaciones a que se alude en el artículo 79. Así pues, los inspectores tienen la obligación general de verificar, en la medida de lo necesario, la contabilidad, los registros o las notificaciones efectuadas por los responsables de la explotación de la instalación, y de verificar en todo momento, en particular, el estado del inventario físico. Por otro lado, es evidente que los inspectores no disponen de ninguna facultad para dirigir instrucciones a la empresa afectada, aunque se detecte una infracción de la obli-

gación de llevar registros adecuados. Los inspectores deben informar a la Comisión de toda infracción de dicha naturaleza, ya que ella puede a su vez adoptar una Directiva para intimar al Estado miembro de que se trate a tomar todas las medidas necesarias para poner fin a la infracción: véase el párrafo tercero del artículo 82.

50. También hemos visto que la Comisión tiene la facultad de determinar modalidades de control de seguridad apropiadas en las «disposiciones particulares en materia de control» que adopta en relación a una instalación individual: véase el artículo 7 del Reglamento citado en el anterior punto 10. No obstante, no consta que dichas disposiciones se propongan especificar completamente las modalidades aplicables a la instalación de que se trata. La aplicación detallada de las modalidades prácticas de control de seguridad depende de las normas internas de explotación de la empresa adoptadas por la propia empresa bajo la supervisión de las autoridades nacionales de control.

51. En el presente asunto, cuando salieron a la luz los errores que dieron lugar al incidente, fue necesario reformar las pertinentes normas de explotación internas con el fin de evitar que se repitiera un incidente similar. Como hemos visto, las modificaciones iniciales se realizaron bajo las instrucciones del Ministerio de Medio Ambiente de Baja Sajonia en cuanto se informó del incidente. Sin embargo, se desprende del informe de los administradores de la Comisión que se realizaron otras mejoras de las modalidades de control de seguridad durante su administración: véanse los apartados 2 a 7 de la nota del expediente de 2 de octubre de 1990; apartado 3 de la nota del expediente de 5 de noviembre de 1990, y apartado 2 de la nota del expediente de 19 diciembre de 1990. De esta última se desprende que se presentó a los administradores una versión final de las nuevas normas internas el 13 de diciembre de 1990 con ocasión de su cuarta visita. Adjuntas al informe de los administradores se encontraban las copias de los documentos siguientes: una nueva norma interna («Prozessvorschrift») ANFG-10.203, de fecha 14 de diciembre de 1990, que sustituye a la norma ANFG-10.105; otras tres normas ANFG-10.203 de fecha 14 de diciembre de 1990, que sustituye a varias versiones adoptadas el 26 de octubre de 1990 (véase el anexo 1 del informe); y una norma interna («Transportvorschrift») ANFG-10.201, de fecha 10 de octubre de 1990, que sustituye una versión anterior adoptada el 3 de septiembre de 1990 (véase el anexo 2). Por consiguiente, no puedo admitir la afirmación de la demandante según la cual todas las modificaciones necesarias de las normas internas de explotación ya habían sido adoptadas antes de que la sanción fuera impuesta el 1 de agosto de 1990. La Comisión tenía derecho a pensar, en el momento de la imposición de la sanción, que podría ser necesario realizar mejoras suplementarias en el transcurso de una administración. Como ya he observado, los inspectores designados con arreglo al artículo 81 del Tratado no disponían de por sí de la facultad de intimar a la demandante para que adoptara o modificara normas internas de explotación.

52. Es cierto que la buena voluntad demostrada por la demandante para cooperar con la Comisión en la elaboración de modalidades de control de seguridad mejoradas no se discute. La Comisión no ha afirmado sino que sus administradores sólo recibieron una plena cooperación por parte de ANF-Lingen en relación a lo que manifiestamente ha sido un esfuerzo común de perfeccionamiento y mejora de las modalidades de control de se-

guridad en la instalación y de adopción de planes para un sistema de control informatizado. No obstante, contrariamente a lo mantenido por la demandante, no creo que su buena disposición para atenerse a cualquier recomendación de la Comisión baste por sí misma para demostrar que el período en régimen de administración no fuera necesario. Efectivamente, la posibilidad de una divergencia de opiniones entre la demandante y la Comisión en relación a lo que debería considerarse necesario ha existido siempre. Dado que los administradores en realidad disponían de la facultad de elaborar instrucciones —facultad derivada únicamente de su designación como administradores— es evidente que la demandante tenía todo interés en ofrecer su plena colaboración. Habida cuenta de la facultad de que disponían los administradores, la demandada a fin de cuentas no podía sino atenerse a sus recomendaciones finales. Es cierto que la buena voluntad de la demandante al respecto consta claramente en el apartado 1.6 del informe de los administradores, donde se indica que «todas las recomendaciones de los administradores fueron observadas». Sin embargo, por la razón que acabo de exponer, no hay que considerar más significativa la elección de la palabra «recomendaciones» («Empfehlungen») que el término «instrucciones» utilizado en la Comunicación de la Comisión, de 6 de febrero de 1991. De todos modos, hay que observar la nota del expediente de 2 de octubre de 1990 utiliza un lenguaje más categórico («la misión de administración ha impuesto [...] la misión insiste [...] la misión va a precisar dichas exigencias [...]»).

53. Tampoco puedo aceptar el argumento formulado por la demandante en su dúplica según el cual nunca hubo administración de hecho, ya que el órgano colegiado se limitó a realizar cuatro visitas, cada una de ellas de una duración de 1 o 2 días, consistentes fundamentalmente en inspeccionar la instalación y en discusiones cordiales con el personal de la demandante. En mi opinión, el hecho de que la administración impuesta fuera llevada a cabo con tacto y discreción, o que transcurriera sin acrimonia no puede utilizarse contra la Comisión; ello redundaría en favor de la proporcionalidad de la medida.

54. En consecuencia, no me parece que pueda decirse que la sanción fuera innecesaria a la luz de su objetivo declarado, en particular, garantizar que las nuevas normas internas de explotación para la instalación de la demandante no pudieran permitir que un incidente del mismo tipo se repitiera. Es fundada la opinión de la Comisión según la cual tan sólo un período de inspección, discusión y reflexión de varios meses de duración, junto con la facultad de los administradores para elaborar en su caso las instrucciones necesarias bastarían para alcanzar el objetivo propuesto. Así, en mi opinión, la decisión de imponer un período de administración en lugar de dirigir una amonestación u ordenar una nueva serie de inspecciones, sí que dependía de la facultad de apreciación de que goza la Comisión en el ejercicio de las facultades que le otorga el apartado 1 del artículo 83.

55. Por consiguiente, concluyo que el tercer motivo formulado por la demandante destinado a obtener la anulación de la Decisión impugnada debe igualmente desestimarse.

56. A mi parecer, dicha conclusión no se ve afectada por el hecho de que la Comisión impusiera posteriormente la sanción más leve de la amonestación con arreglo a la le-

tra a) del apartado 1 del artículo 83 del Tratado, en relación a infracciones cometidas por otra empresa. En la vista, la demandante se refirió a la sanción impuesta por infracciones de los requisitos del Reglamento en materia de contabilidad y de registro cometidas por la United Kingdom Atomic Energy Authority (en lo sucesivo, «UKAEA») en la planta de recuperación de residuos y fragmentos de uranio de su instalación en Dounreay: véase la Decisión 92/194/Euratom, de 4 de marzo de 1992, de la Comisión relativa a un procedimiento de aplicación del artículo 83 del Tratado CEEA (DO L 88, p. 54). Procede observar, sin embargo, que, en dicho caso, la propia UKAEA decidió suspender el funcionamiento de la planta, que fue cerrada inmediatamente después de completarse el inventario físico. Como dicen los considerandos de la Decisión Dounreay al final de la página 57:

«[...] teniendo en cuenta que el funcionamiento [...] se detuvo [...] y que no existe, por tanto, peligro inmediato de repetición de los fallos mientras la planta se encuentre paralizada, la sanción procedente es la contemplada en la letra a) del apartado 1 del artículo 83 del Tratado».

Además, el apartado 4 del artículo 2 de la Decisión establece que la Comisión estudiará la posibilidad de imponer una posterior sanción «si alguno de los fallos enunciados en el artículo 1 no se subsana cuando la planta [...] reanude su funcionamiento normal [...]». Como la Comisión señaló durante la vista, el presente asunto es diferente del de Dounreay porque ANF-Lingen continuó funcionando normalmente después de descubrirse el incidente, al igual que hizo durante el período de administración.

Conclusión

57. Por consiguiente, considero que el recurso de anulación de la Decisión de la Comisión mediante la que se impone una sanción con arreglo a la letra c) del apartado 1 del artículo 83 del Tratado debe desestimarse.

58. Habida cuenta de que considero que el recurso debe desestimarse, procede que la demandante cargue con las costas.

59. En mi opinión en el Tribunal de Justicia debería:

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar en costas a la demandante.