CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL F. G. JACOBS apresentadas em 19 de Novembro de 1992 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. Neste processo coloca-se, pela primeira vez, a questão das sanções a aplicar em caso de violação das disposições relativas a salvaguardas do Tratado Euratom (a seguir «Tratado»). O recurso foi interposto ao abrigo do artigo 146.° do Tratado pela Advanced Nuclear Fuels GmbH, que solicita a anulação de duas decisões da Comissão que aplicam uma sanção ao abrigo do artigo 83.°, n.° 1. A recorrente fabrica combustíveis nucleares na sua fábrica de Lingen, Ems, na República Federal da Alemanha, e é filial de uma sociedade sediada em Richland, Washington (Estados Unidos). Daqui para a frente referir-me-ei a estas duas sociedades como «ANF-Lingen» e «ANF-Richland», respectivamente; contudo, até 28 de Fevereiro de 1987, a ANF-Lingen estava registada com o nome de «Exxon Nuclear GmbH». Este processo tem a sua origem num incidente ocorrido em Maio de 1990, em que material nuclear foi exportado inadvertidamente da Alemanha para os Estados Unidos (a seguir «incidente»).

2. Nos termos do artigo 83.°, n.° 1, do Tratado, em caso de infracção às obrigações impostas às pessoas ou empresas pelo capítulo VII do título II do Tratado, a Comissão pode aplicar as seguintes sanções:

«... por ordem de gravidade:

a) advertência;

b) supressão de benefícios especiais, tais como apoio financeiro ou ajuda técnica;

c) colocação da empresa, por um período máximo de quatro meses, sob a administração de uma pessoa ou de um órgão colegial designado de comum acordo pela Comissão e pelo Estado a que a empresa se encontra sujeita;

d) remoção total ou parcial das matérias-primas ou dos materiais cindíveis especiais.»

3. As decisões impugnadas no presente processo são as seguintes:

1) Decisão 90/413/Euratom da Comissão, de 1 de Agosto de 1990, relativa a um procedimento de aplicação do artigo 83.° do Tratado Euratom (JO L 209, p. 27), e

2) Decisão 90/465/Euratom da Comissão, de 20 de Agosto de 1990, relativa à designação do colégio responsável pela

* Língua original: inglês.

execução da Decisão 90/413/Euratom (JO L 241, p. 14).

A decisão de 1 de Agosto de 1990 colocou a ANF Lingen, no que se refere a parte das suas operações, sob o controlo de um colégio de administradores por um período de quatro meses, prevista no artigo 83.°, n.° 1, alínea c), do Tratado, enquanto pela decisão de 20 de Agosto de 1990 foram nomeados os três administradores em questão e estabelecidas as datas da sua missão. Assim, e em substância, é a primeira decisão que é objecto da impugnação. Se esta decisão for anulada, a segunda sê-lo-á igualmente, como consequência da primeira. Por conseguinte, daqui para a frente falarei apenas em «decisão impugnada» referindo-me à decisão de 1 de Agosto de 1990.

4. A ANF-Lingen sustenta que a decisão impugnada é ilegal e baseia essa afirmação em três fundamentos alternativos. A recorrente alega que:

1) o incidente não esteve na origem de qualquer violação das obrigações impostas pelo capítulo VII;

2) a sanção é ilegal porque qualquer violação que se tivesse verificado já tinha cessado no momento em que a sanção foi imposta, e

3) mesmo que uma sanção, nos termos do artigo 83.°, n.° 1, alínea c), possa ser imposta após a cessação da violação, a sanção imposta é desproporcionada face às circunstâncias do caso.

Se, afastando os dois primeiros fundamentos, o Tribunal considerar que a sanção podia ser imposta, a recorrente solicita que seja substituída pela menos gravosa da advertência, prevista no artigo 83.°, n.° 1, alínea a). Convém sublinhar que, por força do artigo 144.° do Tratado, o Tribunal de Justiça tem plena jurisdição no que respeita, em especial, às sanções impostas nos termos do artigo 83.° do Tratado, e pode, portanto, modificar quaisquer sanções impostas pela Comissão.

5. Nestas conclusões, começarei por expor o mais detalhadamente possível as normas comunitárias relevantes, antes de passar ao incidente e às suas consequências. Só então me debruçarei sobre a questão de saber se a resposta da Comissão se justificava.

As disposições comunitárias

6. O capítulo VII (artigos 77.° a 85.°) do título II do Tratado intitula-se «Salvaguardas». As salvaguardas em questão dizem mais respeito à segurança dos materiais do que à protecção sanitária, que é objecto de um capítulo específico do Tratado (capítulo III do título II).

7. Por força do artigo 2.°, alínea e), do Tratado, a Comunidade, para cumprimento da sua missão, deve garantir, mediante controlo adequado, que os materiais nucleares não sejam desviados para fins diferentes daqueles a que se destinam, e há que sublinhar que o uso que se pretende dar aos materiais deve, nos termo do artigo 60.° do Tratado, ser declarado à Agência de Aprovisiona-

mento Euratom. O artigo 77.° estabelece, portanto, o seguinte:

«Nos termos do presente capítulo, a Comissão deve certificar-se de que, nos territórios dos Estados-membros:

a) os minérios, matérias-primas e materiais cindíveis especiais não são desviados do uso declarado pelos seus utilizadores;

b) são respeitadas as disposições relativas ao aprovisionamento e todos os compromissos especiais relativos a salvaguardas, assumidos pela Comunidade em acordo concluído com um Estado terceiro ou uma organização internacional.»

As expressões «minérios», «matérias-primas» e «materiais cindíveis especiais» encontram-se definidas no artigo 197.° do Tratado; por «materiais cindíveis especiais» entende-se, em especial, qualquer substância que contenha urânio enriquecido. Pode-se sublinhar que, por força do artigo 86.° do Tratado, todos os materiais cindíveis especiais que sejam produzidos ou importados por um Estado-membro, pessoa ou empresa, e que estejam sujeitos às salvaguardas previstas no capítulo VII, são propriedade da Comunidade.

8. Por força do artigo 78.°, quem quer que explore determinados tipos de instalações deve declarar à Comissão as suas características técnicas fundamentais, desde que o conhecimento destas seja necessário à realização dos fins definidos no artigo 77.°, e a Comissão deve, para o mesmo efeito, aprovar os processos a utilizar no tratamento químico dos materiais irradiados. Por força do artigo 79.°:

«A Comissão exigirá que sejam conservados e apresentados registos das operações, tendo em vista permitir a contabilidade relativa aos minérios, matérias-primas e materiais cindíveis especiais, utilizados ou produzidos. As mesmas obrigações existem em caso de transporte de matérias-primas e de materiais cindíveis especiais.

...

A natureza e o âmbito das obrigações referidas no primeiro parágrafo deste artigo serão definidas em regulamento estabelecido pela Comissão e aprovado pelo Conselho.»

O artigo 81.° confere à Comissão o poder de enviar inspectores aos territórios dos Estados-membros. Nos termos do segundo parágrafo do artigo 81.°, esses inspectores têm acesso, em qualquer momento:

«a todos os locais, elementos de informação e a todas as pessoas que, pela sua profissão, se ocupem de materiais, equipamentos ou instalações sujeitos às salvaguardas previstas neste capítulo, na medida em que tal seja necessário para inspeccionar os minérios, matérias-primas e materiais cindíveis especiais, e para verificar o cumprimento do disposto no artigo 77.°..»

Por força do segundo parágrafo do artigo 82.°, os inspectores são responsáveis pela obtenção e exame da contabilidade a que se refere o artigo 79.°, devendo comunicar à Comissão qualquer infracção. Nos termos do terceiro parágrafo do artigo 82.°, a Comissão pode adoptar directivas intimando os

Estados-membros a tomarem medidas para fazerem cessar as infracções verificadas. O artigo 83.°, que autoriza a Comissão a aplicar sanções às pessoas ou empresas que infrinjam as obrigações que lhes são impostas no capítulo VII, já foi citado *supra* no n.° 2.

9. As modalidades de aplicação das disposições do capítulo VII foram revistas e codificadas no Regulamento (Euratom) n.° 3227/76 da Comissão, de 19 de Outubro de 1976, relativo à aplicação das disposições de salvaguardas do Euratom (JO 1976, L 363, p. 1; EE 12 F2 p. 172) (a seguir «regulamento»). Embora só o artigo 79.° do Tratado atribua à Comissão, expressamente, o poder de adoptar regulamentos, o Regulamento n.° 3227/76 baseia-se nos artigos 77.°, 78.°, 79.° e 81.°

10. A parte I do regulamento (artigos 1.° a 8.°) refere-se à declaração das características técnicas de uma instalação e a adopção de disposições especiais de salvaguardas para a instalação. Os artigos 1.° a 5.° são relativos à declaração das características e o artigo 6.° obriga a comunicação à Comissão de determinadas outras informações. Por força do artigo 7.°, com base nessas declarações e informações:

«a Comissão estabelece, em disposições especiais de salvaguardas, as modalidades práticas segundo as quais as pessoas ou empresas interessadas devem cumprir as obrigações em matéria de salvaguardas...

...

As disposições especiais de salvaguardas estabelecerão também... as condições que exigem uma notificação prévia das expedições e recepções de materiais nucleares.»

Por força do artigo 8.°, as disposições especiais de salvaguardas a que se refere o artigo 7.° são estabelecidas por decisão individual da Comissão, após consulta da pessoa ou empresa em causa e do respectivo Estado-membro. Relativamente à ANF-Lingen, as disposições especiais de salvaguardas em vigor aquando do incidente tinham sido adoptadas por decisão da Comissão de 5 de Junho de 1985. A pedido do Tribunal de Justiça, a Comissão forneceu uma cópia dessa decisão.

11. A parte II do regulamento (artigos 9.° a 23.°) refere-se aos sistemas de contabilidade e de controlo dos materiais nucleares que, de acordo com o artigo 79.° do Tratado, têm de ser estabelecidos, e a parte III (artigos 24.° a 28.°) refere-se às notificações prévias que têm de ser efectuadas em caso de exportação ou importação de matérias-primas ou de materiais cindíveis especiais para ou a partir de um Estado terceiro.

12. O artigo 1.° da decisão impugnada refere uma infracção aos artigos 10.° e 11.° do regulamento e ao artigo 24.° do mesmo diploma em conjugação com o código 1.3.2 das disposições especiais de salvaguardas aplicáveis à ANF-Lingen. Na audiência, a Comissão confirmou que a referência ao código 3.1.2 dessas disposições, no artigo 1.° da decisão impugnada, resultou de um erro de tipografia, e que a referência ao código 1.3.2 na fundamentação da decisão está correcta.

13. Deve-se referir, em primeiro lugar, que o artigo 9.° do regulamento dispõe que:

«As pessoas e empresas referidas no artigo 1.° devem dispor dum sistema de contabilidade e de controlo dos materiais nucleares. Este sistema incluirá registos de contabilidade e registos de funcionamento e, nomeadamente, informações sobre as quantidades, a natureza, a forma e a composição de tais materiais, em conformidade com o disposto no artigo 21.° (que contém regras detalhadas relativas às notificações e registos), a sua localização, o compromisso especial relativo a salvaguardas e a utilização a que as pessoas ou empresas em causa declararam destinar tais materiais...».

Por força do artigo 10.°:

«Os registos de contabilidade incluirão para cada área de balanço dos materiais (tal como se encontra definido no artigo 36.° do regulamento):

a) todas as alterações de inventário, a fim de permitir, em qualquer momento, a determinação do inventário de contabilidade;

...»

Por força do artigo 11.°:

«Os registos de funcionamento incluirão, se necessário, para cada área de balanço dos materiais:

a) os dados de funcionamento utilizados para estabelecer as alterações das quantidades e da composição dos materiais nucleares;

...».

Por força do artigo 36.°, alínea r), a «área de balanço dos materiais» é uma zona na qual as condições são tais que é possível efectuar o balanço dos materiais e, por força do artigo 36.°, alínea m), o «inventário de contabilidade» duma área de balanço de material é a soma algébrica do inventário físico mais recente com todas as alterações de inventário subsequentes.

14. O artigo 24.° dispõe que:

«a) As pessoas e empresas referidas no artigo 1.° devem notificar previamente a Comissão de qualquer exportação de matérias-primas ou de materiais cindíveis especiais destinados a um Estado terceiro...

...

Contudo, estas notificações prévias só são necessárias se:

i) a expedição for superior a um quilograma efectivo;

ii) as disposições especiais de salvaguardas referidas no artigo 7.° assim o previrem, no caso de instalações que transferem habitualmente quantidades globais importantes de materiais destinados a um mesmo Estado, ainda que uma das expedições não seja superior a um quilograma efectivo.»

Por último, a fundamentação da decisão impugnada refere-se igualmente a uma violação do artigo 32.°, nos termos do qual:

«Qualquer pessoa ou empresa que, no território dos Estados-membros, transporte matérias-primas ou materiais cindíveis especiais ou detenha temporariamente estes materiais no decurso dum transporte não pode encarregar-se deles ou expedi-los senão contra entrega duma guia devidamente assinada e datada...».

É todavia claro que esta disposição apenas diz respeito às obrigações dos transportadores ou de quem temporariamente detenha essas matérias ou materiais; a decisão impugnada não refere, na verdade, qualquer violação ao artigo 32.° pela própria ANF-Lingen.

15. Tal como já referi, as disposições especiais de salvaguardas aplicáveis à ANF-Lingen foram adoptadas por uma decisão da Comissão de 5 de Junho de 1985, que substituiu uma decisão anterior de 1 de Dezembro de 1980. O anexo a essa decisão estabelece, de acordo com o artigo 7.° do regulamento, as modalidades práticas segundo as quais a ANF-Lingen deve cumprir as obrigações em matéria de salvaguardas impostas pelo Tratado, o conteúdo das comunicações que, nos termos do artigo 6.°, devem ser feitas e as condições em que se exige a notificação prévia da expedição ou recepção de material nuclear. No que se refere às últimas condições, o código 1.3.2 do anexo exige uma notificação prévia das exportações para um Estado terceiro, mesmo no caso de as expedições não excederem um quilograma efectivo, em conformidade com o artigo 24.°, alínea a) do regulamento [e, de um modo semelhante, no que se refere às importações, em conformidade com o artigo 24.°, alínea a)]. O conceito de «quilograma efectivo» de material nuclear está definido no artigo 36.°, alínea o) do regulamento; a Comissão confirmou, na audiência, que, no caso em apreço, a exportação não excedeu a referida quantidade. Nos termos do código 2.1 do anexo, ANF-Lingen é designada como «área de balanço de materiais», e o código 2.2 define os pontos de medida principais para efeitos da determinação dos fluxos e das existências de materiais nucleares, em conformidade com o artigo 7.° do regulamento. O código 3 enuncia obrigações específicas no que toca aos registos de contabilidade e de funcionamento que, nos termos dos artigos 10.° e 11.° do regulamento, devem ser mantidos, e os códigos subsequentes dizem respeito às modalidades de declaração, aos processos de elaboração dos inventários físicos, às medidas de contenção e de vigilância e à recolha de amostras para efeitos das salvaguardas [v. artigo 7.°, alíneas b) a e), do regulamento].

16. Deve-se igualmente sublinhar que os Estados-membros em causa podem dar cumprimento às obrigações decorrentes das supra-referidas disposições através da aprovação de leis ou regulamentos; nos termos do artigo 83.°, n.° 3, do Tratado, a Comissão pode dirigir recomendações aos Estados-membros sobre as referidas disposições. No caso alemão, essas disposições estão contidas na Atomgesetz de 23 de Dezembro de 1959 (a versão de 15 de Julho de 1985, BGBl. I p. 1565). Uma instalação de transformação de materiais nucleares precisa de uma autorização para funcionar nos termos do artigo 7.° da Atomgesetz e está sujeita a fiscalização nos termos do artigo 19.° Por força do artigo 19.°, n.° 3, as autoridades encarregadas da fiscalização podem dar instruções com o objectivo de, em especial, dar cumprimento às condições de que de-

pendem essas autorizações. Na prática, por conseguinte, as regras internas de funcionamento que regem os processos de salvaguardas numa instalação são aprovadas sob a supervisão da autoridade nacional de fiscalização, que, de tempos a tempos, pode exigir a sua alteração. No caso vertente, a autoridade nacional competente é o Ministério do Ambiente da Baixa Saxónia; como veremos, o ministério utilizou os poderes de que dispõe ao abrigo do artigo 19.°, n.° 3 para dar instruções a ANF-Lingen em 23 de Maio de 1990.

17. Pode-se observar que os processos de salvaguardas nas instalações nucleares no interior da Comunidade estão sujeitos a uma regulamentação em três níveis distintos. Em primeiro lugar, há obrigações de carácter geral impostas às pessoas e empresas pelo capítulo VII do título II do Tratado e pelo seu regulamento de execução. Em segundo lugar, a Comissão adopta disposições especiais de salvaguardas ao abrigo do artigo 8.° do regulamento, impondo exigências a uma determinada instalação. Por último, as autoridades nacionais de fiscalização têm competência para estabelecer as suas próprias regras de funcionamento, desde que essas regras sejam compatíveis com o Tratado; de facto, por força do artigo 192.° do Tratado, são obrigadas a fazê-lo na medida do necessário para o cumprimento das obrigações impostas pelo Tratado ou para facilitar o cumprimento da missão da Comunidade.

O incidente e as suas consequências

18. Os factos que estão na origem do incidente não são contestados pelas partes e encontram-se sumariamente descritos na parte I da fundamentação da decisão impugnada.

19. Com o objectivo de efectuar as suas operações de fabrico, a ANF-Lingen recebe regularmente carregamentos de material nuclear da ANF-Richland. Em 8 de Maio de 1990, na sua fábrica de Lingen, foi retirada uma caixa de um dos dois contentores que se encontravam numa palete de carga que continha um total de quatro caixas, duas por contentor, de dióxiodo de urânio enriquecido. Depois de esta operação ter sido efectuada, a palete, que continha ainda três das quatro caixas, foi temporariamente colocada numa zona da fábrica adjacente à zona de armazenagem de contentores vazios. Por negligência, a palete não foi devolvida ao armazém destinado a contentores cheios e, em 11 de Maio de 1990, os dois contentores da palete foram, por erro, englobados num carregamento de contentores vazios destinados a serem enviados para Richland, via Seattle. O trabalhador encarregado da operação de carregamento observou que os dois contentores tinham uma etiqueta que dizia «radioactivo». Contudo, como pensou que fizessem parte do carregamento de contentores vazios, substitui essas etiquetas por outras em que era referido que os contentores estavam vazios. Os contentores chegaram a Richland em 15 de Maio de 1990 e, após uma inspecção de rotina, detectou-se a presença de material radioactivo. O exame dos selos dos contentores revelou que, durante a viagem, nenhum material tinha sido subtraído.

20. A ANF-Lingen notificou o incidente à direcção «Salvaguardas» da Comissão em 16 de Maio de 1990, e, em 17 de Maio de 1990, à Agência de Aprovisionamento Euratom. O Ministério do Ambiente da Baixa Saxónia foi igualmente informado e efectuou a sua própria investigação do incidente na fábrica do recorrente em 23 de Maio de 1990. No mesmo dia, o ministério deu instruções ao recorrente, nos termos do artigo 19.°, n.° 3, da Atomgesetz, exigindo uma

clara demarcação da zona de armazenagem para contentores vazios da zona de descarga e exigindo a adopção de regras severas a ser observadas no que respeita à remoção de etiquetas nos contentores. Ambas as medidas deviam ser incorporadas no regulamento de funcionamento interno da ANF-Lingen e deviam ser imediatamente postas em prática. Ao mesmo tempo, e por sua própria iniciativa, a recorrente introduziu melhorias suplementares nos seus processos de salvaguardas.

21. A fábrica da recorrente foi visitada pelos inspectores da Comissão em 31 de Maio e 1 de Junho de 1990. Tal como a Comissão referiu na carta que enviou à recorrente em 29 de Junho de 1990, o objectivo da inspecção era verificar se as características técnicas da instalação correspondiam às que tinham sido anteriormente declaradas à Comissão, verificar o inventário contabilístico e efectuar o inventário físico, efectuar controlos quantitativos sobre parte do inventário físico e verificar se quaisquer controlos especiais previstos pelos acordos entre a Comunidade e os países terceiros tinham sido efectuados. Na mesma carta, a Comissão informou a recorrente que, de acordo com o relatório dos seus inspectores, não estava convencida, a propósito do incidente, de que os materiais cindíveis em questão só tinham sido utilizados no território comunitário da forma declarada pelos seus utilizadores. Parece que, com esta afirmação, a Comissão pretendia dar a entender que o incidente a tinha impedido de cumprir a missão que lhe incumbe nos termos do artigo 7.°, alínea a), do Tratado (citado supra no n.° 7). A Comissão referiu igualmente, na carta, que o incidente tinha igualmente constituído violação dos artigos 24.°, 10.°, alínea a), 11.°, alínea a), e 32.° do regulamento.

22. De 4 a 6 de Julho de 1990, teve lugar uma segunda visita dos inspectores da Comissão. Durante esta, foram efectuados outros controlos e, por carta de 1 de Agosto de 1990, a Comissão informou a recorrente que a inspecção não deu origem a observações particulares por parte da direcção «Salvaguardas». Tal como a Comissão explicou na sua contestação, com esta afirmação pretendia exprimir que estava então convencida de que o incidente era um caso isolado e que o inventário físico correspondia de uma forma suficiente ao inventário contabilístico (v. igualmente o oitavo parágrafo da secção II. C da fundamentação da decisão impugnada). Assim, a Comissão estava convencida de que mais nenhum material tinha desaparecido das instalações da recorrente. Tal como já vimos, a Comissão adoptou na mesma data a sua decisão de aplicar a sanção de colocação sob administração, ao abrigo do artigo 83.°, n.° 1, alínea c), do Tratado. O artigo 2.° da referida decisão colocou a ANF-Lingen sob administração, por um período de quatro meses, «relativamente apenas aos aspectos que estão ligados às salvaguardas previstas no capítulo VII do título II do Tratado». A decisão posterior de 20 de Agosto de 1990, designou um colégio de três administradores e fixou o prazo da sua administração (de 21 de Agosto a 21 de Dezembro de 1990).

23. Antes de a sanção ter sido imposta, ANF-Lingen teve a oportunidade de expor o seu caso na audição que teve lugar em Bruxelas, a 13 de Julho de 1990. O representante da ANF-Lingen explicou as causas do incidente e descreveu os novos processos postos em prática para garantir que um incidente deste género não se repetisse, designadamente a introdução de controlos dosimétricos dos contentores vazios, um sistema de duplo controlo das etiquetas dos conten-

tores e uma clara separação entre as zonas destinadas aos contentores vazios e cheios. Referiu que ia ser introduzido um sistema informatizado de controlo dos contentores vazios e que tinha sido adoptado um novo regulamento interno de funcionamento da instalação, que ia ser enviado à Comissão. De acordo com as afirmações que a recorrente fez na sua réplica, o novo regulamento interno foi comunicado à Comissão a 23 de Julho de 1990.

24. A ANF-Lingen apresentou o seu pedido de anulação da decisão da Comissão em 6 de Outubro de 1990. Convém sublinhar que, por força do artigo 83.°, n.° 2, segundo parágrafo, do Tratado, os recursos interpostos das sanções aplicadas ao abrigo do artigo 83.°, n.° 1, têm efeito suspensivo, salvo se, a pedido da Comissão ou de qualquer Estado-membro, o Tribunal decidir noutro sentido. A Comissão apresentou um requerimento neste sentido em 15 de Novembro de 1990, e o Tribunal de Justiça, por despacho de 7 de Dezembro de 1990 (Colect., p. I-4499), declarou a imediata exequibilidade da sanção. Nas suas observações acerca do pedido da Comissão, a ANF-Lingen afirmou que, embora, por carta de 8 de Outubro de 1990, tenha dado o seu consentimento aos administradores para o cumprimento da sua missão, esse consentimento foi dado sem prejuízo da posição que sustentou na petição. Com efeito, é claro que o Tribunal, quando ordenou a exequibilidade imediata da sanção, estava, na verdade, apenas a confirmar o acordo entre as partes pelo qual os administradores deveriam cumprir a sua missão até ao fim, de forma a que o mérito da decisão da Comissão pudesse ser apreciado no âmbito do presente processo.

25. Os administradores designados pela Comissão elaboraram um relatório de avaliação, em 19 de Dezembro de 1990, em conformidade com o artigo 3.°, n.° 3, da decisão impugnada. Em 6 de Fevereiro de 1991, a Comissão enviou à ANF Lingen uma comunicação relativa à execução da Decisão 90/413/Euratom de 1 de Agosto de 1990 (JO 1991, C 46, p. 3). Foram enviadas cópias do relatório e da comunicação ao Ministério do Ambiente da Baixa Saxónia que, a 25 de Abril de 1991, enviou uma cópia do relatório à ANF-Lingen. Por requerimento de 4 de Fevereiro de 1991, a ANF-Lingen solicitou ao Tribunal de Justiça que ordenasse a apresentação de cópias do relatório de avaliação tanto a si própria como ao Tribunal de Justiça. Por despacho de 20 de Março de 1991, o Tribunal de Justiça indeferiu o pedido na parte relativa à ANF-Lingen e deu provimento ao pedido na parte em que se solicitava que uma cópia do relatório fosse apresentada ao Tribunal. Porém, ambos os pedidos se tornaram claramente redundantes quando o Ministério do Ambiente enviou o relatório à ANF-Lingen e esta o juntou à réplica, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 29 de Maio de 1991.

26. Resulta do relatório que o colégio de administradores efectuou quatro visitas às instalações da ANF-Lingen em 29 de Agosto, 20 e 21 de Setembro, 29 e 30 de Outubro e 13 e 14 de Dezembro de 1990. Todas as visitas foram objecto de um relatório em que se descreviam os progressos da administração. Resulta claramente desses relatórios que os administradores e os representantes da ANF-Lingen tiveram a preocupação comum de elaborar um sistema melhorado de processos de salvaguardas na instalação, através de uma série de alterações ao regulamento interno de funcionamento e da introdução de um sistema informatizado de controlo. Os resultados a que chegou a administração estão resumidos na comunicação de 6 de Fevereiro de 1991, que termina do seguinte modo:

«A Comissão reconhece... que a missão do colégio, que se limitava expressamente às tarefas no domínio das salvaguardas, permitiu efectivamente:

— verificar e alterar as regras internas na matéria

e

— controlar a sua realização e vigiar a sua aplicação.

Assim, a Comissão considera que o mandato confiado ao colégio de administração foi cabalmente cumprido e que o objectivo que se havia proposto — nomeadamente 'garantir que não se repitam erros da mesma natureza' — foi atingido.»

27. Passemos agora às questões que neste processo se colocam. Recorda-se que a recorrente se opôs à decisão da Comissão de aplicar a sanção de colocação sob administração com três fundamentos. Em primeiro lugar, a recorrente alega que do incidente não resultou violação das obrigações que lhe incumbem por força do Tratado; alega, em segundo lugar, que a sanção de colocação sob administração não podia ser aplicada relativamente a uma infracção que tinha cessado; por último, afirma que, de qualquer modo, a sanção foi de uma severidade desproporcionada. Continuarei as presentes conclusões procedendo à análise individual de cada um desses fundamentos.

Violação do Tratado

28. Convém recordar que a expedição por inadvertência de material nuclear para a ANF-Richland se deu em virtude de duas falhas nos processos de salvaguardas nas instalações da recorrente. Em primeiro lugar, contentores que continham materiais cindíveis não estavam suficientemente separados da zona destinada à armazenagem de contentores vazios. Em segundo lugar, as etiquetas com a menção «radioactivo» apostas nos contentores, que deviam ter funcionado como um aviso, foram ignoradas, e mesmo retiradas, pelo empregado responsável pelo carregamento dos contentores. A recorrente não contesta que tenham sido cometidos erros; contesta, contudo, que qualquer um dos erros constitua uma violação das obrigações decorrentes do capítulo VII do título II do Tratado. Em seu entender, o incidente constituiu, no máximo, uma violação do seu regulamento interno de funcionamento, em especial do regulamento ANFG-10.105 de 14 de Outubro de 1987, que rege o manuseamento dos contentores de dióxido de urânio.

29. Para se aplicar uma sanção ao abrigo do artigo 83.°, n.° 1, do Tratado, basta que tenha sido violada uma obrigação decorrente do capítulo VII do título II. No caso em apreço, a decisão impugnada refere, como já vimos, três destas violações, ou seja, infracções:

1) ao artigo 10.°, alínea a), do regulamento;

2) ao artigo 11.°, alínea a), do regulamento, e

3) ao artigo 24.° do regulamento, conjugado com o código 1.3.2 das disposições especiais de salvaguardas estabelecidas para a ANF-Lingen.

Tal como já referi, embora os considerandos da decisão sugiram que houve igualmente violação do artigo 32.° do regulamento, o seu dispositivo não refere qualquer violação dessa disposição pela própria ANF-Lingen. Daqui para a frente, portanto, só considerarei as alegadas violações dos artigos 10.°, 11.° e 24.°

30. A Comissão alega que o artigo 10.°, alínea a), do regulamento exige que se mantenham registos de contabilidade que incluam «todas as alterações de inventário». É claro que, como resultado do carregamento por inadvertência de material que ocorreu no caso em apreço, o registo deu como presente na área de balanço dos materiais uma quantidade de material que, na verdade, já daí tinha sido retirada, e que os registos não eram exactos, pelo menos relativamente ao período que decorreu entre 11 e 15 de Maio de 1990. Do mesmo modo, o artigo 11.°, alínea a), estabelece que os registos de funcionamento têm de incluir os dados de funcionamento utilizados para estabelecer as alterações das quantidades de material nuclear. No caso em apreço, uma operação que conduziu à remoção de material da área de balanço dos materiais não foi imediatamente lançada nos registos de funcionamento; isto conduziu necessariamente, no entender da Comissão, a uma violação do artigo 11.°, alínea a). A recorrente afirma, por outro lado, que as imprecisões temporárias nos registos de contabilidade e funcionamento não foram devidas a qualquer violação das suas obrigações contabilísticas, antes sendo o resultado da violação, apenas, do seu regulamento de funcionamento que rege o manuseamento dos contentores.

31. Contrariamente à tese da Comissão, não me parece óbvio que, com o incidente, a recorrente tenha violado as obrigações que se lhe impõem nos termos dos artigos 10.° e 11.° do regulamento. Tal como vimos, estas disposições determinam o conteúdo da obrigação de manter um «sistema de contabilidade e de controlo dos materiais nucleares», obrigação enunciada no artigo 9.° e melhor especificada, relativamente à ANF-Lingen, no n.° 3 das disposições especiais de salvaguardas (v. *supra*, nos 13 e 15). Não é contudo claro que a obrigação de manter um sistema de contabilidade adequado seja violada quando se verifica uma inexactidão temporária nessa contabilidade devido à perda acidental de material. Convém observar, além disso, que o artigo 18.° do regulamento prevê um relatório especial que deve ser elaborado e enviado à Comissão quando:

«... na sequência de circunstâncias ou incidentes excepcionais, existirem razões para admitir que houve ou pode ter havido perda de materiais nucleares em quantidades que excedam os limites especificados, para este efeito, nas disposições especiais de salvaguardas referidas no artigo 7.°»

Pode-se portanto sustentar que, quando, em consequência de um incidente ocasional, se verificar uma perda acidental de material, as obrigações impostas pela parte II do regulamento se encontram suficientemente satisfeitas pelo envio à Comissão de um relatório deste tipo imediatamente a seguir ao conhecimento do incidente.

32. Parece-me, por outro lado, que a Comissão pisa terreno mais firme quando

afirma que o incidente deu origem a uma violação do artigo 24.° do regulamento. Recorde-se que o artigo 24.°, alínea a), exige que as empresas notifiquem previamente a Comissão de qualquer exportação de matérias-primas ou de materiais cindíveis especiais para um Estado terceiro. Não se contesta que o material abrangido por essa proibição inclui o dióxido de urânio enriquecido que, devido ao incidente, foi inadvertidamente exportado para os Estados Unidos. Recorde-se, além disso, que se exige a notificação nos termos do artigo 24.° mesmo quando a exportação em questão não seja superior a um quilograma efectivo, se as «disposições especiais de salvaguardas» aplicáveis à instalação em questão assim o determinarem. No caso da ANF-Lingen, essa obrigação é imposta pelo código 1.3.2 das «disposições especiais de salvaguardas» aplicáveis (v. *supra*, n.° 15).

33. A recorrente alega que o artigo 24.° não se aplica às exportações involuntárias de material nuclear e que, num caso como este, basta que a Comissão seja notificada mal a exportação seja detectada, e não antes do carregamento. Parece-me, contudo, que, salvo talvez no que se refere às obrigações impostas pelos artigos 10.° e 11.° do regulamento, que podem ser vistas apenas como explicitando uma obrigação primária de manter um sistema de contabilidade adequado, a obrigação enunciada no artigo 24.° é absoluta e incondicional. É verdade que a obrigação imposta por essa disposição provavelmente não existiria se, por exemplo, se verificasse um roubo de material nuclear das instalações de uma empresa e esse material fosse exportado para um Estado terceiro, ou se esse material fosse desviado durante o carregamento. Neste caso, não se poderia dizer que a exportação em questão tinha sido feita pela empresa, e as obrigações desta ficariam reduzidas à elaboração do relatório especial nos termos do artigo 27.° do regulamento (cuja finalidade é idêntica à do relatório elaborado nos termos do artigo 18.°). Quando, todavia, uma empresa transfere material nuclear num carregamento de contentores que ela própria envia para um Estado terceiro, essa empresa deve — parece-me — ser considerada como uma empresa que efectuou uma exportação que exige uma notificação prévia nos termos do artigo 24.°, alínea a).

34. Assim, para efeitos do artigo 24.° do regulamento, o incidente deu origem a uma exportação de materiais cindíveis especiais por parte da ANF-Lingen e, como esta não procedeu à notificação prévia desta exportação, violou o artigo 24.° Por conseguinte, dado ser claro que esta disposição deve ser vista como definindo, num momento posterior, as obrigações das empresas nos termos do artigo 79.° do Tratado, segue-se que a recorrente violou as obrigações que lhe incumbem nos termos do capítulo VII do título II do Tratado.

35. Chego, portanto, à conclusão de que o primeiro fundamento da recorrente é improcedente, sendo assim necessário proceder à análise dos outros fundamentos invocados em apoio da ilegalidade da decisão impugnada.

Infracções passadas e continuadas

36. Tal como vimos, a recorrente alega que mesmo que o incidente tenha estado na origem de uma violação do Tratado, ainda assim a Comissão não podia aplicar uma sanção nos termos do artigo 83.°, n.° 1, pois a violação já tinha cessado no momento em

que a sanção foi imposta. Estabelecendo uma analogia com as sanções por violação das regras de concorrência, a que se refere o artigo 87.°, n.° 2, do Tratado CEE, a recorrente alega que as sanções impostas ao abrigo do artigo 83.°, n.° 1, do Tratado Euratom devem ser comparadas a «adstrições» e não a «multas», na medida em que são impostas com o fito de pôr fim a uma infracção continuada e não com objectivo de penalizar uma situação passada.

37. Em meu entender este argumento não pode ser acolhido. Nada na letra do artigo 83.° nos permite afirmar que essas sanções são aplicáveis apenas em caso de infracções continuadas. Tal como a Comissão afirma, as sanções aplicadas nos termos do artigo 83.° têm claramente por objectivo prevenir a repetição de infracções ao Tratado, e não apenas o de pôr termo a uma infracção actual, e são, nessa medida, muito mais parecidas com «multas» do que com «adstrições»: v. acórdão de 15 de Julho de 1970, Buchler/Comissão (44/69, Recueil, p. 733, n.° 49). Esta interpretação dos poderes da Comissão nos termos do artigo 83.° do Tratado é confirmada pelo n.° 4 do mesmo artigo, segundo o qual:

«Os Estados-membros devem assegurar a aplicação das sanções e, *se for caso disso*, a reparação das infracções pelos autores das mesmas» (o sublinhado é meu).

Esta disposição revela que as sanções continuam a ter de ser aplicadas, mesmo que já não seja necessário pôr termo a uma infracção continuada. Daqui parece poder retirar-se que se pode impor uma sanção mesmo quando a infracção não for continuada.

38. Nem, em meu entender, se pode estabelecer qualquer distinção a este respeito entre as sanções aplicadas ao abrigo do artigo 83.°, n.° 1, alínea c), e as outras sanções impostas nos termos desse mesmo número. O principal objectivo que se pretende alcançar ao colocar uma empresa sob administração, ao abrigo do artigo 83.°, n.° 1, alínea c), é, claramente, garantir o melhor funcionamento dos processos de salvaguardas na instalação. A melhoria dos processos de salvaguardas pode todavia ser necessária tanto com o objectivo de prevenir a repetição de uma infracção passada como com o de pôr termo a uma infracção continuada. Penso, por conseguinte, que a sanção de colocar sob administração pode, em princípio, ser aplicada sempre que se verifique uma infracção às obrigações decorrentes do capítulo VII, quer essa infracção se continue a verificar ou não no momento da aplicação da sanção.

39. Ademais, não me parece que uma infracção à obrigação de notificação prévia de exportação possa, de alguma forma, ser sanada através de uma notificação posterior. O objectivo do artigo 24.° é o de manter a Comissão antecipadamente informada dos movimentos de materiais nucleares, objectivo que não é cumprido com uma notificação posterior ao acontecimento. Assim, quando se efectua uma exportação de materiais sem notificação verifica-se uma violação do Tratado, não obstante uma eventual notificação posterior à Comissão.

40. Chego, assim, à conclusão de que os dois primeiros fundamentos da recorrente relativos à anulação da decisão impugnada são improcedentes. Falta examinar o seu terceiro fundamento, segundo o qual a sanção de colocação sob administração, imposta ao abrigo do artigo 83.°, n.° 1, alínea

c), do Tratado, foi, de qualquer modo, de uma severidade desproporcionada.

Proporcionalidade da sanção

41. Convém recordar que a colocação sob administração é, por ordem crescente de gravidade, a terceira das quatro sanções que podem ser impostas ao abrigo do artigo 83.°, n.° 1. Parece que a recorrente não goza de quaisquer benefícios especiais que lhe poderiam ser retirados nos termos do artigo 83.°, n.° 1, alínea b). A recorrente afirma portanto que, caso alguma sanção lhe devesse ser aplicada em consequência do incidente, a adequada seria a de advertência, ao abrigo do artigo 83.°, n.° 1, alínea a), e não a colocação sob administração, ao abrigo da alínea c) da mesma disposição.

42. Uma medida comunitária só satisfaz o princípio da proporcionalidade se for ao mesmo tempo adequada e necessária para se atingir o objectivo pretendido, ou seja, apenas quando se provar, em primeiro lugar, que os meios que utiliza para alcançar o objectivo estão em correspondência com a sua importância, e, em segundo lugar, são necessários para o alcançar: v. acórdãos de 23 de Fevereiro de 1983, Fromançais (66/82, Recueil, p. 395, n.° 8), e de 17 de Novembro de 1984, Denkavit (15/83, Recueil, p. 2171, n.° 25). A recorrente impugna a proporcionalidade da sanção imposta pela Comissão nestas duas perspectivas. Em primeiro lugar, alega que a escolha da sanção foi incorrecta, porque se baseou numa sobrevalorização das infracções alegadas; e, em segundo lugar, que a sanção de colocação sob administração era desnecessária para alcançar o objectivo declarado da Comissão, que era o de garantir que um incidente similar não se reproduzisse no futuro. Debruçar-me-ei, sucessivamente, sobre uma e outra destas questões.

1. *A Comissão exagerou a gravidade da infracção?*

43. Como vimos, o primeiro argumento da recorrente sobre a questão da proporcionalidade é o de que a decisão impugnada se baseia numa avaliação exagerada da gravidade do incidente. Deve-se, contudo, observar que esta avaliação exagerada, ainda que provada, não pode por si só ser decisiva para a solução da questão mais importante que neste caso se coloca, ou seja, a validade da decisão de impor a sanção de colocação sob administração. Se, como a Comissão afirma, era necessário um período de quatro meses de colocação sob administração para garantir que um incidente similar não se repetiria — afirmação que será adiante analisada — é de facto difícil alegar que os meios escolhidos eram desproporcionados relativamente à importância desse objectivo. Com efeito, a exportação por inadvertência de materiais nucleares para um Estado terceiro não pode ser considerada como uma questão fútil e não merecedora dos esforços necessários para impedir, com o mais elevado grau de segurança possível, que um tal acontecimento se repita. Nestas circunstâncias, portanto, não me parece possível argumentar que a Comissão se deveria ter contentado com um menor grau de segurança. Não obstante, existe a possibilidade de a Comissão ter exagerado a gravidade do incidente.

44. A recorrente alega, em primeiro lugar, que os erros que estiveram na origem do incidente diziam respeito apenas a um único

aspecto das suas actividades, ou seja, o manuseamento dos contentores que entram e saem das instalações. As diversas infracções alegadas na decisão impugnada foram, na melhor das hipóteses, efeitos secundários do erro original. Assim, na perspectiva da recorrente, a decisão baseia-se na exagerada importância do incidente que esteve na origem da sanção, o que cria a impressão de se terem verificado diversos tipos de violações ao processo de salvaguardas, quando, na verdade, o incidente ocorreu devido à negligência ou à falta de atenção de apenas de dois dos seus empregados.

45. Parece-me que este argumento é de algum valor. Mesmo que o incidente, tal como a Comissão afirma, tenha estado na origem da violação de três disposições do regulamento, e não apenas do artigo 24.° — asserção esta que, como já vimos nos n.os 34 e 35, levanta dúvidas — é todavia claro que se verificou apenas uma violação do processo de salvaguardas da recorrente. Assim, embora o incidente tenha conduzido a uma violação técnica dos artigos 10.° e 11.° do regulamento, bem como do artigo 24.°, as primeiras violações representam efeitos secundários de uma violação anterior da obrigação de impedir a expedição de materiais num carregamento de contentores vazios. Todavia, tal como já observei, isto só não basta para que se considere a sanção de colocação sob administração desproporcionada, pois essa única violação foi por si só suficientemente grave para merecer as mais enérgicas medidas de reprovação.

46. A recorrente afirma, em segundo lugar, que a Comissão não ficou de forma alguma impedida, devido ao incidente, de cumprir a missão que lhe incumbe nos termos do Tratado. Tal como sublinha, é feita uma afirmação deste tipo na secção II. C da fundamentação da decisão impugnada, nos termos da qual:

«Os factos verificados colocaram... a Comissão na impossibilidade de exercer a missão que lhe está confiada na alínea e) do artigo 2.° do Tratado, a saber, 'garantir, mediante controlo adequado, que os materiais nucleares não sejam desviados para fins diferentes daqueles a que se destinam'».

Parece-me ser difícil negar que a Comissão estava impedida de exercer a sua missão durante o período que decorreu entre 11 e 16 de Maio, quando a Comissão não sabia que determinada quantidade de material nuclear tinha desaparecido das instalações da recorrente. Todavia, esta situação era uma consequência inevitável da violação por parte da recorrente do artigo 24.° do regulamento, que é uma das disposições aprovadas com o fito de facilitar a missão da Comissão nos termos do artigo 77.° [e, portanto, nos do artigo 2.°, alínea e)] do Tratado. Assim, a obrigatoriedade de uma notificação prévia da exportação de material nuclear para um Estado terceiro existe, precisamente, para que a Comissão possa ser mantida informada, a todo o momento, das quantidades desse material presentes no território da Comunidade, de forma a poder exercer a missão que lhe incumbe nos termos dos artigos 2.°, alínea e) e 77.° do Tratado. A violação do artigo 24.° do regulamento, em cuja origem esteve o incidente, foi apenas a forma específica pela qual essa missão esteve temporariamente impedida de ser realizada.

47. Tal como já vimos, a Comissão foi notificada em 16 de Maio de 1990 da quantidade de material exportado e, a seguir à sua

inspecção às instalações, que ocorreu de 4 a 6 de Julho de 1990, a Comissão estava em condições de saber que não tinha havido mais nenhuma perda de material nuclear. É portanto claro que as dificuldades com que a Comissão deparou no cumprimento da sua missão, no período que decorreu entre 11 e 16 de Maio de 1990, não podem ser consideradas como uma circunstância agravante para avaliação da gravidade da infracção ao artigo 24.°, já comprovada. Contudo, mais uma vez me parece que a validade da sanção não é afectada, na medida em que a infracção da recorrente ao artigo 24.° já é uma razão suficiente para a adopção das medidas necessárias para impedir a sua repetição.

48. Por último, convém sublinhar que não existe consenso entre as partes sobre a questão de saber se o incidente deu origem à exportação de uma quantidade estrategicamente significativa de material nuclear. De acordo com o afirmado na secção II. C da fundamentação da decisão impugnada:

«Este carácter de gravidade é ainda reforçado pelo facto de se tratar de quantidades ponderais importantes de urânio já enriquecido, susceptível de ser mais facilmente enriquecido a taxas de valor estratégico.»

Esta afirmação é contestada pela recorrente, que afirma que o grau de enriquecimento do material em questão não foi de molde a facilitar o seu enriquecimento para níveis com valor estratégico. A recorrente afirma igualmente que um potencial ladrão em busca de material nuclear muito provavelmente não irá procurar esse material em contentores onde esteja aposta a inscrição «vazio». Não me parece que tenham sido apresentadas provas bastantes para que o Tribunal de Justiça decida se o incidente esteve, de facto, na origem de uma perda estrategicamente significativa de material. Todavia, como já tive ocasião de sublinhar, a exportação por inadvertência de material nuclear para um Estado terceiro deve sempre ser considerada como uma questão suficientemente grave para justificar a imposição, ao abrigo do artigo 83.°, n.° 1, do Tratado, daquela das sanções aplicáveis que seja necessária para que tal evento não se reproduza. Passo agora à questão de saber se era de facto necessário, para este efeito, submeter a recorrente a um período de quatro meses de colocação sob administração.

2. *A sanção era necessária?*

49. Para efeitos de saber se a sanção de colocação sob administração era necessária para que a Comissão pudesse cumprir a sua missão, ter-se-á, em primeiro lugar, de considerar quais seriam os poderes da Comissão caso essa sanção não tivesse sido aplicada. Tal como já vimos, a Comissão tem amplos poderes de controlo nos termos dos artigos 81.° e 82.° do Tratado, que atribuem aos seus inspectores o direito de acesso aos locais, elementos de informação e pessoas na medida do necessário à aplicação das salvaguardas e à verificação do cumprimento do disposto no artigo 77.° e, em especial, à verificação da contabilidade a que se refere o artigo 79.° Assim, os inspectores têm a obrigação geral de verificar, na medida do necessário, a contabilidade, os registos ou as notificações efectuados pelas pessoas responsáveis pelo funcionamento da instalação e, sobretudo, verificar, a qualquer momento, o estado do inventário físico. É claro, por outro lado, que os inspectores não têm qualquer poder para dar instruções à empresa em questão, mesmo quando se verifi-

que uma infracção à obrigação de manter uma contabilidade correcta. Os inspectores devem comunicar quaisquer infracções à Comissão, que, por sua vez, pode adoptar uma directiva intimando o Estado-membro em causa a tomar as medidas necessárias para pôr termo à infracção: v. terceiro parágrafo do artigo 82.°

50. Já vimos igualmente que a Comissão pode estabelecer, nas disposições especiais de salvaguardas, as modalidades práticas em matéria de salvaguardas: v. artigo 7.° do regulamento, citado acima no n.° 10. Não parece, todavia, que essas disposições se destinem a fornecer uma especificação completa das modalidades aplicáveis à instalação em questão. A execução circunstanciada das modalidades de salvaguardas é uma questão que deve ser tratada pelo regulamento interno da empresa, elaborado por esta sob supervisão das autoridades de controlo nacionais.

51. No caso em apreço, quando os erros que estiveram na origem do incidente foram conhecidos, revelou-se necessário alterar o regulamento interno de funcionamento de molde a garantir que não se repetisse um incidente do mesmo tipo. Como já vimos, logo que o incidente foi comunicado, procedeu-se a alterações iniciais com base nas instruções do Ministério do Ambiente da Baixa Saxónia. Contudo, resulta do relatório dos administradores da Comissão que, durante a sua administração, foram introduzidas melhorias nas modalidades práticas em matéria de salvaguardas: v. n.os 2 a 7 da nota para o processo de 2 de Outubro de 1990, n.° 3 da nota de 5 de Novembro de 1990 e n.° 2 da nota de 19 de Dezembro de 1990. Da última resulta que foi apresentada aos administradores, aquando da sua quarta visita, em 13 de Dezembro de 1990, uma versão final do novo regulamento interno. Encontram-se apensas ao relatório dos administradores cópias do novo regulamento interno («Prozessvorschrift») ANFG-10.203, datado de 14 de Dezembro de 1990, que substitui o regulamento ANFG-10.105; três outros regulamentos ANFG-10.203, datados de 14 de Dezembro de 1990, que substituem anteriores versões aprovadas em 26 de Outubro de 1990 (v. anexo 1 ao relatório) e um regulamento interno («Transportvorschrift») ANFG-10.201, datado de 10 de Outubro de 1990, que substitui a versão anterior aprovada em 3 de Setembro de 1990 (v. anexo 2). Não posso portanto aceitar a afirmação da recorrente de que todas as alterações necessárias ao regulamento interno de funcionamento tinham já sido efectuadas antes de a sanção ter sido imposta em 1 de Agosto de 1990. A Comissão podia sempre considerar, no momento da imposição da sanção, que novas melhorias podiam ter de ser introduzidas durante o período de administração. Como já referi, os inspectores nomeados nos termos do artigo 81.° do Tratado não teriam tido, por si só, o poder de dar instruções à recorrente para aprovar ou modificar o regulamento interno de aplicação.

52. É verdade que a vontade da recorrente de cooperar com a Comissão na elaboração de processos de salvaguardas melhorados não está em causa. Assim, a Comissão não afirmou que os seus administradores tivessem obtido outra coisa que não a mais completa cooperação por parte da ANF-Lingen no que parece ter sido um esforço conjunto para aperfeiçoar e melhorar os processos de salvaguardas na fábrica e elaborar planos para um sistema de controlo informatizado.

Contudo, contrariamente ao alegado pela recorrente, não me parece que a sua disponibilidade para executar as recomendações da Comissão seja, por si só, suficiente para provar que um período de colocação sob administração era desnecessário. Com efeito, sempre existiu a possibilidade de conflito entre a recorrente e a Comissão a propósito do que seria necessário. Como, de facto, os administradores tinham o poder de dar instruções — poder esse que derivava apenas do facto de terem sido nomeados administradores —, a recorrente tinha obviamente todo o interesse em cooperar totalmente. Face ao poder de que gozavam os administradores, a recorrente só tinha a possibilidade de seguir as suas recomendações. É verdade que a disponibilidade da recorrente para o fazer resulta claramente do ponto 1.6 do relatório dos administradores, que afirma: «foi dado seguimento a todas as recomendações dos administradores». Contudo, pela razão que acaba de ser exposta, nenhum significado especial deve ser atribuído à escolha da palavra «recomendações» («Empfehlungen»), em vez do termo «instruções» utilizado na comunicação da Comissão de 6 de Fevereiro de 1991. De qualquer modo, observe-se que a nota para o processo de 2 de Outubro de 1990 utiliza uma linguagem mais categórica («La mission d'administration a imposé... La mission insiste... La mission va préciser ces exigences...»). («O colégio de administração impôs... O colégio insiste... O colégio vai esclarecer estas exigências»...).

53. Também não posso aceitar o argumento, aduzido pela recorrente na réplica, de que, em substância, nunca houve administração, pois o colégio limitou-se a quatro visitas que duraram, cada uma, um ou dois dias, e que consistiram, no essencial, em inspecções às instalações e discussões amigáveis com o seu pessoal. Não pode, em meu entender, ser oposto à Comissão o facto de a administração que impôs ter sido conduzida com discrição e tacto, ou que se processou sem acrimónia: se fosse necessário tirar qualquer argumento, seria em favor do carácter proporcional da medida.

54. Não me parece, portanto, que se possa afirmar que a sanção, na perspectiva do seu objectivo declarado, ou seja, de garantir que o novo regulamento interno de funcionamento das instalações da recorrente impedisse a repetição de um incidente deste tipo, não era necessária. A Comissão podia considerar que só um período de inspecção, discussão e reflexão de diversos meses, em conjugação com o poder atribuído aos administradores de, se e quando necessário, darem instruções, seria suficiente para alcançar o objectivo pretendido. Assim, em meu entender, a decisão de impor um período de colocação sob administração, em vez de aplicar a sanção de advertência ou ordenar uma série de inspecções complementares, enquadrou-se claramente no poder discricionário que a Comissão possui no exercício das competências que lhe são atribuídas no âmbito do artigo 83.°, n.° 1.

55. Chego, assim, à conclusão de que o terceiro fundamento da recorrente para anulação da decisão impugnada deve ser, igualmente, considerado improcedente.

56. Esta conclusão não é, em minha opinião, afectada pelo facto de a Comissão ter vindo, mais tarde, a aplicar a sanção menos

grave da advertência, nos termos do artigo 83.°, n.° 1, alínea a), do Tratado, às infracções cometidas por uma outra empresa. Na audiência, a recorrente referiu-se à sanção imposta, em virtude de infracções aos deveres relativos à contabilidade e aos registos impostos pelo regulamento, à United Kingdom Atomic Energy Authority (a seguir «UKAEA») na fábrica de tratamento de resíduos de urânio em Dounreay: v. Decisão 92/194/Euratom da Comissão, de 4 de Março de 1992, relativa a um procedimento em aplicação do artigo 83.° do Tratado Euratom (JO 1992, L 88, p. 54). Convém, todavia, sublinhar que, neste caso, a própria UKAEA decidiu suspender as actividades nessas instalações, que fecharam imediatamente após a conclusão de um inventário físico. Tal como se afirma na fundamentação da decisão Dourneay, em baixo da p. 57: «... tendo em conta que o funcionamento... foi suspenso... não existindo, por conseguinte, perigo imediato de repetição das falhas desde que a unidade não se encontre a funcionar, a sanção a impor é a estabelecida no n.° 1, alínea a) do artigo 83.° do Tratado.»

O n.° 4 do artigo 2.° da decisão determina, além disso, que a Comissão considerará a hipótese de impor nova sanção «se alguma das omissões referidas no artigo anterior não tiver sido corrigida quando se reiniciar o funcionamento da unidade...». Tal como a Comissão sublinhou na audiência, o caso em apreço é diferente do caso Dounreay na medida em que a ANF-Lingen continuou a operar normalmente após a descoberta do incidente, tal como fez durante o período em que esteve colocada sob administração.

Conclusão

57. Assim, em meu entender, o pedido de anulação da decisão da Comissão de impor uma sanção nos termos do artigo 83.°, n.° 1, alínea c), do Tratado, deve ser julgado improcedente.

58. Como, em meu entender, se deve negar provimento ao pedido, as despesas deverão ser suportadas pela recorrente.

59. Considero pois que o Tribunal de Justiça deve:

1) negar provimento ao pedido;

2) condenar a recorrente nas despesas do processo.