ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)
21 de Janeiro de 1993 *

No processo C-308/90,

Advanced Nuclear Fuels GmbH, sociedade de direito alemã, com sede em Lingen (República Federal da Alemanha), representada por Dieter Sellner, advogado no foro de Bona, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório de Ernest Arendt, 8-10, rue Mathias Hardt,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Jürgen Grunwald, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente, assistido por Etienne van der Stricht, na qualidade de perito, com domicílio no Luxemburgo no gabinete de Roberto Hayder, representante do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

recorrida,

que tem por objecto a anulação da 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 da Decisão 90/465/Euratom da Comissão, de 20 de Agosto de 1990, relativa à designação do colégio responsável pela execução da Decisão 90/413, de 1 de Agosto de 1990 (JO L 241, p. 14),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: C. N. Kakouris, presidente de secção, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, M. Díez de Velasco e P. J. G. Kapteyn, juízes,

* Língua do processo: alemão.

advogado-geral: F. G. Jacobs
secretário: L. Hewlett, administradora

ouvidas as alegações das partes na audiência de 15 de Outubro de 1992,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 19 de Novembro de 1992,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 6 de Outubro de 1990, a sociedade Advanced Nuclear Fuels (a seguir «ANF-Lingen»), com sede em Lingen, República Federal da Alemanha, solicitou, ao abrigo do artigo 146.° do Tratado CEEA (a seguir «Tratado»), a anulação da 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 da Decisão 90/465/Euratom da Comissão, de 20 de Agosto de 1990, relativa à designação do colégio responsável pela execução da Decisão 90/413/Euratom (JO L 241, p. 14).

2 Através da sua Decisão 90/413, já referida, a Comissão colocou a sociedade ANF-Lingen sob administração, por um período de quatro meses, relativamente aos aspectos que se integram nas salvaguardas a que se refere o capítulo VII do título II do Tratado. Através da sua Decisão 90/465, a Comissão procedeu à designação do colégio encarregado de desempenhar essa missão de administração, de 21 de Agosto de 1990 até 21 de Dezembro de 1990.

3 Por despacho de 7 de Dezembro de 1990, o Tribunal de Justiça, a pedido da Comissão, ordenou a execução imediata das Decisões 90/413 e 90/465, já referi-

das, reservando para final a decisão quanto às despesas relativas a esse pedido. Por outro lado, o Tribunal, por despacho de 20 de Março de 1991: a) negou o provimento ao pedido da ANF-Lingen de que lhe fosse entregue o relatório de avaliação dos responsáveis encarregados da missão de administração e apresentado à Comissão no termo da missão; b) reservou para o exame do mérito do recurso o pedido da ANF-Lingen relativo ao envio do referido relatório ao Tribunal de Justiça; c) reservou para final a decisão quanto às despesas relacionadas com estes pedidos.

4 Convém observar que o pedido referido na alínea b) da ANF-Lingen, ficou, entretanto, sem objecto. Com efeito, as autoridades alemãs de controlo nuclear enviaram, em Abril de 1991, cópia do relatório à ANF-Lingen, que o juntou à sua réplica.

5 A Comissão adoptou as Decisões 90/413 e 90/465 após ter sido informada, em 16 de Maio de 1990, pela própria ANF-Lingen, de que, durante o mês de Maio de 1990, esta última tinha exportado materiais nucleares da República Federal da Alemanha para a sociedade-mãe Advanced Nuclear Fuels (a seguir «ANF-Richland»), com sede em Richland, Estados Unidos, sem que essa exportação tivesse sido previamente notificada e sem que essa transferência de materiais nucleares tivesse sido inscrita nos registos de contabilidade e de funcionamento da empresa.

6 Esta exportação pôde efectuar-se graças a um concurso de circunstâncias não impugnadas e descritas da seguinte forma na fundamentação da Decisão 90/413:

«A 8 de Maio de 1990, uma palete de carregamento com dois contentores, contendo cada um duas caixas, foi transportada da zona de armazenagem para a câmara de introdução dos materiais na fábrica, para aí se retirar a caixa contendo as pastilhas de urânio enriquecido a 3,30 %.

No final desta operação, a palete com os seus dois contentores foi, por erro, depositada ao ar livre, na proximidade da zona de armazenagem dos contentores vazios, onde foi esquecida. Os dois contentores dessa palete continham apenas três caixas: uma contendo 49,84 quilogramas de dióxido de urânio (UO_2) enriquecido

a 2,70 % e as duas outras, de 49,86 e 47,29 quilogramas respectivamente, contendo urânio enriquecido a 3,95 %.

Na manhã de 11 de Maio de 1990, aquando da preparação do envio de 72 contentores vazios com destino à empresa ANF-Richland, a palete em causa foi colocada por erro, por um outro operador, num camião pertencente a uma sociedade de transporte de mercadorias normais.

O operador responsável por essa manipulação verificou que os contentores da referida palete ostentavam a etiquetagem prevista pela lei nacional indicando a presença de materiais radioactivos. Crendo que, dado estarem colocados naquela zona, esses contentores estavam vazios e se destinavam à expedição, retirou essa etiqueta e substituiu-a por etiquetas que indicavam que os contentores estavam vazios. No mesmo dia, às 19 horas, o camião foi descarregado no aeroporto do Luxembourg-Findel e o carregamento foi acondicionado para o seu transporte por via aérea.

A 12 de Maio de 1990, os contentores são transportados por avião-cargo para Seattle (Estados Unidos da América), onde chegaram às 21,10 horas, hora local.

A 14 de Maio de 1990, os contentores são transportados por estrada para a empresa ANF-Richland, onde chegam a 15 de Maio de 1990.

A ANF-Lingen foi nesse mesmo dia informada pela ANF-Richland, que, tendo procedido a um controlo dosimétrico de rotina, tinha verificado a presença de materiais nucleares nesses dois contentores considerados vazios. O exame dos selos, imediatamente efectuado, revelou que nenhum material tinha podido ser retirado das três caixas em questão.

A 16 de Maio de 1990, a ANF-Lingen informou dos factos a direcção 'Salvaguardas' da Comissão.

A 17 de Maio de 1990, a ANF-Lingen informou igualmente dos mesmos factos a Agência de Aprovisionamento do Euratom.»

7 Os artigos 2.° e 3.° da Decisão 90/413 estão redigidos da seguinte forma:

«Artigo 2.°

1. A empresa Advanced Nuclear Fuels GmbH é colocada sob administração por um período de quatro meses e relativamente apenas aos aspectos que estão ligados às salvaguardas previstas no capítulo VII do título II do Tratado.

2. A colocação sob administração não afecta em nada a responsabilidade da empresa decorrente do direito nacional ou internacional.

Artigo 3.°

1. A missão de administração prevista no artigo 2.° consiste em:

— verificar e, se necessário, alterar as regras internas em matéria de salvaguardas,

— controlar a sua realização e vigiar a sua aplicação.

2. Para cumprir essa missão, o(s) responsável/responsáveis desta missão de administração:

— terá acesso a todos os documentos e instalações,

— poderá dar toda e qualquer instrução aos órgãos ou ao pessoal da empresa,

— poderá solicitar ou requerer todo e qualquer apoio exterior que se considere necessário para a boa execução da referida missão.

3. Será apresentado à Comissão, o mais tardar oito dias após o final da missão, um relatório de avaliação.»

8 A Comissão considerou, designadamente, nos considerandos da Decisão 90/413 que:

«Dado que o critério determinante para a aplicação deste artigo (artigo 83.° do Tratado) é o da gravidade da infracção cometida, deve determinar-se, antes de mais, a natureza das faltas verificadas tanto do ponto de vista objectivo como do ponto de vista subjectivo.

Do ponto de vista objectivo, verifica-se que as disposições violadas constituem obrigações essenciais da regulamentação comunitária em matéria de salvaguardas e cujo respeito é indispensável para a realização do objectivo previsto no artigo 77.° do Tratado.

Os factos verificados colocaram, por outro lado, 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 desviado para fins diferentes daqueles a que se destinam'.

É conveniente notar, a este respeito, que a Comissão atribui uma importância muito especial ao controlo das exportações de materiais.

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.

Do ponto de vista subjectivo, no entanto, as acções cometidas não parecem assumir um carácter intencional, não podendo, portanto, ser assimiladas a um desvio. Isto reflecte-se, além disso, no facto de o relatório relativo à verificação anual completa do inventário dos materiais existentes apresentar apenas diferenças mínimas entre o inventário físico e o inventário contabilístico correspondentes a cerca de 0,1 % das existências totais de cerca de 0,023 % da soma das existências e das suas variações entre 4 de Agosto de 1989 e 4 de Julho de 1990.

As acções não deixam de constituir uma infracção grave que resulta de uma sequência de negligências, tanto no plano operacional como no plano organizacional, tornadas possíveis, nomeadamente, pela ausência de medidas de verificação reiterada.

Atendendo à natureza das faltas cometidas, a Comissão considera que é importante recorrer a tudo o que for susceptível de contribuir para que não se tornem a verificar, no futuro, factos semelhantes, sobretudo porque a empresa ANF-Lingen efectua frequentemente as referidas operações de transferência de contentores e tenciona prossegui-las.

A fim de garantir que faltas da mesma natureza, tendo nomeadamente origem no carácter rotineiro das operações em questão, não se tornem a repetir, a Comissão pretende assegurar-se de que as medidas apropriadas são claramente determinadas ao nível das prescrições de trabalho e ao nível da sua execução.

Com este objectivo e atendendo ao grau de gravidade das faltas cometidas, a Comissão considera que a sanção que deve ser aplicada não pode ser outra que a prevista na alínea c) do n.° 1 do artigo 83.°

Apenas a colocação da empresa sob administração permitirá, com efeito, garantir que a empresa satisfaça todas as suas obrigações em matéria de salvaguardas, sendo que a própria gravidade das infracções exclui qualquer possibilidade de recurso à advertência, tal como previsto na alínea a) do n.° 1 do referido artigo.

Ainda que a empresa ANF-Lingen tenha informado os serviços responsáveis das salvaguardas de que tencionava aplicar novas regras internas de gestão e de manipulação que se comprometia a comunicar, a Comissão considera dever fixar a duração da colocação sob administração da empresa em quatro meses a contar da data de notificação do(s) nome(s) da(s) pessoa(s) designada(s) para essa missão. No final desse período será efectuado um relatório de avaliação.»

9 A Comissão, baseando-se no artigo 83.° do Tratado, e após ter declarado no artigo 1.° da Decisão 90/413, já referida, que a ANF-Lingen «infringiu o artigo 79.° do Tratado, tal como regulamentado pelos artigos 10.°, 11.° e 24.° do Regulamento (Euratom) n.° 3227/76 da Comissão, de 19 de Outubro de 1976, relativo à aplicação das disposições de salvaguardas do Euratom (JO L 363, p. 1; EE 12 F2 p. 172), bem como pelo código 1.3.2 da decisão da Comissão de 5 de Junho de 1985 relativa às disposições especiais de salvaguarda, pelo facto de: a) ter omitido a notificação prévia de uma exportação; b) não ter respeitado as regras de registo das alterações de inventário; c) não ter respeitado as regras de elaboração dos registos de funcionamento relativamente às alterações das quantidades e às alterações da composição dos materiais nucleares», aplicou-lhe a sanção de colocação sob administração.

10 Em apoio do seu recurso, a ANF-Lingen alega, antes de mais, que os factos em questão não são constitutivos de uma infracção às obrigações impostas pelo capítulo VII do Tratado. A recorrente sustenta, em seguida, que a sanção de colocação sob administração é ilícita pois foi aplicada num momento em a infracção já tinha cessado. A ANF-Lingen considera, por último, que a sanção aplicada é desproporcionada e que o Tribunal a deve substituir pela menos grave, a da advertência.

11 Para mais ampla exposição dos factos do litígio, do enquadramento normativo, da tramitação processual e dos fundamentos e argumentos das partes, remete-se para o relatório para audiência. Estes elementos apenas serão adiante retomados na medida do necessário para a fundamentação da decisão do Tribunal.

Quanto à violação do Tratado

12 A ANF-Lingen sustenta que a exportação involuntária em causa, que foi devida a um simples erro na manutenção dos contentores de transporte que se rege pelas «normas de manuseamento ANF 10.105 transportes de dióxido de urânio de 14 de Outubro de 1987» impostas pelas autoridades nacionais de controlo nuclear, cujo respeito verificam, apenas constitui uma violação destas normas e não pode ser qualificada como violação grave das obrigações previstas no artigo 79.° do Tratado e regulamentadas pelos artigos 10.°, 11.° e 24.° do Regulamento n.° 3227/76, bem como pelo código 1.3.2 da decisão da Comissão de 5 de Junho de 1985.

13 A propósito deste código e do artigo 24.°, a ANF-Lingen esclarece que a exportação, que não tinha sido programada com antecedência, ocorreu involuntariamente e, portanto, não pôde ser objecto de uma notificação prévia. No que se refere aos registos, na acepção dos artigos 10.° e 11.°, já referidos, a recorrente alega que, até ao momento da descoberta da exportação, não era possível registar qualquer alteração de inventário para cada área de balanço dos materiais. Os registos foram rectificados imediatamente após a descoberta desta exportação. Além disso, a Comissão esteve sempre em condições de assumir a sua missão de controlo, pois os combustíveis nucleares em questão estiveram sempre sob autoridade da ANF-Lingen e da ANF-Richland. Nestas condições, não pode ser imputada à recorrente qualquer violação do citados artigos 10.° e 11.°

14 De acordo com a Comissão, o artigo 24.° e o código 1.3.2 foram violados porque, no caso em apreço, verificou-se uma exportação de materiais nucleares para os Estados Unidos sem que essa operação lhe tivesse sido previamente notificada. Por outro lado, o inventário de contabilidade não pôde ser determinado «em qualquer momento», na acepção do artigo 10.° Por último, o registo de funcionamento, a que se refere o artigo 11.°, não incluiu, para cada área de balanço dos materiais, os dados de funcionamento susceptíveis de permitir determinar as alterações das quantidades e da composição dos materiais nucleares.

15 A este respeito, convém observar, antes de mais, que o Regulamento n.° 3227/76 apenas define a natureza e o alcance das obrigações a que se refere o artigo 79.° do Tratado. Daqui decorre que toda e qualquer violação das obrigações previstas nesse regulamento constitui uma violação do artigo 79.° e é, portanto, susceptível

de implicar a aplicação pela Comissão de uma das sanções previstas no artigo 83.° às pessoas ou empresas responsáveis por essa infracção.

16 Importa recordar, em seguida, que não é contestado que, relativamente ao período de 11 a 14 de Maio de 1990, os materiais nucleares inscritos nos registos de contabilidade e de funcionamento, para cada área de balanço dos materiais, não correspondiam aos fisicamente presentes nas instalações da ANF-Lingen, pois as variações de existências devidas à exportação involuntária em causa só foram registadas após a sua descoberta. Assim, durante três dias, os referidos registos não revelaram, respectivamente, todas as alterações de inventário susceptíveis de permitir, em qualquer momento, a determinação do inventário de contabilidade e todos os dados de funcionamento utilizados para determinar as alterações das quantidades e da composição dos materiais nucleares. O facto de os combustíveis nucleares terem ficado sempre sob a autoridade da ANF-Lingen ou da ANF-Richland não obsta a que a Comissão tenha sido entravada no desempenho da sua missão de controlo, por inobservância das obrigações estabelecidas nos artigos 10.° e 11.° do Regulamento n.° 3227/76.

17 Por último, também não se contesta que a exportação em causa se verificou sem que a Comissão tivesse sido previamente informada, tal como exige o artigo 24.° do Regulamento n.° 3227/76. O facto de a exportação ter sido efectuada involuntariamente não desmente esta realidade.

18 Do que precede resulta que o primeiro fundamento não deve ser acolhido.

Quanto ao fundamento relativo à necessidade de uma infracção actual

19 A ANF-Lingen acusa a Comissão de lhe ter aplicado a sanção em litígio por infracções que já tinham cessado. Esta sanção tem a natureza de uma adstrição destinada a remediar uma situação ilegal actual e deixa de se justificar a partir do momento em que a situação cessar. Ora, em 1 de Agosto de 1990, data da decisão impugnada, a ANF-Lingen já tinha posto termo à infracção. Com efeito, ninguém contesta que a exportação involuntária em questão constituiu um caso isolado, tornado possível em virtude de um concurso de circunstâncias fortuitas. Ademais,

as modificações introduzidas no sistema de organização relativo à manutenção dos contentores de transporte, decididas pela ANF-Lingen logo após a descoberta da exportação involuntária e tornadas operacionais antes de 1 de Agosto de 1990, tornaram impossível a repetição do incidente.

20 A este respeito, basta observar que o artigo 83.° enumera as sanções que a Comissão pode aplicar em função da gravidade da infracção observada, sem distinguir conforme a infracção tenha cessado ou não.

21 Por outro lado, tal como a Comissão justamente sublinhou, o artigo 83.° garante o efeito útil do capítulo VII do Tratado ao atribuir competências alargadas a esta instituição em matéria de sanções, ainda que não pecuniárias. Este objectivo está em conformidade com a intenção dos autores do Tratado de dotar a Comissão dos meios necessários ao cumprimento, designadamente, da missão do Euratom definida no artigo 2.°, alínea e), do Tratado, ou seja, garantir que os materiais nucleares não sejam desviados para fins diferentes daqueles a que se destinam. Nestas condições, a Comissão podia adoptar a medida em litígio, mesmo que a infracção já tivesse cessado.

22 Daqui decorre que o segundo fundamento da ANF-Lingen também não deve ser acolhido.

Quanto ao fundamento relativo à proporcionalidade da sanção

23 A ANF-Lingen alega, em primeiro lugar, que a Comissão empolou a gravidade das infracções imputadas à recorrente, pois nunca a impediram de exercer a sua missão de controlo. Além disso, era necessário considerar que as infracções aos artigos 10.°, 11.° e 24.° do Regulamento n.° 3227/76 bem como ao código 1.3.2 da decisão de 5 de Junho de 1985 estavam em concurso ideal, já que o incidente em questão é constitutivo de um facto único que viola diversas disposições.

24 Em segundo lugar, a ANF-Lingen entende que a sanção aplicada não era necessária. Por um lado, a Comissão dispunha, por força do artigo 81.° do Tratado, de poderes amplos de controlo que lhe permitiam enviar inspectores às empresas para controlar minérios, matérias-primas e matérias cindíveis especiais e para verificarem o cumprimento do disposto no artigo 77.° Por outro lado, as medidas adoptadas pela ANF-Lingen logo após a descoberta do incidente tornaram supérflua a colocação da empresa sob administração. De resto, esta sanção apenas deu origem a quatro visitas dos administradores à empresa, que, em virtude da colaboração dada pela ANF-Lingen, se limitaram a fazer algumas recomendações.

25 Estas circunstâncias justificam, no entender da ANF-Lingen, que o Tribunal substitua a sanção aplicada pela menos grave de advertência, nos termos do artigo 83.°, alínea a), do Tratado.

26 A este respeito, convém sublinhar que as disposições destinadas a evitar que materiais nucleares sejam desviados para fins diferentes dos declarados pelos seus utilizadores são fundamentais para o cumprimento da missão do Euratom, especificada nos artigos 1.° e 2.° do Tratado. Neste contexto, o respeito pelas regras, controlado pela Comissão em conformidade com os artigo 77.°, 79.°, 81.° e 83.° do Tratado, é fundamental. Daqui decorre que qualquer violação dessas regras pela empresa constitui uma violação grave.

27 O facto de as diferentes infracções imputadas à ANF-Lingen no caso em apreço estarem em concurso ideal não pode ser invocado para justificar a aplicação de uma sanção menos severa. Pelo contrário, tal como decorre de inúmeros sistemas jurídicos nacionais, é incontestável que nestes casos se deve infligir a mais grave das sanções aplicáveis.

28 Por outro lado, o carácter necessário da sanção em litígio é demonstrado pelo facto de permitir impor medidas destinadas a evitar que infracções semelhantes se possam repetir no futuro. No âmbito da sua missão, o colégio dos administradores pode, com efeito, dar instruções precisas e, eventualmente, impô-las à direcção da

empresa, mesmo contra a sua vontade, enquanto a possibilidade que a Comissão tem de enviar inspectores encarregados apenas de verificar a contabilidade é manifestamente insuficiente para este efeito.

29 Importa observar, além disso, que a atitude de cooperação que se deve reconhecer à ANF-Lingen também não pode ser utilizada para contestar o carácter necessário da sanção aplicada. Com efeito, não se provou que, sem a sanção, os melhoramentos introduzidos pela empresa, por sua própria iniciativa, o teriam sido com plena satisfação da Comissão. De resto, tal como resulta do relatório dos administradores, as principais fraquezas das estruturas e organização funcionais da ANF-Lingen só foram eliminadas em Novembro e Dezembro de 1990.

30 Face ao que acaba de ser dito, convém declarar que este fundamento é improcedente. Daqui resulta que o pedido de substituição da sanção aplicada pela de advertência não pode ser acolhido.

31 Como nenhum dos fundamentos invocados pela ANF-Lingen pode ser acolhido, deve-se negar provimento ao recurso no seu conjunto.

Quanto às despesas

32 Por força do disposto no n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas. Tendo a ANF-Lingen sido vencida, há que condená-la nas despesas, incluindo as efectuadas com os pedidos de execução imediata das decisões impugnadas e de envio do relatório de avaliação dos responsáveis da missão de administração.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

decide:

1) O recurso é julgado improcedente.

2) A ANF-Lingen é condenada nas despesas, incluindo as efectuadas com os pedidos de execução imediata das decisões impugnadas e de envio do relatório de avaliação dos responsáveis da missão de administração.

Kakouris Mancini

Schockweiler Díez de Velasco Kapteyn

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 21 de Janeiro de 1993.

O secretário

J.-G. Giraud

O presidente da Sexta Secção

C. N. Kakouris