

Tomada de posição do Tribunal de Justiça

I — Quanto à admissibilidade do pedido de parecer

- 1 O Governo alemão contesta a admissibilidade do pedido de parecer apresentado pela Comissão em aplicação do n.º 1 do artigo 228.º do Tratado e o Governo neerlandês também expressa dúvidas sobre a admissibilidade do pedido. Na opinião dos dois governos, o processo previsto neste artigo apenas se destina a apreciar a compatibilidade com as disposições do Tratado de um acordo que a Comunidade preveja concluir com um ou mais Estados ou com uma organização internacional. Ora, neste pedido de parecer, coloca-se o problema da competência da Comunidade para concluir uma convenção que apenas pode ser ratificada pelos Estados-membros da OIT e não pela Comunidade, que não é membro desta organização internacional.
- 2 Esta argumentação não pode ser acolhida.
- 3 Sublinhe-se, a este propósito, que, segundo jurisprudência assente do Tribunal de Justiça (parecer 1/75, de 11 de Novembro de 1975, Recueil, p. 1355; parecer 1/76, de 26 de Abril de 1977, Recueil, p. 741; deliberação 1/78, formulada em aplicação do artigo 103.º do Tratado CEEA, de 14 de Novembro de 1978, Recueil, p. 2151; e parecer 1/78, de 4 de Outubro de 1979, Recueil, p. 2871), o processo do artigo 228.º, tal como o do artigo 103.º do Tratado CEEA, permite abordar todas as questões relativas à compatibilidade de um acordo que se pretende concluir com as disposições do Tratado e designadamente a questão de saber se a conclusão de tal acordo é ou não da competência da Comunidade. Esta interpretação é confirmada pelo artigo 107.º, n.º 2, do Regulamento de Processo.
- 4 Daqui resulta que o pedido de parecer não respeita à capacidade internacional da Comunidade para concluir uma convenção elaborada sob os auspícios da OIT, mas à latitude das competências da Comunidade e dos Estados-membros no domínio que é objecto da Convenção n.º 170, tendo apenas em atenção as regras de direito comunitário. Por conseguinte, o Tribunal não pode pronunciar-se sobre os obstáculos com que a Comunidade poderia eventualmente deparar no exercício da sua competência, em virtude de algumas regras da Constituição da OIT.

- 5 De qualquer forma, há que ter presente que se, nos termos da Constituição da OIT, a própria Comunidade não pudesse concluir a Convenção n.º 170, a sua competência externa poderia, sendo caso disso, ser exercida por intermédio dos Estados-membros, actuando solidariamente no interesse da Comunidade.
- 6 Assim, há que considerar que os requisitos do artigo 228.º, n.º 1, segundo parágrafo, estão preenchidos e que, portanto, o pedido de parecer é admissível.

II — Quanto ao mérito

- 7 Antes de analisar a questão de saber se a Convenção n.º 170 cabe no domínio da competência da Comunidade e se, eventualmente, a competência da Comunidade tem carácter exclusivo, impõe-se recordar que, como o Tribunal já afirmou, designadamente no parecer 1/76, acima mencionado, n.º 3, a competência para assumir compromissos internacionais pode não resultar apenas de uma atribuição expressa do Tratado, mas decorrer implicitamente das suas disposições. O Tribunal concluiu, designadamente, que sempre que o direito comunitário atribuisse competências internas às instituições da Comunidade com vista à realização de determinado objectivo, a Comunidade tinha competência para assumir os compromissos internacionais necessários à realização desse objectivo, mesmo na falta de uma disposição expressa a este respeito. Já no acórdão de 14 de Julho de 1976, Kramer (3/76, 4/76 e 6/76, Recueil, p. 1279, n.º 20) o Tribunal sublinhou que tal competência poderia resultar implicitamente, por exemplo de actos adoptados pelas instituições da Comunidade no âmbito das disposições do Tratado ou dos Actos de Adesão.
- 8 O carácter exclusivo da competência da Comunidade foi reconhecido pelo Tribunal a propósito dos artigos 113.º do Tratado (parecer 1/75, já referido, acórdão de 15 de Dezembro de 1976, Donckerwolcke, 41/76, Recueil, p. 1921, n.º 32) e 102.º do Acto de Adesão (acórdão de 5 de Maio de 1981, Comissão/Reino Unido, 804/79, Recueil, p. 1045, n.ºs 17 e 18). Resulta desta jurisprudência que o facto de existir tal competência, decorrente de uma disposição do Tratado, implica que os

Estados-membros deixam de dispor de uma competência paralela à da Comunidade, quer na ordem comunitária quer na ordem internacional (v. parecer 1/75, já referido).

- 9 O carácter exclusivo ou não da competência da Comunidade não resulta apenas das disposições do Tratado, mas pode depender igualmente da amplitude das medidas tomadas pelas instituições comunitárias para aplicar tais disposições e que sejam susceptíveis de privar os Estados-membros de uma competência que anteriormente podiam exercer a título transitório. Como o Tribunal teve oportunidade de afirmar no acórdão de 31 de Março de 1971, Comissão/Conselho, dito « AETR » (22/70, Recueil, p. 263, n.º 22), quando tenham sido adoptadas regras comunitárias a fim de realizar os objectivos do Tratado, os Estados-membros não podem, fora do quadro das instituições comuns, assumir compromissos susceptíveis de afectar essas regras ou de lhes alterar o alcance.
- 10 Contrariamente ao que defendem os Governos alemão, espanhol e irlandês, esta jurisprudência não pode ser limitada às situações em que a Comunidade adopta regras comunitárias no âmbito de uma política comum. Efectivamente, em todos os domínios que correspondem aos objectivos do Tratado, o seu artigo 5.º impõe aos Estados-membros que facilitem à Comunidade o cumprimento da sua missão e que se abstenham de tomar qualquer medida susceptível de pôr em perigo a realização dos objectivos do Tratado.
- 11 Ora, a missão da Comunidade e os objectivos do Tratado ficariam igualmente comprometidos se os Estados-membros pudessem assumir compromissos internacionais contendo regras susceptíveis de afectar regras adoptadas em domínios não abrangidos por políticas comuns ou de alterar o respectivo alcance.
- 12 Finalmente, pode concluir-se um acordo num domínio em que as competências são partilhadas entre a Comunidade e os Estados-membros. Em tal caso, a negociação e a aplicação do acordo exigem uma acção comum da Comunidade e dos Estados-membros (acórdão Kramer, já referido, n.ºs 39 a 45, e parecer 1/78, também já referido, n.º 60).

III

- 13 Tendo em conta o que precede, há que analisar se a Convenção n.º 170 cabe no domínio da competência da Comunidade e, eventualmente, se essa competência é exclusiva.
- 14 Recorde-se, a este propósito, que a Convenção n.º 170 respeita à segurança na utilização dos produtos químicos no trabalho. Segundo o seu preâmbulo, tem como objectivo essencial evitar ou reduzir a incidência de doenças e de lesões profissionais devidas aos produtos químicos, através de uma avaliação dos perigos de todos esses produtos, do fornecimento às entidades patronais e aos trabalhadores das informações necessárias à protecção e, finalmente, da elaboração dos princípios de programas de protecção.
- 15 A Convenção n.º 170 regula matéria abrangida pelas « Disposições sociais » do Tratado, que compõem o capítulo I do título III, relativo à política social.
- 16 Nos termos do artigo 118.º-A do Tratado, os Estados-membros devem empenhar-se, nomeadamente, em promover a melhoria das condições de trabalho, para proteger a segurança e a saúde dos trabalhadores e estabelecer como objectivo a harmonização, no progresso, das condições existentes nesse domínio. Para contribuir para a realização deste objectivo de harmonização, o Conselho dispõe do poder de adoptar, através de directivas, prescrições mínimas. Efectivamente, como resulta do seu n.º 3, as disposições adoptadas nos termos do presente artigo não obstam à manutenção e ao estabelecimento, por cada Estado-membro, de medidas de protecção reforçada das condições de trabalho compatíveis com o Tratado.
- 17 A Comunidade dispõe assim de uma competência normativa interna no domínio social. Por conseguinte, a Convenção n.º 170, cujo objecto coincide, de resto, com o de diversas directivas adoptadas ao abrigo do artigo 118.º-A, cabe no domínio da competência da Comunidade.

- 18 A fim de examinar a questão de saber se esta competência é exclusiva, há que ter presente que as disposições da Convenção n.º 170 não são susceptíveis de afectar as regras adoptadas com base no artigo 118.º-A. Efectivamente, se, por um lado, a Comunidade decidir adoptar regras menos rigorosas do que as constantes de uma Convenção da OIT, os Estados-membros podem, nos termos do artigo 118.º-A, n.º 3, tomar medidas de protecção reforçada das condições de trabalho ou aplicar, para esse efeito, as disposições da Convenção da OIT. Se, por outro lado, a Comunidade decidir adoptar normas mais severas do que as previstas por uma Convenção da OIT, nada impede a plena aplicação do direito comunitário pelos Estados-membros, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 19.º da Constituição da OIT, que autoriza os membros a adoptarem medidas mais severas do que as previstas nas convenções e nas recomendações adoptadas no âmbito desta organização.
- 19 A Comissão observa, porém, que é por vezes difícil determinar se uma dada medida será mais favorável aos trabalhadores do que outra. Assim, para evitar infracções às disposições de uma Convenção da OIT, os Estados-membros poderiam sentir-se tentados a não adoptar disposições mais adaptadas às condições sociais e tecnológicas, específicas à Comunidade. A Comissão entende, conseqüentemente, que, uma vez que esta atitude ameaça comprometer o desenvolvimento do direito comunitário, deveria ser a Comunidade a dispor da competência exclusiva para concluir a Convenção n.º 170.
- 20 Este argumento não pode ser acolhido. Efectivamente, a existência de eventuais dificuldades no exercício da função legislativa comunitária, como as mencionadas pela Comissão, não é susceptível de justificar o carácter exclusivo da competência da Comunidade.
- 21 Pelas mesmas razões, tão-pouco a competência exclusiva poderá fundar-se nas disposições comunitárias adoptadas com base no artigo 100.º do Tratado, entre as quais se conta a Directiva 80/1107/CEE do Conselho, de 27 de Novembro de 1980, relativa à protecção dos trabalhadores contra os riscos ligados à exposição a agentes químicos, físicos e biológicos durante o trabalho (JO L 327, p. 8; EE 05 F2 p. 224) e as directivas mais específicas, adoptadas com base no artigo 8.º desta, que contêm todas as prescrições mínimas.

IV

- 22 Algumas das directivas em vigor nos domínios que são objecto da parte III da Convenção n.º 170 contêm regras que, no entanto, não têm a natureza de prescrições mínimas. É o que acontece com a Directiva 67/548/CEE do Conselho, de 27 de Junho de 1967, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes à classificação, embalagem e rotulagem das substâncias perigosas (JO 1967, L 196, p. 1; EE 13 F1 p. 50), adoptada com base no artigo 100.º, alterada, entre outras, pela Directiva 79/831/CEE, de 18 de Setembro de 1979 (JO L 259, p. 10; EE 13 F10 p. 228), e com a Directiva 88/379/CEE, de 7 de Junho de 1988, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-membros respeitantes à classificação, embalagem e rotulagem dos preparados perigosos (JO L 187, p. 14), adoptada com base no artigo 100.º-A.
- 23 Estas directivas contêm disposições que, nalguns aspectos, constituem medidas que asseguram uma protecção dos trabalhadores, nas suas condições de trabalho, mais ampla do que as disposições da parte III da Convenção n.º 170. É designadamente o caso das regras, muito pormenorizadas, sobre a rotulagem, constantes do artigo 7.º da Directiva 88/379, já referida.
- 24 O domínio de aplicação da Convenção n.º 170 é, no entanto, mais extenso do que o das directivas acabadas de citar. Assim, a noção de produtos químicos [artigo 2.º, alínea a)] é mais ampla do que a definição dos produtos aos quais se aplicam estas directivas. Por outro lado, e diferentemente do que acontece com as disposições das directivas, os artigos 6.º, n.º 3 e 7.º, n.º 3, da Convenção regulam a questão do transporte dos produtos químicos.
- 25 Embora não exista qualquer contradição entre estas disposições da Convenção e as das referidas directivas, há no entanto que admitir que a parte III da Convenção n.º 170 abrange um domínio já em grande parte coberto por regras comunitárias, progressivamente adoptadas desde 1967, na perspectiva de uma harmonização ainda mais completa e que se destina, por um lado, a eliminar os obstáculos às trocas comerciais resultantes das divergências entre as regulamentações dos Estados-membros e simultaneamente, por outro, a garantir a protecção da população e do ambiente.

- 26 Nestas condições, há que considerar que os compromissos decorrentes da parte III da Convenção n.º 170 sobre matérias reguladas pelas directivas mencionadas no n.º 22, *supra*, são susceptíveis de afectar as regras comunitárias estabelecidas por essas directivas e que, consequentemente, os Estados não podem, fora do âmbito das instituições comuns, assumir tais compromissos.

V

- 27 A parte II da Convenção n.º 170 contém princípios gerais, enunciados nos artigos 3.º, 4.º e 5.º, relativos à sua execução.
- 28 Tendo ficado assente que as disposições de carácter substantivo da Convenção n.º 170 cabem no domínio da competência da Comunidade, esta é igualmente competente para assumir compromissos com vista à execução dessas disposições.
- 29 O artigo 3.º impõe a consulta das organizações mais representativas das entidades patronais e dos trabalhadores acerca das medidas a tomar para dar execução às disposições da Convenção n.º 170. O artigo 4.º determina que cada um dos membros deve elaborar, aplicar e rever periodicamente uma política coerente de segurança na utilização dos produtos químicos no trabalho, tendo em atenção as condições e as práticas nacionais e procedendo a consultas com as referidas organizações.
- 30 É certo que, no estágio actual do direito comunitário, a política social, nomeadamente a concertação entre parceiros sociais, é sobretudo da competência dos Estados-membros.
- 31 Esta matéria não é, porém, inteiramente subtraída à competência da Comunidade. A este propósito, sublinhe-se, por exemplo, que, nos termos do artigo 118.º-B do Tratado, a Comissão se esforça por desenvolver o diálogo entre parceiros sociais a nível europeu.

- 32 Consequentemente, a questão de saber se compromissos internacionais, que têm por objecto a consulta de organizações representativas das entidades patronais e dos trabalhadores, são da competência dos Estados-membros ou da Comunidade, não pode ser dissociada do objecto da consulta.
- 33 O artigo 5.º da Convenção n.º 170 impõe, se isso se justificar por razões de segurança e de saúde, que seja dada à autoridade competente o poder de proibir ou limitar a utilização de certos produtos químicos perigosos ou de exigir uma notificação e autorização prévia para a utilização desses produtos.
- 34 Assinale-se, a este respeito, que, mesmo no caso de a autoridade competente visada neste artigo ser uma autoridade de um dos Estados-membros, a Comunidade pode assumir, no plano externo, a obrigação referida nesta disposição. Efectivamente, do mesmo modo que, no plano interno, a Comunidade pode, num domínio regulado pelas normas comunitárias, prever que as autoridades nacionais disponham de certos poderes de controlo (v., entre outros, o artigo 4.º da Directiva 80/1107/CEE do Conselho, de 27 de Novembro de 1980, relativa à protecção dos trabalhadores contra os riscos ligados à exposição a agentes químicos, físicos e biológicos durante o trabalho, JO L 327, p. 8; EE 05 F2 p. 224, citado pelo Conselho), pode, a nível externo, assumir compromissos com vista a assegurar o respeito de disposições de carácter substantivo da sua competência e que impliquem a atribuição de certos poderes de controlo às autoridades nacionais.

VI

- 35 Finalmente, como observou o Governo francês, o âmbito de aplicação material da convenção escapa ao domínio reservado ao regime de associação dos países e territórios ultramarinos e, por conseguinte, como o Tribunal chamou a atenção no parecer 1/78, já referido, n.ºs 61 e 62, compete aos Estados-membros que asseguram as relações internacionais desses territórios e que os representam a esse título concluir a convenção em causa.

VII

- 36 Na deliberação 1/78, de 14 de Novembro de 1978 (Recueil, p. 2151, n.ºs 34 a 36), o Tribunal de Justiça sublinhou que, quando se concluir que a matéria de um acordo ou de uma convenção é em parte da competência da Comunidade e em parte da competência dos Estados-membros, importa garantir uma estreita cooperação entre estes últimos e as instituições comunitárias, tanto no processo de negociação e de conclusão, como na execução dos compromissos assumidos. Esta obrigação de cooperação, existente no âmbito do Tratado CEEA, impõe-se igualmente no Tratado CEE, dada a exigência de unidade na representação internacional da Comunidade.
- 37 No caso vertente, a cooperação entre a Comunidade e os Estados-membros é tanto mais necessária quanto a Comunidade não pode, na actual fase do direito internacional, concluir ela própria uma Convenção da OIT, devendo fazê-lo por intermédio dos segundos.
- 38 Assim, compete às instituições comunitárias e aos Estados-membros tomar todas as medidas necessárias para, da melhor forma possível, assegurar essa cooperação, tanto no processo de submissão à autoridade competente e de ratificação da Convenção n.º 170, como na execução dos compromissos decorrentes desta convenção.

VIII

- 39 Resulta do conjunto das considerações que precedem que a competência para a conclusão da Convenção n.º 170 da OIT pertence conjuntamente aos Estados-membros e à Comunidade.

Em conclusão,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA

emite o seguinte parecer:

A competência para a conclusão da Convenção n.º 170 da OIT pertence conjuntamente aos Estados-membros e à Comunidade.

Due

Presidente

Kakouris

Presidente de secção

Rodríguez Iglesias

Presidente de secção

Zuleeg

Presidente de secção

Murray

Presidente de secção

Mancini

Juiz

Joliet

Juiz

Schockweiler

Juiz

Moitinho de Almeida

Juiz

Grévisse

Juiz

Díez de Velasco

Juiz

Kapteyn

Juiz

Edward

Juiz

Proferido no Luxemburgo, em 19 de Março de 1993.

O secretário

J.-G. Giraud