

Parecer 1/91

Parecer emitido nos termos do artigo 228.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Tratado CEE

«Projecto de acordo entre a Comunidade, por um lado, e os países da Associação Europeia de Comércio Livre, por outro, relativo à criação do Espaço Económico Europeu»

Parecer do Tribunal de Justiça de 14 de Dezembro de 1991 6084

Sumário do parecer

1. *Acordos internacionais — Acordo que cria o Espaço Económico Europeu — Finalidade e contexto diferentes dos do direito comunitário — Alcance limitado da obrigação de interpretar as normas do acordo em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa às normas correspondentes do direito comunitário — Homogeneidade das normas jurídicas não garantida no conjunto do Espaço Económico Europeu*
2. *Acordos internacionais — Acordo que cria o Espaço Económico Europeu — Sistema jurisdicional — Competência do Tribunal do Espaço Económico Europeu para se pronunciar sobre as competências respectivas da Comunidade e dos seus Estados-membros — Violação inadmissível da autonomia do sistema jurídico comunitário (Tratado CECA, artigo 87.º; Tratado CEE, artigos 164.º e 219.º)*
3. *Acordos internacionais — Acordos da Comunidade — Acordo que cria uma instância jurisdicional que profere decisões vinculativas para a Comunidade — Excepção — Sistema jurisdicional do acordo que cria o Espaço Económico Europeu — Sistema susceptível de condicionar a interpretação futura das regras comunitárias em matéria de livre circulação e de concorrência — Violação dos fundamentos jurídicos da Comunidade (Tratado CEE, artigo 164.º)*

4. *Acordos internacionais — Acordo que cria o Espaço Económico Europeu — Possibilidade dada aos órgãos jurisdicionais dos Estados da Associação Europeia de Comércio Livre de solicitar ao Tribunal que interprete o acordo — Admissibilidade — Inexistência de efeito vinculativo das respostas do Tribunal — Inadmissibilidade*
5. *Processo — Intervenção — Direito de intervir — Alargamento aos Estados da Associação Europeia de Comércio Livre no âmbito do Espaço Económico Europeu — Recurso a uma modificação do Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça (Tratado CEE, artigos 188.º, segundo parágrafo, e 236.º; Estatuto do Tribunal de Justiça da CEE, artigos 20.º e 37.º)*
6. *Acordos internacionais — Acordo que cria o Espaço Económico Europeu — Sistema jurisdicional — Incompatibilidade com o direito comunitário — Recurso a uma modificação do artigo 238.º do Tratado para obviar à incompatibilidade — Inadmissibilidade (Tratado CEE, artigos 164.º e 238.º)*

1. A identidade dos termos das disposições do acordo que cria o Espaço Económico Europeu e das disposições comunitárias correspondentes não significa que devam necessariamente ser interpretadas de modo idêntico. De facto, um tratado internacional deve ser interpretado não apenas em função dos termos em que está redigido, mas também à luz dos seus objectivos.

No que respeita aos objectivos do acordo e aos do direito comunitário, deve notar-se que o acordo visa a aplicação de um regime de comércio livre e de concorrência nas relações económicas e comerciais entre as partes contratantes. Em contrapartida, para a Comunidade, tal regime desenvolveu-se e integra-se na ordem jurídica comunitária, cujos objectivos vão mais além dos prosseguidos pelo acordo. Com efeito, o Tratado CEE visa alcançar uma integração económica que culmine no estabelecimento de um mercado interno e de uma união económica

e monetária, tendo o conjunto dos tratados comunitários como objectivo fazer progredir concretamente a União Europeia.

Quanto ao contexto em que se insere o objectivo do acordo, ele é também diferente daquele em que são prosseguidos os objectivos comunitários: O Espaço Económico Europeu deve ser realizado com base num tratado internacional que apenas cria direitos e obrigações entre as partes contratantes e não prevê qualquer transferência de direitos soberanos em benefício dos órgãos intergovernamentais que institui. Em contrapartida, o Tratado CEE, embora concluído sob a forma de acordo internacional, nem por isso deixa de constituir a carta constitucional de uma comunidade de direito. Efectivamente, os tratados comunitários instituíram uma nova ordem jurídica em cujo benefício os Estados-membros limitaram os seus direitos soberanos e cujos sujeitos são não apenas os Estados, mas também

os seus nacionais. As características essenciais da ordem jurídica comunitária assim constituída são em especial o seu primado relativamente aos direitos dos Estados-membros e o efeito directo de toda uma série de disposições.

Daí resulta que a homogeneidade das normas jurídicas na totalidade do Espaço Económico Europeu não está garantida pela identidade de conteúdo ou de redacção das disposições do direito comunitário e das disposições correspondentes do acordo.

Também não o está pelo mecanismo de interpretação das normas do acordo, contido no mesmo acordo e segundo o qual tais normas devem ser interpretadas em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa às normas correspondentes do direito comunitário. Com efeito, por um lado, tal mecanismo apenas diz respeito à jurisprudência do Tribunal de Justiça anterior à data da assinatura do acordo, o que será uma fonte de dificuldades devido ao carácter evolutivo dessa jurisprudência. Por outro lado, embora o acordo não especifique se visa a jurisprudência do Tribunal de Justiça no seu todo, e, designadamente, a jurisprudência sobre o efeito directo e o primado do direito comunitário, resulta de um protocolo que o completa que as partes contratantes se comprometem apenas a introduzir nas respectivas ordens jurídicas uma disposição legislativa que permita que os termos do acordo prevaleçam sobre as disposições legislativas contrárias, de forma que o respeito da jurisprudência do Tribunal de Justiça não abranje alguns dos elementos essenciais

dessa jurisprudência que são inconciliáveis com as características do acordo.

2. Competente para a resolução dos diferendos entre as partes contratantes relativamente à interpretação ou aplicação do acordo, o Tribunal do Espaço Económico Europeu pode ter de interpretar o conceito de «parte contratante», que, no que respeita à Comunidade, visa, consoante os casos, a Comunidade, a Comunidade e os Estados-membros, ou apenas estes. Aquele Tribunal será, pois, chamado a pronunciar-se sobre as competências respectivas da Comunidade e dos seus Estados — membros no que respeita às matérias regidas pelas disposições do acordo. A atribuição dessa competência é incompatível com o direito comunitário, pois é susceptível de violar a ordem das competências definida pelos tratados e a autonomia do sistema jurídico comunitário, cuja observância o Tribunal de Justiça assegura, de maneira exclusiva, por força do artigo 164.º do Tratado CEE, tendo-se os Estados-membros comprometido, através do artigo 87.º do Tratado CECA e do artigo 219.º do Tratado CEE, a não submeter qualquer diferendo relativo à interpretação ou aplicação dos tratados a um modo de resolução diferente do que neles está previsto.
3. Quando um acordo internacional concluído pela Comunidade prevê um sistema jurisdicional próprio que compreende um tribunal competente para regular os diferendos entre as partes contratantes desse acordo e, por consequência, para interpretar as suas disposições, as decisões desse tribunal vinculam as instituições da Comunidade, incluindo o Tribunal de Justiça, designadamente quando este Tribunal é chamado a decidir sobre a interpretação do acordo, na medida em que este último faz parte integrante da ordem jurídica comunitária.

Um acordo internacional que prevê um tal sistema jurisdicional é, em princípio, compatível com o direito comunitário, pois a competência da Comunidade em matéria de relações internacionais e a sua capacidade para concluir acordos internacionais comportam necessariamente a faculdade de se submeter às decisões de uma jurisdição criada segundo os termos desses acordos, no que diga respeito à interpretação e à aplicação das suas disposições.

No caso do acordo que cria o Espaço Económico Europeu, a questão apresenta-se, todavia, sob uma luz diferente. Com efeito, ao retomar uma parte essencial das normas que regem as relações económicas e comerciais no interior da Comunidade e que constituem, na sua maior parte, disposições fundamentais da ordem jurídica comunitária, este acordo tem por efeito inserir na ordem jurídica comunitária um vasto conjunto de normas jurídicas que se justapõe a um conjunto de regras comunitárias cujo texto é idêntico. Por outro lado, o acordo, ao fixar um objectivo de aplicação uniforme e de igualdade das condições de concorrência, visa necessariamente a interpretação tanto das suas disposições como das correspondentes disposições da ordem jurídica comunitária.

Embora o acordo obrigue o Tribunal do Espaço Económico Europeu a interpretar as suas disposições à luz da jurisprudência pertinente do Tribunal de Justiça anterior à data da assinatura do acordo, o Tribunal do Espaço Económico Europeu já não ficará submetido a essa obrigação quanto às decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça depois dessa data. Em con-

sequência, o objectivo do acordo que visa assegurar a homogeneidade do direito no conjunto do Espaço Económico Europeu comanda não apenas a interpretação das regras próprias deste acordo, mas igualmente a das regras correspondentes do direito comunitário.

Daqui resulta que, condicionando a interpretação futura das regras comunitárias em matéria de livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais, assim como em matéria de concorrência, o mecanismo jurisdicional previsto pelo acordo infringe o artigo 164.º do Tratado CEE e, de uma forma mais geral, os próprios fundamentos da Comunidade, o que o torna incompatível com o direito comunitário.

4. Embora seja certo que nenhuma disposição do Tratado CEE se opõe a que um acordo internacional atribua ao Tribunal de Justiça competência para a interpretação das disposições de um tal acordo para efeitos da sua aplicação em Estados terceiros, e nenhuma objecção de princípio possa ser formulada contra a liberdade deixada pelo acordo que cria o Espaço Económico Europeu aos Estados da Associação Europeia de Comércio Livre para autorizarem ou não os seus órgãos jurisdicionais a submeter questões ao Tribunal de Justiça, nem tão-pouco contra a inexistência da obrigação, para alguns desses órgãos jurisdicionais, de recorrerem ao Tribunal de Justiça, é, em contrapartida, impossível que as respostas que o Tribunal de Justiça dê aos órgãos jurisdicionais dos Estados da Associação Europeia de Comércio Livre tenham um valor meramente consultivo e sejam desprovidas de efeitos obrigatórios. Semelhante situação desnaturaria a função do Tribu-

nal de Justiça, tal como ela é concebida pelo Tratado, ou seja, a de uma jurisdição cujos acórdãos são vinculativos.

direito de intervenção não exige uma modificação do Tratado, na acepção do seu artigo 236.º

5. Sendo o direito de intervir nos processos pendentes perante o Tribunal de Justiça regido pelos artigos 20.º e 37.º do Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça da CEE, que pode ser modificado pelas Instituições comunitárias segundo o procedimento previsto no artigo 188.º, segundo parágrafo, do Tratado, a atribuição, no âmbito do Espaço Económico Europeu, aos Estados da Associação Europeia de Comércio Livre de um
6. O artigo 238.º do Tratado CEE não fornece nenhuma base para instituir, através de um acordo internacional, um sistema jurisdicional que viole o artigo 164.º do mesmo Tratado e, de um modo mais geral, os próprios fundamentos da Comunidade. Pelas mesmas razões, uma modificação do artigo 238.º não poderia remediar a incompatibilidade do sistema jurisdicional do acordo com o direito comunitário.