

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

10 de Janeiro de 2006 *

No processo C-178/03,

que tem por objecto um recurso de anulação nos termos do artigo 230.º CE, entrado em 24 de Abril de 2003,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por G. zur Hausen, L. Ström van Lier e F. Righini, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrente,

contra

Parlamento Europeu, representado inicialmente por C. Pennera e M. Moore e, em seguida, por este último e K. Bradley, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

* Língua do processo: inglês.

e

Conselho da União Europeia, representado inicialmente por B. Hoff-Nielsen e M. Sims-Robertson e, em seguida, por esta última e K. Michoel, na qualidade de agentes,

recorridos,

apoiados por:

República Francesa, representada por G. de Bergues, F. Alabrune e E. Puisais, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

República da Finlândia, representada por T. Pynnä, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado por R. Caudwell, na qualidade de agente, assistida por A. Dashwood, barrister, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

intervenientes,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: C. W. A. Timmermans (relator), presidente de secção, J. Makarczyk, C. Gulmann, P. Kūris e J. Klučka, juizes,

advogada-geral: J. Kokott,

secretário: L. Hewlett, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 7 de Abril de 2005,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 26 de Maio de 2005,

profere o presente

Acórdão

- 1 Na petição, a Comissão das Comunidades Europeias pede a anulação do Regulamento (CE) n.º 304/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de Janeiro de 2003, relativo à exportação e importação de produtos químicos perigosos (JO L 63, p. 1, a seguir «regulamento impugnado»), na medida em que se baseia no artigo 175.º, n.º 1, CE e não no artigo 133.º CE.

- 2 A este respeito, está assente que foi neste último artigo que a Comissão baseou a proposta de regulamento do Conselho relativo à exportação e importação de produtos químicos perigosos (JO C 126 E, p. 291), que apresentou em 24 de Janeiro de 2002. Após consulta facultativa do Parlamento Europeu, nos termos do artigo 133.º CE, o Conselho da União Europeia deliberou por unanimidade não seguir a referida proposta da Comissão e substituir o artigo 133.º CE pelo artigo 175.º, n.º 1, CE, como base jurídica única do regulamento impugnado, que foi adoptado conjuntamente pelo Parlamento e pelo Conselho, em conformidade com o processo previsto no artigo 251.º CE.

Quadro jurídico

- 3 Conforme resulta, nomeadamente, dos seus quatro primeiros considerandos, o regulamento impugnado prossegue dois objectivos. Por um lado, destina-se a aplicar as regras da Convenção de Roterdão relativa ao Procedimento de Prévia Informação e Consentimento para determinados Produtos Químicos e Pesticidas Perigosos no Comércio Internacional (a seguir «convenção») — assinada pela Comunidade Europeia em 11 de Setembro de 1998 e aprovada, em seu nome, pela Decisão 2003/106/CE do Conselho, de 19 de Dezembro de 2002 (JO 2003, L 63, p. 27) —, sem reduzir de modo algum o nível de protecção do público em geral e do ambiente, garantido nos países importadores pelo Regulamento (CEE) n.º 2455/92 do Conselho, de 23 de Julho de 1992, relativo à importação e exportação de determinados produtos químicos perigosos (JO L 251, p. 13), que revoga e substitui. Por outro lado, destina-se a ir mais longe do que as disposições dessa convenção, em determinados aspectos, mencionando expressamente o quarto considerando desse regulamento, nesse contexto, o artigo 15.º, n.º 4, da referida convenção, que permite que as partes tomem, verificados determinados pressupostos, acções mais rigorosas do que as que prevê, para melhor protecção da saúde humana e do ambiente.

4 Nessa óptica, o artigo 1.º, n.º 1, do regulamento impugnado prevê:

«Os objectivos do presente regulamento são:

- a) Aplicar a Convenção [...];
- b) Promover a responsabilidade partilhada e os esforços em cooperação no movimento internacional de produtos químicos perigosos, com vista a proteger a saúde humana e o ambiente de perigos potenciais; e
- c) Contribuir para a sua utilização ambientalmente racional.

Estes objectivos serão alcançados facilitando o intercâmbio de informação sobre as suas características, promovendo um processo de tomada de decisão na Comunidade sobre as suas importações e exportações e divulgando estas decisões às partes e a outros países, conforme adequado.»

5 Resulta, por outro lado, do artigo 1.º, n.º 2, do referido regulamento, que o seu objectivo é também «garantir que as disposições da 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 [na versão alterada], e da Directiva 1999/45/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Maio de 1999, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos

Estados-Membros respeitantes à classificação, embalagem e rotulagem das preparações perigosas [na versão alterada], no que respeita à classificação, embalagem e rotulagem dos produtos químicos perigosos para o homem e para o ambiente quando colocados no mercado da União Europeia, sejam também aplicáveis a esses produtos químicos quando exportados dos Estados-Membros para outras partes ou outros países, salvo se essas disposições entrarem em conflito com quaisquer requisitos específicos dessas partes ou desses outros países».

6 Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, do mesmo regulamento, relativo ao seu âmbito de aplicação, este último aplica-se a:

«a) Determinados produtos químicos sujeitos ao procedimento de prévia informação e consentimento (PIC) [a seguir 'procedimento PIC'] ao abrigo da Convenção [...];

b) Determinados produtos químicos perigosos proibidos ou severamente restringidos na Comunidade ou num Estado-Membro, e

c) Todos os produtos químicos ao serem exportados, no que diz respeito à sua classificação, embalagem e rotulagem.»

7 O significado preciso desses termos é dado pelo artigo 3.º do regulamento impugnado, que retoma, em larga medida, as definições contidas no artigo 2.º da convenção. É o caso, designadamente, dos conceitos de «produto químico» «proibido» ou «severamente restringido», que se referem aos produtos químicos

em relação aos quais, respectivamente, «todos» ou «quase todos» os usos tenham sido proibidos por uma acção regulamentar final adoptada pela Comunidade ou por um Estado-Membro por forma a proteger a saúde humana ou o ambiente. É igualmente o caso do conceito de «formulação pesticida extremamente perigosa», que é definido como «um produto químico formulado para ser utilizado como pesticida, que produz efeitos graves na saúde ou no ambiente observáveis num curto período de tempo após exposições singulares ou múltiplas, em condições de utilização» (artigo 3.º, n.ºs 9 a 11 e 15). O n.º 14 do referido artigo 3.º define, por sua vez, o procedimento PIC como «o procedimento de prévia informação e consentimento, estabelecido pela convenção».

- 8 O artigo 5.º do regulamento impugnado enuncia as modalidades de participação da Comunidade na convenção, referindo nomeadamente, no primeiro parágrafo, que essa participação é «da responsabilidade conjunta da Comissão e dos Estados-Membros, em especial no que diz respeito à assistência técnica, à troca de informações e às questões relacionadas com a resolução de litígios, à participação em órgãos subsidiários e às modalidades de votação». Quanto às funções administrativas da convenção ligadas ao procedimento PIC e à notificação de exportação, resulta do segundo parágrafo do mesmo artigo 5.º que são exercidas pela Comissão, agindo, em nome de todas as autoridades nacionais designadas dos Estados-Membros e em estreita cooperação com elas, na qualidade de autoridade designada comum. Nesta perspectiva, a Comissão é, designadamente, responsável pelo envio das notificações de exportação comunitárias às partes na convenção e aos outros países, nos termos do disposto no artigo 7.º do regulamento impugnado, e pela transmissão e recepção das informações e notificações relativas às acções regulamentares finais referidas na convenção. Nos termos do artigo 5.º, terceiro parágrafo, último período, do mesmo regulamento, é igualmente a Comissão que comunica ao Secretariado instituído pela convenção «as decisões da Comunidade, respeitantes à importação dos produtos químicos sujeitos ao procedimento PIC, nos termos do disposto no artigo 12.º».

- 9 Como resulta do artigo 6.º, n.ºs 1 e 2, do regulamento impugnado, os produtos químicos abrangidos pelo âmbito de aplicação material desse regulamento estão enumerados no seu Anexo I e sujeitos a um regime que difere consoante o grupo desse anexo a que pertencem, entendendo-se, todavia, que determinados produtos podem constar simultaneamente de vários grupos do referido anexo e estar sujeitos,

consequentemente, a vários regimes. Nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, os produtos químicos enumerados na parte 1 do referido anexo estão, assim, sujeitos a uma notificação de exportação que inclui determinadas informações referidas no Anexo III do regulamento impugnado, relativas, nomeadamente, à substância ou preparação a exportar, à sua identificação, às suas propriedades físico-químicas, toxicológicas e ecotoxicológicas, bem como às precauções a tomar na sua utilização. Os produtos enumerados na parte 2 do Anexo I do referido regulamento, que apresentem riscos específicos para a saúde humana ou o ambiente, não estão apenas sujeitos ao procedimento de notificação de exportação previsto no artigo 7.º do regulamento impugnado, mas devem igualmente satisfazer os critérios estabelecidos para serem sujeitos ao procedimento de notificação PIC previsto no artigo 10.º desse regulamento. Quanto aos produtos enumerados na parte 3 do referido Anexo I, correspondem, globalmente, aos produtos que constam do Anexo III da convenção e estão, por esse facto, sujeitos ao próprio procedimento PIC. As obrigações específicas relativas às importações e exportações destes últimos produtos são descritas mais detalhadamente nos artigos 12.º e 13.º do regulamento impugnado.

- 10 Tendo, assim, por objecto, como foi observado no número precedente do presente acórdão, o procedimento de notificação das exportações, o artigo 7.º do regulamento impugnado prevê, no essencial, que quando um exportador pretende exportar, da Comunidade para uma parte na convenção ou para outro país, um produto químico incluído na parte 1 do Anexo I desse regulamento, deve notificar a autoridade nacional designada do Estado-Membro em que estiver estabelecido. Depois de ter verificado que essa informação satisfaz efectivamente as exigências do Anexo III do referido regulamento, essa autoridade transmite a notificação recebida à Comissão, que, por um lado, toma todas as medidas necessárias para garantir que as autoridades competentes da parte importadora ou do país importador recebam a notificação em causa antes da operação de exportação propriamente dita e, por outro, regista essa notificação numa base de dados acessível ao público.
- 11 O artigo 7.º, n.º 3, do regulamento impugnado esclarece que o exportador deve efectuar uma nova notificação de exportação sempre que sejam realizadas exportações após a introdução de alterações na legislação comunitária relativa à colocação no mercado, à utilização ou à rotulagem das substâncias em questão, ou sempre que a composição da preparação em causa seja alterada de forma a implicar uma alteração da respectiva rotulagem. Todavia, resulta do n.º 4 do mesmo artigo

que o procedimento de notificação acima referido pode ser objecto de isenção total ou parcial, «[c]aso a exportação de um produto químico esteja relacionada com uma situação de emergência em que um atraso possa pôr em perigo a saúde pública ou o ambiente na parte importadora ou [no] país importador».

- 12 Nos termos do artigo 7.º, n.º 5, do regulamento impugnado, as obrigações relativas ao procedimento de notificação da exportação também não se aplicam quando o produto químico está sujeito ao procedimento PIC, quando o país importador, enquanto parte na convenção, enviou uma resposta ao Secretariado, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 10.º da convenção, indicando se consente ou não a importação do referido produto, e quando o Secretariado transmitiu essa informação à Comissão, que, por sua vez, a transmitiu aos Estados-Membros. O segundo parágrafo do referido n.º 5 esclarece, porém, que essa disposição não é aplicável «quando o país importador que é parte na convenção exigir explicitamente a continuação da notificação de exportação pelas partes exportadoras [...]».
- 13 Obrigações semelhantes às enunciadas no artigo 7.º do regulamento impugnado estão previstas no seu artigo 8.º, no que respeita às importações, na Comunidade, de produtos químicos proibidos ou severamente restringidos por outra parte na convenção ou por outro país, enquanto o artigo 9.º do referido regulamento convida os importadores e exportadores de produtos químicos incluídos no Anexo I do mesmo regulamento a informar anualmente as autoridades nacionais designadas do Estado-Membro onde estejam estabelecidos das quantidades de produtos químicos importados ou exportados no ano precedente. Com base nos dados assim recolhidos, os Estados-Membros devem então fornecer informações globais à Comissão, que, depois de ter resumido essas informações a nível comunitário, põe à disposição do público as que não são confidenciais.
- 14 O artigo 10.º, n.ºs 1 e 2, do regulamento impugnado dispõe que a Comissão notifica ao Secretariado os produtos químicos que satisfazem os critérios estabelecidos para serem sujeitos ao procedimento de notificação PIC e informa o referido Secretariado

à medida que novos produtos satisfaçam esses critérios e sejam acrescentados à parte 2 do Anexo I do referido regulamento. Essa notificação deve ser enviada logo que possível após a adopção da acção regulamentar final comunitária que proíbe ou restringe severamente o produto químico e deve conter todas as informações previstas no Anexo II do mesmo regulamento, relativas, nomeadamente, às propriedades físico-químicas, toxicológicas e ecotoxicológicas desse produto, bem como aos perigos e riscos que apresenta para a saúde humana e o ambiente.

- 15 O artigo 10.º, n.º 6, do regulamento impugnado convida ainda a Comissão a enviar imediatamente aos Estados-Membros as informações recebidas do Secretariado, relativas aos produtos químicos notificados por outras partes como proibidos ou severamente restringidos, e a avaliar, «em estreita cooperação com os Estados-Membros, a necessidade de propor medidas a nível comunitário, a fim de prevenir quaisquer riscos inaceitáveis para a saúde humana ou o ambiente na Comunidade».
- 16 Como foi referido no n.º 9 do presente acórdão, os artigos 12.º e 13.º do regulamento impugnado respeitam, mais especificamente, aos produtos sujeitos ao procedimento PIC, enumerados na parte 3 do Anexo I desse regulamento. Correspondendo aos artigos 10.º e 11.º da convenção, esses artigos enunciam as obrigações, diferentes da obrigação de notificação, relativas, respectivamente, às importações e exportações de produtos químicos.
- 17 Relativamente às importações de produtos químicos proibidos ou severamente restringidos, o artigo 12.º, n.º 1, do regulamento impugnado dispõe que quando a Comissão receber do Secretariado um documento de orientação das decisões, relativo à inscrição de um novo produto químico no Anexo III da convenção, deve transmiti-lo imediatamente aos Estados-Membros. A Comissão toma em seguida uma decisão definitiva ou provisória em nome da Comunidade, relativamente à futura importação do produto químico em causa na Comunidade, «de acordo com a

legislação comunitária em vigor». Nos termos dos n.ºs 1 e 4 do mesmo artigo 12.º, essa decisão, que consiste numa autorização ou numa proibição de importação, a primeira das quais eventualmente acompanhada de condições, é então comunicada ao Secretariado, acompanhada de uma descrição da medida legislativa ou administrativa em que se baseia.

- 18 Tratando-se de um produto químico proibido ou severamente restringido pela legislação de um ou vários Estados-Membros, o artigo 12.º, n.º 2, do regulamento impugnado prevê a obrigação de a Comissão levar em conta as referidas informações quando tomar uma decisão relativamente à importação do referido produto, caso o Estado ou os Estados interessados tenham feito um pedido por escrito nesse sentido, enquanto, à semelhança do artigo 10.º, n.º 6, do mesmo regulamento, o n.º 6 do referido artigo 12.º convida igualmente a Comissão a avaliar, «em estreita cooperação com os Estados-Membros, a necessidade de propor medidas a nível comunitário, a fim de prevenir quaisquer riscos inaceitáveis para a saúde humana ou o ambiente na Comunidade, tendo em conta as informações contidas no documento de orientação da decisão».

- 19 O artigo 13.º do regulamento impugnado, relativo às exportações de produtos químicos proibidos ou severamente restringidos, contém, por sua vez, diversas normas destinadas a assegurar a observância das decisões tomadas pelas outras partes na convenção bem como pelos outros países, no que respeita à importação dos referidos produtos no seu território. Impõe, assim, à Comissão a obrigação de comunicar imediatamente aos Estados-Membros e às associações industriais europeias as informações que recebe do Secretariado, designadamente sob a forma de circulares, sobre produtos químicos sujeitos ao procedimento PIC, bem como as decisões das partes importadoras relativas às condições de importação desses produtos (artigo 13.º, n.º 1), e, aos Estados-Membros, a obrigação de comunicar as respostas assim transmitidas pela Comissão a todas as pessoas interessadas dentro da sua jurisdição (artigo 13.º, n.º 3). O n.º 4 do referido artigo 13.º esclarece que os exportadores obedecerão às decisões que constam de cada resposta de importação «o mais tardar seis meses após a data em que o Secretariado tenha informado pela primeira vez a Comissão dessa resposta [...]».

20 Nos termos do n.º 6 do mesmo artigo:

«Não serão exportados produtos químicos incluídos nas partes 2 ou 3 do anexo I, excepto se:

- a) O importador tiver solicitado e recebido um consentimento explícito de importação, através da sua autoridade nacional designada e da autoridade nacional designada da parte importadora ou de uma autoridade competente noutro país importador; ou

- b) No caso de produtos químicos incluídos na parte 3 do anexo I, a última circular emitida pelo Secretariado nos termos do n.º 1 indicar que a parte importadora deu o seu consentimento à importação.»

21 Com o mesmo intuito, o artigo 13.º, n.º 7, do regulamento impugnado prevê:

«Não serão exportados produtos químicos com uma data de validade inferior a seis meses, quando essa data existir ou puder ser calculada a partir da data de produção, excepto se as propriedades intrínsecas do produto químico o tornarem impraticável. Especialmente no caso dos pesticidas, os exportadores devem garantir que a dimensão e embalagem dos contentores dos pesticidas sejam optimizadas de forma a minimizar os riscos de criação de existências obsoletas.»

22 Por último, nos termos do n.º 8 do referido artigo 13.º:

«Ao exportarem pesticidas, os exportadores devem garantir que o rótulo contenha informação específica sobre as condições de armazenamento e a estabilidade no armazenamento sob as condições climáticas da parte importadora ou de outro país importador. Além disso, deverão garantir que os pesticidas exportados obedeçam às especificações relativas ao grau de pureza estabelecidas na legislação comunitária.»

23 O artigo 14.º do regulamento impugnado refere-se à situação específica dos artigos que contêm produtos químicos incluídos nas partes 2 ou 3 do Anexo I desse regulamento — artigos sujeitos ao procedimento de notificação de exportação previsto no artigo 7.º, por força do n.º 1 do referido artigo 14.º — e à dos produtos químicos que suscitem preocupações específicas relativamente a saúde humana ou ao ambiente — produtos sujeitos, por sua vez, a uma proibição total de exportação, nos termos do n.º 2 do mesmo artigo 14.º Por sua vez, os artigos 15.º e 16.º do referido regulamento referem-se, respectivamente, às informações sobre movimentos em trânsito e às que devem acompanhar os produtos químicos exportados. Estes últimos estão sujeitos às regras de embalagem e de rotulagem instituídas pelas disposições comunitárias pertinentes, bem como à eventual obrigação de mencionar, no rótulo, a data de fabrico e o prazo de validade desses produtos (artigos 16.º, n.ºs 1 e 2). O artigo 16.º, n.º 3, do regulamento impugnado prevê, além disso, que o exportador enviará a cada importador dos produtos químicos referidos no n.º 1 desse artigo uma ficha de dados de segurança em conformidade com o disposto na Directiva 91/155/CEE da Comissão, de 5 de Março de 1991, que define e estabelece, nos termos do artigo 10.º da Directiva 88/379/CEE do Conselho, as modalidades do sistema de informação específico relativo às preparações perigosas (JO L 76, p. 35).

24 Os últimos artigos do regulamento impugnado referem-se, respectivamente, às obrigações que incumbem às autoridades dos Estados-Membros responsáveis pelo controlo das importações e das exportações (artigo 17.º), à instituição, pelos Estados-Membros, de um sistema de sanções «eficazes, adequadas e dissuasivas» em caso de violação das disposições do referido regulamento (artigo 18.º), ao envio

periódico à Comissão das informações de que dispõem os Estados-Membros sobre o funcionamento dos procedimentos previstos no mesmo regulamento e à compilação de um relatório por aquela instituição (artigo 21.º), à actualização dos anexos do regulamento impugnado «com base na evolução verificada ao abrigo da legislação comunitária e da convenção» (artigo 22.º) e à elaboração, pela Comissão, de notas técnicas de orientação destinadas a facilitar a aplicação prática do referido regulamento (artigo 23.º). Quanto aos artigos 19.º e 20.º deste mesmo regulamento, evocam a necessidade de uma troca de informações e de uma assistência técnica, em particular em benefício dos países em vias de desenvolvimento e dos países de economias em transição, em termos muito próximos dos dos artigos 14.º e 16.º da convenção.

Pedidos das partes

25 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

- anular o regulamento impugnado;
- declarar que os efeitos desse regulamento se devem manter até que o Conselho adopte um novo regulamento; e
- condenar o Parlamento e o Conselho nas despesas.

26 O Parlamento e o Conselho concluem pedindo que o Tribunal de Justiça se digne negar provimento ao recurso e condenar a recorrente nas despesas.

- 27 Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 15 de Setembro de 2003, foi admitida a intervenção da República Francesa, da República da Finlândia e do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, em apoio do pedido do Parlamento e do Conselho.

Quanto ao recurso

Argumentos das partes

- 28 A Comissão invoca um único fundamento de recurso, relativo à violação do Tratado CE decorrente da escolha de uma base jurídica errada. Com efeito, tratando-se de um instrumento essencialmente destinado a regular o comércio internacional de determinados produtos químicos perigosos, o regulamento impugnado insere-se no âmbito da política comercial comum e não da política comunitária do ambiente. A esse título, deveria ter sido adoptado sob a forma de regulamento do Conselho, com base no artigo 133.º CE, e não sob a forma de regulamento do Parlamento e do Conselho, com base no artigo 175.º, n.º 1, CE. Segundo a Comissão, esta conclusão decorre tanto da simples leitura do preâmbulo do regulamento impugnado, que enuncia os objectivos prosseguidos pelos seus autores, como da análise do seu conteúdo.
- 29 No que diz respeito, em primeiro lugar, aos objectivos do referido regulamento, a Comissão alega que estes podem, desde logo, ser extraídos da leitura do seu próprio título, uma vez que este último se refere às «exportações» e «importações» de produtos químicos perigosos. A utilização desses termos, bem como a vontade, expressa no terceiro considerando do mesmo regulamento, de aplicar a convenção sem reduzir de modo algum os efeitos da regulamentação comunitária existente sobre as exportações e as importações de produtos químicos perigosos, demonstram

claramente a vocação comercial preponderante desse regulamento, destinado a regular as trocas comerciais desses produtos entre a Comunidade e os Estados terceiros.

30 Além disso, o artigo 1.º do regulamento impugnado, que enuncia os objectivos prosseguidos pelos seus autores, reflecte directamente essas preocupações, uma vez que, nos termos do n.º 1, alínea a), do referido artigo 1.º, o regulamento impugnado tem por finalidade «aplicar a Convenção de Roterdão». Ora, segundo a Comissão, essa convenção insere-se, precisamente, no âmbito da política comercial comum, uma vez que respeita ao procedimento de prévia informação e consentimento aplicável aos produtos químicos e pesticidas perigosos que sejam objecto do comércio internacional. Os objectivos enunciados no artigo 1.º, n.º 1, alíneas b) e c), do referido regulamento não fazem senão reproduzir os objectivos descritos no artigo 1.º da convenção.

31 Quanto ao artigo 1.º, n.º 2, do regulamento impugnado, inscreve-se na mesma perspectiva comercial, uma vez que convida a Comunidade a agir de modo a que a regulamentação comunitária relativa à classificação, à embalagem e à rotulagem das substâncias químicas perigosas, aplicável a essas substâncias quando colocadas no mercado da Comunidade, lhes seja também aplicável quando exportadas para outras partes na convenção ou para outros países. As trocas comerciais das referidas substâncias com os Estados terceiros constituem, assim, efectivamente, um objectivo fulcral do regulamento impugnado.

32 A análise do próprio conteúdo do regulamento impugnado confirma igualmente, segundo a Comissão, a tese segundo a qual este é essencialmente um instrumento de natureza comercial. Esta instituição remete designadamente, a este respeito, para os artigos 6.º a 16.º desse regulamento, que enunciam as regras aplicáveis às exportações e às importações de produtos químicos perigosos e que constituem, a seus olhos, as disposições essenciais do referido regulamento, bem como para o artigo 3.º do mesmo regulamento, que, nos respectivos n.ºs 16 e 17, define os

conceitos de «exportação» e de «importação» por referência aos procedimentos aduaneiros aplicáveis no seio da Comunidade. Segundo a Comissão, tal reenvio significa necessariamente que o movimento dos produtos em causa no presente processo é equiparado ao comércio desses produtos e, enquanto tal, sujeito às mesmas regras.

- 33 Neste contexto, a Comissão observa que a classificação, a rotulagem, a utilização ou a colocação no mercado dos produtos químicos abrangidos pelo regulamento impugnado são regulados, em direito comunitário, por um conjunto de directivas que, com uma excepção, se baseiam todas no artigo 95.º CE ou nos artigos 100.º do Tratado CEE (que passou, após alteração, a artigo 100.º do Tratado CE, que, por sua vez, passou a artigo 94.º CE) ou 100.º-A do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 95.º CE). Os Estados-Membros que pretendam proibir ou restringir a utilização de um produto químico não abrangido por uma medida de harmonização comunitária devem, assim, invocar o artigo 30.º CE para justificar essa proibição ou restrição, ou solicitar a concessão de uma derrogação, em conformidade com as disposições do artigo 95.º, n.ºs 4 ou 5, CE. Uma vez que os Estados-Membros não podem aplicar normas nacionais diferentes na Comunidade, se não tiverem obtido autorização para proceder a essa derrogação, está fora de questão autorizar esses Estados a aplicarem normas divergentes relativamente às importações e às exportações de produtos químicos perigosos. As trocas comerciais desses produtos com os Estados terceiros devem necessariamente ser reguladas de modo uniforme para evitar o aparecimento de eventuais distorções nas trocas comerciais intracomunitárias. O artigo 133.º CE constitui, assim, efectivamente, a base jurídica adequada do regulamento impugnado.

- 34 Recordando, por último, a jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, da qual resulta que a política comercial comum deve ser objecto, por natureza, de interpretação extensiva, a Comissão critica o alargamento do âmbito de aplicação material do regulamento impugnado a produtos que não constavam da sua proposta inicial, ou seja, produtos químicos perigosos proibidos ou severamente restringidos apenas num ou em alguns Estados-Membros. Esta alteração, bem como a especificação contida no artigo 5.º, primeiro parágrafo, do regulamento impugnado, segundo a qual a participação da Comunidade na convenção é, em determinadas

questões referidas nesse artigo, «da responsabilidade conjunta da Comissão e dos Estados-Membros», colidem claramente com a harmonização pretendida no plano comunitário, uma vez que parecem considerar como dado adquirido a existência dessas proibições ou restrições nacionais, uma vez que só o artigo 10.º, n.º 7, do regulamento impugnado faz referência à necessidade de respeitar a legislação comunitária.

35 Para os recorridos, em contrapartida, a especificação aditada ao artigo 5.º, primeiro parágrafo, do referido regulamento tem apenas por objectivo reflectir, de modo mais adequado, o carácter misto da participação da Comunidade e dos Estados-Membros na convenção. Quanto ao alargamento do âmbito de aplicação material do mesmo regulamento aos produtos proibidos ou severamente restringidos só em certos Estados-Membros, constitui, segundo os recorridos, uma prova adicional da importância que dão à protecção da saúde humana e do ambiente uma vez que, em relação à proposta apresentada pela Comissão, foram incluídos outros produtos no âmbito de aplicação potencial do regulamento impugnado. O Conselho e o Parlamento remetem, neste contexto, para o artigo 15.º, n.º 4, da convenção, que reconhece o direito de as partes tomarem, em certas condições, acções mais rigorosas «na protecção da saúde humana e do ambiente» do que as previstas na convenção, bem como para o quarto e o décimo sétimo considerando do regulamento impugnado, que referem, respectivamente, a necessidade de ir «mais longe do que o estabelecido nas disposições da convenção no que diz respeito a determinados aspectos» e de garantir, em qualquer circunstância, «uma boa gestão dos produtos químicos».

36 Acresce que, relativamente ao próprio conteúdo do referido regulamento, os recorridos e os intervenientes partilham, no essencial, da apreciação da Comissão quanto ao carácter fulcral dos mecanismos previstos nos artigos 6.º a 16.º deste mesmo regulamento, mas, segundo afirmam, os referidos mecanismos demonstram a vontade de o legislador comunitário proteger a saúde das pessoas e o ambiente contra os efeitos nefastos de uma manipulação não controlada dos produtos químicos perigosos e não tanto uma preocupação de regular ou promover a sua comercialização efectiva. A este respeito, referem, designadamente, o artigo 1.º, n.º 2,

do regulamento impugnado, que remete expressamente para as disposições comunitárias pertinentes relativas à classificação, à embalagem e à rotulagem das substâncias químicas perigosas para o homem ou o ambiente, bem como os artigos 10.º, n.º 6, e 12.º, n.º 6, do mesmo regulamento, que evocam ambos a possibilidade de a Comissão avaliar, em estreita cooperação com os Estados-Membros, a necessidade de propor a adopção de medidas a nível comunitário, a fim de prevenir quaisquer riscos inaceitáveis para a saúde humana ou o ambiente na Comunidade.

37 Segundo o Governo finlandês, os artigos 17.º a 21.º do regulamento impugnado inspiram-se, além disso, nas mesmas preocupações sanitárias e ambientais, uma vez que fazem exigências concretas relativas tanto ao acompanhamento e à observância das obrigações previstas na convenção e no referido regulamento como à instituição de um sistema de sanções efectivas em caso de violação das suas disposições.

38 No que diz respeito, em seguida, ao argumento da Comissão segundo o qual as operações relativas aos produtos químicos perigosos devem necessariamente ser regulamentadas no âmbito da política comercial comum a fim de prevenir o aparecimento de distorções eventuais nas trocas comerciais intracomunitárias, os recorridos salientam que não ocorreu nenhuma distorção significativa no passado, embora as regras em causa tenham sido adoptadas numa base ambiental, e que, além disso, quando se adoptam regras a nível comunitário para regular as trocas comerciais de produtos perigosos, essas regras impõem-se, em qualquer dos casos, aos Estados-Membros e aos operadores económicos, independentemente da base jurídica com que foram adoptadas. Assim, os Estados-Membros só podem decretar medidas nacionais que estejam em conformidade com essas regras comuns e com a legislação comunitária pertinente, como resulta claramente, de resto, do artigo 10.º, n.º 7, do regulamento impugnado.

- 39 Tal como fizeram nos seus articulados apresentados no âmbito do recurso interposto pela Comissão contra a Decisão 2003/106 que aprova a convenção em nome da Comunidade Europeia (v., a este respeito, acórdão desta mesma data, Comissão/Conselho, C-94/03, ainda não publicado na Colectânea), o Conselho e o Parlamento invocam, por último, diversos actos comunitários que, alegadamente, contêm também disposições de natureza comercial, mas que, devido aos seus objectivos ambientais preponderantes, se baseiam, não obstante, no artigo 175.º, n.º 1, CE, no artigo 130.º-S do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 175.º CE) ou no artigo 130.º-S do Tratado CEE (que passou, após alteração, a artigo 130.º-S do Tratado CE). É o caso, designadamente, dos Regulamentos (CEE) n.º 259/93 do Conselho, de 1 de Fevereiro de 1993, relativo à fiscalização e ao controlo das transferências de resíduos no interior, à entrada e à saída da Comunidade (JO L 30, p. 1), e (CE) n.º 338/97 do Conselho, de 9 de Dezembro de 1996, relativo à protecção de espécies da fauna e da flora selvagens através do controlo do seu comércio (JO 1997, L 61, p. 1), bem como do Regulamento n.º 2455/92, que o regulamento impugnado revoga e substitui expressamente. Esta continuidade entre o Regulamento n.º 2455/92 e o regulamento impugnado constitui um indício adicional da necessidade de basear este último regulamento no artigo 175.º, n.º 1, CE.

Apreciação do Tribunal

- 40 Há que observar, a título preliminar, que a recorrente e os recorridos não contestam a presença simultânea, no regulamento impugnado, de elementos de natureza comercial e ambiental. Todavia, divergem quanto ao centro de gravidade do referido regulamento. Enquanto a Comissão defende, com efeito, que, embora o regulamento impugnado tenha, de facto, efeitos benéficos para a saúde das pessoas e para o ambiente, o seu objectivo principal é regulamentar as trocas comerciais de produtos químicos perigosos, o Parlamento e o Conselho, bem como todos os intervenientes, alegam, ao invés, que este último aspecto se reveste de carácter acessório, consistindo a finalidade primeira do regulamento impugnado na aplicação de regras e procedimentos aptos a garantir um elevado nível de protecção da saúde humana e do ambiente.

- 41 A este respeito, há que recordar que, de acordo com jurisprudência assente, a escolha da base jurídica de um acto comunitário deve assentar em elementos objectivos susceptíveis de fiscalização jurisdicional, entre os quais figuram, designadamente, a finalidade e o conteúdo do acto (v. acórdãos de 26 de Março de 1987, Comissão/Conselho, 45/86, Colect., p. 1493, n.º 11; de 11 de Junho de 1991, Comissão/Conselho, dito «dióxido de titânio», C-300/89, Colect., p. I-2867, n.º 10; de 3 de Dezembro de 1996, Portugal/Conselho, C-268/94, Colect., p. I-6177, n.º 22; e de 13 de Setembro de 2005, Comissão/Conselho, C-176/03, ainda não publicado na Colectânea, n.º 45).
- 42 Se a análise de um acto comunitário demonstrar que ele prossegue uma dupla finalidade ou que tem uma dupla componente e se uma dessas componentes for identificável como principal ou preponderante, enquanto a outra é apenas acessória, o acto deve ter uma única base jurídica, ou seja, a que for exigida pela finalidade ou componente principal ou preponderante (v. acórdãos de 30 de Janeiro de 2001, Espanha/Conselho, C-36/98, Colect., p. I-779, n.º 59; de 11 de Setembro de 2003, Comissão/Conselho, C-211/01, Colect., p. I-8913, n.º 39; e de 29 de Abril de 2004, Comissão/Conselho, C-338/01, Colect., p. I-4829, n.º 55).
- 43 Excepcionalmente, quando se demonstrar, em contrapartida, que o acto prossegue simultaneamente vários objectivos ou que tem várias componentes, que se encontram ligados de forma indissociável, sem que um seja secundário e indirecto relativamente ao outro, esse acto pode assentar nos diferentes fundamentos jurídicos correspondentes (v., neste sentido, nomeadamente, acórdãos de 19 de Setembro de 2002, Huber, C-336/00, Colect., p. I-7699, n.º 31; de 12 de Dezembro de 2002, Comissão/Conselho, C-281/01, Colect., p. I-12049, n.º 35; e de 11 de Setembro de 2003, Comissão/Conselho, já referido, n.º 40).
- 44 É precisamente o que acontece no caso em apreço. No plano das suas finalidades e no do seu conteúdo, o regulamento impugnado inclui, com efeito, componentes comerciais e ambientais ligadas de modo tão indissociável que o recurso conjunto aos artigos 133.º CE e 175.º, n.º 1, CE se impunha para a adopção deste acto.

- 45 A este respeito, há que recordar, em primeiro lugar, que, como resulta, aliás, dos seus considerandos e do seu artigo 1.º, n.º 1, alínea a), o regulamento impugnado tem como principal objectivo aplicar a convenção. Ora, como o Tribunal de Justiça declarou no n.º 51 do acórdão desta mesma data, Comissão/Conselho, já referido, esta convenção inclui precisamente duas componentes, de regulação das trocas comerciais e de protecção da saúde humana e do ambiente, que têm uma ligação tão estreita entre si que a decisão que aprovou a convenção em nome da Comunidade devia basear-se nos artigos 133.º CE e 175.º, n.º 1, CE.
- 46 É certo que a circunstância de uma ou várias disposições do Tratado terem sido escolhidas como base jurídica para a aprovação de um acordo internacional não é suficiente para demonstrar que essas mesmas disposições devem igualmente ser escolhidas como base jurídica para a adopção de actos destinados a aplicar o referido acordo no plano comunitário.
- 47 Neste caso, todavia, impõe-se, seja como for, uma identidade de bases jurídicas entre a decisão de aprovação da convenção em nome da Comunidade e o regulamento impugnado, que aplica esta convenção no plano comunitário, tendo em conta a evidente convergência entre as disposições desses dois actos, que reflecte tanto a preocupação de regular as trocas comerciais de produtos químicos perigosos como a de assegurar uma gestão racional dos referidos produtos e/ou de proteger a saúde das pessoas e o ambiente contra os efeitos nefastos do comércio desses produtos.
- 48 É o caso, designadamente, dos artigos 1.º, n.º 1, e 2.º do regulamento impugnado, que enunciam os objectivos prosseguidos pelos seus autores bem como o âmbito de aplicação material desse regulamento em termos muito próximos dos que constam,

respectivamente, dos artigos 1.º e 3.º da convenção, correspondendo as definições contidas no artigo 2.º desta última, em larga medida, de resto, às do artigo 3.º do regulamento impugnado.

- 49 É também e sobretudo o caso dos artigos 6.º a 13.º desse regulamento, que contém as regras e os procedimentos aplicáveis às trocas comerciais de produtos químicos perigosos em termos que reflectem, sob muitos aspectos, as regras e os procedimentos previstos na convenção. Os artigos 7.º e 8.º do regulamento impugnado remetem, assim, claramente para o artigo 12.º da convenção, relativo às notificações de exportação, enquanto os artigos 12.º e 13.º do mesmo regulamento, relativos às obrigações respeitantes às importações e às exportações de produtos químicos, são, por sua vez, a concretização dos artigos 10.º e 11.º da convenção, que enunciam as mesmas obrigações.
- 50 Em segundo lugar, importa observar que, para além do paralelismo que se pretende alcançar com a convenção, que o regulamento impugnado visa aplicar no plano comunitário, este último ultrapassa o âmbito de aplicação daquela, uma vez que, como resulta explicitamente do quarto considerando do referido regulamento, o legislador comunitário expressa a sua vontade de «ir mais longe do que o estabelecido nas disposições da convenção no que diz respeito a determinados aspectos». Ora, as disposições inseridas, nesta óptica, no regulamento impugnado justificavam largamente o recurso ao artigo 133.º CE, para além do recurso ao artigo 175.º, n.º 1, CE.
- 51 É o caso, por exemplo, dos artigos 14.º, n.º 2, e 16.º, n.º 1, do regulamento impugnado. Na medida em que impõem, o primeiro, uma proibição total de exportação dos produtos químicos e dos artigos enumerados no Anexo V do referido regulamento, e o segundo, conjugado com os artigos 1.º, n.º 2, e 2.º, n.º 1, alínea c), do mesmo regulamento, a observância, em caso de exportação, das normas comunitárias pertinentes relativas à classificação, à embalagem e à rotulagem das substâncias e preparações perigosas, sem prejuízo das exigências específicas da parte ou do país importador, esses dois artigos regulam, com efeito, directamente, o comércio e as trocas comerciais dos referidos produtos.

- 52 Neste contexto, os recorridos alegaram, nomeadamente, que não se impunha o recurso ao artigo 133.º CE, uma vez que, por um lado, não se tinha verificado nenhuma distorção significativa nas trocas comerciais intracomunitárias nos anos anteriores e que, por outro, no exercício das suas competências, os Estados-Membros estavam obrigados, em todo o caso, a respeitar a legislação comunitária pertinente, como resulta, de resto, do artigo 10.º, n.º 7, do regulamento impugnado.
- 53 A este respeito, basta observar que, admitindo que seja fundada, a circunstância de não se ter verificado nenhuma distorção nas trocas comerciais intracomunitárias dos produtos em questão não é susceptível de pôr em causa o recurso ao artigo 133.º CE, no caso vertente. A pertinência do recurso a este artigo enquanto base jurídica de um acto comunitário depende, com efeito, das características próprias desse acto e da questão de saber se essas características respondem aos critérios objectivos que determinam a aplicabilidade da referida base jurídica. Ora, como foi observado anteriormente, o regulamento impugnado responde precisamente a esses critérios.
- 54 Quanto ao argumento segundo o qual, no exercício das suas competências, os Estados-Membros estão obrigados, em qualquer caso, a respeitar a legislação comunitária pertinente, este argumento, cuja exactidão não pode, em si mesma, ser contestada, é todavia irrelevante para a escolha da base jurídica apropriada de um acto comunitário.
- 55 Por último, a circunstância, evocada pelos recorridos, de outros actos comunitários, como os Regulamentos n.ºs 259/93 e 338/97 ou o Regulamento n.º 2455/92, que precedeu o regulamento impugnado, assentarem numa base jurídica relativa à política do ambiente, não é pertinente no âmbito do presente processo. Nos termos de jurisprudência assente, com efeito, a determinação da base jurídica de um acto

deve ser feita tendo em atenção a sua finalidade e o seu conteúdo próprios, e não à luz da base jurídica adoptada para outros actos comunitários que se revistam, eventualmente, de características semelhantes (v., nomeadamente, acórdão de 28 de Junho de 1994, Parlamento/Conselho, C-187/93, Colect., p. I-2857, n.º 28, que respeitava, precisamente, à escolha da base jurídica do Regulamento n.º 259/93).

56 Tendo em conta as considerações precedentes, há portanto que concluir que o regulamento impugnado inclui, tanto no plano das finalidades prosseguidas pelos seus autores como no do seu conteúdo, duas componentes ligadas de modo indissociável, sem que uma possa ser considerada secundária ou indirecta em relação à outra, e inserindo-se uma na política comercial comum e a outra na política de protecção da saúde humana e do ambiente. Aplicando a jurisprudência referida no n.º 43 do presente acórdão, esse regulamento deveria, assim, assentar nas duas bases jurídicas correspondentes, ou seja, no caso concreto, os artigos 133.º CE e 175.º, n.º 1, CE.

57 É certo, como o Tribunal de Justiça declarou, no essencial, nos n.ºs 17 a 21 do acórdão dióxido de titânio, já referido, que o recurso a duas bases jurídicas não é possível quando exista incompatibilidade entre os procedimentos previstos para cada uma delas e/ou quando a cumulação de bases jurídicas seja susceptível de lesar os direitos do Parlamento (v., igualmente, neste sentido, acórdãos de 25 de Fevereiro de 1999, Parlamento/Conselho, C-164/97 e C-165/97, Colect., p. I-1139, n.º 14, e de 29 de Abril de 2004, Comissão/Conselho, já referido, n.º 57). No caso vertente, todavia, nenhuma dessas consequências resulta do recurso simultâneo aos artigos 133.º CE e 175.º, n.º 1, CE.

58 Por um lado, com efeito, o recurso adicional ao artigo 133.º CE não podia ter nenhuma influência, no caso em apreço, sobre as regras de votação aplicáveis no Conselho, uma vez que, à semelhança do artigo 175.º, n.º 1, CE, o artigo 133.º, n.º 4, CE dispõe que, no exercício da competência que lhe é atribuída nessa disposição, o Conselho delibera por maioria qualificada.

- 59 Por outro lado, o recurso simultâneo aos artigos 133.º CE e 175.º, n.º 1, CE também não é susceptível de lesar os direitos do Parlamento, dado que, embora o primeiro desses dois artigos não preveja, formalmente, a participação desta instituição na adopção de um acto como o que está em causa no presente processo, o segundo, em contrapartida, remete expressamente para o procedimento previsto no artigo 251.º CE. Contrariamente à situação em causa no processo em que foi proferido o acórdão dióxido de titânio, já referido, a cumulação das bases jurídicas não provoca, no caso em apreço, uma lesão dos direitos do Parlamento, uma vez que o recurso ao artigo 175.º, n.º 1, CE permite a esta instituição adoptar o acto segundo o procedimento de co-decisão.
- 60 Tendo em conta as considerações precedentes, há que anular o regulamento impugnado na medida em que tem por única base jurídica o artigo 175.º, n.º 1, CE.

Quanto à limitação dos efeitos da anulação

- 61 No seu pedido, a Comissão solicitou ao Tribunal de Justiça que, no caso de o recurso ser julgado procedente, os efeitos do regulamento impugnado se mantivessem até à adopção de um novo regulamento.
- 62 A este respeito, há que recordar que, nos termos do artigo 231.º, segundo parágrafo, CE, o Tribunal de Justiça pode, quando considerar necessário, indicar quais os efeitos do regulamento anulado que se deve considerar subsistentes.

- 63 No caso em apreço, há que observar que, nos termos do seu artigo 26.º, o regulamento impugnado entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*, publicação essa que ocorreu no dia 6 de Março de 2003.
- 64 Desde 7 de Março de 2003, as exportações e as importações de produtos químicos perigosos são, assim, disciplinadas por esse regulamento, e a Comissão tomou, em aplicação deste último, várias decisões de importação comunitária, relativas a certos produtos e substâncias químicos.
- 65 Tendo em conta estes elementos e a fim de, nomeadamente, evitar qualquer insegurança jurídica quanto ao regime aplicável às trocas comerciais desses produtos na sequência da anulação do regulamento impugnado, devem, assim, ser mantidos os efeitos desse regulamento até à adopção, num prazo razoável, de um novo regulamento assente nas bases jurídicas adequadas.

Quanto às despesas

- 66 Por força do disposto no artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. No entanto, nos termos do disposto no artigo 69.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do mesmo regulamento, se cada parte obtiver vencimento parcial, ou em circunstâncias excepcionais, o Tribunal pode determinar que as despesas sejam repartidas entre as partes, ou que cada uma das partes suporte as suas próprias despesas. Tendo a Comissão, o Conselho e o Parlamento, no caso vertente, sido parcialmente vencidos, há que decidir que suportarão as suas próprias despesas. Nos termos do disposto no artigo 69.º, n.º 4, do Regulamento de Processo, os Estados-Membros que intervenham no processo devem suportar as respectivas despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Segunda Secção) decide

- 1) O Regulamento (CE) n.º 304/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de Janeiro de 2003, relativo à exportação e importação de produtos químicos perigosos, é anulado.**
- 2) Os efeitos desse regulamento são mantidos até à adopção, num prazo razoável, de um novo regulamento assente nas bases jurídicas adequadas.**
- 3) A Comissão das Comunidades Europeias, o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia suportarão as suas próprias despesas.**
- 4) A República Francesa, a República da Finlândia e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte suportarão as suas próprias despesas.**

Assinaturas