

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL

JULIANE KOKOTT

de 26 de Maio de 2005 ¹

I — Introdução

1. No presente processo, a Comissão das Comunidades Europeias está em litígio com o Parlamento Europeu e com o Conselho da União Europeia relativamente à escolha da base jurídica correcta para 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 ² (a seguir «Regulamento n.º 304/2003» ou «regulamento»).

2. Enquanto a Comissão defende que a política comercial comum (artigo 133.º CE) deve ser a base jurídica para este regulamento, o Parlamento e o Conselho defendem a sua adopção com base na política ambiental (artigo 175.º, n.º 1, CE) e nisso são apoiados por três Estados-Membros.

3. O processo C-94/03 ³, que decorre em paralelo, tem por objecto a escolha da base jurídica para a Convenção de Roterdão, relativa ao Procedimento de Prévia Informação e Consentimento para determinados Produtos Químicos e Pesticidas Perigosos no Comércio Internacional ⁴ (a seguir «Convenção de Roterdão»).

II — Quadro jurídico

4. O Regulamento n.º 304/2003 substitui o Regulamento (CEE) n.º 2455/92 do Conselho, de 23 de Julho de 1992, relativo à importação e exportação de determinados produtos químicos perigosos ⁵.

1 — Língua original: alemão.

2 — JO L 63, p. 1.

3 — Comissão/Conselho. V. também, a este respeito, as minhas conclusões desta data (ainda não publicadas na Colectânea).

4 — Publicada no JO 2003, L 63, p. 29 segs.

5 — JO L 251, p. 13, a seguir «Regulamento n.º 2455/92».

A — *Excerto do preâmbulo do Regulamento*

B — *Resumo das principais disposições do regulamento*

5. Conforme resulta dos seus terceiro e quarto considerandos, o Regulamento n.º 304/2003 prossegue dois objectivos. Por um lado, destina-se a aplicar a Convenção de Roterdão, por outro, o seu conteúdo vai expressamente mais longe do que as disposições desta:

6. O artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 304/2003, tem o seguinte teor:

«1. Os objectivos do presente regulamento são:

«(3) É oportuno que a Comunidade actue no sentido de aplicar as regras da convenção, ..., sem reduzir de modo algum o nível de protecção do ambiente e do público em geral dos países importadores ao abrigo do Regulamento (CEE) n.º 2455/92.

a) Aplicar a Convenção de Roterdão relativa ao Procedimento de Prévia Informação e Consentimento para Determinados Produtos Químicos e Pesticidas Perigosos no Comércio Internacional;

(4) Tendo em vista o mesmo objectivo, é também necessário e oportuno ir mais longe do que o estabelecido nas disposições da convenção no que diz respeito a determinados aspectos. O n.º 4 do artigo 15.º da convenção reconhece o direito das partes de tomarem acções mais rigorosas na protecção da saúde humana e do ambiente do que as previstas na convenção, desde que tais acções sejam consistentes com as disposições da convenção e consentâneas com o direito internacional.»

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.»

«O presente regulamento é aplicável a:

7. Nos termos do seu artigo 1.º, n.º 2, o Regulamento n.º 304/2003 tem igualmente como objectivo garantir que as disposições de direito comunitário⁶ respeitantes 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 uma das partes na Convenção de Roterdão ou outros países, «salvo se essas disposições entrarem em conflito com quaisquer requisitos específicos dessas partes ou desses outros países».

- a) Determinados produtos químicos sujeitos ao procedimento de prévia informação e consentimento (PIC) ao abrigo da Convenção de Roterdão;
- 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.»

8. O artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 304/2003 define o seu âmbito de aplicação material do seguinte modo:

9. Quanto ao mais, as principais disposições do Regulamento n.º 304/2003 podem resumir-se — simplificada — do seguinte modo.

6 — 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 196, p. 1; EE 13 F1 p. 50), e 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 (JO L 200, p. 1).

10. No seu artigo 6.º, o Regulamento n.º 304/2003 faz uma distinção fundamental entre três categorias de produtos químicos perigosos que estão enumerados pormenorizadamente nas três partes do Anexo I e que

coincidem, em parte, no que respeita às consequências jurídicas estabelecidas para cada uma delas ⁷.

11. Um destes grupos (Anexo I, parte 3) contém uma lista de alguns produtos químicos classificados como particularmente perigosos, os quais — conforme previsto na Convenção de Roterdão — estão sujeitos a um procedimento de prévia informação e consentimento (procedimento de *Prior Informed Consent*, a seguir «procedimento PIC») (artigo 6.º, n.º 2, terceiro parágrafo, do Regulamento n.º 304/2003). Este procedimento, melhor descrito nos artigos 12.º e 13.º do regulamento ⁸, prevê, no fundo, uma troca de informação entre a Comunidade e as outras partes na Convenção de Roterdão sobre as práticas de importação respectivas para os produtos químicos em causa. A nível comunitário, é dada informação aos operadores económicos interessados sobre as práticas de importação de Estados terceiros ⁹.

12. Os produtos químicos sujeitos ao procedimento PIC só podem ser exportados quando exista *consentimento prévio do país de destino* ¹⁰; o Secretariado da Convenção de Roterdão informa regularmente todas as

partes quanto à existência de declarações de consentimento daquela natureza [artigo 13.º, n.º 6, alínea b) do Regulamento n.º 304/2003].

13. Também a exportação de outro grupo de produtos químicos está sujeita ao consentimento prévio do país de destino, nomeadamente os produtos químicos que, embora não estejam ainda sujeitos ao procedimento PIC, sejam, do ponto de vista da Comunidade, passíveis de procedimento PIC na acepção da Convenção de Roterdão [artigo 6.º, n.º 2, segundo parágrafo, conjugado com o artigo 13.º, n.º 6, alínea a), do Regulamento n.º 304/2003]. Uma lista dos produtos químicos em causa consta do Anexo I, parte 2, do regulamento.

14. Existe uma obrigação de *notificação de exportação* para todos os produtos químicos não sujeitos ao procedimento PIC (artigo 6.º, n.º 2, segundo e terceiro parágrafos, em conjugação com o artigo 7.º e o Anexo I, partes 1 ou 2, do Regulamento n.º 304/2003) ¹¹. Mesmo os produtos químicos submetidos ao procedimento PIC estão sujeitos a notificação de exportação, quando o país de destino assim o exija (artigo 7.º, n.º 5, segundo parágrafo, do regulamento).

7 — Além disso, deve ser tomado em consideração que o mesmo produto químico também pode pertencer simultaneamente a diversos grupos (artigo 6.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 304/2003).

8 — Os artigos 12.º e 13.º, do Regulamento n.º 304/2003 aproximam-se muito dos artigos 10.º e 11.º, da Convenção de Roterdão. V. também a definição do artigo 3.º, n.º 14, do regulamento, segundo a qual procedimento PIC designa o procedimento de prévia informação e consentimento, *estabelecido pela convenção*.

9 — V., a este respeito, em particular, os n.ºs 7 e 8 das minhas conclusões da presente data no processo C-94/03 (referidas na nota 3).

10 — «Parte importadora», na acepção da Convenção de Roterdão e do regulamento.

11 — O mesmo se aplica, em conformidade com o artigo 14.º, n.º 1, do Regulamento n.º 304/2003, aos chamados «artigos contendo produtos químicos incluídos nas partes 2 ou 3 do anexo I, de uma forma que não tenha reagido».

15. A notificação de exportação em causa deve conter determinadas informações, melhor descritas no Anexo III do regulamento, relativas à identificação da substância a exportar, em particular no que respeita às suas propriedades físico-químicas, toxicológicas e ecotoxicológicas, bem como, eventualmente, às medidas de segurança exigidas para o seu manuseamento. A informação é transmitida pela Comissão às autoridades do país terceiro para o qual o produto químico deve ser exportado e, além disso, é incluída pela mesma numa base de dados de acesso público. Por seu turno, a Comissão publica na sua base de dados as notificações de exportação que recebe de países terceiros relativamente à importação de produtos químicos para a Comunidade, e informa as autoridades competentes dos Estados-Membros (artigo 8.º do Regulamento n.º 304/2003).

16. Nos termos do artigo 14.º, n.º 2, do Regulamento n.º 304/2003, é *proibida* a exportação de produtos químicos e artigos cuja utilização esteja proibida na Comunidade para proteger a saúde humana ou o ambiente; estes produtos químicos são enumerados no Anexo V do Regulamento.

17. O artigo 16.º do Regulamento n.º 304/2003 dispõe que as medidas em matéria de rotulagem e embalagem¹² também são aplicáveis à exportação de produtos químicos e obriga os exportadores a transmitir determinadas informações que acom-

panham os produtos. Segundo o artigo 13.º, n.º 7, do regulamento, não serão exportados produtos químicos com uma data de validade inferior a seis meses. Ao exportarem pesticidas, os exportadores devem garantir, nos termos do artigo 13.º, n.º 8, do regulamento, 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.

18. Ultrapassando o âmbito regulamentar da Convenção de Roterdão, o artigo 15.º do Regulamento n.º 304/2003 prevê igualmente determinadas obrigações de informação para os *movimentos em trânsito*, por parte de Estados terceiros, de produtos químicos sujeitos ao procedimento PIC.

19. O artigo 20.º do Regulamento n.º 304/2003 trata da concessão de assistência técnica, sobretudo a países em desenvolvimento e a países com economias em transição, para o desenvolvimento das infra-estruturas, da capacidade e das competências necessárias para a gestão adequada dos produtos químicos em todo o seu ciclo de vida.

20. Além disso, o regulamento contém, em particular, disposições processuais relativas à participação da Comunidade na Convenção de Roterdão, uma obrigação de controlo das

12 — Remete para as Directivas 67/548/CEE, 1999/45/CE, 91/414/CEI e 98/8/CE referidas na nota 66 e para qualquer outra legislação comunitária específica.

importações e das exportações por parte das autoridades competentes, uma obrigação por parte dos exportadores de transmissão anual de informações sobre certos produtos químicos exportados no ano anterior e disposições sobre o acesso do público a informações sobre o comércio de produtos químicos.

23. Contudo, contrariamente ao proposto pela Comissão, o Conselho deliberou, na sua reunião de 19 de Dezembro de 2002, por unanimidade e após consulta facultativa do Parlamento Europeu, substituir o artigo 133.º pelo artigo 175.º, n.º 1, CE, como base jurídica do regulamento. O regulamento acabou por ser adoptado pelo Parlamento e pelo Conselho no âmbito do processo de co-decisão (artigo 251.º CE).

III — Antecedentes, pedidos das partes e tramitação processual

B — Pedidos das partes e tramitação processual no Tribunal de Justiça

A — Antecedentes do litígio

21. A Convenção foi adoptada em Roterdão em 10 de Setembro de 1998 e assinada em nome da Comunidade em 11 de Setembro de 1998¹³.

24. A Comissão, com o recurso de anulação que interpôs em 23 de Abril de 2003, pede, nos termos do artigo 230.º CE, que o Tribunal de Justiça se digne:

22. Em 24 de Janeiro de 2002, a Comissão apresentou uma proposta de regulamento do Conselho relativo à exportação e importação de produtos químicos perigosos, tendo baseado esta proposta no artigo 133.º CE¹⁴.

— anular 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,

— declarar que o regulamento se manterá em vigor até à adopção de um novo regulamento pelo Conselho e

13 — Além da Comunidade Europeia, também a maior parte dos Estados-Membros da União Europeia são partes na Convenção de Roterdão. V., a este respeito, o ponto de situação actual das ratificações, que pode ser consultado no *site* da Convenção em <http://www.pic.int/fr/ViewPage.asp?id=272> (última visita em 1 de Fevereiro de 2005).

14 — COM (2001) 803 final (JO 2002, C 126 E, p. 291). Simultaneamente, a Comissão sugeriu ao Conselho que, com base no artigo 133.º CE, conjugado com o artigo 300.º, n.º 2, primeiro parágrafo, primeiro período e n.º 3, terceiro parágrafo, CE, ratificasse a Convenção de Roterdão (JO 2002, C 126 E, p. 274).

— condenar o Parlamento Europeu e o Conselho no pagamento das despesas.

25. O Parlamento e o Conselho pedem que o Tribunal de Justiça se digne:

- negar provimento ao recurso,
- condenar a recorrente no pagamento das despesas.

26. Por despacho do Presidente do Tribunal de Justiça de 15 de Setembro de 2003, a República Francesa, a República da Finlândia e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte foram admitidos como intervenientes em apoio do Parlamento e do Conselho.

27. Todas as partes apresentaram alegações escritas no processo, a Comissão, o Parlamento, o Conselho e o Reino Unido apresentaram igualmente alegações na audiência de 7 de Abril de 2005, realizada em conjunto com o processo C-94/03.

IV — Apreciação

28. No seu recurso, a Comissão invoca um único fundamento de anulação, ou seja, a escolha de uma base jurídica errada para a adopção do regulamento. A Comissão invoca uma violação do Tratado CE, na acepção do artigo 230.º, n.º 2, CE.

29. A escolha da base jurídica adequada reveste grande importância prática e institucional, inclusivamente de natureza constitucional¹⁵. Dela depende, evidentemente, não apenas o processo legislativo aplicável (direitos de participação (*mitwirkungsrechte*) do Parlamento, unanimidade ou maioria qualificada no Conselho¹⁶), mas também saber se a competência legislativa da Comunidade é exclusiva ou deve ser partilhada com os Estados-Membros¹⁷.

A — Critérios para a escolha da base jurídica

30. Segundo jurisprudência assente, a escolha da base jurídica de um acto deve assentar em elementos objectivos susceptíveis de fiscalização jurisdicional. Entre esses elementos figuram, designadamente, a finalidade e o conteúdo do acto¹⁸.

15 — Neste sentido, o Parecer 2/00, de 6 de Dezembro de 2001 («Protocolo de Cartagena sobre segurança biológica», Colect., 2001, p. 9713, n.º 5).

16 — V., a este respeito, a título de exemplo, os acórdãos de 11 de Setembro de 2003, Comissão/Conselho (C: 211/01, «Transporte de mercadorias», Colect., p. I 8913, n.º 52) e de 29 de Abril de 2004, Comissão/Conselho (C 338/01, ainda não publicado na Colectânea, n.º 58).

17 — V., a este respeito, a título de exemplo, o parecer 1/94, de 15 de Novembro de 1994 («OMC», Colect., p. I-5267) e o parecer 2/00 (referido na nota 15).

18 — Acórdãos de 12 de Novembro de 1996, Reino Unido/Conselho (C 84/94, Colect., p. I 5755, n.º 25), de 25 de Fevereiro de 1999, Parlamento/Conselho (processos apensos C 164/97 e C-165/97, Parlamento/Conselho, Colect., p. I 1139, n.º 12), de 4 de Abril de 2000, Comissão/Conselho (C: 269/97, Colect., p. I-2257, n.º 43), de 10 de Setembro de 2002, Huber (C 336/00, Colect., p. I 7699, n.º 30), de 10 de Dezembro de 2002, British American Tobacco (C-491/01, Colect., p. I-11453, n.º 93) e de 29 de Abril de 2004, Comissão/Conselho (referido na nota 16, n.º 54). Fundamental é o acórdão de 11 de Junho de 1991, Comissão/Conselho (C: 300/89, «Resíduos de Dióxido de Titânio», Colect., p. I-2867, n.º 10).

31. 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 preponderante¹⁹.

32. Neste sentido, a aprovação de um acto jurídico comunitário pode ser baseada na política comercial comum (artigo 133.º CE), mesmo nos casos em que, a par da finalidade principal de política comercial, também prossegue outros objectivos, como objectivos de política de desenvolvimento²⁰, objectivos de política externa²¹ e de segurança, interesses de protecção ambiental²² ou de protecção da saúde²³. Isto é tanto mais válido quanto as disposições de política comercial comum têm por base uma concepção aberta e dinâmica que não se limita,

de modo algum, apenas aos aspectos tradicionais do comércio externo²⁴. No que respeita em especial à protecção do ambiente e à protecção da saúde, os artigos 6.º CE e 152.º, n.º 1, primeiro parágrafo, CE, demonstram que neles estão em causa acções transversais que devem ser tomadas em consideração em todas as restantes políticas da Comunidade e, como tal, também na política comercial comum.

33. Pelo contrário, os actos jurídicos comunitários que prosseguem principalmente objectivos de política ambiental também podem, ao mesmo tempo, produzir efeitos sobre o comércio. Desde que seja dominante a sua orientação de política ambiental, a aprovação de tais convenções deve basear-se no artigo 175.º, n.º 1, CE e não no artigo 133.º CE²⁵.

34. Tendo em vista uma convenção internacional, o Tribunal de Justiça estabeleceu o

19 — Acórdão de 19 de Abril de 2004, Comissão/Conselho (referido na nota 18, n.º 55); v. também o acórdão de 25 de Fevereiro de 1999, Parlamento/Conselho (n.º 14), bem como os acórdãos Huber (n.º 31) e British American Tobacco (n.º 94), todos referidos na nota 18. Fundamental é o acórdão de 17 de Março de 1993, Comissão/Conselho (C-155/91, «Directiva Resíduos», Colect., p. I-939, n.ºs 19 e 21).

20 — Acórdão de 26 de Março de 1987, Comissão/Conselho (45/86, Colect., p. 1493, n.ºs 17 a 21). V. também as conclusões do advogado-geral C. O. Lenz, de 29 de Janeiro de 1987, proferidas no mesmo processo, em particular o n.º 62.

21 — Acórdãos de 17 de Outubro de 1995, Werner (C-70/94, Colect., p. I-3189, n.º 10) e de 14 de Janeiro de 1997, Centro-Com (C-124/95, Colect., p. I-81, n.º 26).

22 — Acórdãos de 29 de Março de 1990, Grécia/Conselho (C-62/88, «Chernobyl», Colect., p. I-1527, n.ºs 15 a 19) e de 12 de Dezembro de 2002, Comissão/Conselho (C-281/01, «Energy Star», Colect., p. I-12049, n.ºs 39 a 43).

23 — Neste sentido, embora referente à relação entre disposições em matéria de mercado interno e política sanitária, v. o acórdão de 5 de Outubro de 2000, Alemanha/Parlamento e Conselho (C-376/98, Colect., p. I-8419, n.º 88), bem como os acórdãos de 14 de Dezembro de 2004, Arnold André (C-434/02, ainda não publicado na Colectânea, n.ºs 32 a 34) e C-210/03 (Swedish Match, ainda não publicado na Colectânea, n.ºs 31 a 33). Estas considerações podem transportar-se para a relação entre política comercial comum e política sanitária.

24 — Jurisprudência assente; v. os pareceres 1/78, de 4 de Outubro de 1979 («Borracha natural», Recueil, p. 2871, n.ºs 44 e 45) e 1/94 (referido na nota 17, n.º 41), bem como o acórdão de 26 de Março de 1987, Comissão/Conselho (referido na nota 20, n.º 19).

25 — Neste sentido — relativamente a uma convenção internacional — v. o parecer 2/00 (referido na nota 15, em particular os n.ºs 25 e 40 a 44). Do mesmo modo, o Tribunal de Justiça também fez a distinção entre os artigos 95.º CE (ex-artigo 100.º-A do Tratado CEE) e 175.º CE (ex-artigo 130.º-S do Tratado CEE), tendo declarado que «o simples facto de o estabelecimento ou o funcionamento do mercado interno serem afectados não basta para aplicar o artigo 100.º -A do Tratado. Com efeito, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que não se justifica o recurso ao artigo 100.º-A quando o acto a adoptar só acessoriamente tem por efeito harmonizar as condições do mercado na Comunidade»; v., neste sentido, o acórdão Directiva Resíduos (referido na nota 19, n.º 19) e, no mesmo sentido, o acórdão de 28 de Junho de 1994, Parlamento/Conselho (C-187/93, Colect., p. I-2857, n.º 25).

critério do *efeito directo e imediato* para fazer a distinção entre política comercial comum (artigo 133.º CE) e política ambiental (artigo 175.º CE) como possíveis bases jurídicas para os actos jurídicos da Comunidade²⁶. Esta consideração também pode ser feita em relação a outras formas de actos jurídicos da Comunidade. Deste modo, se um acto jurídico comunitário com finalidades de política ambiental não produzir efeitos directos e imediatos sobre o comércio, deve basear-se no artigo 175.º CE; caso contrário, deve basear-se no artigo 133.º CE²⁷. Para tanto, os efeitos directos e imediatos sobre o comércio não têm necessariamente de consistir em *promover* ou *facilitar* as tocas comerciais. Pelo contrário, para que um acto jurídico comunitário caia no âmbito de aplicação do artigo 133.º CE basta que esse acto jurídico se destine «*essencialmente* [...] a promover, a facilitar ou a regular as trocas comerciais»²⁸.

35. Neste contexto, importa antes definir qual é, no caso presente, o ponto fulcral do regulamento, tendo em conta os seus conteúdo, finalidade e contexto, e se os eventuais efeitos do regulamento sobre o comércio têm natureza directa e imediata (a este

respeito, v. *infra*, parte B). Para completar, será também discutida a razão pela qual o regulamento não pode ter uma dupla base jurídica (a este respeito, v. *infra*, parte C).

B — Conteúdo, objectivos e contexto do regulamento

36. As partes discutem em que âmbito político o regulamento deve ser *classificado*, tendo em conta o seu conteúdo, os seus objectivos e o seu contexto. Enquanto a Comissão defende que o regulamento se enquadra, atendendo ao seu ponto fulcral, no âmbito de aplicação da política comercial comum, o Conselho, apoiado pelos intervenientes, considera tratar-se de um instrumento de natureza predominantemente de política ambiental. Para o efeito, as partes invocam no presente processo, essencialmente, os mesmos pontos de vista que no processo C-94/03, que corre os seus termos em paralelo.

26 — Acórdão Energy Star (referido na nota 22, n.º 40, parte final, e 41, parte final). De um modo semelhante, o Tribunal de Justiça já tinha anteriormente distinguido entre política cultural (ex-artigo 128.º do Tratado CE) e política industrial (ex-artigo 130.º do Tratado CE). acórdão de 23 de Fevereiro de 1999, Parlamento/Conselho (C-42/97, Colect., p. I-869, n.º 63).

27 — Acórdão Energy Star (referido na nota 22, n.º 40, 41, 43 e 48) e parecer 2/00 (referido na nota 15, n.º 40 e 42 a 44).

28 — Neste sentido, o parecer 2/00 (referido na nota 15, n.º 37, parte final; sublinhado meu). Os instrumentos de política comercial não têm sempre, de modo algum, por objectivo *promover* ou *facilitar* o comércio; pelo contrário, o artigo 133.º também permite medidas (de protecção) clássicas de política comercial que podem levar a um agravamento ou até a uma proibição da importação ou da exportação de determinados produtos, por exemplo, quando são impostos direitos anti-dumping ou um embargo comercial (v., a este respeito, o acórdão Centro-Com, referido na nota 21).

37. Para a correcta classificação do Regulamento n.º 304/2003 num dos dois sectores políticos é, em primeiro lugar, significativa a sua *relação* estreita com a Convenção de Roterdão, que é aplicada pelo regulamento, nos termos do seu artigo 1.º, n.º 1, alínea a) e do seu terceiro considerando. Conforme assinalo nas minhas conclusões de hoje no processo C-94/03²⁹, o ponto fulcral desta

29 — Referidas na nota 3, v., em particular, os n.º 32 seqs.

convenção não é o sector da política comercial comum, mas o sector da política ambiental; trata-se de uma convenção ambiental com referências de política comercial, não de uma convenção de política comercial com referências ambientais.

38. Além disso, ao nível comunitário, é importante a proximidade do Regulamento n.º 304/2003 com o Sexto Programa Comunitário de Acção em matéria de Ambiente, de 22 de Julho de 2002³⁰; este programa que, por seu turno, se baseou no artigo 175.º CE, apresenta tematicamente inúmeros pontos de contacto com o regulamento³¹ e inclui a alteração do Regulamento n.º 2455/92, até então em vigor, entre as acções prioritárias da política da Comunidade em matéria de ambiente³².

39. Este contexto no qual se insere o Regulamento n.º 304/2003 já sugere a conclusão de que se trata, em primeira linha, de um instrumento de política ambiental e não de política comercial. Esta primeira apreciação é confirmada por uma análise mais atenta dos objectivos e do conteúdo do regulamento.

40. No que respeita aos *objectivos do regulamento*, nos termos do artigo 1.º, n.º 1, alíneas b) e c), os interesses de política ambiental, nomeadamente a responsabilidade comum e os esforços comunitários de protecção do ambiente (e também da saúde humana) contra perigos potenciais causados por produtos químicos perigosos, estão em primeiro plano, bem como o contributo da Comunidade para uma utilização ambientalmente racional destes produtos químicos. O regulamento refere o comércio³³ de produtos químicos perigosos não tanto no sentido de um objectivo autónomo, mas antes como ponto de contacto para os seus objectivos efectivos de política ambiental. Trata-se de um instrumento de política ambiental com referências de política comercial, não de um instrumento de política comercial com referências ambientais. Esta impressão é reforçada pelo facto de ser objectivo do legislador não fazer reduções no nível existente de protecção do ambiente e de ir para além das orientações da Convenção de Roterdão, para protecção do ambiente e da saúde humana³⁴.

41. É certo que — além das disposições programáticas do artigo 1.º — o teor do regulamento não está isento de referências à

30 — JO L 242, p. 1.

31 — Como a avaliação e a gestão de riscos no manuseamento de produtos químicos, bem como a informação ao público [artigo 7.º, n.º 2, alínea b) do Sexto Programa Comunitário de Acção em matéria de Ambiente].

32 — Artigo 7.º, n.º 2, alínea d), segundo travessão, do Sexto Programa Comunitário de Acção em matéria de Ambiente.

33 — O regulamento utiliza termos como «movimento internacional» e «importação e exportação».

34 — Terceiro e quarto considerandos do regulamento.

política comercial. Tanto o título como o preâmbulo³⁵, como também alguns artigos do regulamento utilizam termos como importação e exportação, exportadores e importadores, bem como comércio internacional. Contudo, contém igualmente referências fortes à política ambiental. Assim, o preâmbulo³⁶ e, em particular, o artigo 1.º tratam da protecção do ambiente e da protecção da saúde humana; noutros pontos³⁷ também se fala da promoção da gestão adequada dos produtos químicos em todo o seu ciclo de vida.

o presente caso o procedimento PIC se destina prioritariamente à «troca de informações sobre os benefícios e os perigos relacionados com a utilização de produtos químicos e têm por finalidade promover uma gestão adequada dos produtos químicos mediante a troca de informações científicas, técnicas, económicas e jurídicas»³⁹.

42. *Do ponto de vista do conteúdo*, deve, de facto, concordar-se com a Comissão quando afirma que os artigos 6.º a 17.º do regulamento, que não são as últimas disposições a acolher em direito comunitário o procedimento PIC e o procedimento da notificação de exportação, representam o ponto fulcral do regulamento. No entanto, contrariamente ao entendimento da Comissão, um procedimento PIC não é, de modo algum, em primeira linha um instrumento de política comercial, mas, pelo contrário, como o Tribunal de Justiça já declarou no seu parecer 2/00, um instrumento característico da política ambiental³⁸. Diversamente do que é afirmado pela Comissão, a apreciação feita no parecer 2/00 relativamente ao Protocolo de Cartagena pode ser transposta para o procedimento PIC do caso em apreço. De facto, também no que respeita aos produtos químicos perigosos relevantes para

43. Assim, o comércio internacional de determinados produtos químicos⁴⁰ unanimemente classificados como perigosos pelas partes na Convenção de Roterdão é somente o ponto de contacto externo do procedimento PIC. De facto, a finalidade deste procedimento previsto na Convenção de Roterdão não é, em primeira linha, promover, facilitar ou até simplesmente regulamentar as trocas comerciais de produtos químicos perigosos, mas apenas a prestação recíproca de informações às partes sobre as respectivas práticas de importação (artigo 10.º, n.ºs 7 e 10, da Convenção de Roterdão⁴¹), conjugada com a transmissão das informações obtidas daquele modo aos operadores económicos [artigo 11.º, n.º 1, alínea a), da Convenção de Roterdão, bem como artigo 13.º, n.ºs 1 e 3, do regulamento].

35 — V., por exemplo, os sexto, sétimo, décimo primeiro e décimo sexto considerando do regulamento. A Comissão remete, além disso, para o terceiro considerando.

36 — V., em particular, os primeiro, terceiro, décimo segundo e décimo sétimo considerando do regulamento.

37 — P. ex. no artigo 20.º do regulamento.

38 — Parecer 2/00 (referido na nota 15, n.º 33).

39 — Assim se lê no ponto 1933 da «Agenda 21», que abre a Secção na qual o procedimento PIC é especialmente salientado como instrumento. A «Agenda 21» foi adoptada em 1992 na Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, na chamada «Cimeira da Terra», no Rio de Janeiro (Brasil). Pode ser consultada, entre outras, em língua inglesa, em <<http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/index/.htm>>.

40 — Estes produtos químicos são enumerados no anexo III da Convenção de Roterdão.

41 — O artigo 5.º da Convenção de Roterdão contém um outro elemento de informação recíproca.

44. Com o procedimento PIC e com as notificações de exportação de determinados produtos químicos (artigo 12.º da Convenção de Roterdão e artigo 7.º do regulamento), pretende-se sobretudo evitar que um país terceiro — em particular um país em desenvolvimento — se veja confrontado com a importação de produtos químicos perigosos sem ter antes tido a oportunidade de adoptar as precauções necessárias para a protecção do ambiente e da saúde humana⁴².

45. Ainda que *indirectamente*, o procedimento PIC introduzido pelo Regulamento n.º 304/2003, pode contribuir para uma maior transparência das disposições aplicáveis nos diversos países, através da já referida informação aos operadores económicos interessados [artigo 11.º, n.º 1, alínea a), da Convenção de Roterdão e artigo 13.º, n.ºs 1 e 3, do regulamento] e assim facilitar, eventualmente, o comércio externo de produtos químicos perigosos. Por outro lado, o regulamento também pode agravar os custos da comercialização para o exportador, por exemplo, quando lhe é exigido o preenchimento das formalidades exigidas para uma notificação de exportação (artigo 7.º, conjugado com o Anexo III, do regulamento).

46. Abstraindo destes efeitos indirectos sobre o comércio, o Regulamento n.º 304/2003 não tem, no entanto, por

objecto, na sua essência, regras de política comercial. Em especial, não resulta do regulamento se e eventualmente em que condições é permitida ou proibida a importação para a Comunidade de um determinado produto químico. O regulamento não dá, a este respeito, indicações quanto ao conteúdo. Pelo contrário, as decisões *materiais* da Comunidade que autorizam ou recusam a importação de produtos químicos perigosos, a comunicar às partes na Convenção de Roterdão, são tomadas «de acordo com a legislação comunitária em vigor»⁴³. O Regulamento n.º 304/2003 apenas define, no artigo 12.º, a competência da Comissão para tais decisões e para a entrega de declarações ao Secretariado da Convenção de Roterdão. Nos termos do artigo 24.º, n.º 2, do regulamento, a Comissão é assistida, para esse efeito, por um comité consultivo⁴⁴.

47. O regulamento tão-pouco contém disposições substanciais autónomas sobre a questão de saber se e em que condições um produto químico pode ser exportado para fora da Comunidade. Com o regulamento, a Comunidade, em conformidade com o artigo 11.º, n.º 1, alínea b), da Convenção de Roterdão, apenas assiste a outras partes naquela convenção na execução da respectiva política de importação quanto aos produtos químicos sujeitos ao procedimento PIC. Para o efeito, é imposta aos exportadores que pretendam exportar aqueles produtos químicos da Comunidade para países

42 — Na «Agenda 21» (referida na nota 39) pode ler-se, a este respeito, no ponto 19.35: «A exportação para os países em desenvolvimento de produtos químicos que tenham sido proibidos nos países produtores, ou cuja utilização tenha sido fortemente restringida em alguns países industrializados causa preocupação, dado que alguns dos países importadores não têm a capacidade necessária para zelar pela sua utilização em condições de segurança, por carecerem da infra-estrutura necessária para controlar a importação, a distribuição, o armazenamento, a formulação e a eliminação de tais produtos químicos» (sublinhados meus).

43 — Artigo 12.º, n.º 1, segundo período, do Regulamento n.º 304/2003.

44 — Tal resulta da remissão nele contida para o artigo 3.º da Decisão 1999/468/CE do Conselho, de 28 de Junho de 1999 que fixa as regras de exercício das competências de execução atribuídas à Comissão (JO L 184, p. 23), também designada «Decisão de Comitologia».

terceiros a obrigação de respeitar as exigências dos países importadores, em particular de aguardar pelo seu consentimento expresso (artigo 13.º, n.ºs 4 e 6, do regulamento⁴⁵).

48. Apenas o artigo 14.º, n.º 2, do regulamento contém uma *proibição de exportação autónoma* da Comunidade. Diz respeito a produtos químicos cuja utilização está proibida na Comunidade para proteger a saúde humana ou o ambiente. Portanto, esta disposição confere um efeito externo às disposições comunitárias internas em matéria de protecção da saúde e do ambiente, a fim de evitar que produtos proibidos na Comunidade causem prejuízos fora da Comunidade. Tanto a proibição na Comunidade como a sua extensão a exportações para fora da Comunidade têm, na sua essência, natureza de política ambiental.

49. Se também forem tomadas em conta na apreciação as restantes disposições do regulamento, confirma-se a impressão de que se trata, no essencial, de um instrumento de política ambiental e não de política comercial. Nem a troca de informações com Estados terceiros (artigo 19.º do regulamento), nem a assistência técnica recíproca (artigo 20.º do regulamento) ou o acesso do público à informação (artigos 6.º, n.º 3, 7.º, n.º 1, quarto parágrafo, 8.º, n.º 1, 9.º, n.º 3, segundo período, 13.º, n.º 1, segundo período e 21.º, n.º 2, segundo período, do regula-

mento) se destinam a promover, a facilitar ou até apenas a regulamentar as trocas comerciais de produtos químicos perigosos. Conforme já resulta do seu teor, estas disposições destinam-se antes, em primeira linha, à protecção do ambiente, além da protecção da saúde humana.

50. De resto, diversamente do que aparentam à primeira vista, as disposições do artigo 16.º do regulamento, relativas à rotulagem e às informações que acompanham os produtos químicos, também não constituem, em primeira linha, disposições de política comercial, mas de política ambiental. De facto, as directivas para as quais remetem os artigos 16.º, n.º 1, e 1.º, n.º 2, do regulamento propõem-se proceder a uma equiparação jurídica *no interior da Comunidade* e têm como objectivo o reconhecimento mútuo das embalagens de produtos e das informações que os acompanham, nas trocas comerciais entre Estados-Membros. Contudo, as coisas passam-se de maneira diferente nas relações da Comunidade com países terceiros: neste caso, não se trata propriamente de uma aproximação jurídica das legislações ou de um reconhecimento mútuo para a melhoria da capacidade de circulação dos produtos químicos ou do seu acesso ao mercado⁴⁶; o mesmo é demonstrado pelo artigo 16.º, n.º 1, segundo período, bem como pela segunda parte do artigo 1.º, n.º 2, do regulamento⁴⁷, segundo a qual eventuais exigências específicas da parte importadora relativamente à embalagem e à rotulagem se mantêm inalteradas. Com o

45 - Pode tratar-se de um consentimento individual (artigo 13.º, n.º 6, alínea a), do Regulamento) ou - no quadro do procedimento PIC - de um consentimento geral (artigo 13.º, n.º 6, alínea b), do Regulamento).

46 - V., a este respeito, o n.º 41 das minhas conclusões da presente data no processo C-94/03 (referidas na nota 3).

47 - A referida segunda metade do artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento tem o seguinte teor: «salvo se essas disposições entrarem em conflito com quaisquer requisitos específicos dessas partes ou desses outros países».

artigo 16.º, n.º 1, do regulamento pretende-se, ao invés, apenas satisfazer a necessidade de informação do público sobre os riscos e os perigos do manuseamento dos produtos químicos em causa. No essencial, esta disposição apenas torna as disposições de rotulagem em vigor na Comunidade extensivas às exportações, mas não contribui para a aproximação das legislações entre a Comunidade e países terceiros ou para o reconhecimento mútuo de produtos entre eles.

51. Em resumo: se se tomar em consideração o contexto no qual se insere o Regulamento n.º 304/2003, bem como o seu conteúdo e os seus objectivos, o seu ponto fulcral não se encontra no sector da política comercial comum mas no sector da política ambiental. Os efeitos — perfeitamente possíveis — do regulamento sobre o comércio internacional de produtos químicos perigosos têm natureza indirecta e não directa⁴⁸. Nesta acepção, partilho do entendimento do Conselho, do Parlamento e dos intervenientes em apoio destas instituições de que foi correcto basear o regulamento no artigo 175.º, n.º 1, CE e não no artigo 133.º CE⁴⁹.

48 — Quanto ao critério dos efeitos directos (e imediatos) ou indirectos (e de longo prazo), v. o n.º 34 das presentes conclusões.

49 — Dado que o regulamento também tem como objectivo a *protecção da saúde das pessoas*, não necessita de uma base jurídica especial, para além do artigo 175.º, n.º 1, CE. De facto, conforme resulta do artigo 174.º, n.º 1, segundo travessão, CE, a política da Comunidade no domínio do ambiente também contribui para a protecção da saúde das pessoas.

52. O facto de o âmbito de aplicação do Regulamento n.º 304/2003 ser, de acordo com o seu quarto considerando, mais amplo do que o da Convenção de Roterdão⁵⁰, não suscita uma apreciação diferente. Isto porque, no essencial, o regulamento torna extensivo o que, aliás, prevê para o âmbito de aplicação da Convenção de Roterdão aos outros sectores aos quais se aplica. Ao fazê-lo, prossegue essencialmente os mesmos objectivos de política em matéria de ambiente. As considerações precedentes podem, por isso, ser transpostas na íntegra.

53. A Comissão alega ainda que são de recear graves prejuízos para o mercado interno e distorções do comércio caso se aceite o artigo 175.º, n.º 1, CE e não o artigo 133.º CE como base jurídica. Isto porque, desse modo, os Estados-Membros, em virtude da falta de competência exclusiva da Comunidade, poderiam adoptar unilateralmente disposições mais exigentes relativas à importação e à exportação de produtos químicos perigosos e também contornar as disposições existentes a nível comunitário relativamente à classificação, à embalagem e à rotulagem de substâncias perigosas.

54. A este respeito, importa assinalar, em primeiro lugar, que no domínio da política ambiental, de acordo com a «jurisprudência AETR», pode sempre existir uma competên-

50 — A título de exemplo, o regulamento também se aplica a países que não são partes na Convenção de Roterdão (os chamados «outros países») e a determinados produtos que não estão abrangidos pela Convenção de Roterdão (os chamados «artigos que contêm produtos químicos»).

cia externa exclusiva da Comunidade⁵¹. No entanto, pode, em última análise, colocar-se a questão de saber se foi isto que aconteceu no que respeita à adopção do regulamento aqui em causa. Na verdade, mesmo no âmbito das competências partilhadas, os Estados-Membros, no exercício das competências que conservam, devem respeitar o direito comunitário aplicável. Não podem, assim, contrariar o direito derivado em vigor nem o direito primário nem, em particular, as liberdades fundamentais do Tratado CE e o artigo 9.º, n.ºs 4 a 10, CE. Tal resulta do princípio do primado do direito comunitário. A objecção da Comissão é, em consequência, infundada.

55. Em suma, concluo que o recurso da Comissão é infundado e que, em consequência, lhe deve ser negado provimento.

C — Ausência de dupla base jurídica

56. Em complemento, cabe ainda assinalar que no presente processo não se vislumbra nenhuma ligação entre as duas possíveis bases jurídicas, ou seja, o artigo 133.º CE e o artigo 175.º CE, nem sequer partindo do princípio de que os aspectos de política comercial e de política ambiental têm no

51 — V. também, a este respeito, o n.º 18 das minhas conclusões da presente data, no processo C-94/03 (referido na nota 3). A possibilidade de uma competência externa exclusiva da Comunidade no que respeita à política ambiental também é reconhecida no parecer 2/00 (referido na nota 15, n.ºs 45 e 46).

regulamento o mesmo peso e que, em consequência, o regulamento — contrariamente ao entendimento acima defendido — não pode ser enquadrado de um modo evidente em nenhuma das duas políticas.

57. De facto, é possível assentar um acto jurídico em diferentes bases jurídicas pertinentes. Tal acontece se, a título excepcional, se provar que o acto prossegue simultaneamente vários objectivos, que se encontram ligados de forma indissociável, sem que um seja subordinado e indirecto em relação ao outro⁵².

58. Todavia, esta cumulação de diferentes bases jurídicas não é possível quando exista incompatibilidade entre os processos previstos para cada uma delas⁵³.

59. É o que acontece no presente caso: enquanto, no âmbito de aplicação da política comercial comum, o Parlamento é sempre consultado, ainda que *facultativamente*, não

52 — Acórdão de 29 de Abril de 2004, Comissão/Conselho (n.º 56); v. também os acórdãos Huber (n.º 31) e British American Tobacco (n.º 94), bem como o acórdão Resíduos de Dióxido de Titânio (n.ºs 13 e 17), todos referidos na nota 18.

53 — Acórdão Resíduos de Dióxido de Titânio (referido na nota 18, n.ºs 17 a 21), acórdãos de 25 de Fevereiro de 1999, Parlamento/Conselho (referido na nota 18, n.º 14) e de 29 de Abril de 2004, Comissão/Conselho (referido na nota 18, n.º 57). Desta jurisprudência pode concluir-se que uma cumulação de duas bases jurídicas é, em todo o caso, possível, quando as duas prevêm o mesmo processo legislativo ou, em qualquer caso, processos legislativos compatíveis; v., também neste sentido, o acórdão de 9 de Setembro de 2004, Espanha e Finlândia/Parlamento Europeu e Conselho (processos apensos C-184/02 e C-223/02, ainda não publicados na Colectânea, n.ºs 42 a 44).

lhe sendo atribuído, nos termos do Tratado, nenhum direito formal de participação (artigo 133.º, n.º 4, CE⁵⁴), no âmbito da política ambiental exerce, através do processo de co-decisão, em conjunto com o Conselho, a função legislativa (artigo 175.º, n.º 1, CE, conjugado com o artigo 251.º CE). Ainda que, em regra, o Conselho decida em ambos os sectores políticos por maioria qualificada (artigo 133.º, n.º 4, CE ou — para o processo de co-decisão — artigo 251.º CE⁵⁵) as diferenças fundamentais em relação aos direitos de cooperação do Parlamento demonstram que os procedimentos legislativos nos termos do artigo 133.º CE e do artigo 175.º CE são incompatíveis e, como tal, não podem ser combinados⁵⁶.

60. De facto, por um lado, é evidente que não se pode prescindir da co-decisão do Parlamento no âmbito do artigo 175.º CE; o processo de co-decisão é, desde o Tratado de Maastricht, um dos direitos centrais de participação do Parlamento e presta um contributo importante à legitimação democrática do processo legislativo comunitário. No entanto, por outro lado, o processo do artigo 133.º, n.º 4, CE, tão-pouco poderia ser completado sem mais por um direito de co-

-decisão do Parlamento não previsto nesta disposição. Em ambos os casos subsiste o perigo de o processo de tomada de decisão previsto na respectiva base jurídica e o correspondente equilíbrio institucional previsto no Tratado poderem ser distorcidos: de facto, uma alteração do procedimento legislativo pode sempre reflectir-se no conteúdo do acto jurídico adoptado⁵⁷.

61. É aqui que o presente processo se distingue do processo C-94/03⁵⁸, que corre os seus termos em paralelo. De facto, naquele processo, a combinação das duas bases jurídicas possíveis (artigo 133.º CE e artigo 175.º, n.º 1, CE, em ambos os casos em conjugação com o artigo 300.º CE) levaria apenas a uma consulta — sempre possível, sem qualquer problema — do Parlamento mesmo no quadro da política comercial comum; o resultado de tal consulta do Parlamento não é, como se sabe, vinculativo para o Conselho. Em contrapartida, neste caso, ao tornar o processo de co-decisão extensivo ao âmbito do artigo 133.º CE, o Conselho ficaria privado da sua competência legislativa exclusiva, a qual deveria partilhar com o Parlamento. Tal resultado seria contrário ao determinado deliberadamente pelos Estados-Membros e confirmados em várias conferências governamentais relativa-

54 — Que o Parlamento normalmente não tem direitos formais de participação em matéria de política comercial comum é demonstrado pela leitura *a contrario* do artigo 133.º, n.º 7, CE).

55 — Podem encontrar-se excepções nas quais é exigida a unanimidade no artigo 133.º, n.ºs 5 a 7, CE, no domínio da política comercial comum, e no artigo 175.º, n.º 2, CE, na política ambiental; além disso, resulta do artigo 251.º, n.º 3, CE, que o Conselho delibera por unanimidade quando pretenda aprovar as emendas propostas pelo Parlamento em relação às quais a Comissão tenha dado parecer negativo.

56 — De outro modo, o advogado-geral Geelhoed que, nas suas conclusões de 10 de Setembro de 2002, no processo C-491/01 (British American Tobacco, Colect. I-11461, n.º 167 a 182) considera o processo de co-decisão do artigo 95.º, CE combinável com o procedimento do artigo 133.º, CE.

57 — No acórdão Transporte de Mercadorias (referido na nota 16, n.º 52), o Tribunal de Justiça declara que a substituição de um processo de maioria qualificada por um processo por unanimidade no Conselho pode reflectir-se no conteúdo do acto jurídico adoptado (em termos idênticos, v. o acórdão de 26 de Março de 1987, Comissão/Conselho, referido na nota 20, n.º 12, o acórdão Resíduos de Dióxido de Titânio, referido na nota 18, n.ºs 17 a 21 e o acórdão de 29 de Abril de 2004, Comissão/Conselho, referido na nota 16, n.º 58). O mesmo se diga, por maioria de razão, quando deva ser concedido ao Parlamento um direito de co-decisão não previsto na base jurídica em causa.

58 — V. a este respeito as minhas conclusões da presente data (referidas na nota 3, n.º 50).

mente ao processo legislativo no âmbito da política comercial comum⁵⁹.

62. De resto, não é possível concluir o contrário do acórdão *Swedish Match*⁶⁰ nem do acórdão *British American Tobacco*⁶¹. De facto, em nenhum dos dois acórdãos o Tribunal de Justiça trata pormenorizadamente da repartição de competências entre instituições prevista pelo Tratado ou do equilíbrio institucional no quadro do processo de co-decisão, por um lado, e do processo nos termos do artigo 133.º CE, por outro⁶².

63. Em virtude da incompatibilidade entre os processos legislativos previstos nos artigos 133.º CE e 175.º CE, o legislador comunitário deveria, pois, mesmo no caso de um equilíbrio entre os aspectos de política ambiental e de política comercial no regulamento, ter dado preferência a uma das duas bases jurídicas. Atendendo à incompatibili-

dade entre os respectivos processos, o legislador comunitário não deveria ter podido basear o regulamento simultaneamente na política comercial comum e na política ambiental.

64. Numa situação como esta, a política ambiental deveria prevalecer, com o artigo 175.º CE como base jurídica. De facto, no que respeita ao processo legislativo, o direito de co-decisão do Parlamento constitui a situação normal, enquanto bases jurídicas como o artigo 133.º CE, que não conferem direitos formais de participação ao Parlamento, constituem um caso excepcional do ponto de vista da técnica processual. De resto, corresponde ao princípio da transparência (artigo 1.º, n.º 2, UE)⁶³ e ao princípio da democracia (artigo 6.º, n.º 1, UE) optar, em caso de dúvida entre duas bases jurídicas igualmente possíveis e igualmente fortes, mas reciprocamente incompatíveis, por aquela cuja aplicação confira maiores direitos de participação ao Parlamento.

65. Em consequência, mesmo se se admitisse que no regulamento controvertido os aspectos de política comercial e ambiental têm o mesmo peso, razões de técnica processual desaconselhariam a escolha de uma dupla base jurídica, e militariam a favor da escolha de uma disposição de política ambiental como base jurídica única. A decisão do Parlamento e do Conselho de

59 — Neste sentido, recorde-se que o âmbito de aplicação do processo de co-decisão foi alargado pelos Tratados de Amesterdão e de Nice e o artigo 133.º CE também foi consideravelmente alterado por estes Tratados, sem que, no entanto, os Estados-Membros tenham tornado o Parlamento co-legislador a par do Conselho em matéria de política comercial comum. Foi apenas o Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa (assinado em Roma em 29 de Outubro de 2004, JO C 310, p. 1) que, no seu artigo III-315.º, n.º 2, conjugado com os artigos I-34.º e III-396.º, tornou extensivo à política comercial comum o direito de co-decisão do Parlamento Europeu.

60 — Referido na nota 23.

61 — Referido na nota 18.

62 — Assim, expressamente, o acórdão *British American Tobacco* (referido na nota 18, n.º 110), referindo a irrelevância para a decisão. Em ambos os acórdãos se afirma apenas, em última análise, que no caso da directiva aí em causa a referência adicional ao artigo 133.º CE como base jurídica não aplicável não era prejudicial e constituía um mero vício de forma sem efeitos sobre o processo, uma vez que o processo de co-decisão, que era exclusivamente aplicável nos termos do artigo 95.º CE, tinha sido efectivamente utilizado (acórdãos *British American Tobacco*, n.º 98, e *Swedish Match*, n.º 44).

63 — V., em particular, o Título III, com a epígrafe «Transparência dos trabalhos», do Regulamento interno do Parlamento Europeu (16.ª edição de Julho de 2001, JO 2005, L 44, p. 1), onde, no artigo 96.º, n.º 2 e 3, se consagra o princípio das sessões públicas e no artigo 97.º o direito de acesso do público aos documentos do Parlamento.

adoptar o regulamento com base no artigo 175.º, n.º 1, CE, segundo o processo de co-decisão, tão-pouco seria, portanto, deste ponto de vista, censurável.

Comissão sido vencida, há que condená-la nas despesas do processo, conforme requerido pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho.

V — 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. Tendo a
67. Por outro lado, resulta do artigo 69.º, n.º 4, do Regulamento de Processo que os três Estados-Membros que intervieram no processo devem suportar as respectivas despesas.

VI — Conclusão

68. Tendo em conta as considerações precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça que:

1. Negue provimento ao recurso.
2. Declare que a República Francesa, a República da Finlândia e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte devem suportar as respectivas despesas. Quanto ao restante, que a Comissão das Comunidades Europeias seja condenada nas despesas do processo.