

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL  
F. G. JACOBS

apresentadas em 13 de Dezembro de 2001 <sup>1</sup>

Índice

I — Introdução .....	I-11226
II — A Convenção sobre Segurança Nuclear .....	I-11227
III — Participação da Comunidade na Convenção .....	I-11231
1. Disposições do Tratado CEEA sobre acordos internacionais .....	I-11231
2. Negociação da participação da Comunidade na Convenção sobre Segurança Nuclear e as cláusulas relativas a essa participação .....	I-11231
3. A proposta de decisão do Conselho feita pela Comissão .....	I-11232
4. A decisão controvertida do Conselho .....	I-11233
5. Desenvolvimentos após a interposição do recurso .....	I-11234
IV — «A protecção sanitária» nos termos do Tratado CEEA .....	I-11235
1. O estabelecimento de «normas de base» .....	I-11235
2. Observância, controlo e os poderes da Comissão .....	I-11237
3. Disposições relativas a experiências perigosas e aos projectos de descarga de efluentes radioactivos .....	I-11238
V — Admissibilidade .....	I-11238
1. Acto recorrível .....	I-11239
2. Os efeitos da adesão subsequente da Comunidade à Convenção .....	I-11241
3. A primeira alegação do Conselho: o recurso não tem objecto .....	I-11242
4. Segundo fundamento do Conselho: o recurso que visa uma anulação parcial dirige-se contra uma parte da decisão que não pode ser dissociada da decisão como um todo .....	I-11243
a) Pode a declaração ser objecto dum recurso distinto? .....	I-11243
b) Poderá o último parágrafo da declaração ser impugnado autonomamente? ..	I-11245

1 — Língua original: inglês.

5. Terceiro fundamento do Conselho: o recurso constitui um abuso do procedimento de anulação pois a Comissão pretende, de facto, obter o parecer do Tribunal de Justiça sobre as competências comunitárias .....	I-11245
VI — Quanto ao mérito da causa .....	I-11246
1. As condições impostas pela convenção no que respeita à declaração controvertida .....	I-11246
2. Interpretação do terceiro parágrafo, em litígio, da declaração .....	I-11250
3. Pode uma declaração de competências incompleta constituir uma violação do direito comunitário na acepção do artigo 146.º, n.º 2, do Tratado? .....	I-11251
4. Os principais argumentos das partes quanto à questão de saber se a declaração está completa .....	I-11253
5. Considerações gerais quanto às competências da CEEA em virtude dos artigos 30.º a 39.º do Tratado .....	I-11254
a) Protecção contra radiações e segurança nuclear .....	I-11255
b) «A protecção sanitária» no Tratado CEEA .....	I-11257
6. O alcance da competência da Comunidade nos domínios abrangidos pela convenção .....	I-11264
a) Artigos 1.º a 3.º da convenção .....	I-11265
b) Artigos 4.º e 5.º da convenção .....	I-11265
c) O artigo 7.º da convenção .....	I-11266
d) Artigo 14.º da convenção .....	I-11269
e) Artigos 15.º e 16.º, n.º 2, da convenção .....	I-11271
f) Artigo 16.º, n.ºs 1 e 3, da convenção .....	I-11271
g) Artigos 17.º, 18.º e 19.º da convenção .....	I-11273
VII — Conclusão .....	I-11279

## I — Introdução

1. Através do presente recurso, interposto nos termos do artigo 146.º do Tratado CEEA, a Comissão pede a anulação parcial da «Decisão do Conselho de 7 de Dezembro de 1998 que aprova a adesão da

Comunidade Europeia da Energia Atómica à Convenção sobre Segurança Nuclear»<sup>2</sup>. A Comissão alega que o último parágrafo da «Declaração da Comunidade Europeia da Energia Atómica nos termos do disposto no n.º 4, alínea iii), do artigo 30.º da Convenção sobre Segurança Nuclear», anexa a esta decisão e que indica o alcance das competências da Comunidade, é contrária ao Tratado, no essencial porque omite a referência de que a Comunidade

2 — A decisão em litígio não foi publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*.

possui também competência nos domínios abrangidos pelos artigos 1.º a 5.º, 7.º e 14.º a 19.º da convenção.

pectivos poderes da Comissão e do Conselho no âmbito desse procedimento;

- a natureza, interpretação e a possibilidade de revisão duma declaração de competência a ser submetida por uma das Comunidades no contexto dum acordo multilateral misto; e
- a competência da Comunidade resultante das disposições sanitárias e de segurança do Tratado CEEA, no que respeita a instalações nucleares e, em particular, a avaliações de segurança, verificações, preparação para emergências, o estabelecimento de condições de segurança e localização, concepção, construção e exploração de tais instalações.

2. A Convenção sobre Segurança Nuclear é um acordo «misto» em relação ao qual são partes quer os 15 Estados-Membros quer a Comunidade. No decurso do processo interno que conduziu à adesão da Comunidade à convenção, a Comissão e o Conselho discordaram acerca da declaração de competência que a Comunidade tinha que submeter ao depositário. A razão subjacente a esse desacordo é uma divergência mais profunda acerca do alcance da competência da Comunidade no que respeita à segurança das instalações nucleares dos Estados-Membros. A presente causa — na qual as partes trocaram por vezes argumentos técnicos e complexos quer quanto à admissibilidade quer quanto ao mérito da causa — é um ponto culminante provisório desse longo conflito.

3. Como resultará do que segue, considero que o presente caso requer que o Tribunal de Justiça aprecie

## II — A Convenção sobre Segurança Nuclear

4. A Convenção sobre Segurança Nuclear («a convenção»)<sup>3</sup> foi negociada entre 1992 e 1994 sob os auspícios da Agência Internacional de Energia Atómica («AIEA»)

— o procedimento destinado à conclusão de acordos internacionais nos termos do Tratado CEEA, bem como os res-

3 — O texto da convenção está publicado no JO 1999, L 318, p. 21.

durante uma série de reuniões de alto nível entre representantes dos governos, autoridades nacionais de segurança nuclear e o secretariado da AIEA. Foi adoptada em 17 de Junho de 1994 através duma conferência diplomática organizada pela AIEA nas suas instalações de Viena e foi aberta às assinaturas a 20 de Setembro de 1994. Todos os Estados-Membros da Comunidade assinaram e ratificaram a convenção. Entrou em vigor a 24 de Outubro de 1996. Em 31 de Janeiro de 2000, 53 Estados ou organizações internacionais haviam ratificado a convenção.

5. Os dois elementos básicos da convenção são

- uma lista de medidas legislativas, regulamentares, administrativas e outras que as partes contratantes devem adoptar no sentido de se obter e manter um elevado nível de segurança nuclear (artigos 4.º e 6.º a 19.º),
- um mecanismo de «exame pelos pares», que compreende, por um lado, a obrigação para cada parte contratante de submeter um relatório sobre as medidas que tomou para implementar as suas obrigações (artigo 5.º), e, por outro lado, reuniões das partes contratantes com o objectivo de analisar os relatórios apresentados por outras partes (artigos 20.º a 28.º).

6. O capítulo 1 da convenção intitula-se «Objectivos, definições e âmbito de aplicação» e contém três artigos.

7. Nos termos do artigo 1.º, os objectivos da convenção são:

- «i) Alcançar e manter um elevado nível de segurança nuclear em todo o mundo através do reforço de medidas nacionais e da cooperação internacional, incluindo, quando apropriado, cooperação técnica relacionada com a segurança;
- ii) Estabelecer e manter defesas eficazes nas instalações nucleares contra potenciais riscos radiológicos de forma a proteger os indivíduos, a sociedade e o ambiente dos efeitos nocivos da radiação ionizante dessas instalações;
- iii) Prevenir acidentes com consequências radiológicas e mitigar essas consequências caso elas ocorram.»

8. O artigo 2.º, alínea i), define «instalação nuclear» como «qualquer central nuclear civil, terrestre, sob a sua jurisdição, incluindo as instalações de armazenamento, manuseamento e tratamento de materiais radioactivos que estejam no mesmo local e directamente relacionadas com a operação da central nuclear».

9. Nos termos do artigo 3.º, a convenção aplica-se «à segurança das instalações nucleares».

10. O capítulo 2, intitulado «Obrigações», está dividido em quatro secções.

11. Na secção a), intitulada «Disposições gerais» (artigos 4.º a 6.º), existem duas disposições relevantes. O artigo 4.º (intitulado «Medidas de implementação») dispõe que as partes contratantes tomarão as medidas legislativas, regulamentares e administrativas e outras necessárias à implementação das suas obrigações resultantes da convenção. O artigo 5.º (intitulado «Relatórios») obriga as partes contratantes, antes de cada reunião de análise, a submeter um relatório sobre as medidas que tomaram para implementar cada uma das obrigações da convenção;

12. Na secção b), intitulada «Legislação e regulamentação» (artigos 7.º a 9.º), apenas

está em causa o artigo 7.º (intitulado «Quadro legislativo e regulamentar»). O artigo 7.º, n.º 1, impõe às partes contratantes a criação dum quadro legislativo e regulamentar para reger a segurança das instalações nucleares. Nos termos do artigo 7.º, n.º 2, este quadro deve contemplar o estabelecimento a nível nacional de requisitos e regulamentos aplicáveis sobre a segurança das instalações nucleares, um sistema de licenciamento respeitante a instalações nucleares, um sistema de inspecção e avaliação e medidas destinadas a confirmar o respeito pelos regulamentos aplicáveis e pelas condições das licenças.

13. A secção c), intitulada «Considerações gerais sobre segurança» (artigos 10.º a 16.º), inclui três disposições importantes.

14. Nos termos do artigo 14.º («Avaliação e verificação da segurança»), as partes contratantes devem assegurar que são levadas a cabo avaliações e verificações das instalações nucleares.

15. Nos termos do artigo 15.º (« Protecção contra as radiações»), as partes contratantes devem assegurar que a exposição dos trabalhadores e do público às radiações causadas pela instalação nuclear é mantida em valores tão baixos quanto razoavel-

mente possível e que nenhum indivíduo será exposto a doses de radiação que excedam os limites nacionais recomendados.

16. Nos termos do artigo 16.º («Preparação para as emergências»), as partes contratantes devem assegurar que existem planos de emergência para as instalações nucleares, ensaiados regularmente; que é fornecida informação adequada ao planeamento e resposta numa emergência; que as partes contratantes que não têm instalações nucleares, na medida em que possam ser afectados no caso de uma emergência radiológica, preparem e testem planos de emergência.

17. Finalmente, são relevantes as três disposições da secção d), intitulada «Segurança das instalações», (artigos 17.º a 19.º).

18. Nos termos do artigo 17.º («Localização»), as partes contratantes devem assegurar-se que existem os procedimentos para avaliar todos os factores relevantes relativos ao local que possam afectar a segurança numa instalação nuclear; para avaliar o impacto provável em termos de segurança; para reavaliar todos os factores relevantes de modo a assegurar a aceitabilidade permanente em termos de segurança da instalação nuclear; e para consultar os

signatários vizinhos duma instalação nuclear proposta.

19. Nos termos do artigo 18.º, intitulado «Concepção e construção», as partes contratantes devem assegurar que a concepção e construção duma instalação nuclear contempla vários níveis e métodos de protecção fiáveis (defesa em profundidade) contra a libertação de substâncias radioactivas; que as tecnologias utilizadas estão comprovadas pela experiência ou aprovadas por ensaios ou análises; e que a concepção permite um funcionamento fiável, estável e facilmente gerível.

20. Nos termos do artigo 19.º, intitulado «Operação», as partes contratantes devem assegurar que a autorização inicial para operar uma instalação nuclear se baseia numa adequada análise de segurança e num programa de arranque; que estão definidos os limites e as condições operacionais; que a operação, manutenção, inspecção e ensaio numa instalação nuclear são efectuados de acordo com os procedimentos aprovados; que são estabelecidos procedimentos para responder a ocorrências operacionais previstas e a acidentes; que a engenharia e o apoio técnico necessários em todos os campos relativos à segurança estão disponíveis; que incidentes significativos para a segurança são dados a conhecer; que são estabelecidos programas para recolher e analisar a experiência de operação; e que a geração de resíduos radioactivos é mantida ao mínimo praticável.

### III — Participação da Comunidade na Convenção

#### 1. Disposições do Tratado CEEA sobre acordos internacionais

21. De acordo com o primeiro parágrafo do artigo 101.º do Tratado, a Comunidade «pode contrair obrigações mediante a conclusão de acordos ou convenções com um Estado terceiro, uma organização internacional ou um nacional de um Estado terceiro.»

22. Nos termos do segundo parágrafo do artigo 101.º do Tratado, estes acordos, em geral, serão (quanto às excepções, ver o terceiro parágrafo):

— negociados pela Comissão segundo as directivas do Conselho, e

— concluídos pela Comissão com a aprovação do Conselho, o qual deliberará por maioria qualificada.

23. Nos termos do artigo 102.º do Tratado, os acordos em que sejam partes, além da Comunidade, um ou mais Estados-Membros, só podem entrar em vigor depois de notificada a Comissão por todos os Estados-Membros interessados de que esses acordos ou convenções se tornaram aplicáveis em conformidade com as disposições do respectivo direito interno.

2. Negociação da participação da Comunidade na Convenção sobre Segurança Nuclear e as cláusulas relativas a essa participação

24. Em 28 de Setembro de 1993, a Comissão apresentou ao Conselho uma proposta para uma decisão deste último relativa à negociação, pela Comissão, duma convenção internacional sobre segurança nuclear. Nessa proposta, a Comissão solicitou ao Conselho que a autorizasse a negociar a convenção em nome da Comunidade.

25. O Conselho não autorizou. Em vez disso, contudo, assumiu a posição de que a Presidência deveria solicitar, durante as negociações, que o texto de projecto da convenção incluísse uma disposição que permitisse abrir a convenção à assinatura ou adesão de «organizações regionais de natureza integrativa ou outra». Consequen-

temente, o texto da convenção contém no artigo 30.º, n.º 4, cláusulas que permitem a assinatura ou adesão de organizações regionais.

bro, que artigos desta Convenção se lhe aplicam e a extensão da sua competência no campo coberto por esses artigos;

26. Dispõe o artigo 30.º, n.º 4, da convenção:

iv) Tal organização não terá direito a voto adicional aos dos seus Estados-Membros.»

«i) Esta Convenção estará aberta a assinatura ou adesão de organizações regionais de natureza integrativa ou outra, desde que tal organização seja constituída por Estados soberanos e tenha competência, no que respeita a negociação, conclusão e aplicação de acordos internacionais, em assuntos cobertos por esta Convenção;

3. A proposta de decisão do Conselho feita pela Comissão

ii) Em questões dentro da sua competência, tais organizações devem, em seu nome, exercer os direitos e cumprir as responsabilidades que esta Convenção atribui aos Estados signatários;

27. Em 8 de Setembro de 1994, a Comissão apresentou um documento intitulado «proposta de decisão do Conselho de aprovação conclusão por parte da Comunidade Europeia da Energia Atómica, da Convenção sobre Segurança Nuclear»<sup>4</sup>. Esta proposta continha nomeadamente:

iii) Ao aderir a esta Convenção, tal organização deve comunicar ao depositário referido no artigo 34.º uma declaração indicando que Estados são seus mem-

— um projecto de decisão do Conselho de aprovação da conclusão da convenção pela Comissão de acordo com o procedimento previsto no artigo 101.º, segundo parágrafo, do Tratado, e

4 — COM(94) 362 final.

- o texto duma declaração da Comunidade, de acordo com o artigo 30.º, n.º 4, ponto iii), da convenção. mais específica relativamente ao âmbito abrangido pela Convenção.

28. O texto da declaração em questão está redigido do seguinte modo:

Lista da legislação comunitária

«Os seguintes Estados são actualmente membros da Comunidade Europeia da Energia Atómica: Bélgica, Dinamarca [...]

[...]»

A Comunidade declara que os seguintes artigos da Convenção se lhe aplicam: artigos 1.º a 5.º, artigo 7.º, artigos 14.º a 35.º

29. A lista da legislação comunitária a que se faz referência no terceiro parágrafo da declaração, anexa a esta, elenca 15 actos jurídicos (directivas, regulamentos e decisões) adoptados quer pelo Conselho quer pela Comissão, e que respeitam a matérias relacionadas com a protecção contra radiações ionizantes.

A Comunidade possui competências nas áreas abrangidas pelos artigos 1.º a 5.º, artigo 7.º, artigos 14.º a 19.º, em virtude do Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica e da legislação comunitária a seguir enumerada.

4. *A decisão controvertida do Conselho*

No futuro, a Comunidade assumirá outras responsabilidades ao adoptar legislação

30. Em 7 de Dezembro de 1998 — mais de quatro anos depois da proposta da Comissão — o Conselho adoptou por unanimidade a decisão que aprova a adesão da Comunidade à convenção, objecto do presente recurso interposto pela Comissão.

31. A decisão do Conselho expõe nos seus considerandos que «a competência para a concepção, construção e exploração de instalações nucleares cabe ao Estado-Membro em que se situam» e que deverá ser aprovada a adesão da Comunidade à Convenção «tendo em vista as funções relevantes conferidas à Comunidade pelo capítulo 3 do título II ‘A Protecção Sanitária’ do Tratado».

32. Dispõe o artigo único do dispositivo desta decisão:

«1. É aprovada a adesão da Comunidade da Energia Atómica à Convenção sobre Segurança Nuclear.

2. A declaração da Comunidade Europeia da Energia Atómica nos termos do n.º 4, alínea iii), do artigo 30.º da Convenção sobre Segurança Nuclear consta do anexo à presente decisão.»

33. A declaração anexa tem a seguinte redacção:

«Os seguintes Estados são presentemente membros da Comunidade Europeia da

Energia Atómica: Reino da Bélgica, Reino da Dinamarca, [...]

A Comunidade declara que o artigo 15.º e o n.º 2 do artigo 16.º da Convenção lhes são aplicáveis, tal como, mas apenas no que se refere aos domínios abrangidos pelo artigo 15.º e pelo n.º 2 do artigo 16.º, os artigos 1.º a 5.º, o n.º 1 do artigo 7.º, a alínea ii) do artigo 14.º e os artigos 20.º a 35.º

A Comunidade tem competência, partilhada com os Estados-Membros acima referidos, nos domínios abrangidos pelo artigo 15.º e pelo n.º 2 do artigo 16.º da Convenção, tal como previsto na alínea b) do artigo 2.º e nos artigos pertinentes do capítulo 3 do título III ‘A Protecção Sanitária’, ambos do Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica.»

*5. Desenvolvimentos após a interposição do recurso*

34. A Comissão apresentou a petição em 8 de Fevereiro de 1999. Mediante decisão de 16 de Novembro de 1999, publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*,

a Comissão decidiu aprovar, em nome da Comunidade, a adesão à convenção<sup>5</sup> e fez juntar à sua decisão quer o texto da convenção quer a declaração da Comunidade, nos termos do artigo 30.º, n.º 4, ponto iii), da convenção, tal como formulado no anexo à decisão do Conselho de 7 de Dezembro de 1998.

por um lado, «resolvidos a criar as condições para o desenvolvimento de uma poderosa indústria nuclear», mas também, por outro lado, «preocupados em estabelecer as condições de segurança necessárias à eliminação dos perigos que possam advir para a vida e saúde das populações».

35. Em 31 de Janeiro de 2000 a Comissão depositou o instrumento de aceitação da convenção junto do Director Geral da AIEA e ao mesmo tempo comunicou a declaração nos termos do artigo 30.º, n.º 4, ponto iii), da convenção, tal como formulado nos respectivos anexos à decisão do Conselho de 7 de Dezembro de 1998 e à decisão da Comissão de 16 de Novembro de 1999<sup>6</sup>.

38. Nos termos do artigo 2.º, alínea b), do Tratado, a Comunidade deve «estabelecer normas de segurança uniformes destinadas à protecção sanitária da população e dos trabalhadores e velar pela sua aplicação».

39. Esta missão encontra-se descrita com maior detalhe no título II, capítulo 3 (artigos 30.º a 39.º do Tratado), intitulado «A protecção sanitária».

36. A convenção entrou em vigor relativamente à Comunidade em 30 de Abril de 2000, por força do seu artigo 30.º, n.º 2.

1. O estabelecimento de «normas de base»

#### IV — «A protecção sanitária» nos termos do Tratado CEEA

40. Dispõe o artigo 30.º do Tratado:

37. De acordo com o preâmbulo do Tratado CEEA, os Estados-Membros estavam,

«Serão estabelecidas na Comunidade normas de base relativas à protecção sanitária da população e dos trabalhadores contra os perigos resultantes das radiações ionizantes.

<sup>5</sup> — JO 1999, L 318, p. 20.

<sup>6</sup> — Pode ser encontrada informação sobre o estado actual das ratificações no sítio da internet da AIEA, em [www.iaea.org](http://www.iaea.org).

Entende-se por 'normas de base':

completadas de acordo com o processo previsto no artigo 31.º

a) as doses máximas permitidas, que sejam compatíveis com uma margem de segurança suficiente;

b) os níveis máximos permitidos de exposição e contaminação;

c) os princípios fundamentais de vigilância médica dos trabalhadores.»

41. De acordo com o procedimento previsto no artigo 31.º do Tratado, as normas de base devem ser «elaboradas» pela Comissão, após parecer de um grupo de peritos cientistas — nomeadamente em matéria de saúde pública — dos Estados-Membros. Deve ser solicitado o parecer do Comité Económico e Social e deve ser consultado o Parlamento. As normas de base são «aprovadas» pelo Conselho, que delibera por maioria qualificada, após consultar o Parlamento Europeu.

42. Nos termos do artigo 32.º, a pedido da Comissão ou de qualquer Estado-Membro, as normas de base podem ser revistas ou

43. Em conformidade com os artigos 30.º, 31.º e 218.º do Tratado, a Comunidade instituiu pela primeira vez normas de base em 1959, por intermédio das «Directivas de 2 de Fevereiro de 1959, que fixam as normas de base relativas à protecção sanitária da população e dos trabalhadores contra os perigos resultantes das radiações ionizantes»<sup>7</sup>. Estas directivas foram revistas, de acordo com os artigos 31.º e 32.º do Tratado: em 1962, pela Directiva de 5 de Março de 1962<sup>8</sup>; em 1966, pela Directiva 66/45/Euratom, do Conselho<sup>9</sup>; em 1976, pela Directiva 75/579/Euratom, do Conselho<sup>10</sup>; em 1979, pela Directiva 79/343/Euratom, do Conselho<sup>11</sup>; em 1980, pela Directiva 80/836/Euratom, do Conselho<sup>12</sup>; e em 1984, pela Directiva 84/467/Euratom, do Conselho<sup>13</sup>.

7 — Não existe versão portuguesa destas directivas.

8 — Não existe versão portuguesa desta directiva.

9 — Não existe versão portuguesa desta directiva.

10 — Não existe versão portuguesa desta directiva.

11 — Não existe versão portuguesa desta directiva.

12 — Directiva de 15 de Julho de 1980, que altera as directivas que fixam as normas de base relativas à protecção sanitária da população e dos trabalhadores contra os perigos resultantes das radiações ionizantes (JO L 246, p. 1; EE 12 F3 p. 214).

13 — Directiva de 3 de Setembro de 1984, que altera a Directiva 80/836/Euratom no que respeita às normas de base relativas à produção da saúde da população e dos trabalhadores contra os perigos resultantes das radiações ionizantes (JO L 263, p. 4; EE 12 F4 p. 125).

44. Em 1996, as directivas revistas sobre as normas de base foram substituídas pela Directiva 96/29/Euratom, do Conselho, de 13 de Maio de 1996, que fixa as normas de segurança de base relativas à protecção sanitária da população e dos trabalhadores contra os perigos resultantes das radiações ionizantes (a seguir «directiva das normas de base») <sup>14</sup>, que revogou as normas anteriormente aplicáveis, com efeitos a partir de 13 de Maio de 2000 <sup>15</sup>.

das águas e do solo, bem como o controlo do cumprimento das normas de base.» Os resultados desse controlo devem ser comunicados à Comissão, de forma a que se mantenha informada do nível de radioactividade ao qual está exposto o público. A Comissão tem direito de acesso às instalações de controlo nacionais e pode verificar o seu funcionamento e eficácia <sup>16</sup>.

## 2. Observância, controlo e os poderes da Comissão

45. Nos termos do artigo 33.º do Tratado, os Estados-Membros devem adoptar as disposições legislativas, regulamentares e administrativas adequadas para assegurar o cumprimento das normas de base. A Comissão deve formular as recomendações adequadas para a harmonização das disposições aplicáveis neste domínio. Para o efeito, os Estados-Membros devem comunicar à Comissão todos os projectos de disposições relevantes.

47. Nos termos do artigo 38.º, primeiro parágrafo, do Tratado, a Comissão dirigirá aos Estados-Membros todas as recomendações respeitantes ao grau de radioactividade da atmosfera, das águas e do solo. Nos termos do artigo 38.º, segundo e terceiro parágrafos, em caso de urgência, a Comissão adoptará uma directiva, intimando o Estado-Membro em causa a tomar, no prazo nela fixado, todas as medidas necessárias para evitar uma infracção às normas de base e para assegurar o cumprimento das disposições regulamentares. Se o Estado-Membro em causa não proceder em conformidade com a directiva da Comissão, esta ou qualquer Estado-Membro interessado podem recorrer imediatamente ao Tribunal de Justiça.

46. Nos termos dos artigos 35.º e 36.º do Tratado, os Estados-Membros «providenciarão pela criação das instalações necessárias para efectuar o controlo permanente do grau de radioactividade da atmosfera,

16 — V. a recomendação 2000/473/Euratom da Comissão, de 8 de Junho de 2000, relativa à aplicação do artigo 36.º do Tratado Euratom respeitante ao controlo dos níveis de radioactividade no ambiente para efeitos de avaliação da exposição de toda a população [notificada com o número C(2000) 1299] (JO L 191, p. 37).

14 — JO L 159, p. 1; v., também, a comunicação da Comissão sobre a implementação da Directiva 96/29 (JO 1998, C 133, p. 3).

15 — Artigo 56.º da directiva das normas de base.

3. Disposições relativas a experiências perigosas e aos projectos de descarga de efluentes radioactivos

48. Nos termos do artigo 34.º do Tratado, qualquer Estado-Membro, em cujos territórios se realizem «experiências particularmente perigosas», deve tomar medidas suplementares de protecção sanitária relativamente às quais obterá previamente o parecer da Comissão. A concordância da Comissão é necessária quando os efeitos de tais experiências sejam susceptíveis de afectar os territórios de outros Estados-Membros<sup>17</sup>.

49. Nos termos do artigo 37.º do Tratado, os Estados-Membros devem fornecer à Comissão os dados gerais de todos os projectos de descarga de efluentes radioactivos, seja qual for a sua forma, que permitam determinar se a realização desse projecto é susceptível de implicar a contaminação radioactiva das águas, do solo ou do espaço aéreo de outro Estado-Membro. A Comissão formulará o seu parecer no prazo de seis meses<sup>18</sup>.

17 — V., quanto a um processo relativo ao artigo 34.º, o despacho do presidente do Tribunal de Primeira Instância de 22 de Dezembro de 1995, Danielsson e o./Comissão (T-219/95 R, Colect., p. II-3051).

18 — V., quanto a um processo relativo ao artigo 37.º, o acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de Setembro de 1988, Land de Sarre/Ministro da Indústria (187/87, Colect., p. 5013); v., também, a recomendação da Comissão de 6 de Dezembro de 1999, relativa à aplicação do artigo 37.º do Tratado Euratom, notificada com o número C(1999) 3932, (JO L 324, p. 23).

## V — Admissibilidade

50. Em 12 de Outubro de 1999, o Conselho suscitou uma questão prévia de admissibilidade. Por despacho de 8 de Fevereiro de 2000, o Tribunal de Justiça reservou para final a decisão da questão prévia.

51. O Conselho alega que o recurso da Comissão é inadmissível por três motivos, a saber, que

- 1) o recurso não tem objecto;
- 2) o recurso é inadmissível porque se dirige contra uma parte da decisão que não pode ser considerada isoladamente do resto da decisão e a Comissão não pede a anulação de toda a decisão;
- 3) o recurso é processualmente impróprio e o que a Comissão pretende, de facto, é um parecer sobre o alcance das competências da Comunidade.

52. Antes de examinar estes motivos, será vantajoso<sup>19</sup> analisar se o recurso da Comissão se dirige contra um acto cuja legalidade pode ser fiscalizada, na acepção do artigo 146.º do Tratado, e se a adesão à convenção após a interposição do recurso tem quaisquer consequências na admissibilidade.

### 1. Acto recorrível

53. Nos termos do artigo 146.º do Tratado, o Tribunal de Justiça fiscaliza a legalidade dos «actos do Conselho [...] que não sejam recomendações ou pareceres». A este propósito, o artigo 146.º do Tratado é idêntico ao artigo 230.º CE<sup>20</sup>, e deve ser interpretado por analogia com o mesmo<sup>21</sup>. Consequentemente, deve determinar-se se o recurso se dirige contra uma medida que vise produzir efeitos jurídicos<sup>22</sup>.

54. A Comissão pede a anulação do último parágrafo da declaração anexa à «Decisão do Conselho de 7 de Dezembro de 1998 que aprova a adesão da Comunidade Europeia da Energia Atómica à Convenção

sobre Segurança Nuclear»<sup>23</sup>. Nessa decisão, a aprovação da adesão à convenção e a referência à declaração anexa estão contidas num artigo «único». Nota-se também que o artigo «único» elenca as duas disposições lado a lado e em pé de igualdade. Assim, pretendeu-se que a declaração em causa fosse parte integrante da declaração do Conselho de 7 de Dezembro de 1998. Esta interpretação está de acordo com a prática habitual do direito comunitário, ou seja, que os anexos ou protocolos anexos a um determinado acto jurídico são dele parte integrante e têm a mesma natureza legal<sup>24</sup>.

55. Nos termos do artigo 101.º, parágrafo segundo, do Tratado, os acordos internacionais entre a Comunidade e Estados terceiros ou organizações internacionais, devem, por princípio, ser «concluídos pela Comissão com a aprovação do Conselho». A nível internacional, compete pois à Comissão expressar o consentimento da Comunidade a vincular-se por um acordo. Internamente, contudo, nem o Conselho nem a Comunidade podem decidir sozinhos a conclusão de um dado acordo internacional: a Comissão precisa da aprovação do Conselho e este não tem a possibilidade de obrigar a Comissão a concluir um acordo contra a sua vontade. Consequentemente, a decisão de 7 de Dezembro de 1998 foi um elemento necessário (se bem que insufi-

19 — Nos termos do artigo 92.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, o Tribunal de Justiça pode, a todo o tempo e oficiosamente, verificar se estão preenchidos os pressupostos processuais.

20 — Acórdão de 22 de Maio de 1990, Parlamento/Conselho (C-70/88, Colect., p. I-2041, n.º 12).

21 — V., para uma interpretação por analogia, despacho do presidente do Tribunal de Primeira Instância, já referido na nota 17, n.ºs 64 e segs.

22 — Acórdão de 31 de Março de 1971, Comissão/Conselho (22/70, Recueil, p. 263, n.º 42, Colect., p. 69).

23 — V. n.º 1, *supra*.

24 — V., por exemplo, artigo 311.º CE.

ciente) do processo interno através do qual o Conselho e a Comissão decidiram conjuntamente que a Comunidade deveria tornar-se parte contratante da convenção.

56. De acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, que adopta um visão alargada das categorias de actos que podem ser objecto de fiscalização jurisdiccional<sup>25</sup>, não há dúvida que a aprovação da adesão à convenção, tomada isoladamente (n.º 1 do artigo único da decisão de 7 de Dezembro de 1998), é um acto recorrível, uma vez que exprime em termos definitivos o consentimento do Conselho à adesão da Comunidade e, desde modo, destina-se a produzir efeitos de direito nas operações internas do Conselho e nas suas relações com a Comissão.

57. No que respeita à declaração em litígio, convém notar que nenhuma disposição do Tratado CEEA prevê expressamente se compete à Comissão ou ao Conselho determinar o conteúdo dum declaração a ser apresentada pela Comunidade por ocasião da ratificação dum acordo internacional. No presente caso, ambas as instituições parecem reclamar para si próprias esse direito: na sua proposta de 8 de Setembro de 1994, a Comissão afirma na exposição de motivos que a Comissão «fará» uma declaração, como consta do anexo; e no dispositivo da decisão de 7 de Dezembro

de 1998, o Conselho afirma que o texto da declaração «da Comunidade» consta do anexo. Uma vez que a elaboração dum tal declaração é uma parte essencial do processo de conclusão dum acordo internacional, considero que o processo de decisão do seu conteúdo é também regulado pelo artigo 101.º do Tratado. Daqui resulta que a declaração «interna» anexa à decisão do Conselho de 7 de Dezembro de 1998 tinha por fim obrigar a Comissão a comunicar ao depositário uma declaração «externa» com o conteúdo fixado pelo Conselho e, deste modo, produzir efeitos jurídicos.

58. Mesmo que a declaração «externa» apresentada pela Comissão ao depositário não esteja directamente em causa, pode ser útil acrescentar que esta declaração «externa» tem igualmente por fim produzir efeitos jurídicos e pode produzi-los. Nos termos do artigo 30.º, n.º 4, alínea ii, da convenção, a Comunidade deve cumprir, em todas as questões dentro da sua competência, as obrigações que a convenção impõe. Deste modo, a declaração externa destina-se a definir e define a extensão das obrigações comunitárias de forma juridicamente vinculativa para as outras partes contratantes. Considero que o efeito jurídico da declaração externa na esfera internacional reforça os argumentos a favor da fiscalização de legalidade da declaração interna em causa, uma vez que esta declaração interna determina necessariamente o conteúdo da declaração externa.

25 — V., por exemplo, o acórdão Comissão/Conselho, referido na nota 22, e o acórdão de 19 de Março de 1996, Comissão/Conselho (C-25/94, Colect., p. I-1469).

59. Em último lugar, refiro que a declaração interna anexa à decisão de 7 de Dezembro de 1998 não constitui um acto de natureza puramente preparatória na acepção da jurisprudência do Tribunal de Justiça<sup>26</sup>. Esta jurisprudência aplica-se, em particular, aos processos de decisão nos quais uma e a mesma instituição actua em várias etapas<sup>27</sup>. Nessa situação, pode-se interpor recurso do acto definitivo e a legalidade das etapas anteriores pode ser então impugnada. No caso presente, diversas instituições estiveram envolvidas no procedimento previsto no artigo 101.º do Tratado e o acto em causa foi a «última palavra» do Conselho. Se este acto não fosse recorável, nenhuma solução restaria à Comissão.

60. Por consequência, o recurso da Comissão é dirigido contra um acto cuja legalidade pode ser fiscalizada, na acepção do artigo 146.º do Tratado.

## 2. Os efeitos da adesão subsequente da Comunidade à Convenção

61. Relembra-se que a Comissão, após ter interposto o presente recurso, decidiu apro-

var a adesão da Comunidade à convenção e depositou o instrumento de adesão junto do depositário da mesma. Em ambas as ocasiões a Comissão anexou uma declaração idêntica à que foi elaborada pelo Conselho e que está em causa no presente litígio.

62. Poderá alguém sustentar que a Comissão não tem assim, interesse na presente lide, porquanto já se conformou com o acto do qual interpôs o recurso.

63. Outros poderão contestar o interesse da Comissão na lide com base no facto de, internacionalmente, a Comunidade se ter tornado entretanto parte da convenção com base numa declaração de competência que é idêntica àquela que é objecto do presente litígio. Consequentemente, uma decisão por parte do Tribunal de Justiça no sentido de que o último parágrafo da declaração anexa à decisão interna do Conselho é nulo viria «demasiado tarde» e não teria qualquer utilidade.

64. Devem rejeitar-se estes dois argumentos. O primeiro parágrafo do artigo 146.º do Tratado dá à Comissão o direito de interpor um recurso de anulação, sem que o exercício desse direito seja condicionado pela demonstração dum interesse em agir<sup>28</sup>. Deve igualmente reter-se em mente

26 — V. acórdão de 11 de Novembro de 1981, IBM/Comissão (60/81, Recueil, p. 2639, n.º 12).

27 — V., por exemplo, o procedimento administrativo nos processos relativos ao artigo 81.º CE.

28 — Acórdão de 26 de Março de 1987, Comissão/Conselho (45/86, Collect., p. 1493, n.º 3).

que é uma das principais missões da Comissão assegurar, nos termos do artigo 124.º do Tratado, que as disposições deste são aplicadas. A fim de possibilitar à Comissão o cumprimento desta missão, esta deve ter acesso a todos os meios previstos no Tratado para assegurar o cumprimento da lei<sup>29</sup>.

65. Em qualquer caso, a Comissão tem interesse em agir, uma vez que a anulação (parcial) da declaração em litígio teria reais consequências práticas. É verdade que a anulação diria apenas respeito a declaração anexa à decisão interna do Conselho de 7 de Dezembro de 1998. Consequentemente, a decisão comunicada pela Comissão ao depositário da Convenção não seria inicialmente afectada. Contudo, tal como a Comissão e o Conselho afirmaram na audiência, nada na convenção impede a Comunidade de apresentar numa fase posterior uma declaração alternativa ou modificada. Esta possibilidade é inerente à natureza das obrigações impostas pelo artigo 30.º, n.º 4, ponto iii), da convenção. Deste modo, por exemplo, a lista dos Estados-Membros poderá ter que ser alterada na eventualidade da adesão de novos Estados-Membros à União Europeia. O mesmo se aplica no que respeita à informação acerca do alcance da competência comunitária na eventualidade duma evolução dessa competência no tempo. Daqui resulta que em caso de anulação da declaração, o Conselho e a Comissão teriam que acordar numa nova declaração que a Comissão comunicaria então ao depositário da convenção.

3. A primeira alegação do Conselho: o recurso não tem objecto

66. Dispõe o último parágrafo da declaração junta à decisão do Conselho de 7 de Dezembro de 1998:

«A Comunidade tem competência, partilhada com os Estados-Membros acima referidos, nos domínios abrangidos pelo artigo 15.º e pelo n.º 2 do artigo 16.º da Convenção, como previsto na alínea b) do artigo 2.º e nos artigos pertinentes do capítulo III ‘A protecção sanitária’, ambos do Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica.»

67. O Conselho alegou, nas suas observações escritas, que este parágrafo apenas contém duas afirmações, a saber, que

— a Comunidade partilha da competência que possui com os Estados-Membros, e

— esta competência resulta do artigo 2.º, ponto b), do Tratado e dos artigos relevantes do título II, capítulo 3, do Tratado.

29 — V. o n.º 30 das conclusões do advogado-geral C. O. Lenz, no processo referido na nota anterior.

68. De acordo com o Conselho, a Comissão não contesta nem a natureza da competência comunitária (partilhada, não exclusiva), nem a sua origem (título II, capítulo 3, do Tratado). Uma vez que estas duas informações são as únicas que aparecem no parágrafo em litígio, o recurso da Comissão não tem objecto.

4. Segundo fundamento do Conselho: o recurso que visa uma anulação parcial dirige-se contra uma parte da decisão que não pode ser dissociada da decisão como um todo

71. O segundo fundamento de inadmissibilidade invocado pelo Conselho está subdividida em duas secções. O Conselho alega, no essencial, que

69. A Comissão alega que o parágrafo em questão contém uma terceira informação crucial, a saber, a de que a Comunidade possui competência apenas nos domínios abrangidos pelos artigos 15.º e 16.º, n.º 2, e não nos domínios abrangidos por outros artigos da convenção.

— a declaração, como um todo, não pode ser dissociada da decisão do Conselho que aprova a adesão da Comunidade à convenção, e

— o último parágrafo da declaração não pode ser separado do segundo.

70. Recordar-se que a Comissão pretende a anulação do último parágrafo com a alegação de que omite a referência ao facto de a Comunidade possuir também competência nas questões abrangidas pelos artigos 1.º a 5.º, 7.º e 14.º a 19.º da convenção. Deste modo, o primeiro fundamento de inadmissibilidade do Conselho está ligado ao primeiro fundamento da Comissão e, consequentemente, deve ser examinado conjuntamente com o mérito da causa<sup>30</sup>.

a) Pode a declaração ser objecto dum recurso distinto?

72. De acordo com o Conselho, a declaração não pode ser dissociada da decisão que aprova a adesão. O Conselho não teria aprovado a decisão relativa à adesão sem uma declaração completa. Consequentemente, não seria possível manter a decisão do Conselho que aprova a adesão da

30 — V. n.º 105, *infra*.

Comunidade, anulando a declaração no todo ou em parte. Por outro lado, o próprio Tribunal de Justiça não pode anular a decisão porque essa seria uma decisão *ultra petita*.

73. Em princípio, um recorrente pode recorrer apenas de parte de um acto único<sup>31</sup>. Consequentemente, a questão que se coloca é a de saber se o recurso ou o acto recorrido apresentam particularidades que tornem inadmissível o recurso de anulação parcial da Comissão.

74. É verdade que no acórdão *Jamet/Comissão*<sup>32</sup> o Tribunal de Justiça julgou inadmissível um recurso de anulação parcial. Contudo, nesse processo, a parte impugnada não era separável da decisão como um todo: as partes da decisão cuja anulação se pretendia eram tão essenciais que, na sua ausência, a decisão já não poderia produzir efeitos jurídicos. No caso presente, a anulação parcial da declaração anexa à decisão do Conselho de 7 de Dezembro de 1998 não teria consequências similares. Tal como acima referi, a decisão de aprovar a adesão à convenção destina-

-se, em si mesma, a produzir efeitos jurídicos e é susceptível de os produzir<sup>33</sup>.

75. O acórdão *Jamet* deve ser confrontado com os acórdãos *Transocean Marine Paint*<sup>34</sup> e *Kali and Salz*<sup>35</sup>, que respeitavam a pedidos de anulação separada de condições ligadas a decisões favoráveis a certas empresas. Nesses casos, a dificuldade estava em que a anulação das condições poderia ter afectado a natureza da própria decisão. Não obstante, o Tribunal de Justiça não considerou como problemática a admissibilidade de recursos dirigidos apenas as condições. Consequentemente, no presente caso deve haver ainda menos dúvidas quanto à admissibilidade do recurso, uma vez que não existe uma relação jurídica entre a declaração e a decisão de aprovar a adesão à convenção por força da qual a anulação da declaração tinha como consequência a anulação da declaração. Mesmo se tivesse existido uma relação de carácter político entre os dois elementos, a legalidade da decisão de aprovar a adesão da Comunidade à convenção não depende da legalidade da declaração.

76. Em consequência, a declaração pode ser separada da decisão de aprovação e impugnada autonomamente.

31 — V., por exemplo, os acórdãos de 13 de Setembro de 2001, *Espanha/Comissão* (C-375/99, Colect., p. I-5893); de 12 de Julho de 2001, *Portugal/Comissão* (C-365/99, Colect., p. I-5645); de 23 de Outubro de 1997, *Portugal/Comissão* (C-150/95, Colect., p. I-5863); e de 5 de Outubro de 1994, *Alemanha/Conselho* (C-280/93, Colect., p. I-4973).

32 — Acórdão de 28 de Junho de 1972 (37/71, Recueil, p. 295, Colect., p. 161).

33 — V. o n.º 56.

34 — Acórdão de 23 de Outubro de 1974 (17/74, Recueil, p. 1063, Colect., p. 463).

35 — Acórdão de 31 de Março de 1998 (C-68/94 e C-30/95, Colect., p. I-1375).

b) Poderá o último parágrafo da declaração ser impugnado autonomamente?

77. O Conselho alega que a declaração recorrida constitui um todo e que os seus dois últimos parágrafos não podem ser separados uns dos outros ou apreciados individualmente. Esta afirmação baseia-se na mesma análise da declaração que a primeira alegação do Conselho. Pelas razões *supra* referidas<sup>36</sup>, deve ser também analisada conjuntamente com o mérito da causa<sup>37</sup>.

5. Terceiro fundamento do Conselho: o recurso constitui um abuso do procedimento de anulação pois a Comissão pretende, de facto, obter o parecer do Tribunal de Justiça sobre as competências comunitárias

78. O Conselho alega que a Comissão não pretende realmente obter a anulação da parte da declaração que é contestada, mas deseja obter do Tribunal de Justiça um parecer quanto ao alcance das competências comunitárias no contexto da adesão da Comunidade à convenção. Contudo, ao contrário do Tratado CE (artigo 300.º, n.º 6, CE) o Tratado CEEA não prevê a possibilidade genérica de se solicitar ao Tribunal de Justiça um parecer sobre a compatibilidade dum dado acordo internacional com o Tratado e, em particular, sobre a questão da competência comunitária para concluir um tal acordo. Nenhuma das disposições do Tratado CEEA com base nas quais se poderá solicitar um parecer ao

Tribunal de Justiça — o Conselho refere-se aos artigos 103.º, n.º 3, 104.º, n.º 3, e 105.º, n.º 2 — são aplicáveis no presente caso. Consequentemente, o recurso deve ser julgado inadmissível pelo motivo de que constitui um abuso do processo previsto no artigo 146.º do Tratado.

79. Em primeiro lugar, não vejo quaisquer indicações concretas de que a Comissão tenha agido de má-fé. Além disso, no seu parecer 1/75, o Tribunal de Justiça afirmou que, nos termos do Tratado CE, a competência para concluir um acordo internacional pode ser submetida à sua fiscalização nos termos do processo de parecer, do processo de anulação ou do processo de decisão prejudicial<sup>38</sup>. No acórdão França/Comissão, o Tribunal de Justiça decidiu que o exercício das competências atribuídas às instituições em questões internacionais não pode ser subtraído ao controlo jurisdicional da legalidade dos actos adoptados, nos termos do artigo [artigo 230.º CE]<sup>39</sup>. No acórdão Grécia/Conselho, o Tribunal de Justiça acentuou a «necessidade de uma fiscalização completa e coerente da legalidade»<sup>40</sup>. Daqui resulta que a possibilidade de recorrer ao Tribunal de Justiça para obter um parecer e a admissibilidade dum recurso de anulação são questões completamente independentes. De todo o modo, a impossibilidade de recorrer e solicitar um parecer ao Tribunal de Justiça sobre a compatibilidade dum dado acordo com o Tratado não enfraquece, antes fortalece, os argumentos a favor da admissibilidade de recurso nos termos do artigo 146.º do Tratado.

38 — Parecer de 11 de Novembro de 1975, proferido em virtude do artigo 228.º, n.º 1, parágrafo segundo, do Tratado CEE (parecer 1/75, Colect., p. 1361).

39 — Acórdão de 9 de Agosto de 1994 (C-327/91, Colect., p. I-3641, n.º 16).

40 — Acórdão de 29 de Março de 1990 (C-62/88, Colect., p. I-1527, n.º 8).

36 — V. n.º 70.

37 — V. n.º 106, *infra*.

80. Consequentemente, deve ser julgado improcedente o terceiro fundamento do Conselho.

que Estados são seus membros, que artigos desta Convenção se lhe aplicam e a extensão da sua competência no campo coberto por esses artigos.»

## VI — Quanto ao mérito da causa

81. A Comissão pede a anulação do terceiro parágrafo da declaração anexa à Decisão do Conselho de 7 de Dezembro de 1998, na medida em que, tratando-se da competência comunitária, não refere que a Comunidade possui competência nos domínios abrangidos pelos artigos 1.º a 5.º, 7.º, 14.º, 16.º, n.ºs 1 e 3, e os artigos 17.º a 19.º da convenção. O pedido da Comissão funda-se num incumprimento do Tratado CEEA, em particular, do seu artigo 2.º, ponto b), das disposições do título II, capítulo 3 (artigos 30.º a 39.º), artigo 192.º, e da legislação comunitária derivada do Tratado.

83. Esta disposição deve ser interpretada de acordo com o direito consuetudinário internacional em matéria de interpretação dos Tratados, tal como previsto nos artigos 31.º a 33.º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados.

84. Deve ser também referido que, em virtude dum outro princípio do direito consuetudinário internacional, previsto no artigo 24.º, n.º 4, da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados<sup>41</sup>, as obrigações, nos termos do artigo 30.º, n.º 4, alínea iii) da Convenção sobre Segurança Nuclear, aplicavam-se à Comunidade antes da entrada em vigor desta última convenção.

1. *As condições impostas pela convenção no que respeita à declaração controvertida*

82. Recorda-se que dispõe o artigo 30.º, n.º 4, alínea iii), da convenção:

85. Resulta da redacção do artigo 30.º, n.º 4, alínea iii), que, em primeiro lugar:

— a Comunidade tem a obrigação (deve) comunicar uma declaração de compe-

«Ao aderir a esta Convenção, tal organização deve comunicar ao depositário referido no artigo 34.º uma declaração indicando

41 — «As disposições de um Tratado que regem [...] questões que se suscitam necessariamente antes da entrada em vigor do Tratado, são aplicáveis desde a adopção do texto».

tência se deseja tornar-se uma parte contratante, e,

— uma lista dos artigos da convenção que se «aplicam» à organização, e

— deve comunicar esta declaração ao mesmo tempo que deposita o instrumento de adesão («ao aderir»).

— uma indicação da «extensão da sua competência no campo coberto por esses artigos».

88. Não está em litígio a primeira destas três exigências.

86. Quer a redacção quer o contexto sugerem que a declaração deve ser precisa e completa. Em particular, isso pode ser deduzido do artigo 30.º, n.º 4, alínea ii), da convenção: se a Comunidade pretender exercer os direitos e assumir as responsabilidades que a convenção atribui aos Estados partes em todas as «questões dentro da sua competência», a Comunidade não pode «escolher» e declarar apenas algumas das suas competências.

89. O Conselho afirma nas suas observações escritas que é esta segunda exigência que obriga a Comunidade a indicar os domínios da convenção nos quais a Comunidade possui competência. Consequentemente, a terceira exigência respeita apenas à questão de saber se a competência é partilhada ou exclusiva.

87. Além disso, resulta igualmente da redacção do artigo 30.º, n.º 4, alínea iii), que uma organização regional deve apresentar uma declaração com três elementos, a saber:

90. Na minha opinião, essa leitura opõe-se ao significado usual dos termos empregues. O alcance do segundo elemento define-se pelo termo «aplicam», que significa que uma determinada disposição tem relevância jurídica para um dado interveniente. A afirmação relativamente indeterminada de que uma disposição se aplica a um interveniente deve-se distinguir da afirmação, muito mais específica, de que o interveniente em causa possui competência (de natureza legislativa, administrativa, ou outra) nos domínios abrangidos por essa disposição. Por exemplo, as definições do artigo 2.º da convenção têm relevância

— uma lista dos Estados-Membros da organização,

jurídica para qualquer parte contratante e, consequentemente, «aplicam[-se]» também à Comunidade. Contudo, não faria sentido afirmar-se que a Comunidade possui competência num campo abrangido por uma disposição que apenas contém definições.

óbvio são as disposições que definem os objectivos (artigo 1.º da convenção), as definições (artigo 2.º), o âmbito de aplicação da convenção (artigo 3.º) ou a sua entrada em vigor (artigo 31.º).

91. Consequentemente, as disposições a ser indicadas de acordo com a segunda exigência incluem, em primeiro lugar, as obrigações substantivas previstas na convenção aplicáveis a uma organização regional que exigem medidas de aplicação de natureza legislativa, regulamentar, administrativa ou outra, no âmbito do ordenamento jurídico interno dessa organização (artigos 4.º e 6.º a 19.º). Um segundo grupo de disposições que se «aplicam» a uma organização regional são aquelas que estabelecem direitos e obrigações de forma e/ou processuais relacionadas com a administração e aplicação da convenção (por exemplo, o direito de denunciar a convenção nos termos do artigo 33.º, n.º 1, ou a obrigação de depositar junto do depositário os instrumentos de ratificação, artigo 30.º, n.º 5. Incluiria também nesta categoria a obrigação de apresentar relatórios (artigo 5.º) e as outras obrigações que surgem no contexto do mecanismo de exame pelos pares (artigos 20.º a 28.º). Finalmente, existem as disposições de carácter geral que, enquanto tais, não criam direitos ou obrigações, mas devem ser tidas em conta na interpretação e aplicação da convenção. Um exemplo

92. É mais difícil determinar o significado da terceira exigência. A expressão «extensão da sua competência», utilizada no artigo 30.º, n.º 4, alínea iii), deve ser interpretada no seu contexto à luz do seu objecto e do seu fim.

93. Dispõe o artigo 30.º, n.º 4, alínea ii) que «[e]m questões dentro da sua competência, tais organizações devem, em seu nome, exercer os direitos e cumprir as responsabilidades que esta Convenção atribui aos Estados signatários». O termo «competência», que figura no artigo 30.º, n.º 3, alínea iii), deve, por conseguinte, ser lido por referência à competência duma organização regional para exercer os direitos e cumprir as obrigações nos termos da convenção.

94. Quanto ao termo «extensão» de competência, deve reter-se em mente que, no caso em que uma organização regional e os seus Estados membros são partes numa convenção internacional, as outras partes contratantes desejam saber «em relação a quem devem assumir as suas obrigações, e

de quem podem reclamar os seus direitos» (tradução livre)<sup>42</sup>. Deste modo, o principal propósito da exigência de se indicar a «extensão» da competência duma organização regional é o de revelar ao depositário e às outras partes os domínios abrangidos pela convenção nos quais a organização regional é competente para cumprir as obrigações e exercer os direitos resultantes da convenção. Consequentemente, nos termos do terceiro elemento do artigo 30.º, n.º 4, alínea iii), uma organização regional deve indicar todos os artigos da convenção nos domínios em relação aos quais possui competência para exercer os direitos e assumir as responsabilidades que a convenção atribui aos Estados partes.

sições a respeito das quais uma organização regional tem «competência» são necessariamente um subgrupo das disposições que se «aplicam» a essa organização. Consequentemente, é possível que os autores da convenção pretendessem introduzir uma salvaguarda contra incoerências numa declaração sobre competência duma organização regional. Outra explicação poderia ser a de que ao exigirem cumulativamente uma lista das disposições que se «aplicam» a uma organização regional e uma indicação da «extensão da sua competência», os autores da convenção pretenderam obrigar a Comunidade «a revelar com particular clareza/evidência a sua assaz limitada competência» (tradução livre)<sup>43</sup>.

95. O último ponto a analisar é o de que, nos termos do artigo 30.º, n.º 4, alínea iii), a obrigação de indicar a extensão da competência da Comunidade se aplica apenas «no campo coberto por esses artigos». A expressão «esses artigos» refere-se claramente aos artigos que devem constar da declaração exigida pelo segundo elemento e, consequentemente, aos artigos que se «aplicam» à Comunidade.

97. Na audiência, em resposta a uma questão colocada pelo Tribunal de Justiça, o Conselho reconheceu que o grupo de disposições da convenção que se aplicam a uma organização regional (segunda exigência) deve-se distinguir do grupo mais restrito de disposições relativas aos domínios em que uma organização possui competências (terceira exigência).

96. À primeira vista, poderia parecer estranho limitar a obrigação de revelar a extensão da competência duma organização a um predeterminado grupo de artigos da convenção a ela aplicáveis. Contudo, resulta da anterior análise dos termos «aplicam» e «competência» que as dispo-

98. Daqui resulta que a terceira exigência do artigo 30.º, n.º 4, alínea iii), da convenção, impõe a uma organização regional que

42 — V. Maurits J. F. M. Dolmans, «*Problems of Mixed Agreements: Divisions of Powers within the EEC and the rights of Third States*», Instituto Asser, Haia, 1985, p. 52.

43 — V. Lindemann, C., «*Die Nukleare Sicherheitskonvention — Bestätigung deutschen und Fortschreibung internationalen Rechts?*», in N. Pelzer (ed.), *Neues Atomenergiegesetz — Internationale und nationale Entwicklungen*, Nomos, Baden-Baden, 1995, p. 66. O autor parece ter participado na negociação da convenção.

indique as disposições da convenção em cujos domínios possui competência para exercer os direitos ou cumprir as obrigações que resultam dessas disposições.

## 2. Interpretação do terceiro parágrafo, em litígio, da declaração

99. O controvertido terceiro parágrafo da declaração, dispõe:

«A Comunidade tem competência, partilhada com os Estados-Membros acima referidos, nos domínios abrangidos pelo artigo 15.º e pelo n.º 2 do artigo 16.º da Convenção, tal como previsto na alínea b) do artigo 2.º e nos artigos pertinentes do capítulo 3 do título III 'A Protecção Sanitária', ambos do Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica.»

100. Há que lembrar que as partes estão em desacordo quanto à questão de saber se este parágrafo contém uma declaração de que a Comunidade apenas possui competência nos domínios abrangidos pelos artigos 15.º e 16.º, n.º 2, da convenção.

101. A redacção do terceiro parágrafo suporta a consideração da Comissão segundo a qual ele contém tal afirmação. É mais natural que se leia o parágrafo no sentido de que fornece três elementos de informação, nomeadamente que a «Comunidade tem competência [...] nos domínios abrangidos pelo artigo 15.º e pelo n.º 2 do artigo 16.º da Convenção», que a competência que a Comunidade possui é «partilhada com os Estados-Membros [...]», e que essa a competência decorre do «Artigo 2.º e nos artigos pertinentes do capítulo 3 do título III», do Tratado CEEA. Se o Conselho tivesse pretendido fazer uma declaração mais limitada, poderia ter declarado, por exemplo, que «a competência da Comunidade, nos domínios abrangidos pelo artigo 15.º e pelo artigo 16.º, n.º 2, é partilhada com os Estados-Membros».

102. Esta interpretação do parágrafo controvertido é confirmada por uma interpretação da declaração do Conselho à luz dos requisitos impostos pelo artigo 30.º, n.º 4, alínea iii), da convenção. De acordo com a precedente análise deste artigo, o terceiro elemento impõe à Comunidade a obrigação de indicar as disposições da convenção em cujo âmbito possui competência.

103. Daqui resulta que o terceiro parágrafo da declaração controvertida deve ser interpretado no sentido de que afirma, *inter alia*, que a Comunidade possui competên-

cia apenas nos campos abrangidos pelos artigos 15.º e 16.º, n.º 2 da convenção.

3. Pode uma declaração de competências incompleta constituir uma violação do direito comunitário na acepção do artigo 146.º, n.º 2, do Tratado?

104. Esta conclusão torna possível, nesta fase, a resolução das questões pendentes relativas à admissibilidade.

107. Na petição, a Comissão afirmou que a declaração em causa violou os artigos 2.º, ponto b), 30.º a 39.º e 192.º do Tratado, e a legislação comunitária baseada neste. Contudo, em resposta a uma questão do Tribunal de Justiça, a Comissão afirmou que a obrigação de fazer uma declaração completa não poderia resultar do Tratado CEEA, mas apenas da convenção. Segundo o Conselho isso levanta a questão de saber se uma declaração incompleta pode constituir uma violação do Tratado na acepção do seu artigo 146.º, n.º 3.

105. Em primeiro lugar, uma vez que o terceiro parágrafo declara realmente que a Comunidade possui competência apenas nos campos abrangidos pelos artigos que refere, o recurso da Comissão não é desprovido de objecto. Deve pois ser julgado improcedente o primeiro fundamento de inadmissibilidade suscitado pelo Conselho.

108. Nos termos do artigo 146.º, n.º 2, do Tratado, um recurso de anulação pode ser interposto com fundamento na «violação do presente Tratado ou de qualquer norma jurídica relativa à sua aplicação». Este fundamento de anulação abrange a violação de qualquer norma vinculativa e superior do direito comunitário.

106. Em segundo lugar, a informação contida no terceiro parágrafo da declaração (extensão da competência da Comunidade) é legalmente distinta da informação contida no segundo parágrafo da mesma (disposições da convenção aplicáveis à Comunidade) e a legalidade dum dos elementos pode ser fiscalizada independentemente do outro. Consequentemente, o recurso da Comissão dirige-se contra uma parte da declaração que pode ser dissociada da declaração como um todo. Em consequência, deve ser julgada improcedente a segunda parte do segundo fundamento de admissibilidade invocado pelo Conselho.

109. O Tribunal de Justiça tem declarado constantemente que uma disposição dum acordo internacional concluído por uma das Comunidades — tal como o artigo 30.º, n.º 4, alínea iii), da convenção — constitui, desde a sua entrada em

vigor, parte integrante do direito comunitário<sup>44</sup>.

110. Contudo, a decisão de que a Comissão recorre não é a declaração «externa» comunicada ao depositário, mas a declaração anexa à aprovação «interna» do Conselho da adesão da Comunidade à convenção. Não obstante, mesmo uma declaração feita para esse fim pode ser ilegal, parece-me, se for inexacta ou incompleta. Deve reter-se em mente que a declaração foi a última tomada de posição final do Conselho e pretendeu ser a base da declaração externa que vincularia a Comunidade nos termos do direito internacional. Se incorrecta, a declaração infringiria o Tratado CEEA porque não representa a competência comunitária de acordo com os artigos em causa, numa declaração que produz efeitos de direito. A declaração seria igualmente susceptível de conduzir a uma violação da convenção, porquanto forçaria a Comissão (caso a ela desejasse aderir) a produzir uma declaração inexacta, o que violaria as obrigações internacionais da Comunidade nos termos do artigo 30.º, n.º 4, alínea iii), da convenção. Ao actuar desta forma, o Conselho violaria também o dever de cooperação leal entre instituições, infringindo o artigo 192.º do Tratado, o qual, tal como o artigo 10.º CE, impõe tal dever não apenas aos Estados-Membros, mas também às instituições comunitárias.

111. Quanto a este ponto, ambas as partes referem a decisão 1/78, na qual o Tribunal de Justiça deliberou que «não é necessário revelar nem fixar, perante as outras partes na convenção, a repartição de competências [...] entre a Comunidade e os Estados-Membros, tanto mais que esta poderá vir a evoluir com o decurso do tempo. Basta afirmar perante as outras partes contratantes que a matéria implica uma partilha de competências no interior da Comunidade, sendo certo que a exacta natureza desta repartição é uma questão interna, na qual os Estados terceiros não devem intervir»<sup>45</sup>.

112. Contudo, esta afirmação deve ser situada no seu contexto. A decisão 1/78 foi tomada numa altura em que a convenção em causa estava ainda em fase de negociação. Nessa altura, as partes em negociação não tinham ainda acordado nas cláusulas necessárias que permitissem a uma organização internacional tal como a Comunidade participar na convenção<sup>46</sup>. Presumivelmente em vista da futura negociação dessas cláusulas, a Comissão solicitou ao Tribunal de Justiça que declarasse que deveria ser seguida a prática habitual dos acordos mistos, a saber, que a repartição interna de competências entre a Comunidade e os Estados-Membros não deveria ser definida no que diz respeito a terceiros<sup>47</sup>. Contudo, não obstante a afirmação do Tribunal de Justiça atrás citada, a

44 — Acórdão de 30 de Abril de 1974, Haegemann/Bélgica (181/73, Colect., p. 251, n.ºs 3, 4 e 5); para uma aplicação deste princípio no âmbito dum recurso de anulação, v. o acórdão de 14 de Novembro de 1989, Grécia/Comissão (30/88, Colect., p. 3711, n.ºs 12 a 14).

45 — Decisão de 14 de Novembro de 1978, ao abrigo do artigo 103.º do Tratado CEEA (1/78, Colect., p. 711, n.º 35).

46 — N.º 11.

47 — Na p. 2162.

convenção, que foi assinada um ano e meio após a deliberação, impunha à Comunidade que comunicasse ao depositário uma declaração indicando todos os artigos da convenção que não lhe eram aplicáveis.

dade infringiria o artigo 30.º, n.º 4, alínea iii), da convenção, e uma declaração «interna» do Conselho infringiria o Tratado CEEA e, uma vez que susceptível de conduzir a uma violação da convenção, infringiria o artigo 192.º do Tratado.

113. Consequentemente, a deliberação tomada pelo Tribunal de Justiça na decisão 1/78 deve ser lida como uma mera confirmação da prática das Comunidades em evitar o mais possível na fase de negociações a indicação a terceiros da divisão interna de poderes entre a Comunidade e os seus Estados-Membros. Em vista das consideráveis dificuldades legais e políticas em redigir declarações de competência, esta prática deve de facto ser aprovada, uma vez que permite às Comunidades e aos seus Estados-Membros concentrarem-se em matérias mais importantes, tais como as disposições substantivas do acordo.

4. Os principais argumentos das partes quanto à questão de saber se a declaração está completa

116. Em primeiro lugar, a Comissão afirma que a Comunidade possui competência nos domínios abrangidos pelos artigos 1.º a 5.º, 7.º, 14.º, 16.º, n.os 1 e 3, e 17.º a 19.º da convenção. Na sua opinião, esta competência pode ser inferida de vários artigos do Tratado CEEA, nomeadamente do artigo 2.º, ponto b), os artigos 30.º a 32.º (estabelecimentos de normas de base), artigo 33.º (recomendações adequadas a assegurar a harmonização das disposições nacionais), artigo 35.º (verificação das instalações de controlo), o artigo 37.º (parecer sobre os projectos de descarga de efluentes radioactivos), o artigo 38.º (recomendações respeitantes ao grau de radioactividade e, em caso de urgência, adopção de directiva). A competência em causa é evidenciada pelas várias disposições da directiva das normas de base, que foi adoptada com base nos artigos 31.º e 32.º do Tratado<sup>48</sup>.

114. Contudo, no presente caso, é «demasiado tarde» e a Comunidade não pode evitar fazer uma declaração das competências da Comunidade e dos Estados-Membros. Contrariamente à situação da decisão 1/78, os signatários da convenção (que inclui os Estados-Membros) decidiram já solicitar à Comunidade que revelasse a divisão interna de poder.

115. Conformemente, uma declaração «externa» incompleta por parte da Comuni-

48 — Artigos 1.º, 2.º, 4.º, n.º 1, alínea a), artigos 6.º, 7.º, 9.º, 13.º, 38.º, 43.º, 44.º, 46.º, 47.º, e 50.º

117. Em segundo lugar, na opinião da Comissão, os artigos 30.º e seguintes do Tratado e a convenção visam o mesmo objectivo básico, a saber, a protecção das pessoas e do ambiente contra as radiações ionizantes.

118. Em terceiro lugar, o campo de aplicação dos artigos 30.º e seguintes do Tratado engloba e vai além do âmbito de aplicação da convenção, que apenas se aplica à segurança das instalações nucleares (artigo 3.º da convenção). Isto porque o Tratado se aplica à protecção contra as radiações ionizantes, independentemente da sua fonte<sup>49</sup>, e o conceito de «fonte de radiação ionizante», definido no artigo 1.º da directiva das normas de base, inclui expressamente as instalações.

119. Em primeiro lugar, o Conselho argumenta que não é necessária uma delimitação de competência, no que respeita aos artigos 1.º a 5.º da convenção.

120. Em segundo lugar, os outros artigos da convenção que a Comissão pretendia que constassem da declaração (artigos 7.º, 14.º, 16.º, n.ºs 1 e 3, artigos 17.º a 19.º) visam principalmente as medidas relativas à segurança das instalações nucleares e, consequentemente, não caem no âmbito das competências da Comunidade. Os artigos 30.º e seguintes do Tratado dis-

põem apenas relativamente a um sistema de protecção contra as radiações, que consiste, no essencial, em fixar as «doses máximas permitidas» e os «níveis máximos permitidos de exposição e contaminação» (artigo 30.º, parágrafo segundo, do Tratado) e em assegurar que essas doses ou níveis são aplicados (artigo 2.º, ponto b), do Tratado). Contudo, os artigos contravertidos da convenção respeitam directamente à concepção, construção e exploração de instalações nucleares e, consequentemente, caem no âmbito da competência exclusiva dos Estados-Membros.

121. Em terceiro lugar, a competência da Comunidade não pode resultar da directiva das normas de base, uma vez que, nos termos do artigo 30.º, parágrafo segundo, do Tratado, essa directiva apenas pode prever «as doses máximas permitidas, que sejam compatíveis com uma margem de segurança suficiente» e os «os níveis máximos permitidos de exposição e contaminação». Além disso, resulta do artigo 2.º, n.º 1, da directiva das normas de base, que o seu campo de aplicação está limitado às «práticas» e que, consequentemente, não abrange as «instalações».

5. Considerações gerais quanto às competências da CEEA em virtude dos artigos 30.º a 39.º do Tratado

122. A fim de analisar a principal questão neste processo — o âmbito da competência da Comunidade em matéria de segu-

49 — Processo C-70/99, referido na nota n.º 20, n.º 14 do acórdão.

rança nuclear — é necessário examinar, por um lado, a evolução da protecção contra as radiações e a segurança nuclear em geral, e, por outro lado, o significado e âmbito da «protecção sanitária» no Tratado CEEA.

a) Protecção contra radiações e segurança nuclear

123. No que respeita aos perigos das radiações ionizantes para a saúde dos seres humanos, a Comissão Internacional de Protecção Contra as Radiações (a seguir «ICRP») distingue entre dois tipos de efeitos radioactivos perigosos<sup>50</sup>.

124. Doses elevadas de radiações provocarão inevitavelmente efeitos nocivos (*efeitos determinísticos*) se ultrapassarem determinados patamares. Exemplos de efeitos determinísticos incluem eritemas e o síndrome agudo de radiação (doença da radiação). Quanto mais elevada é a dose, maiores são os seus efeitos. O primeiro objectivo de protecção é, pois, prevenir elevadas doses de radiações que acontecem, por exemplo, no local dum grande acidente nuclear.

125. Quer as doses elevadas quer as baixas podem também causar efeitos de ocorrência aleatória (*efeitos estocásticos*), tais como a leucemia e doenças hereditárias. Quanto menor é a dose, menor é a probabilidade destes efeitos. Contudo, a gravidade dos efeitos (caso ocorram) é independente da dose. A natureza probabilística destes efeitos torna impossível fazer uma distinção clara entre práticas «seguras» e «perigosas». De um ponto de vista político, a consequência é a de que as doses de radiação devem ser mantidas «ao nível mais baixo quanto razoavelmente possível» (o princípio ALARA «as low as reasonably achievable»).

126. Existem tradicionalmente diferentes abordagens para lidar com os perigos das radiações ionizantes.

127. Por um lado, a disciplina da protecção contra as radiações preocupa-se principalmente com a protecção da saúde das pessoas contra a exposição às radiações ionizantes ou materiais radioactivos. Esta disciplina é dominada por peritos em saúde pública e focaliza-se nas pessoas e nas doses de radiação às quais aquelas podem ser expostas. A protecção contra as radiações começou como uma sub-disciplina da radiologia médica, porque eram tão elevadas as doses de radiação emitidas pelos primeiros geradores de raio X, que o pessoal médico envolvido depressa sofreu dos efeitos determinísticos das radiações. Mais tarde o seu campo estendeu-se à

50 — V. Lindell, B. Dunster, H. Valentin, J., «International Commission on Radiological Protection: History, Policies, Procedures», sítio na internet da ICRP, [www.icrp.org](http://www.icrp.org).

protecção contra as radiações ionizantes de todos os tipos de fontes (p. ex. com origem no sector da energia nuclear, em instituições médicas ou centros de pesquisa). Na década de 50, peritos em protecção contra as radiações ainda acreditavam que a exposição às radiações abaixo de certas doses limite, não teria quaisquer efeitos nocivos para a saúde. A partir de 1977, com base em estudos de longa duração sobre os efeitos estocásticos da radiação, o ICRP recomendou a associação do princípio ALARA às doses limite.

128. Por outro lado, a disciplina da «segurança» (de instalações nucleares, do transporte nuclear, etc.) preocupa-se principalmente, pelo contrário, com a segurança tecnológica das fontes de radiação e, em particular, com os meios para prevenir acidentes e para mitigar os efeitos de acidentes, caso ocorram. Existem muitos tipos de fontes e, por isso, a segurança pode ser enquadrada com base na segurança das instalações nucleares, no lixo radioactivo e na segurança do transporte. A comunidade da «segurança» é dominada por físicos e por engenheiros. A segurança focaliza-se nas fontes e procura manter um controlo tecnológico total sobre cada fonte.

129. É evidente que a protecção contra as radiações e a segurança das fontes estão intimamente ligadas: por um lado, se a protecção contra as radiações pretende ter algum impacto, deve pelo menos tentar identificar a fonte que produz a radiação

em causa; por outro lado, os acordos de segurança relativos a determinada fonte devem garantir que em todas as fases operacionais, as doses de radiação se mantêm abaixo dos níveis prescritos e ao nível mais baixo quanto razoavelmente possível. Além disso, existem provas que as fronteiras entre as duas disciplinas tendem a esbater-se.

130. Deste modo, o sistema oficial de protecção contra as radiações do ICRP actualmente em vigor<sup>51</sup>, que inspirou a última reforma das normas de base da Comunidade, estabeleceu normas de «optimização» no que respeita a «práticas» que aumentam a exposição e «intervencções» que diminuem a exposição às fontes existentes. Contém igualmente princípios sobre a «restrição de doses ligadas às fontes», as «exposições potenciais» e a «prevenção de acidentes». O ponto comum destes princípios é que eles preocupam-se muito mais com o controlo sobre as fontes de radiação nocivas do que o fazem os simples limites de doses.

131. Há uma tendência paralela na Agência Internacional da Energia Atómica de adoptar uma abordagem integrada da «Segurança Nuclear», que combina os aspectos de segurança técnica com os aspectos da protecção contra as radiações<sup>52</sup>. Por exemplo, de acordo com a filosofia actual da AIEA «o objectivo geral de segurança nuclear» de «proteger as pessoas, a socie-

51 — Recomendação n.º 60 do ICRP.

52 — Quanto a este assunto, v. o sítio na internet da AIEA, no endereço [www.aiea.org](http://www.aiea.org).

dade e o ambiente do perigo, estabelecendo e mantendo defesas eficazes nas instalações nucleares contra os riscos radiológicos» é «complementado» por um «objectivo de protecção contra radiações» e um «objectivo de segurança técnico». As três mais importantes publicações do programa de normas de segurança da AIEA («Princípios fundamentais da segurança»), que no passado lidavam em separado com «A protecção das instalações nucleares», com «A protecção contra as radiações e a segurança das fontes de radiação» e com «Os princípios de tratamento de resíduos radioactivos», estão actualmente condensados numa publicação única intitulada «Objectivos e princípios da segurança nuclear, protecção contra as radiações, os resíduos radioactivos e a segurança no transporte». Em termos organizacionais, o Departamento de Segurança Nuclear coordena agora quer a Divisão para a Segurança das Instalações Nucleares quer a Divisão das Radiações e Resíduos Radioactivos.

as radiações, e esta última procura limitar as exposições de acordo com o princípio ALARA, através dum aumento do controlo sobre as fontes de radiação, tais com as instalações nucleares.

b) «A protecção sanitária» no Tratado CEEA

133. A prioridade dos autores do Tratado CEEA era criar as condições necessárias à formação e estabelecimento rápido das indústrias nucleares (artigo 1.º do Tratado). Contudo, estavam também cientes que os trabalhadores e o público em geral tinham de ser protegidos contra os perigos das radiações ionizantes.

134. O relatório Spaak<sup>53</sup> previa, a este respeito:

— normas mínimas de controlo que regulariam as instalações nucleares, bem como as condições de armazenamento, transporte e tratamento do material nuclear;

53 — Rapport des Chefs de Délégations aux Ministres des Affaires Etrangères, publicado pelo Comité Intergovernamental criado pela Conferência de Messina, Bruxelas, 21 de Abril de 1956, p. 109.

132. Resulta do que foi dito que, na década de 50, as disciplinas de «segurança nuclear» e «protecção contra as radiações», estavam ainda muito separadas: a primeira centrava-se exclusivamente na segurança tecnológica das instalações nucleares e a segunda nas exposições máximas e nas doses limite para os trabalhadores e para a população como um todo. Pelo contrário, hoje em dia, existe uma sobreposição significativa entre a segurança nuclear e a protecção contra as radiações: a segurança nuclear tem não só uma componente tecnológica mas também de protecção contra

- controlo da segurança das instalações nucleares pelas instituições comunitárias;
  - a necessidade de notificar a Comunidade das instalações projectadas e a possibilidade de a Comunidade objectar a essas instalações por razões de segurança, com a consequência de essa instalação não receber materiais cindíveis;
  - o controlo diário das instalações nucleares pelas autoridades dos Estados-Membros sob controlo da Comunidade.
- ção, definidas como doses máximas permitidas, níveis máximos permitidos de exposição e contaminação e os princípios fundamentais que regulam a vigilância médica dos trabalhadores (artigos 30.º a 32.º do Tratado);
  - a obrigação de informar e de obtenção de parecer em matéria de experiências particularmente perigosas e de descarga de efluentes radioactivos (artigos 34.º a 37.º do Tratado);
  - o controlo, não directamente das instalações nucleares, mas das instalações de controlo (artigo 35.º do Tratado);

135. Contudo, os autores do Tratado atribuíram à Comunidade poderes mais limitados<sup>54</sup>:

- a instituição de normas de base destinadas à protecção sanitária da popula-
- o poder de formular recomendações (artigo 33.º e 38.º, parágrafo primeiro, do Tratado) e a adopção de directivas juridicamente vinculantes em caso de urgência (artigo 38.º, parágrafo segundo).

54 — V., sobre os artigos 30.º a 39.º do Tratado, Blumann, C., «Euratom», *Répertoire de Droit Communautaire*, Éditions Dalloz, Paris, n.ºs 100 e seguintes.; Lenaerts, K., «Border Instalations», in Cameron, P., Hancher, L., Kühn, W., (Ed.), *Nuclear Energy Law after Chernobyl*, Graham & Trotman and International Bar Association, London, 1988, p. 49; Schröder, M., «Binnenmarktrelevante Schwerpunkte der Gemeinschaftspolitik zur nuklearen Sicherheit», in Pelzer, N., (Ed.), *Kernenergie recht zwischen Ausstiegsforderung und europäischem Binnenmarkt*, Nomos Baden-Baden, 1991, p. 133; Grunwald, J., «Tchernobyl et les Communautés Européennes: Aspects Juridiques», *Revue du Marché Commun*, 1987, p. 396 (o mesmo autor sintetiza desenvolvimentos mais recentes em *EuZW*, p. 209, e em *Zeus*, 1998, p. 275).

136. Daqui resulta que os autores do Tratado não quiseram conceder à Comunidade poderes abrangentes em matéria de «segurança nuclear» (tal como se concebia em 1957), e que pretenderam que a Comu-

nidade actuasse principalmente no campo da «protecção contra as radiações» (tal como também se concebia em 1957).

dizem respeito ao aspecto tecnológico da segurança nuclear e que se baseiam, quando necessário, no artigo 203.º do Tratado<sup>56</sup>.

137. Quais deverão ser hoje as implicações dessa escolha histórica?

139. Por outro lado, considero que a Comunidade partilha algumas competências — se bem que limitadas — com os Estados-Membros, no que respeita aos aspectos da segurança nuclear relativa à protecção contra as radiações. Isto resulta, na minha opinião, duma interpretação dos artigos 30.º a 39.º do Tratado, que têm em conta:

138. Por um lado, considero que apesar dos subsequentes desenvolvimentos das disciplinas da segurança nuclear e da protecção contra as radiações, acima descritas, deve ser respeitada a decisão fundamental dos autores do Tratado. Os Estados-Membros desejavam claramente manter o controlo tecnológico relativamente a instalações situadas no seu território. Consequentemente, tal como previsto no direito comunitário, na minha opinião, possuem competência exclusiva (ou virtualmente exclusiva) sobre os aspectos tecnológicos da segurança nuclear tal como entendida na actualidade. A este respeito, é significativo que a Comunidade nunca tenha adoptado legislação relativa aos aspectos tecnológicos da segurança nuclear e que os principais instrumentos comunitários a esse respeito sejam duas resoluções do Conselho não vinculativas<sup>55</sup>. Contudo, há que ter em conta que, externamente, nomeadamente na Europa Central e Oriental e nos novos Estados independentes, a Comunidade toma a seu cargo muitas actividades que

- os objectivos dessas disposições;
- a possibilidade, nos termos do artigo 32.º do Tratado, de «rever» e «completar» as normas de base;
- a evolução do enquadramento científico e de direito internacional destes artigos ao longo do tempo;

56 — V., por exemplo, a decisão 1999/25/Euratom, do Conselho, de 14 de Dezembro de 1998, que adopta um programa plurianual (1998-2002) de actividades no sector nuclear relativas à segurança de transporte dos materiais radioactivos bem como às salvaguardas e à cooperação industrial, de forma a promover determinados aspectos ligados à segurança das instalações nucleares nos países que participam actualmente no programa TACIS (JO 1999, L 7, p. 31); neste contexto, ver também a resolução do Parlamento Europeu de 11 de Março de 1999 (JO C 75, p. 288), e a proposta duma decisão do Conselho que aprova a assinatura pela Comissão de dois acordos de cooperação entre a Comunidade Europeia da Energia Atómica (Euratom) e o Governo da Federação da Rússia nos domínios da segurança nuclear e da fusão nuclear controlada, COM (2001) 474.

55 — V. (JO 1975, C 185, p. 1; EE 12 F2 p. 60) e (JO 1992, C 172, p. 2); v. também o relatório da Comissão sobre a implementação destas resoluções do Conselho: «Rumo a um conjunto de critérios e requisitos de segurança reconhecidos a nível comunitário e à difusão de uma verdadeira cultura de segurança em toda a Europa», COM(93) 649.

— a prática na sua aplicação; e

modificar a sua política sanitária e de segurança, mas também de estender o seu âmbito de aplicação.

— a jurisprudência do Tribunal de Justiça.

140. Em primeiro lugar, no que respeita aos objectivos das disposições do Tratado, o preâmbulo do Tratado refere de modo bastante geral que os Estados-Membros estão preocupados em criar as condições de «segurança» que são «necessárias» à «eliminação» os perigos que possam advir para a vida e saúde das populações. Nos termos do artigo 2.º, ponto b), do Tratado, a Comunidade deve não só «estabelecer normas de segurança uniformes», mas também «velar pela sua aplicação». Deve notar-se que o Tratado refere-se repetidamente à «segurança» e atribui capital importância à implementação efectiva, aplicação e execução das disposições correspondentes. Deste modo, a protecção da saúde da população sempre foi uma preocupação importante do Tratado, independentemente do facto de os perigos das instalações nucleares serem, sem dúvida, menos evidentes para os negociadores e para o público em geral quando o Tratado CEEA foi redigido<sup>57</sup>.

141. Em segundo lugar, nos termos do artigo 32.º, do Tratado, as normas de base pode ser não apenas «revistas», mas também «completadas». Deste modo, os autores do Tratado pretenderam assegurar-se que a Comunidade seria capaz não só de

142. Com base nos artigos 31.º e 32.º do Tratado, as normas de base foram revistas em inúmeras ocasiões<sup>58</sup>, para terem em conta os crescentes conhecimentos científicos da protecção contra as radiações<sup>59</sup>. Alguns dos principais pontos das normas de base actualmente em vigor dizem respeito a aspectos da segurança nuclear relativos à protecção contra as radiações; incluem:

— um sistema de declaração e de autorização preliminar de certas práticas, tais como a exploração de instalações do ciclo do combustível nuclear (por exemplo, das centrais nucleares), tendo em vista assegurar o respeito das normas de base (nono considerando do preâmbulo e artigos 3.º a 5.º);

— a justificação da exposição: todas as categorias e tipo de práticas (por exemplo, a exploração duma instalação nuclear) que resulte numa exposição às radiações deve ser justificada antes de ser inicialmente adoptada ou aprovada pelos seus benefícios em

58 — V. n.º 43, *supra*.

59 — V., por exemplo, o terceiro considerando da Directiva 76/579, já referida na nota 10.

57 — V. o n.º 20 da decisão 1/78, já referida na nota 45.

relação ao detrimento sanitário que são susceptíveis de causar (décimo considerando do preâmbulo e artigo 6.º n.ºs 1 e 2);

respeito das normas de base (décimo terceiro considerando do preâmbulo e artigos 43.º a 46.º);

— a optimização da protecção: todas as exposições devem ser mantidas ao nível mais baixo quanto razoavelmente possível, tendo em conta factores económicos e sociais [décimo considerando do preâmbulo e artigo 6.º, n.º 3, alínea b)];

— os conceitos de exposição potencial e de prontidão em situações de urgência (décimo quarto considerando do preâmbulo e artigos 48.º a 53.º).

— as limitações das doses: a soma das doses que resulta de todas as práticas relevantes não deve exceder certos limites [décimo considerando do preâmbulo e artigo 6.º, n.º 3, alínea b)];

143. Além disso, após o acidente nuclear na estação nuclear de Chernobyl em 26 de Abril de 1986, o Conselho completou as normas de base através de diversas medidas com fundamento quer no artigo 31.º unicamente, quer nos artigos 31.º e 32.º do Tratado, que tratam de questões provavelmente não directamente consideradas pelos autores do mesmo. Estas medidas, por exemplo, dizem respeito:

— a aplicação da restrição de doses ligadas às fontes na optimização da protecção, isto é, restrições impostas às doses eventuais que podem resultar duma fonte determinada para os indivíduos, para utilização na fase de planificação da fonte (artigo 7.º e a definição do artigo 1.º);

— à troca rápida de informação no caso de emergência radiológica<sup>60</sup>;

— princípios de protecção operacional da população em circunstâncias normais que exigem a criação pelos Estados-Membros dum sistema de inspecção para manter controlada a protecção radiológica da população e verificar o

— à informação da população sobre as medidas de protecção sanitária aplicáveis e sobre o comportamento a adoptar em caso de emergência radiológica<sup>61</sup>;

60 — Decisão 87/600/Euratom do Conselho, de 14 de Dezembro de 1987 (JO L 371, p. 76).

61 — Directiva 89/618/Euratom do Conselho, de 27 de Novembro de 1989 (JO L 357, p. 31).

- os níveis máximos tolerados de contaminação radioactiva dos géneros alimentícios e alimentos para animais na sequência de um acidente nuclear<sup>62</sup>;
- à protecção dos trabalhadores externos sujeitos ao risco de radiações ionizantes durante a intervenção numa zona controlada<sup>63</sup>;

— à fiscalização e ao controlo das transferências de resíduos radioactivos entre Estados-Membros e para dentro e fora da Comunidade<sup>64</sup>;

— às transferências de substâncias radioactivas entre Estados-Membros<sup>65</sup>.

144. Em terceiro lugar, na minha opinião, resulta da evolução do contexto científico e internacional que a definição de «normas de base» do artigo 30.º, parágrafo segundo, do Tratado, não pode ser tida em conta no

sentido de se determinar o alcance actual dos artigos 30.º a 32.º do referido Tratado. Tal como já fiz notar, os peritos em radioprotecção pensavam, quando o Tratado foi redigido, que a exposição às radiações abaixo de certas doses limite não teriam quaisquer efeitos nocivos para a saúde<sup>66</sup>. Consequentemente, é compreensível que os autores do Tratado definissem as normas de base do artigo 30.º, parágrafo segundo, do Tratado, em termos de «doses máximas permitidas» ou «níveis máximos permitidos de exposição».

145. Contudo, hoje em dia, é óbvio que os efeitos estocásticos das radiações apenas podem ser limitados se a exposição às radiações for optimizada e mantida tão baixo quanto razoavelmente possível. Consequentemente, o ICRP concentra-se principalmente na «optimização das exposições». Se a redacção dum artigo do Tratado traduz necessariamente o estado do conhecimento científico em dada altura e se esses conhecimentos evoluem, seria errado, na minha opinião, atribuir demasiada importância a essa redacção. Consequentemente, ao longo dos anos justificava-se plenamente que o Conselho e a Comissão seguissem e incorporassem as evoluções do conhecimento científico no campo da protecção contra as radiações quando revissem e complementassem as normas de base.

146. Em quarto lugar, a prática concorrente e continuada dos Estados-Membros

62 — Regulamento (Euratom) n.º 3954/87 do Conselho, de 22 de Dezembro de 1987 (JO L 371, p. 11)

63 — Directiva 90/641/Euratom do Conselho, de 4 de Dezembro de 1990 (JO L 349, p. 21).

64 — Directiva 92/3/Euratom do Conselho, de 3 de Fevereiro de 1992 (JO L 35, p. 24).

65 — Regulamento (Euratom) n.º 1493/93 do Conselho, de 8 de Junho de 1993 (JO L 148, p. 1).

66 — De acordo com o Relatório Spaak, referido na nota 53, os negociadores do Tratado conferiram particular importância a um relatório do ICRP quanto às doses máximas de radiação que o corpo humano pode suportar.

(sobretudo por intermédio do Conselho) e das instituições comunitárias (sobretudo a Comissão e o Conselho), tal como ela é reflectida na legislação acima referida e em particular na directiva das normas de base, demonstra a existência dum consenso sobre o facto de a Comunidade ter competências no que concerne aos aspectos da protecção contra as radiações da segurança nuclear.

147. É verdade que, no contexto do Tratado CE, o Tribunal de Justiça já julgou que uma simples prática não pode prevalecer sobre as normas do Tratado<sup>67</sup>. Contudo, o que está em causa no presente caso é a *interpretação* do Tratado CEEA, e existem boas razões, na minha opinião, para o Tribunal de Justiça interpretar os artigos 30.º a 39.º do Tratado à luz das práticas subsequentes, e, em particular, da directiva das normas de base.

148. A interpretação à luz de práticas subsequentes é uma característica comum à interpretação quer dos tratados internacionais<sup>68</sup>, quer das constituições nacionais. Uma interpretação à luz de práticas subsequentes é particularmente legítima e apropriada quando é antiga a redacção das disposições em causa, quando as disposições não foram alteradas desde então, e quando existe uma prática comum e con-

sistente de todos aqueles que têm legitimidade para interpretar, aplicar ou modificar as disposições em questão.

149. Deve lembrar-se que o Tratado CEEA foi redigido há mais de 40 anos, numa altura em que os conhecimentos e as perspectivas económicas da energia nuclear eram muito diferentes de hoje. Deve também ter-se em conta que, apesar desse diferente contexto político, económico e científico, as normas substantivas do Tratado não foram alteradas. Não é apenas o capítulo relativo à protecção sanitária, mas também diversas outras partes do Tratado CEEA, tais como os capítulos relativos ao «aprovisionamento» (artigos 52.º a 76.º) ou às «salvaguardas» (artigos 77.º a 85.º), que não podem ser devidamente interpretados ou entendidos sem uma análise da prática da sua aplicação<sup>69</sup>.

150. Finalmente, a afirmação que os artigos 30.º e seguintes do Tratado devem ser interpretados em termos latos é largamente confirmada pela jurisprudência do Tribunal de Justiça. No seu acórdão de 22 de Setembro de 1988, Land do Sarre/Ministro da Indústria<sup>70</sup>, que respeitava à central nuclear de Cattenom, em França, o Tribunal de Justiça declarou que essas disposições formavam «um conjunto normativo coerente que atribui à Comissão

67 — Acórdão França/Comissão, C-327/91, já referido na nota 39, n.º 36; v., quanto a uma crítica dessa argumentação, Kuijper, P. J., «The Court and Tribunal of the EC and the Vienna Convention on the Law of Treaties», 1969, *Legal Issues of European Integration*, 1998, p. 1.

68 — Artigo 31.º, n.º 3, alínea b), da Convenção de Viena; Sinclair, I., *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, 2nd edition, Manchester University Press, Manchester, 1984, p. 135.

69 — V., sobre estes dois capítulos e sobre a influência da prática subsequente, Manig, W., *Die Änderung der Versorgungs- und Sicherheitsvorschriften des Euratom-Vertrages durch die nachfolgende Praxis*, Nomos, Baden-Baden, 1993.

70 — Acórdão já referido na nota 18, n.º 11.

competências bastante amplas com vista à protecção da população e do ambiente contra os riscos de contaminação nuclear». No seu acórdão de 4 de Outubro de 1991, Parlamento/Conselho, que respeitava ao Regulamento (Euratom) n.º 3954/87, que fixa os níveis máximos tolerados de contaminação radioactiva dos géneros alimentícios e alimentos para animais na sequência de um acidente nuclear<sup>71</sup>, o Tribunal de Justiça recusou aceitar a interpretação restritiva sugerida pelo Parlamento e sustentou que a finalidade dos artigos 30.º e seguintes do Tratado era a de «assegurar uma protecção sanitária coerente e eficaz» da população contra os perigos emergentes das radiações, «independentemente da sua fonte e das categorias de pessoas expostas a essas radiações»<sup>72</sup>.

151. É à luz destas considerações de carácter geral que devem ser apreciadas as competências da Comunidade no que concerne aos artigos controvertidos da convenção.

6. O alcance da competência da Comunidade nos domínios abrangidos pela convenção

152. Nos termos do artigo 101.º, parágrafo primeiro, do Tratado, a Comunidade pode concluir acordos internacionais «no âmbito da sua competência». Consequentemente, a competência externa da CEEA tem o

mesmo alcance que a sua competência interna ou, por outras palavras, tem o poder de concluir acordos internacionais em todas as matérias nas quais tem competência para agir internamente<sup>73</sup>.

153. O artigo 30.º, n.º 4, ponto iii), da convenção, impõe à Comunidade que indique a extensão da sua competência nos domínios cobertos pelos artigos da convenção que lhe são aplicáveis. Isto significa que a Comunidade deve indicar todas as disposições da convenção mediante as quais possui competência para exercer os direitos ou assumir as obrigações que resultam dessas disposições<sup>74</sup>. O objectivo principal desta disposição é o de indicar às outras partes contratantes as disposições da convenção às quais a Comunidade deve obedecer. A este respeito, resulta do artigo 4.º da convenção que a Comunidade deve tomar em consideração não apenas os seus poderes em matéria legislativa, regulamentar e administrativa, mas também os seus poderes para tomar «outras» medidas.

154. Ambas as partes concordam quanto ao método a adoptar, nomeadamente o de começar pelas obrigações (ou direitos) que resultam das disposições em litígio da convenção e examinar se a Comunidade tem poderes para cumprir essas obrigações (ou para exercer esses direitos).

71 — Referido na nota 62.

72 — Acórdão Parlamento/Conselho, já referido na nota 20, n.º 14.

73 — MacLeod, I., Hendry, I. D., Hyett, S., «The External Relations of the European Communities», Clarendon Press, Oxford, 1996, p. 392.

74 — V. n.º 98, *supra*.

155. Ambas as partes concordam também que a Comunidade deve incluir na sua declaração uma disposição da convenção, independentemente da questão de saber se a sua competência é exclusiva ou partilhada com os Estados-Membros. Por conseguinte, deve ser incluída na declaração uma disposição da convenção mesmo quando a Comunidade partilha do poder de execução com um Estado-Membro e mesmo se o poder da Comunidade consistir apenas em tomar «outras» medidas necessárias ao cumprimento das suas obrigações, na acepção do artigo 4.º da convenção.

156. Contudo, as partes discordam sobre a questão, diferente mas relacionada, de saber se a natureza da competência comunitária deve ser revelada a terceiros. O Conselho sustenta que o artigo 30.º, n.º 4, ponto iii), exige que a Comunidade comunique, em cada caso, não apenas o artigo da convenção através do qual a Comunidade é competente, mas também se a Comunidade partilha da competência em questão com o Estado-Membro. A Comissão alega, de acordo com a passagem já citada da decisão 1/78<sup>75</sup>, que as outras partes contratantes apenas devem saber se a Comunidade possui ou não competências.

157. Uma vez que não existe nada que proíba a Comunidade de informar as outras partes contratantes quanto à natureza da competência comunitária e uma vez que a Comissão não impugna formalmente esse aspecto da declaração em causa, não é necessário aprofundar este ponto. Quando

não é claro se é exigida uma declaração quanto à natureza da competência comunitária (exclusiva ou partilhada), poderá, contudo, ser apropriado seguir a recomendação do Tribunal de Justiça formulada na decisão 1/78, e considerar o assunto como uma questão interna.

a) Artigos 1.º a 3.º da convenção

158. O artigo 1.º enumera os objectivos da convenção, o artigo 2.º define os termos «instalação nuclear», «organismo regulador» e «licença», e o artigo 3.º define o âmbito de aplicação da convenção.

159. Concordo com o Conselho que estas disposições são «neutras» no sentido em que não criam direitos nem obrigações. Não se colocam questões de competência e a delimitação destas não teria qualquer utilidade.

b) Artigos 4.º e 5.º da convenção

160. O artigo 4.º impõe a cada parte contratante que tome as necessárias medidas de implementação nos termos da convenção. O artigo 5.º impõe que, antes de

75 — V. n.º 111, *supra*.

cada reunião, cada parte contratante submeta um relatório sobre as medidas que tomou para implementar as obrigações da convenção.

161. Concordo com o Conselho em que as obrigações contidas nos artigos 4.º e 5.º são gerais por natureza e que se aplicam, por definição, a qualquer parte contratante, incluindo as organizações referidas no artigo 30.º, n.º 4. Por consequência, estes artigos não impõem uma delimitação da respectiva competência comunitária e dos seus Estados-Membros.

c) O artigo 7.º da convenção

162. O artigo 7.º, n.º 1, da convenção, impõe às partes contratantes que criem e mantenham um quadro legislativo e regulamentar que regule a segurança das instalações nucleares.

163. Nos termos do artigo 7.º, n.º 2, esse quadro legislativo e regulamentar deve contemplar:

- i) o estabelecimento a nível nacional de requisitos e regulamentos aplicáveis sobre segurança;

- ii) um sistema de licenciamento respeitante a instalações nucleares;

- iii) um sistema de inspecção regulamentar e de avaliação das instalações nucleares;

- iv) a implementação dos regulamentos aplicáveis e das condições das licenças.

164. A Comissão sustenta que a Comunidade possui competência nessas matérias de acordo com os artigos 2.º, alínea b), 30.º, 31.º, 32.º e 35.º, do Tratado, artigos 4.º, n.º 1, alínea a), 38.º, n.º 1, e artigo 46.º, bem como do título VI da directiva das normas de base.

165. O Conselho sustenta que o argumento da Comissão é fundamentalmente errado. Ainda que seja similar o objectivo global do Tratado e da convenção, a saber, a protecção contra os efeitos nocivos da radiação, são muito diferentes os meios para alcançar este objectivo. Enquanto a convenção se preocupa com a segurança das instalações nucleares enquanto tais, as medidas da Comunidade dirigem-se apenas à fixação de exigências mínimas destinadas à protecção da população contra os perigos das radiações ionizantes. Deste modo, o Tra-

tado habilita a Comunidade a impor apenas «obrigações de resultado» aos Estados-Membros, mas não a especificar de que modo poderão esses resultados ser obtidos, em particular, como devem ser projectadas ou como devem funcionar as instalações nucleares.

seguem uma abordagem integrada e incorporam os aspectos de segurança da protecção contra as radiações.

166. Na minha opinião, em primeiro lugar, deve ter-se em mente que, embora nem todas as radiações ionizantes emanem das instalações nucleares, todas as instalações nucleares são uma fonte potencial de radiações ionizantes e, por conseguinte, necessariamente também motivo de preocupação em matéria de protecção contra as radiações. Não existe nenhuma disposição do direito comunitário que exclua as instalações nucleares do âmbito de aplicação da protecção contra as radiações. Em segundo lugar, é verdade que quer o Tratado quer a convenção procuram lidar, nos seus próprios termos, com o facto de que toda a actividade nuclear envolve um potencial risco de radiação para a população. Mas mesmo que não coincidam os seus respectivos âmbitos de aplicação, sobrepõem-se significativamente. À luz do conhecimento científico actual, não é nem possível nem desejável manter barreiras artificiais entre as disciplinas da protecção contra as radiações e da segurança nuclear. Duma perspectiva legal, é também evidente que os modernos sistemas de protecção contra as radiações, tal como a directiva das normas de base, dizem cada vez mais respeito às fontes e, conseqüentemente, regulam também necessariamente aspectos da segurança das instalações. Inversamente, os sistemas modernos de normas de segurança, tal como a convenção em causa,

167. Por consequência, considero que a Comunidade tem certas competências normativas limitadas nas matérias abrangidas pelo artigo 7.º da convenção, as quais resultam dos artigos 2.º, alínea b), 30.º, 31.º e 32.º do Tratado, tal como devem ser interpretados actualmente. Estas competências normativas são exercidas, por exemplo, por intermédio dos artigos 3.º a 5.º (informação e autorização) e artigos 43.º a 47.º (protecção da população contra radiações em condições normais) da Directiva das normas de base. O facto de os Estados-Membros manterem uma competência exclusiva sobre os aspectos tecnológicos da segurança nuclear não impede a Comunidade de adoptar legislação que estabeleça certas exigências em matéria de segurança, autorização, inspecção e avaliação, ou mecanismos de aplicação.

168. Mais especificamente, o Conselho alega que:

— o segundo parágrafo da declaração remete para o artigo 7.º, n.º 1, da convenção;

— o artigo 7.º, n.º 2, alínea i), é inaplicável à Comunidade uma vez que se

refere a requisitos e regulamentos «nacionais» e, por consequência, diz apenas respeito aos Estados;

- o artigo 7.º, n.º 2, alíneas ii) a iv), são inaplicáveis à Comunidade uma vez que o Tratado CECA não lhe confere a responsabilidade para licenciar instalações nucleares;
  - a competência da Comunidade não pode ser inferida duma disposição da directiva das normas de base, porquanto, entendida como um todo, esta directiva apenas se aplica às «práticas» e não às «instalações»;
  - em todo o caso, a competência da Comunidade não poderia ser inferida do artigo 4.º, n.º 1, da directiva das normas de base, que é puramente incidental e está, além disso, sujeita às significativas excepções do artigo 4.º, n.º 3.
169. Quanto a estes argumentos específicos considero que
- resulta do artigo 30.º, n.º 4, alínea ii), que as organizações regionais devem assumir todas as responsabilidades que a convenção atribui aos Estados partes; por consequência, é infundada a afirmação do Conselho de que o artigo 7.º, n.º 2, alínea i), apenas diz respeito aos Estados;
  - no que concerne ao artigo 7.º, n.º 2, alíneas ii) a iv), o facto de a Comunidade não ter (alegadamente) poderes em matéria de autorização de instalações nucleares individuais, não significa que não tenha competência legislativa para estabelecer um sistema de autorização a ser aplicado pelos Estados-Membros;
  - as instalações nucleares, na acepção da convenção, não caem fora do âmbito da directiva das normas de base: esta directiva aplica-se a todas as práticas que impliquem um risco resultante das radiações emanadas duma fonte de radiação natural ou artificial e, assim, *inter alia*, à produção, ao tratamento, à manipulação, ao uso, à detenção, ao armazenamento e à eliminação de substâncias radioactivas (artigo 2.º, n.º 1); além disso, a «fonte» é expressamente definida como um aparelho, uma substância radioactiva ou instalação capaz de emitir radiações ou substâncias radioactivas (artigo 1.º);
  - o segundo parágrafo da declaração não está em causa no presente caso;

— o artigo 4.º, n.º 1, alínea a), da directiva das normas de base, que subordina a exploração e desactivação de qualquer instalação do ciclo de combustível nuclear a uma autorização prévia, é uma disposição essencial da directiva.

172. A Comissão sustenta que a Comunidade possui competência nestas matérias de acordo com os artigos 35.º, 36.º e 38.º do Tratado e com os artigos 44.º, 38.º e 46.º da directiva das normas de base.

173. O Conselho alega que:

170. Desse modo, o artigo 7.º devia ter sido incluído na declaração.

— fez referência ao artigo 14.º, alínea ii) no segundo parágrafo da declaração uma vez que a Comunidade possui poderes no que respeita à fiscalização da conformidade permanente das exigências de segurança;

d) Artigo 14.º da convenção

171. Nos termos do artigo 14.º, as partes contratantes tomarão as medidas adequadas para assegurar que

— não fez referência ao artigo 14.º, alínea i), uma vez que nenhum artigo do Tratado atribui competência à Comunidade para proceder a avaliações antes da construção e da entrada ao serviço duma instalação nuclear;

i) são levadas a cabo avaliações de segurança exaustivas e sistemáticas antes da construção e arranque de uma instalação nuclear e ao longo da sua vida,

— o artigo 35.º do Tratado confere à Comunidade o poder de verificação das instalações de controlo, mas não das instalações nucleares;

ii) é efectuada a verificação, através de análise, vigilância, ensaio e inspecção, para assegurar o estado físico e a operação da instalação nuclear.

— o poder de iniciativa e os poderes de vigilância conferidos à Comunidade

nos termos dos artigos 30.º e seguintes do Tratado não abrangem as instalações nucleares.

176. No que respeita aos argumentos específicos do Conselho, considero que:

174. Considero que, nos termos dos artigos 2.º, ponto b), e 30.º a 32.º do Tratado, a Comunidade tem poderes normativos, se bem que limitados, nas matérias abrangidas pelo artigo 14.º da convenção, que são exercidos, por exemplo, por meios dos artigos 44.º, 38.º e 46.º da directiva das normas de base. O artigo 44.º, n.º 1, alínea a), desta directiva, exige aos Estados-Membros que analisem e aprovevem projectos de instalações e a localização prevista dessas instalações, do ponto de vista da protecção contra as radiações; o artigo 44.º, alínea b), exige aos Estados-Membros que apenas aprovevem a entrada em serviço da novas instalações se estiver garantida protecção adequada; os artigos 38.º, n.º 1 e 46.º, n.º 1, exigem aos Estados-Membros a criação dum sistema de inspecção no que respeita à protecção dos trabalhadores expostos e da saúde da população.

— o segundo parágrafo da declaração não está em causa no presente caso;

— o facto de a Comunidade não ter (alegadamente) competências para efectuar avaliações antes da construção e início de funcionamento de instalações nucleares individuais não significa que não tenha competências normativas para obrigar os Estados-Membros a instaurar um tal sistema prévio de avaliação; além disso, o artigo 14.º, alínea i), da convenção, refere-se não apenas a avaliações antes da construção, mas também a avaliações ao longo da existência duma instalação nuclear;

175. Nos termos do artigo 37.º (tal como interpretado pelo Tribunal de Justiça no acórdão Cattenom<sup>76</sup>) e 38.º do Tratado, a Comunidade tem competências próprias para fiscalizar as instalações nucleares, competências que respeitam, em parte, aos domínios abrangidos pelo artigo 14.º da convenção<sup>77</sup>.

— é verdade que, nos termos do artigo 35.º, n.º 2, a Comissão apenas tem direito de acesso às instalações de controlo, mas isso não afecta os poderes normativos de que dispõe para ordenar avaliações ou verificações pelos Estados-Membros, nem os seus próprios poderes de fiscalização, nos termos dos artigos 37.º e 38.º do Tratado;

76 — Acórdão já referido na nota 18.

77 — V. n.ºs 201 a 207, *supra*.

— nada faz supor que as instalações nucleares, entendidas como fontes potenciais de radiações ionizantes, estejam fora, nessa qualidade, do âmbito de aplicação dos artigos 30.º e seguintes do Tratado.

que possam ser afectadas por uma emergência radiológica, que a sua própria população e as autoridades competentes dos Estados vizinhos da instalação nuclear recebem a informação adequada ao planeamento e resposta de emergência.

177. Assim, o artigo 14.º devia ter sido incluído na declaração.

f) Artigo 16.º, n.ºs 1 e 3, da convenção

e) Artigos 15.º e 16.º, n.º 2, da convenção

180. Nos termos do artigo 16.º, n.º 1, da convenção, as partes contratantes tomarão as medidas adequadas para assegurar que existem, no local e fora dele, planos de emergência para as instalações nucleares, que serão ensaiados quer antes quer depois de a instalação começar a operar.

178. Os artigos 15.º e 16.º, n.º 2, estão incluídos na declaração e não estão em causa. Não obstante, é útil relembrar o seu conteúdo. Nos termos do artigo 15.º, as partes contratantes tomarão as medidas adequadas para assegurar que em todos os estados operacionais, a exposição dos trabalhadores e do público às radiações causadas pela instalação nuclear é mantida em valores tão baixo quanto razoavelmente possível e que ninguém será exposto a doses de radiação que excedam os limites nacionais recomendados.

181. Nos termos do artigo 16.º, n.º 3, da convenção, as partes contratantes que não têm instalações nucleares no seu território, na medida em que possam ser afectadas por uma emergência radiológica numa instalação nuclear vizinha, tomarão as medidas necessárias para a preparação e ensaio de planos de emergência no seu território que cubram as actividades a serem levadas a cabo em caso de tal emergência.

179. Nos termos do artigo 16.º, n.º 2, as partes contratantes tomarão as medidas adequadas para assegurar, na medida em

182. A Comissão sustenta que a Comunidade possui competência nas matérias

abrangidas pelo artigo 16.º, n.ºs 1 e 3, da convenção, de acordo com os artigos 2.º, alínea b), e 30.º a 32.º do Tratado e artigo 50.º da directiva das normas de base.

183. O Conselho argumenta que o artigo 16.º, n.º 1, diz respeito às instalações e que o Tratado CEEA deixou aos Estados-Membros a competência em matéria de instalações. Consequentemente, de acordo com a opinião do Conselho, o desenvolvimento de planos de emergência para as instalações cai dentro da competência exclusiva dos Estados-Membros. O artigo 50.º da directiva das normas de base é uma disposição acessória que apenas convida os Estados-Membros a estarem preparados e a cooperarem no que concerne à fiscalização da radiação. O Conselho argumenta também que o artigo 16.º, n.º 3, da convenção não diz respeito à Comunidade, uma vez que esta é uma parte contratante que tem instalações nucleares no território dos seus Estados-Membros.

184. Considero que a prevenção de emergência é uma das áreas onde coincidem as preocupações em matéria de segurança das instalações. Os planos de emergência para as instalações nucleares não podem descuidar os aspectos da protecção contra as radiações. Inversamente, os planos de emergência para a protecção da população não podem ser planeados *in abstracto* sem ter em conta as características físicas e tecnológicas das emergências concretas que possam ocorrer. Consequentemente, a

Comunidade tem poderes normativos nos termos dos artigos 2.º, alínea b), e 30.º a 32.º do Tratado para implementar normas de base relativas à preparação de diferentes tipos de medidas de emergência, que incluem a competência para exigir ao Estado-Membro que elabore planos para medidas de emergência para as instalações nucleares. Esta competência exerce-se, por exemplo, por via do artigo 50.º da directiva das normas de base, que impõe aos Estados-Membros um dever jurídico, *inter alia*, de assegurarem que são elaborados planos de intervenção a nível nacional ou local, inclusivamente dentro das instalações.

185. É infundado o argumento do Conselho no que respeita ao artigo 16.º, n.º 3, da convenção, uma vez que ignora o facto de a Comunidade ser composta por Estados-Membros com e sem instalações nucleares no seu território. Quando a Comunidade adopta normas de base no campo da prevenção de emergência toma em linha de conta esses Estados-Membros que não têm instalações no seu território. Por exemplo, o artigo 50.º, n.º 1, da directiva das normas de base, impõe que os Estados-Membros se assegurem de que será tido em conta o facto de as emergências poderem surgir no âmbito de práticas exercidas no interior ou *fora* do seu território. Por consequência, a Comunidade deve dar cumprimento ao artigo 16.º, n.º 3, na medida em que adopta medidas que dizem respeito a esses Estados-Membros que não têm instalações nucleares no seu território.

186. Conformemente, os n.ºs 1 e 3 do artigo 16.º deviam ter sido incluídos na declaração.

iv) consultar os signatários vizinhos duma instalação nuclear proposta, na medida em que possam ser afectados por essa instalação e, a pedido, providenciar a informação necessária a esses signatários, de forma a permitir-lhes avaliar e fazer a sua própria apreciação do impacte provável, em termos de segurança, da instalação nuclear sobre o seu território.

g) Artigos 17.º, 18.º e 19.º da convenção

187. Nos termos do artigo 17.º, as partes contratantes tomarão as medidas adequadas para assegurar que os procedimentos são estabelecidos e implementados para:

188. A propósito do artigo 17.º da convenção, a Comissão sustenta que a Comunidade possui competência de acordo com os artigos 2.º, alínea b), 30.º a 32.º e 37.º do Tratado e com o artigo 44.º, n.º 1, alíneas a) e b), da directiva das normas de base. A Comissão faz também referência à Directiva 85/337/CEE, do Conselho, de 27 de Junho de 1985, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente<sup>78</sup>, na redacção dada pela Directiva 97/11/CE, do Conselho, de 3 de Março de 1997<sup>79</sup>, que exige que «centrais nucleares e outros reactores nucleares» sejam sujeitos a uma avaliação de impacte ambiental.

i) avaliar todos os factores relevantes relativos ao local que possam afectar a segurança de uma instalação nuclear durante o seu tempo de vida projectado;

189. Nos termos do artigo 18.º, as partes contratantes tomarão as medidas adequadas para assegurar que:

ii) avaliar o impacte provável nos indivíduos, na sociedade e no meio ambiente, em termos de segurança, de uma instalação nuclear;

i) a concepção e construção de uma instalação nuclear contempla vários níveis e métodos de protecção fiáveis (defesa em profundidade) contra a

iii) reavaliar conforme necessário todos os factores relevantes de modo a assegurar a aceitabilidade permanente em termos de segurança da instalação nuclear;

<sup>78</sup> — JO L 175, p. 40.

<sup>79</sup> — JO L 73, p. 5.

libertação de substâncias radioactivas;

quada análise de segurança e num programa de arranque;

ii) as tecnologias incorporadas na concepção e construção de uma instalação nuclear estão comprovadas pela experiência ou aprovadas por ensaios ou análises;

ii) os limites e as condições operacionais estão definidos e são revistos à medida que for necessário para identificar margens seguras de operação;

iii) a concepção de uma instalação nuclear permite uma operação fiável, estável e facilmente gerível.

iii) a operação, manutenção, inspecção e ensaio de uma instalação nuclear são efectuados de acordo com os procedimentos aprovados;

190. A propósito do artigo 18.º da convenção, a Comissão alega que a concepção e construção duma instalação nuclear devem garantir que ela possa ser explorada em conformidade com as normas de base. Por exemplo, a este respeito, devem ser observados o artigo 18.º (estabelecimento de áreas fiscalizadas e controladas), os artigos 9.º e 13.º (limites de dose para os trabalhadores), o artigo 43.º (protecção operacional da população) e o artigo 6.º, n.º 3, alínea b), da directiva das normas de base.

iv) são estabelecidos procedimentos para responder a ocorrências operacionais previstas e a acidentes;

191. Nos termos do artigo 19.º, as partes contratantes tomarão as medidas adequadas para assegurar que:

v) a engenharia e o apoio técnico necessários em todos os campos relativos à segurança estão disponíveis durante a existência da instalação nuclear;

i) a autorização inicial para operar uma instalação nuclear se baseia numa ade-

vi) incidentes significativos para a segurança são dados a conhecer oportunamente pelo detentor da licença respectiva ao organismo regulador;

vii) são estabelecidos programas para recolher e analisar a experiência de operação, que os resultados obtidos e as conclusões retiradas são aproveitados e que os mecanismos existentes são utilizados para partilhar experiências importantes com os organismos internacionais e com outras organizações de operação e organismos reguladores;

viii) a geração de resíduos radioactivos é mantida ao mínimo praticável.

192. A propósito do artigo 19.º da convenção, a Comissão argumenta que os poderes comunitários são demonstrados pelo artigo 4.º, n.º 1, alínea a) (exigência duma autorização prévia para qualquer instalação do ciclo de combustível nuclear), pelo título IV (justificação, optimização e limitação das práticas), pelos artigos 43.º, 44.º e 47.º (protecção da população contra radiações em circunstâncias normais) e pelo artigo 50.º (preparação da intervenção), da directiva das normas de base. Nos termos do artigo 37.º do Tratado, na interpretação que lhe foi dada pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão Cattenom<sup>80</sup>, a Comissão está, além do mais, envolvida no processo de licenciamento de instalações nucleares, na medida em que são abrangidas pelo Tratado.

193. Na minha opinião, a Comunidade ou não tem competência nas matérias abran-

gidas pelos artigos 18.º e 19.º da convenção, ou tal competência é tão insignificante que não devia ser declarada às outras partes contratantes.

194. Deve recordar-se que os artigos 18.º a 19.º fazem parte do capítulo 2, secção d), intitulada «Segurança das instalações». Deve também recordar-se que a convenção prossegue um objectivo geral de um nível elevado de «segurança nuclear» e que, a esse respeito, distingue entre «Considerações gerais sobre segurança» (secção c) do capítulo 2) e a «Segurança das instalações» [secção d)]. As obrigações previstas na secção c), e, em particular, nos artigos 14.º, 15.º e 16.º são por conseguinte a expressão duma abordagem global e integrada da segurança, que integra quer aspectos de segurança tecnológica, quer de protecção contra as radiações. As obrigações previstas nos artigos 18.º (Concepção e construção) e 19.º (Operação), pelo contrário, dizem quase exclusivamente respeito aos aspectos tecnológicos da segurança. O seu principal objecto é estabelecer e manter defesas técnicas eficazes contra potenciais acidentes (artigo 1.º, ponto ii). Esta relação entre as secções c) e d) é particularmente evidente no que concerne à relação entre a obrigação geral prevista no artigo 14.º, ponto ii) de se proceder a uma avaliação prévia «exaustiva e sistemática» e as obrigações mais precisas previstas no artigo 19.º, alínea i).

195. Contudo, tal como previsto no direito comunitário, os Estados-Membros mantêm competência exclusiva quanto ao aspecto

80 — V. nota 18, *supra*.

tecnológico da segurança nuclear. Mesmo que a protecção contra as radiações deva ser entendida em termos amplos e que a redacção do artigo 30.º, n.º 2, do Tratado esteja, até certo ponto, desactualizada, é claro, não obstante, que os autores do Tratado não pretenderam que a Comunidade interferisse no âmbito *stricto sensu* da segurança das instalações nucleares.

196. Assim, o Conselho teve razão em não incluir na declaração os artigos 18.º e 19.º da convenção.

197. No que respeita ao artigo 17.º (Localização), o sistema da convenção parece sugerir que a localização duma instalação nuclear faz também parte do aspecto tecnológico da segurança nuclear e, portanto, da competência exclusiva dos Estados-Membros. É também claro que é deslocada a importância que a Comissão atribui à Directiva 87/337/CEE: uma vez que esta directiva foi adoptada de acordo com o Tratado CE, não pode ser tida em conta no que respeita à apreciação das competências da CEEA.

198. Não obstante, considero que a localização de instalações nucleares é um domínio adicional no qual a protecção contra as radiações e os aspectos da segurança tecnológica coincidem consideravelmente, e onde a Comunidade, conseqüentemente,

tem uma certa (limitada) competência. A escolha do local duma instalação nuclear deve ser feita com base numa avaliação quer dos aspectos de «segurança» tecnológica (por exemplo, as características sísmológicas, meteorológicas e hidrológicas do local), quer dos aspectos da «protecção contra as radiações» (por exemplo, as características demográficas do local ou a produção agrícola da região). Estes aspectos da protecção contra as radiações parecem ser considerados pelo artigo 17.º, ponto ii), que refere «o impacte provável nos indivíduos, na sociedade e no meio ambiente, em termos de segurança, de uma instalação nuclear».

199. No que respeita à competência da Comunidade neste campo, deve em primeiro lugar recordar-se, nos termos dos artigos 43.º e 44.º da directiva das normas de base, que os Estados-Membros devem criar as condições necessárias para aplicar os princípios fundamentais que regulam a protecção operacional da população que, incluem, *inter alia*:

— a análise e aprovação da *localização prevista* para as instalações que envolvam um risco de exposição, do ponto de vista da protecção contra radiações, e

— a aprovação da entrada em serviço das novas instalações na condição de ser garantida uma protecção adequada contra qualquer exposição ou conta-

minação radioactiva susceptível de exceder o seu perímetro, tendo em conta, se for pertinente, *as condições demográficas, meteorológicas, geológicas, hidrológicas e ecológicas.*

203. De acordo com a Recomendação 1999/829/Euratom da Comissão, de 6 de Dezembro de 1999, relativa à aplicação do artigo 37.º do Tratado Euratom<sup>81</sup>, a expressão «descarga de efluentes radioactivos» deve ser entendida como qualquer descarga planeada ou libertação accidental de substâncias radioactivas associadas às operações tais como a operação de reactores nucleares, o reprocessamento de combustível nuclear irradiado ou o armazenamento de combustível nuclear irradiado em forma gasosa, líquida ou sólida no ou para o meio ambiente. Por conseguinte, a recomendação abrange quer as descargas planeadas de efluentes líquidos ou gasosos das instalações nucleares em condições normais de operacionalidade, quer as descargas não planeadas de efluentes que podem resultar dum acidente.

200. Daqui resulta que a Comunidade tem uma competência normativa baseada nos artigos 31.º e 32.º do Tratado e exercida por intermédio da Directiva 96/26, para exigir aos Estados-Membros que analisem e aprovelem o local proposto para uma instalação do ponto de vista da protecção contra radiações e que tomem em conta a localização quando aprovelem a entrada em serviço de novas instalações.

204. De acordo com a mesma recomendação, deve entender-se a expressão «dados gerais», na acepção do artigo 37.º e no contexto da operação dum reactor nuclear, no sentido de que inclui dados relativos ao local e arredores da instalação projectada e, em particular, dados sobre as características geográficas, topográficas, geológicas, sismológicas, hidrológicas e meteorológicas do local e da região sobre os recursos e géneros alimentícios da região e sobre outras actividades nas proximidades do local.

201. Em segundo lugar, o artigo 37.º do Tratado exige a cada Estado-Membro que forneça à Comissão os dados gerais de todos os projectos de descarga de efluentes radioactivos, seja qual for a sua forma, que permitam determinar se a realização desse projecto é susceptível de implicar a contaminação radioactiva das águas, do solo ou do espaço aéreo de outro Estado-Membro.

205. Deve também recordar-se que no acórdão Cattenom<sup>82</sup>, que dizia respeito a um procedimento de autorização para uma

202. Quer a Comissão quer os Estados-Membros fazem uma interpretação lata das expressões «descarga de efluentes radioactivos» (em francês «rejet d'effluents radioactifs», em alemão «Ableitung radioaktive Stoffe») e «dados gerais».

81 — JO L 324, p. 23.

82 — Já referido na nota 18.

central nuclear, o Tribunal de Justiça interpretou o artigo 37.º no sentido de que devem ser fornecidos à Comissão esses «dados gerais» antes de ser autorizada pelo Estado-Membro competente a «descarga de efluentes radioactivos», e que a opinião da Comissão, para que seja eficaz, deve ser comunicada a esse Estado-Membro antes que uma tal autorização seja dada.

206. Por conseguinte, nos termos do artigo 37.º, do Tratado, é prática constante que os Estados-Membros forneçam «dados gerais» à Comissão, *inter alia*, sobre o local e os arredores duma instalação projectada no decurso do procedimento nacional de autorização de exploração centrais nucleares<sup>83</sup>, instalações de reprocessamento<sup>84</sup> e de armazenamento<sup>85</sup>. Com base nessas notificações e na sequência de consulta com o grupo de peritos nacionais referido no artigo 31.º do Tratado, a Comissão formulou já um grande número de pareceres<sup>86</sup>. Nesses pareceres, a Comissão aprecia, em particular, as características do local das instalações projectadas (p. ex., a distância para o Estado-Membro mais próximo, características naturais do local). A Comissão avalia, antes de mais, se as instalações projectadas são susceptíveis de conduzir a uma exposição, significativa do ponto de vista sanitário, para membros da população dum Estado-Membro, ou a uma

significativa contaminação radioactiva da água, solo ou espaço aéreo de outro Estado-Membro.

207. Daqui resulta que, nos termos do artigo 37.º do Tratado, a Comissão possui competência para dar parecer sobre a localização de instalações nucleares do ponto de vista da protecção contra as radiações. Este tipo de medida não vinculativa parece resultar do artigo 4.º da convenção, quando refere também, para além das medidas legislativas, regulamentares e administrativas, as «outras medidas necessárias à implementação» das obrigações da convenção.

208. Talvez se devesse também notar que o Conselho não referiu a localização de instalações nucleares quando afirmou, no preâmbulo da declaração litigiosa de 7 de Dezembro de 1998, que a competência para a «concepção, construção e exploração» de instalações nucleares permanece com os Estados-Membros onde estão situadas. Na minha opinião, os aspectos da localização situam-se no âmbito da competência da Comunidade, daí que devia constar da declaração o artigo 17.º da Convenção.

209. Conformemente, o Conselho teve razão ao não incluir na declaração os artigos 18.º e 19.º da convenção, mas devia ter incluído o artigo 17.º

83 — V., por exemplo, o JO 1992, L 344, p. 40, ou o JO 1997, C 51, p. 5.

84 — V., por exemplo, o JO 1992, L 138, p. 36.

85 — V., por exemplo, o JO 1994, L 297, p. 39.

86 — Para uma lista recente de pareceres, v. Grunwald, *Zeus*, 1998, p. 275.

## VII — Conclusão

210. As principais conclusões da análise exposta podem ser resumidas do seguinte modo. A declaração litigiosa é um acto interno recorrível, que visa obrigar a Comissão a comunicar ao depositário a declaração tal como prescrita pelo Conselho. A legalidade da declaração e a legalidade do seu último parágrafo podem ser fiscalizadas separadamente. A convenção impunha à Comunidade que comunicasse uma declaração que indicasse os artigos da convenção nos termos dos quais a Comunidade tem competência para cumprir as obrigações impostas pela convenção. Esta declaração tinha que ser completa e precisa. De acordo com o entendimento actual das disposições sobre segurança e protecção sanitária do Tratado CEEA, existe uma sobreposição significativa entre a protecção contra as radiações e a segurança das instalações nucleares. Por este motivo, a Comunidade possui uma certa competência, limitada, nos campos abrangidos pelos artigos 7.º (Quadro legislativo e regulamentar), 14.º (Avaliação e verificação da segurança), 16.º, n.ºs 1 e 3 (Preparação para emergências) e 17.º (Localização).

211. Daqui resulta que o terceiro parágrafo da declaração anexa à Decisão do Conselho de 7 de Dezembro de 1998 omite indevidamente a referência ao facto de a Comunidade ser competente nos campos abrangidos pelos artigos 7.º, 14.º, 16.º, n.ºs 1 e 3 e 17.º da Convenção sobre Segurança Nuclear e, conseqüentemente, deve ser anulado neste ponto.

212. Uma vez que improcedem os fundamentos da Comissão no que respeita aos artigos 1.º a 5.º e 18.º a 19.º da convenção, cada parte deve suportar as suas próprias despesas.

213. Deste modo, na minha opinião, o Tribunal de Justiça deve:

- 1) anular o terceiro parágrafo da declaração feita pela Comunidade Europeia da Energia Atómica de acordo com o artigo 30.º, n.º 4, ponto iii), da Convenção sobre Segurança Nuclear, anexa à Decisão do Conselho de 7 de Dezembro de 1998, que aprova a adesão da Comunidade Europeia da Energia Atómica à Convenção sobre Segurança Nuclear, na medida em que não declara que a Comunidade é competente nos campos abrangidos pelos artigos 7.º, 14.º, 16.º, n.ºs 1 e 3, e 17.º da convenção;
  
- 2) condenar as partes nas suas próprias despesas.