

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL

JULIANE KOKOTT

de 26 de Maio de 2005 ¹

I — Introdução

1. No presente processo, a Comissão das Comunidades Europeias está em litígio com o Conselho da União Europeia relativamente à escolha da base jurídica correcta para a celebração de um acordo internacional, a Convenção de Roterdão, relativa ao Procedimento de Prévia Informação e Consentimento para determinados Produtos Químicos e Pesticidas Perigosos no Comércio Internacional ² (a seguir «Convenção»).

2. Enquanto a Comissão defende que a política comercial comum (artigo 133.º CE) deve ser a base jurídica para a Comunidade Europeia aprovar esta convenção, o Conselho defende a celebração da Convenção que acabou por ocorrer com base na política ambiental (artigo 175.º, n.º 1, CE) e tem, para

esse efeito, o apoio do Parlamento Europeu e de cinco Estados-Membros.

3. O processo C-178/03 ³, que decorre em paralelo, tem por objecto a escolha da base jurídica para o Regulamento (CE) n.º 304/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de Janeiro de 2003, relativo à exportação e importação de produtos químicos perigosos ⁴. Este regulamento destina-se sobretudo a aplicar a Convenção na ordem jurídica comunitária ⁵.

II — A Convenção

A — *Excerto dos considerandos*

4. Do preâmbulo da Convenção são especialmente importantes para o presente litígio

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

4 — JO L 63, p. 1.

5 — V. o terceiro considerando do Regulamento n.º 304/2003 e o seu artigo 1.º, n.º 1, alínea a).

1 — Língua original: alemão.

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

as seguintes passagens (primeiro, segundo, terceiro, sexto, sétimo, oitavo e décimo primeiro considerando):

de pesticidas (a seguir designado por 'Código Internacional de Conduta'),

[...]

«Conscientes dos impactos nocivos para a saúde humana e para o ambiente de certos produtos químicos e pesticidas perigosos no comércio internacional,

Reconhecendo que, em todos os países, deverão ser promovidas práticas de boa gestão de produtos químicos, tomando em consideração, inter alia, as regras de conduta voluntárias estabelecidas no Código Internacional de Conduta e no Código de Ética do PNUA sobre Comércio Internacional de Produtos Químicos,

Recordando as disposições pertinentes da Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento e o capítulo 19 da Agenda 21 sobre 'Gestão ambientalmente racional de produtos químicos tóxicos, incluindo a prevenção do tráfego internacional ilegal de produtos tóxicos e perigosos',

Desejando assegurar que os produtos químicos perigosos que sejam exportados do seu território sejam embalados e rotulados de uma forma que proteja adequadamente a saúde humana e o ambiente, consistente com os princípios constantes das Linhas de Orientação de Londres Alteradas e do Código Internacional de Conduta,

Atentas ao trabalho desenvolvido pelo programa das Nações Unidas para o ambiente (PNUA) e pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), relativamente ao funcionamento do procedimento voluntário de Prévia Informação e Consentimento, conforme estabelecido pelas Linhas de Orientação de Londres Alteradas do PNUA sobre o Intercâmbio de Informação relativa a Produtos Químicos no Comércio Internacional (a seguir designadas por 'Linhas de Orientação de Londres Alteradas') e do Código Internacional de Conduta da FAO sobre distribuição e utilização

Reconhecendo que as políticas comerciais e ambientais devem apoiar-se mutuamente com o objectivo de atingir o desenvolvimento sustentável,

[...]

Determinadas a proteger a saúde humana, incluindo a saúde dos consumidores e trabalhadores, e o ambiente contra potenciais impactos nocivos provenientes de certos produtos químicos perigosos e pesticidas no comércio internacional».

B — *Resumo das disposições pertinentes da Convenção*

5. Além disso, cabe fazer igualmente referência ao terceiro considerando da Decisão 2003/106/CE do Conselho, de 19 de Dezembro de 2002, que aprova, em nome da Comunidade Europeia, a Convenção de Roterdão relativa ao Procedimento de Prévia Informação e Consentimento para determinados Produtos Químicos e Pesticidas Perigosos no Comércio Internacional⁶ (a seguir também «decisão impugnada»). Este tem o seguinte teor:

«A convenção constitui um passo importante na melhoria da regulamentação internacional sobre comércio de determinados produtos químicos e pesticidas perigosos, com vista a proteger a saúde humana e o ambiente de danos potenciais e a contribuir para a utilização correcta dessas substâncias do ponto de vista ambiental».

6. As disposições pertinentes da Convenção resumem-se — simplificadaamente — do seguinte modo:

7. O objectivo da Convenção é, nos termos do seu artigo 1.º, «promover a responsabilidade partilhada e os esforços de cooperação entre as partes no comércio internacional de determinados produtos químicos perigosos, por forma a proteger a saúde humana e o ambiente dos perigos potenciais e a contribuir para a sua utilização ambientalmente racional, facilitando o intercâmbio de informação sobre as suas características, promovendo um processo nacional de tomada de decisão sobre as suas importações e exportações e divulgando estas decisões pelas partes»⁷.

8. Para o efeito, a Convenção submete o comércio internacional de determinados produtos químicos, classificados unanimemente pelas partes como perigosos, ao chamado procedimento de *Prior Informed Consent* (procedimento de prévia informação e consentimento, a seguir «procedimento PIC»). A lista dos produtos químicos em

6 — JO 2003, L 63, p. 27.

7 — Por produto químico, na acepção da Convenção, também se entendem pesticidas, nos termos do seu artigo 2.º, alínea a).

causa encontra-se anexa à Convenção como Anexo III⁸. Este *procedimento PIC* encontra-se melhor descrito nos artigos 10.º e 11.º da Convenção. No essencial, prevê uma troca de informações entre as partes na Convenção sobre as práticas de importação respectivas para os produtos químicos em causa⁹. Além disso, cada parte obriga-se a transmitir as informações assim obtidas relativamente às práticas de importação da outra parte aos operadores económicos no respectivo território e a assegurar que tais práticas são observadas.

O artigo 10.º, n.º 9, da Convenção contém a seguinte regra a este respeito:

«Uma parte que [...] decida tomar a decisão de não consentir a importação de um produto químico ou de consentir a sua importação apenas sob certas condições específicas, compromete-se, caso ainda não o tenha feito, a proibir ou sujeitar simultaneamente às mesmas condições, as seguintes situações:

a) A importação do produto químico proveniente de qualquer fonte;

8 — Esta lista pode ser alargada pela conferência das partes, por orientação do Comité de Revisão de Produtos Químicos ou determinados produtos químicos poderão dela ser removidos (artigo 7.º e 8.º, em conjunto com o artigo 5.º, n.ºs 5 e 6 da Convenção)

9 — Na comunicação sobre a sua prática de importação, a parte pode consentir na importação, consentir na importação apenas quando sujeita a condições específicas ou fazer apenas uma declaração provisória (artigo 10.º, n.º 4, da Convenção). A troca destas comunicações ocorre com o apoio do Secretariado (artigo 10.º, n.ºs 7 e 10, da Convenção).

b) A produção nacional do produto químico para uso interno.»

9. Para *outros produtos químicos*, ou seja, para os que nos termos do Anexo III não estão sujeitos ao procedimento PIC, a Convenção prevê, no seu artigo 5.º, n.ºs 1 a 4, um processo de informação recíproca das partes sobre as proibições nacionais e as restrições severas para produtos químicos¹⁰. O artigo 12.º da Convenção obriga cada parte a fornecer uma notificação de exportação ao país de destino (a chamada parte importadora), quando um produto químico proibido ou severamente restringido por uma parte é exportado do seu território (*notificação de exportação*).

10. O artigo 13.º da Convenção determina, no essencial, que a exportação de produtos químicos está sujeita a requisitos de rotulagem que assegurem a difusão adequada de informação relativa aos riscos e/ou perigos para a saúde humana ou para o ambiente¹¹.

10 — Esta comunicação é feita através do Secretariado comum e deve conter determinadas informações, melhor descritas no Anexo I da Convenção, relativas ao género de substância em causa, em particular às suas propriedades físico-químicas, toxicológicas e ecotoxicológicas, bem como sobre as razões de política ambiental e de saúde para tais proibições ou restrições.

11 — Isto diz respeito não apenas à exportação de produtos químicos que, nos termos do Anexo III da Convenção, estejam sujeitos ao procedimento PIC, mas também à exportação de produtos químicos que no território da respectiva parte estão sujeitos a proibições ou a restrições severas. As partes podem ainda tornar esta regra extensiva a outros produtos químicos sujeitos a rotulagem, segundo o seu direito nacional

11. O artigo 14.º da Convenção exige às partes o *intercâmbio de informações* sobre os produtos químicos no âmbito de aplicação da Convenção, enquanto o artigo 11.º, n.º 1, alínea c) e o artigo 16.º da Convenção exortam as partes a prestar *assistência técnica*, em particular a países em desenvolvimento e a países com economias em transição; o objectivo desta assistência técnica é o desenvolvimento das infra-estruturas e das capacidades necessárias para o manuseamento dos produtos químicos em todo o seu ciclo de vida.

12. Nos termos do artigo 15.º, n.º 2, cada parte compromete-se a assegurar, na medida do possível, que o *público* tenha *acesso adequado à informação* sobre o manuseamento de produtos químicos, sobre a gestão de acidentes e sobre alternativas mais seguras para a saúde humana e para o ambiente, aos produtos químicos incluídos no anexo III, classificados como particularmente perigosos e sujeitos ao procedimento PIC.

13. Segundo o artigo 15.º, n.º 4, a Convenção não afecta o direito de as partes tomarem *acções mais rigorosas na protecção da saúde humana ou do ambiente*, desde que tais acções sejam compatíveis com as disposições da convenção e conformes ao direito internacional.

III — Antecedentes, pedidos das partes e tramitação processual

A — Antecedentes do litígio

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

15. Em 24 de Janeiro de 2002, a Comissão propôs ao Conselho aprovar a Convenção, tendo baseado a sua proposta no artigo 133.º, em conjugação com o artigo 300.º, n.º 2, primeiro parágrafo, primeiro período, e n.º 3¹².

16. Em 19 de Dezembro de 2002, o Conselho aprovou a Convenção em nome da Comunidade Europeia. Contrariamente ao proposto pela Comissão, o Conselho deliberou, no entanto, nessa ocasião, por unanimidade e depois de ouvido o Parlamento Europeu, em aplicação do artigo 300.º, n.º 3, CE, substituir o artigo 133.º CE pelo artigo 175.º, n.º 1, CE, como base jurídica da sua aprovação.

12 — COM (2001) 802 final (JO 2002, C 126 E, p. 274). Simultaneamente, a Comissão apresentou uma proposta de regulamento do Conselho relativo à exportação e importação de produtos químicos perigosos, baseada no artigo 133.º CE (JO 2002, C 126 E, p. 291).

17. Conforme previsto no artigo 25.º, n.º 3, da Convenção, a Comunidade Europeia, juntamente com o seu instrumento de aprovação, apresentou uma declaração sobre o âmbito das suas competências no que respeita às matérias reguladas pela Convenção¹³. Nessa declaração também se faz referência ao artigo 175.º, n.º 1, CE e não ao artigo 133.º CE.

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

19. A Comissão, com o recurso de anulação que interpôs em 27 de Fevereiro de 2003, pede, nos termos do artigo 230.º CE, que o Tribunal de Justiça se digne

- anular a Decisão 2003/106/CE do Conselho, de 19 de Dezembro de 2002 que aprova, em nome da Comunidade Europeia, a Convenção de Roterdão relativa ao Procedimento de Prévia Informação e Consentimento para determinados Produtos Químicos e Pesticidas Perigosos no Comércio Internacional,
- condenar o Conselho nas despesas.

18. A par da Comunidade Europeia, a maioria dos Estados-Membros da União Europeia também são partes na Convenção¹⁴. A questão de saber se, nos termos da «jurisprudência AETR»¹⁵, a Comunidade naquele momento já não teria possivelmente competência exclusiva para a celebração da Convenção¹⁶, vai além do objecto do recurso da Comissão, não sendo portanto necessário apreciá-la no presente processo.

20. O Conselho, por seu turno, pede que o Tribunal de Justiça se digne

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

21. Por despacho do Presidente do Tribunal de Justiça de 16 de Julho de 2003, o Parlamento Europeu, a República Francesa, o Reino dos Países Baixos, a República da

13 - Publicado no JO 2003, L 63, p. 47.

14 — V., a este respeito, o resumo do ponto de situação actual das ratificações, que pode ser consultado no *site* da Convenção em <<http://www.pic.int/fr/ViewPage.asp?id=272>> (última visita em 1 de Fevereiro de 2005).

15 — Quanto ao estado da jurisprudência iniciada com o acórdão de 31 de Março de 1971, Comissão/Conselho, «AETR» (22/70, Colect., p. 69, n.º 22), v., em particular, os pareceres 2/91, de 19 de Março de 1993 (Colect., p. I-1061, n.º 9) e 2/00, de 6 de Dezembro de 2001 («Protocolo de Cartagena sobre segurança biológica», Colect., p. I 9713, n.º 45 a 47), bem como os chamados «acórdãos Open-Skies», de 5 de Novembro de 2002, Comissão/Dinamarca (C-467/98, Colect., p. I-9519, n.º 82 a 84), Comissão/Suécia (C-468/98, Colect., p. I-9575, n.º 78-80), Comissão/Finlândia (C-469/98, Colect., p. I-9627, n.º 82 a 83), Comissão/Bélgica (C-471/98, Colect., p. I-9681, n.º 95 a 97), Comissão/Luxemburgo (C-472/98, Colect., p. I-9741, n.º 88 a 90), Comissão/Austria (C-475/98, Colect., p. I-9797, n.º 97 a 99) e Comissão/Alemanha (C-476/98, Colect., p. I-9855, n.º 108 a 110).

16 — Quanto ao direito derivado em vigor na altura, v., em particular, o Regulamento (CEE) n.º 2455/92 do Conselho, de 23 de Julho de 1992, relativo à exportação e à importação de determinados produtos químicos perigosos (JO L 251, p. 13), mediante o qual a Comunidade, entre outros, já se submeteu a um procedimento PIC, na altura voluntário. Este regulamento é o antecessor do Regulamento n.º 304/2003, actualmente em vigor.

Áustria, a República da Finlândia e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte foram admitidos como intervenientes em apoio do Conselho.

dade ou maioria qualificada no Conselho)¹⁸, mas também saber se a competência legislativa da Comunidade é exclusiva ou deve ser partilhada com os Estados-Membros¹⁹.

22. Todas as partes apresentaram alegações escritas no processo, a Comissão, o Parlamento, o Conselho e o Reino Unido apresentaram igualmente alegações na audiência de 7 de Abril de 2005, realizada em conjunto com o processo C-178/03.

A — Critérios para a escolha da base jurídica

IV — Apreciação

23. No seu recurso, a Comissão invoca um único fundamento de anulação, ou seja, a escolha da base jurídica errada para a aprovação da convenção. A Comissão invoca uma violação do Tratado CE, na aceção do artigo 230.º, n.º 2, CE.

25. No que respeita aos critérios abstractos para a escolha da base jurídica correcta para a aprovação da Convenção, as partes estão, no essencial, de acordo.

24. A escolha da base jurídica adequada reveste grande importância prática e institucional, inclusivamente de natureza constitucional¹⁷. Dela depende, evidentemente, não apenas o processo legislativo aplicável (direitos de participação do Parlamento, unanimi-

26. Segundo jurisprudência assente, a escolha da base jurídica de um acto deve assentar em elementos objectivos susceptíveis de fiscalização jurisdicional. Entre esses elementos figuram, designadamente, a finalidade e o conteúdo do acto²⁰.

18 — V., a este respeito, a título de exemplo, o acórdão de 11 de Setembro de 2003, Comissão/Conselho (C-211/01, «Transporte de mercadorias», Colect., p. I-8913, n.º 52).

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

20 — Acórdãos de 3 de Dezembro de 1996, Portugal/Conselho (C-268/94, Colect., p. I-6177, n.º 22), de 30 de Janeiro de 2001, Espanha/Conselho (C-36/98, Convenção sobre a protecção do Danúbio, Colect., p. I-779, n.º 58), de 12 de Dezembro de 2002, Comissão/Conselho (C-281/01, Energy Star, Colect., p. I-12049, n.º 33) e o acórdão Transporte de Mercadorias (referido na nota 18, n.º 38), e ainda o parecer 2/00 (referido na nota 15, n.º 22). Fundamental é o acórdão de 11 de Junho de 1991, Comissão/Conselho (C-300/89, Resíduos de Dióxido de Titânio, Colect., p. I-2867, n.º 10).

17 — Parecer 2/00 (referido na nota 15, n.º 5).

27. Se a análise de um acto comunitário demonstrar que ele prossegue uma dupla finalidade ou que tem uma dupla componente e se uma destas for identificável como principal ou preponderante, enquanto a outra é apenas acessória, o acto deve ter por base um único fundamento jurídico, ou seja, o que for exigido pela finalidade ou componente principal ou preponderante²¹.

28. Neste sentido, a aprovação de um acto jurídico comunitário pode ser baseada na política comercial comum (artigo 133.º CE), mesmo nos casos em que, a par da finalidade principal de política comercial, também prossegue outros objectivos, como objectivos de política de desenvolvimento²², objectivos de política externa²³ e de segurança, interesses de protecção ambiental²⁴ ou de protecção da saúde²⁵. Isto é tanto mais válido quanto as disposições de política comercial comum têm por base uma concepção aberta e dinâmica que não se limita, de modo algum, apenas aos aspectos tradi-

cionais do comércio externo²⁶. No que respeita em especial à protecção do ambiente e à protecção da saúde, os artigos 6.º CE e 152.º, n.º 1, primeiro parágrafo, CE, demonstram que neles estão em causa acções transversais que devem ser tomadas em consideração em todas as restantes políticas da Comunidade e, como tal, também na política comercial comum.

29. Pelo contrário, os actos jurídicos comunitários que prosseguem principalmente objectivos de política ambiental também podem, ao mesmo tempo, produzir efeitos sobre o comércio. Desde que seja dominante a sua orientação de política ambiental, a aprovação de tais convenções deve basear-se no artigo 175.º, n.º 1, CE e não no artigo 133.º CE²⁷.

30. O Tribunal de Justiça estabeleceu o critério do *efeito directo e imediato* para fazer a distinção entre política comercial comum (artigo 133.º CE) e política ambiental

21 — Acórdãos Energy Star (referido na nota 20, n.º 34), Convenção sobre a protecção do Danúbio (referido na nota 20, n.º 59) e Transporte de Mercadorias (referido na nota 18, n.º 39), bem como o parecer 2/00 (referido na nota 15, n.º 23). Fundamental é o acórdão de 17 de Março de 1993, Comissão/Conselho, «Directiva Resíduos», Colect., p. 1-939, n.ºs 19 e 21).

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

23 — Acórdãos de 17 de Outubro de 1995, Werner (C-70/94, Colect., p. 1-3189, n.º 10) e de 14 de Janeiro de 1997, Centro-Com (C-124/95, Colect., p. 1-81, n.º 26).

24 — Acórdãos de 29 de Março de 1990, Grécia/Conselho (C-62/88, «Chernobyl», Colect., p. 1-1527, n.ºs 15 a 19) e de 12 de Dezembro de 2002, Comissão/Conselho (C-281/01, «Energy Star», Colect., p. 1-12049, n.ºs 39 a 43).

25 — Neste sentido, embora referente à relação entre disposições em matéria de mercado interno e política sanitária, o acórdão de 5 de Outubro de 2000, Alemanha/Parlamento e Conselho (C-376/98, Colect., p. 1-8419, n.º 88), bem como os acórdãos de 14 de Dezembro de 2004, Arnold André (C-434/02, ainda não publicado na Colectânea, n.ºs 32 a 34) e C-210/03 (Swedish Match, ainda não publicado na Colectânea, n.ºs 31 a 33). Estas considerações podem transpor-se para a relação entre política comercial comum e política sanitária.

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

27 — Parecer 2/00 (referido na nota 15, em especial, os n.ºs 25 e 40 a 44). Do mesmo modo, o Tribunal de Justiça também fez a distinção entre os artigos 95.º CE (ex-artigo 100.º-A do Tratado CEE) e 175.º CE (ex-artigo 130.º-S do Tratado CEE), tendo declarado que «o simples facto de o estabelecimento ou o funcionamento do mercado interno serem afectados não basta para aplicar o artigo 100.º -A do Tratado. Com efeito, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que não se justifica o recurso ao artigo 100.º -A quando o acto a adoptar só acessoriamente tem por efeito harmonizar as condições do mercado na Comunidade»; v., neste sentido, o acórdão Directiva Resíduos (referido na nota 21, n.º 19) e, no mesmo sentido, o acórdão de 28 de Junho de 1994, Parlamento/Conselho (C-187/93, Colect., p. 1-2857, n.º 25).

(artigo 175.º CE), como possíveis bases jurídicas de convenções internacionais²⁸. Deste modo, se uma convenção internacional com finalidades de política ambiental não produzir efeitos directos e imediatos sobre o comércio, deve basear-se no artigo 175.º CE; caso contrário, deve basear-se no artigo 133.º CE²⁹. Para tanto, para que se possa considerar que uma convenção internacional se enquadra no âmbito de aplicação do artigo 133.º CE, os efeitos directos e imediatos sobre o comércio não têm necessariamente de consistir em *promover* ou *facilitar* as trocas comerciais; basta que essa convenção seja «um instrumento destinado *essencialmente* [...] a promover, a facilitar *ou a regular* as trocas comerciais»³⁰.

31. Neste contexto, importa antes determinar qual é, no caso presente, o ponto fulcral da Convenção, tendo em conta os seus conteúdo, finalidade e contexto e se os eventuais efeitos da Convenção sobre o comércio têm *natureza directa e imediata* (a este respeito, v. *infra*, parte B). Em complemento, serão também discutidas

quais seriam as consequências que para a validade da aprovação da Convenção se se concluisse que esta deveria ter não uma única duas bases jurídicas (a este respeito, *infra*, parte C).

B — Conteúdo, objectivos e contexto da Convenção

32. As partes discutem em que âmbito político a Convenção deve ser classificada, tendo em conta o seu conteúdo, os seus objectivos e o seu contexto. Enquanto a Comissão defende que a Convenção se enquadra, atendendo ao seu ponto fulcral, no âmbito de aplicação da política comercial comum, o Conselho, apoiado pelos intervenientes, considera tratar-se de um instrumento de natureza predominantemente de política ambiental. Para o efeito, as partes invocam no presente processo, essencialmente, os mesmos pontos de vista que no processo C-178/03, que corre os seus termos em paralelo.

28 — Acórdão *Energy Star* (referido na nota 20, n.ºs 40, parte final, e 41, parte final). Do mesmo modo, o Tribunal de Justiça já tinha anteriormente distinguido entre política cultural (ex-artigo 128.º Tratado CE) e política industrial (ex-artigo 130.º Tratado CE): acórdão de 23 de Fevereiro de 1999, Parlamento/Conselho (C-42/97, Colect., p. I-869, n.º 63).

29 — Acórdão *Energy Star* (referido na nota 20, n.ºs 40, 41, 43 e 48) e parecer 2/00 (referido na nota 15, n.ºs 40 e 42 a 44).

30 — Neste sentido, o parecer 2/00 (referido na nota 15, n.º 37, parte final; sublinhado meu). Os instrumentos de política comercial não têm sempre, de modo algum, por objectivo *promover* ou *facilitar* o comércio; pelo contrário, o artigo 133.º também permite medidas (de protecção) clássicas de política comercial que podem levar a um agravamento ou até a uma proibição da importação ou da exportação de determinados produtos, por exemplo, quando são impostos direitos anti-dumping ou um embargo comercial (v., a este respeito, o acórdão *Centro-Com*, referido na nota 23).

33. Adianto desde já que a tese não Comissãõ não me convence.

34. É certo que o *teor* da Convenção não está isento de referências à política comer-

cial. Tanto o título como o preâmbulo³¹, como também alguns artigos da Convenção falam de comércio internacional, de política comercial, bem como de importação e exportação. Contudo, a redacção da Convenção apresenta referências igualmente fortes à política ambiental. Assim, o preâmbulo³² e, em particular, o artigo 1.º tratam da protecção do ambiente, do desenvolvimento sustentável, da promoção de práticas de boa gestão de produtos químicos e da utilização ambientalmente racional destes produtos químicos; no artigo 16.º fala-se de administração dos produtos químicos durante o seu ciclo de vida.

o presente caso o procedimento PIC se destina prioritariamente à «troca de informações sobre os benefícios e sobre os perigos relacionados com a utilização de produtos químicos e têm por finalidade promover uma gestão adequada dos produtos químicos mediante a troca de informações científicas, técnicas, económicas e jurídicas»³⁴.

35. *Do ponto de vista do conteúdo*, deve, de facto, concordar-se com a Comissão e com o Conselho quando afirmam que o procedimento PIC — melhor descrito nos artigos 10.º e 11.º — constitui o ponto fulcral da Convenção. No entanto, contrariamente ao entendimento da Comissão, um procedimento PIC não é, de modo algum, em primeira linha um instrumento de política comercial, mas, como o Tribunal de Justiça já declarou no seu parecer 2/00, um instrumento característico da política ambiental³³. Diversamente do que é afirmado pela Comissão, a apreciação feita no parecer 2/00 relativamente ao procedimento PIC no Protocolo de Cartagena pode ser transposta para o procedimento PIC do caso em apreço. De facto, também no que respeita aos produtos químicos perigosos relevantes para

36. Assim, o comércio internacional de determinados produtos químicos³⁵ unanimemente classificados como perigosos pelas partes é somente o ponto de contacto externo do procedimento PIC. De facto, a finalidade deste procedimento não é, em primeira linha, promover, facilitar ou até simplesmente regulamentar as trocas comerciais de produtos químicos perigosos³⁶, mas apenas a prestação recíproca de informações

31 — V., em particular, os segundo, oitavo e nono considerandos da Convenção; de resto, semelhante é também o terceiro considerando da Decisão 2003/106/CI do Conselho, impugnada.

32 — V., em particular, os primeiro, segundo, sétimo, oitavo, nono e décimo primeiro considerandos da Convenção; de resto, semelhante é também o terceiro considerando da Decisão 2003/106/CI do Conselho, impugnada.

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

34 — Assim se lê no ponto 19.33 da «Agenda 21», que introduz a Secção na qual o procedimento PIC é especialmente salientado como instrumento. A «Agenda 21» foi adoptada em 1992 na Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, na chamada «Cimeira da Terra», no Rio de Janeiro (Brasil). Pode ser consultada, entre outras, em língua inglesa, em <<http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/index/htm>>.

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

36 — Nisto a Convenção distingue-se, por exemplo, dos Acordos anexos ao Acordo OMC, sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias, («Sanitary and Phytosanitary Measures» — SPS) e sobre os Obstáculos Técnicos ao Comércio («Technical Barriers to Trade» — TBT) Isto porque o acordo SPS «limita-se [...] ao estabelecimento de um quadro multilateral de regras e disciplinas para orientar a adopção, elaboração e aplicação das medidas sanitárias e fitossanitárias, de modo a reduzir ao mínimo os seus «efeitos negativos sobre o comércio», enquanto as disposições do acordo TBT «se destinam simplesmente a evitar que os regulamentos técnicos e normas, bem como os procedimentos [...] criem obstáculos desnecessários ao comércio internacional» (Parecer 1/94, referido na nota 19, n.º 31 e 33, sublinhados meus).

às partes sobre as respectivas práticas de importação (artigo 10.º, n.ºs 7 e 10, da Convenção³⁷), conjugada com a transmissão das informações obtidas daquele modo aos operadores económicos afectados [artigo 11.º, n.º 1, alínea a), da Convenção].

cialização para o exportador, por exemplo, quando lhe é exigido o preenchimento das formalidades necessárias para uma notificação de exportação (artigo 12.º da Convenção)³⁹.

37. Com o procedimento PIC e com as notificações de exportação de determinados produtos químicos (artigo 12.º da Convenção), pretende-se sobretudo evitar que uma parte — em particular um país em desenvolvimento — se veja confrontada com a importação de produtos químicos perigosos sem ter antes tido a oportunidade de adoptar as precauções necessárias para a protecção do ambiente e da saúde humana³⁸.

38. Ainda que *indirectamente*, o procedimento PIC pode contribuir para uma maior transparência das disposições aplicáveis nos diversos países, através da já referida informação aos operadores económicos interessados [artigo 11.º, n.º 1, alínea a), da Convenção] e assim facilitar, eventualmente, a comercialização de produtos químicos perigosos. Por outro lado, a Convenção também pode agravar os custos de comer-

39. Abstraindo destes efeitos indirectos sobre o comércio, a Convenção não tem, no entanto, por objecto, na sua essência, regras de política comercial. Em particular, a Convenção não prevê *regras comuns* das partes para a importação e a exportação de produtos químicos perigosos. Não contém disposições sobre a questão de saber se e em que condições se deve ou pode permitir ou recusar a importação de produtos químicos perigosos. Tão-pouco se estabelecem regras sobre o reconhecimento recíproco de produtos. Cada parte é totalmente livre de autorizar a importação de um produto químico perigoso, de não autorizar ou de autorizar apenas quando sujeita a condições específicas [artigo 10.º, n.ºs 1, 2, 4, alínea a) e 6 da Convenção]. As outras partes prestam-lhe assistência, apenas ao contribuir («garantir») para que os exportadores cumpram o direito em vigor no respectivo país de destino [artigo 11.º, n.º 1, alínea b), da Convenção]. De resto, a Convenção, enquanto tal, apenas associa à prática de importação de cada parte uma *consequência acessória* com efeitos directos sobre o comércio, na medida em que estabelece

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

38 — Na «Agenda 21» (referida na nota 34) pode ler-se, a este respeito, no ponto 19.35: «A exportação para os países em desenvolvimento de produtos químicos que tenham sido proibidos nos países produtores, ou cuja utilização tenha sido fortemente restringida em alguns países industrializados *causa preocupação, dado que alguns dos países importadores não têm a capacidade necessária para zelar pela sua utilização em condições de segurança*, por carecerem da infra-estrutura necessária para controlar a importação, a distribuição, o armazenamento, a formulação e a eliminação de tais produtos químicos» (sublinhados meus).

39 — V., a este respeito, nomeadamente, o artigo 7.º, em particular, os n.ºs 1 e 7, do Regulamento n.º 304/2003.

uma proibição de discriminação⁴⁰ em razão da origem dos produtos químicos perigosos, e impõe uma obrigação de tratamento igual ao que é conferido aos produtos químicos perigosos nacionais⁴¹ (artigo 10.º, n.º 9, da Convenção).

40. Se também forem tomadas em conta na apreciação as restantes disposições da Convenção, confirma-se a impressão de que se trata, no essencial, de um instrumento de política em matéria de ambiente e não de política comercial. Tanto a troca de informações entre as partes (artigo 14.º da Convenção), como a assistência técnica recíproca [artigo 11.º, n.º 1, alínea c) e artigo 16.º da Convenção] e ainda o acesso do público à informação (artigos 15.º, n.º 2, da Convenção) não se destinam a promover, a facilitar ou até apenas a regular as trocas comerciais de produtos químicos perigosos. Conforme já resulta do seu teor, estas disposições destinam-se antes, em primeira linha, à protecção do ambiente, além da protecção da saúde humana.

41. De resto, diversamente do que aparentam à primeira vista, as disposições do artigo 13.º da Convenção, relativas à rotulagem e às informações que acompanham os

produtos químicos, também não constituem disposições de política comercial, mas de política ambiental. De facto, estas não têm como prioridade a equiparação ou o reconhecimento mútuo das embalagens de produtos e das informações que as acompanham, que são comuns, a fim de garantir a comercialização dos produtos químicos ou de melhorar o seu acesso ao mercado⁴². Pretende-se antes satisfazer apenas a necessidade de informação do público sobre os riscos e/ou os perigos para a saúde humana e para o ambiente resultantes do manuseamento dos produtos químicos em causa. Em consequência, a Convenção estabelece apenas o objectivo de política ambiental de identificar os produtos químicos e de fornecer as informações que os devem acompanhar, enquanto a determinação dos requisitos concretos de conteúdo destas embalagens e das informações que as acompanham é deixada ao direito nacional das partes.

42. Quanto aos *objectivos da Convenção*, e nos termos do seu artigo 1.º, estão em primeiro plano preocupações de política ambiental, como promover a responsabilidade partilhada, proteger a saúde humana e o ambiente contra os perigos potenciais e facilitar o intercâmbio de informação sobre as características dos produtos químicos perigosos, bem como a sua utilização ambientalmente racional. A grande importância que é dada às preocupações de política ambiental também é confirmada pelo préam-

40 — Por outras palavras: à importação de produtos químicos perigosos devem aplicar-se as mesmas condições ou proibições, independentemente do país de origem.

41 — Por outras palavras: se a importação de produtos químicos perigosos estiver sujeita a restrições, tais restrições também devem aplicar-se à indústria nacional.

42 — Neste aspecto o presente processo distingue-se do processo Energy Star (referido na nota 20, em particular o n.º 40), no qual estava em causa um programa de rotulagem que visava, em primeiro lugar, permitir aos fabricantes o uso, através de um processo de reconhecimento e registos, de um logotipo comum para identificar, aos olhos dos consumidores, certos produtos.

bulo da Convenção que refere, logo no seu primeiro considerando, os impactos nocivos para a saúde humana e para o ambiente de certos produtos químicos e pesticidas perigosos e, nos sétimo, nono e décimo primeiro considerandos, aborda, no essencial, questões relativas à protecção do ambiente. No mesmo sentido apontam os sexto e oitavo considerandos, relativos à promoção de práticas de boa gestão de produtos químicos e ao desenvolvimento sustentável.

43. De facto, as disposições relativas aos objectivos também fazem referência ao comércio internacional, como acontece, em particular, com os segundo, oitavo e nono considerandos e com o texto do artigo 1.º da Convenção. No entanto, também neste caso o comércio se destina a servir de ponto de conexão para os verdadeiros objectivos de política ambiental da Convenção, não lhe sendo atribuída nenhuma importância significativa autónoma no âmbito destes objectivos. Trata-se de uma convenção ambiental com referências de política comercial, não de

uma Convenção de política comercial com referências ambientais⁴³.

44. Impõe-se a mesma conclusão se se considerar o *contexto* no qual a Convenção se insere. A Convenção não foi celebrada no quadro da Organização Mundial do Comércio (OMC), mas resulta do trabalho desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Ambiente (PNUA) e pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO)⁴⁴. Estas duas instituições deram o impulso para as negociações da Convenção e assumem presentemente, nos termos do artigo 19.º, n.º 3, as funções de secretariado das partes. Além disso, na própria Convenção também se considera a sua adopção como o resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento⁴⁵, que teve lugar em 1992 no Rio de Janeiro (Brasil); a Convenção refere-se expressamente à Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento e ao capítulo 19 da «Agenda 21»^{46 47}. Mais recentemente, é ainda de salientar o plano de acção que resultou da cimeira mundial

43 — Como a Comissão refere, com razão, as medidas de política ambiental também podem constituir entraves ao comércio e, nessa medida, a sua justificação deve ser avaliada, por exemplo, no quadro das disposições do Acordo Geral sobre as Pautas Aduaneiras e o Comércio (GATT). No entanto, tal não retira às medidas em causa a sua característica de política em matéria de ambiente.

44 — Terceiro considerando da Convenção.

45 — A Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento está disponível em língua inglesa em <<http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/index.htm>> (visitado pela última vez em 2 de Março de 2005), como Anexo I do Relatório «Report of the United Nations Conference on Environment and Development» (documento n.º A/CONF.151/26 (Vol. I)).

46 — O capítulo 19 da «Agenda 21» (referida na nota 34) tem a epígrafe «Gestão ambientalmente racional dos produtos químicos tóxicos, incluindo a prevenção do tráfico internacional ilícito de produtos tóxicos e perigosos». Na sua secção «C. Intercâmbio de informações sobre produtos tóxicos e perigosos», é dada particular importância ao procedimento PIC (pontos 19.36 e 19.37).

47 — Segundo considerando da Convenção.

sobre desenvolvimento sustentável em Joanesburgo (África do Sul), e que apela à rápida ratificação e aplicação da Convenção de Roterdão⁴⁸. A nível da Comunidade, o sexto programa comunitário de acção em matéria de ambiente também é importante⁴⁹. Este programa que, por seu turno, se baseou no artigo 175.º CE, tem tematicamente vários pontos de contacto com a Convenção⁵⁰ e inclui a rápida ratificação da Convenção entre as acções prioritárias da Comunidade em matéria de política ambiental⁵¹.

45. Em resumo: se se tomarem em consideração o conteúdo e os objectivos da Convenção, bem como o seu contexto, o seu ponto fulcral não se encontra no sector da política comercial comum mas no sector da política ambiental. Os efeitos — perfeitamente possíveis — da Convenção sobre o comércio internacional de produtos químicos perigosos têm natureza indirecta e não directa⁵². Nesta acepção, partilho do entendimento do Conselho e dos intervenientes em apoio desta de que a Convenção, no que respeita à base jurídica para a sua aprovação, tem mais semelhanças com o Protocolo de

Cartagena sobre segurança biológica⁵³ do que com o Acordo Energy Star⁵⁴. Foi, portanto, correcto, basear a aprovação da Convenção no artigo 175.º, n.º 1, CE e não no artigo 133.º CE⁵⁵.

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

47. A este respeito, importa assinalar, em primeiro lugar, que no domínio da política ambiental, de acordo com a «jurisprudência

48 — Ponto 23, alínea a), do Plano de Implementação, que pode ser consultado em <<http://www.johannesburgsummit.org>> (visitado pela última vez em 2 de Março de 2005) como parte do relatório «Report of the World Summit on Sustainable Development» (documento n.º A/CONF.199/20).

49 — JO 2002, L 242, p. 1.

50 — Como, por exemplo, a avaliação de riscos e a gestão de riscos no manuseamento de produtos químicos, bem como o acesso do público à informação [artigo 7.º, n.º 2, alínea b), do sexto programa comunitário de acção em matéria de ambiente].

51 — Artigo 7.º, n.º 2, alínea d), primeiro travessão, do sexto programa comunitário de acção em matéria de ambiente.

52 — Quanto ao critério dos efeitos directos (e imediatos) ou indirectos (e de longo prazo), v. o n.º 30 das presentes conclusões.

53 — Objecto do Parecer 2/00 (referido na nota 15). Apenas a título de exemplo, refira-se que ambos os capítulos da «Agenda 21» (capítulos 15 e 19), no âmbito da qual se inserem o Protocolo de Cartagena e a Convenção de Roterdão, ora em discussão, pertencem à Secção II da Agenda 21, cuja epígrafe é «Conservação e gestão dos recursos para o desenvolvimento».

54 — Objecto do acórdão Energy Star.

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

AETR», pode sempre existir uma competência externa exclusiva da Comunidade⁵⁶. No entanto, pode, em última análise, colocar-se a questão de saber se foi isto que aconteceu no que respeita à adopção da Convenção aqui em causa. Na verdade, mesmo no âmbito das competências partilhadas, os Estados-Membros, no exercício das competências que conservam, devem respeitar o direito comunitário aplicável. Não podem, assim, contrariar o direito derivado em vigor nem o direito primário nem, em particular, as liberdades fundamentais do Tratado CE e o artigo 9.º, n.ºs 4 a 10, CE. Tal resulta do princípio do primado do direito comunitário. A objecção da Comissão é, em consequência, infundada.

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

C — Quanto à questão da dupla base jurídica

49. Esta conclusão em nada seria alterada se se admitisse que a Convenção não deveria ter-se baseado numa única, mas sim numa

dupla base jurídica, ou seja, *simultaneamente*, no artigo 175.º, n.º 1, CE e no artigo 133.º CE.

50. De facto, é possível assentar um acto jurídico em diferentes bases jurídicas pertinentes, nomeadamente se, a título excepcional, se provar que o acto prossegue simultaneamente vários objectivos, que se encontram ligados de forma indissociável, sem que um seja subordinado e indirecto em relação ao outro⁵⁷.

51. No presente caso, a utilização de uma dupla base jurídica poderia ser tomada em consideração se se admitisse que, na Convenção, os aspectos de política comercial e de política ambiental têm *o mesmo peso*⁵⁸ e que, em consequência, a Convenção — contrariamente ao entendimento acima defendido — não pode ser enquadrada de um modo evidente em nenhuma das duas políticas.

52. A este respeito, importa assinalar, em primeiro lugar, que as diferenças no processo de celebração de convenções de política comercial, por um lado, e de convenções de

56 — V., a este respeito, o n.º 18 das presentes conclusões. A possibilidade de uma competência externa exclusiva da Comunidade no que respeita à política ambiental também é reconhecida no parecer 2/00 (referido na nota 15, n.ºs 45 e 46).

57 — Parecer 2/00 (referido na nota 15, n.º 23, último período), bem como acórdãos Energy Star (referido na nota 20, n.ºs 35 e 39) e Transporte de Mercadorias (referido na nota 18, n.º 40). V. também o acórdão Resíduos de Dióxido de Titânio (referido na nota 20, n.ºs 13 e 17).

58 — A favor desta tese poderiam invocar-se, à primeira vista, por exemplo, o oitavo considerando da Convenção e o terceiro considerando da decisão impugnada do Conselho, nos quais a política comercial e a política ambiental são mencionados conjuntamente e aparentemente em pé de igualdade.

política ambiental, por outro, não são inultrapassáveis⁵⁹. De facto, o Parlamento, no domínio das convenções de política comercial, regra geral, apenas é *informado* de forma não oficial⁶⁰, não lhe sendo atribuído, nos termos do Tratado, nenhum direito de participação formal; a sua *consulta* antes da celebração de convenções de política ambiental é, pelo contrário, obrigatória, nos termos do artigo 300.º, n.º 3, primeiro parágrafo, CE. Contudo, nada impede o Conselho de, também em relação às Convenções de política comercial, ouvir o Parlamento, facultativamente⁶¹.

53. Aliás, é determinante que a anulação da aprovação da Convenção só pode ocorrer

59 — Segundo a jurisprudência, uma cumulação de diversas bases jurídicas está fora de causa quando os procedimentos previstos para as mesmas são incompatíveis; v. o acórdão Resíduos de Dióxido de Titânio (referido na nota 20, n.º 17 a 21), os acórdãos de 25 de Fevereiro de 1999, Parlamento/Conselho (processos apensos C-164/97 e C-165/97, Colect., p. 1-1139, n.º 14) e de 29 de Abril de 2004, Comissão/Conselho (processo C-338/01, ainda não publicado na Colectânea, n.º 57). Desta jurisprudência pode concluir-se que uma conjugação de duas bases jurídicas é, em todo o caso, possível, quando é aplicável em relação a ambas o mesmo processo legislativo ou, pelo menos, processos legislativos compatíveis; v., neste sentido, também o acórdão de 9 de Setembro de 2004, Espanha e Finlândia/Parlamento Europeu e Conselho (processos apensos C-184/02 e C-223/02, ainda não publicado na Colectânea, n.º 42 a 44).

60 — Tal como no Acordo-quadro sobre as relações entre o Parlamento Europeu e a Comissão, de 5 de Julho de 2000, em vigor no momento da autorização da Convenção; v. aí em particular o Anexo 2 «Transmissão ao Parlamento Europeu de informações sobre os acordos internacionais e o alargamento, e associação do Parlamento Europeu a estes processos» (IO 2001, C 121, p. 122 segs., em particular p. 128).

61 — Neste sentido — relativamente a outras bases jurídicas — o acórdão de 27 de Setembro de 1988, Comissão/Conselho (165/87, Colect., p. 5545, n.º 20), segundo o qual a consulta do Parlamento, à qual o Conselho tem sempre a facultade de recorrer, não pode ser considerada ilegal, mesmo que não seja obrigatória. Do acórdão de 2 de Março de 1994, Parlamento/Conselho (C-316/91, Colect., p. 1 625, n.º 16, segundo período) não resulta nada em contrário: embora o Tribunal de Justiça declare, neste último acórdão, que a realização de uma consulta *facultativa* do Parlamento não substitui a sua consulta *obrigatória*, tal não afecta, no entanto, a possibilidade de realização de uma consulta facultativa em todas as matérias para as quais o Tratado não prevê uma consulta (obrigatória).

quando a alegada irregularidade na escolha da base jurídica não constitua mais do que um vício meramente formal.

54. O Tribunal de Justiça considerou existir um vício meramente formal numa situação em que um acto jurídico foi erradamente adoptado utilizando uma dupla e não apenas uma única base jurídica⁶². O mesmo deveria acontecer no caso contrário, em que se censura o legislador comunitário por ter utilizado não uma única mas antes uma dupla base jurídica. Na verdade, para que um acto jurídico comunitário seja anulado não basta a mera referência da base jurídica ou das bases jurídicas nos seus considerandos, sendo necessário que o erro na escolha da base jurídica tenha produzido efeitos mais amplos, designadamente no que respeita à aplicação de um processo de adopção do acto⁶³ ou se se tiver prejudicado a posição jurídica das instituições envolvidas.

55. No caso em apreço, o Parlamento foi consultado, nos termos do artigo 300.º, n.º 3, primeiro parágrafo, CE. Os direitos proces-

62 — No seu acórdão proferido recentemente, Swedish Match (referido na nota 25, n.º 44), o Tribunal de Justiça declara que a referência errada ao artigo 133.º CE como *segunda* base jurídica de um acto não implica só por si a sua invalidade; v. também o acórdão de 10 de Dezembro de 2002, British American Tobacco (C-491/01, Colect. 2002, I-11453, n.º 98).

63 — V., neste sentido, — relativamente à adopção errada de uma dupla base jurídica — o acórdão Swedish Match (referido na nota 25, n.º 44), v. também os acórdãos de 9 de Setembro de 2004, Espanha e Finlândia/Parlamento (referido na nota 59, n.º 44), de 27 de Setembro de 1988, Comissão/Conselho (referido na nota 61, n.º 19), de 26 de Março de 1987, Comissão/Conselho (referido na nota 22, n.º 12 e 22) e Resíduos de Dióxido de Titânio (referido na nota 20, n.º 18 a 20 e 25).

suais do Parlamento foram, portanto, garantidos. A utilização do artigo 133.º CE como segunda base jurídica não lhe conferiria direitos suplementares; pelo contrário, o teor do artigo 300.º, n.º 3, primeiro parágrafo, CE revela que os direitos processuais do Parlamento no âmbito das convenções de política comercial são menores do que eventualmente nas convenções em matéria de política ambiental⁶⁴.

56. Também não há indicações concretas de que o facto de o artigo 133.º CE não ter sido utilizado como segunda base jurídica enfraquecesse o papel da Comissão como *condutora das negociações*⁶⁵. De facto, a Comunidade tem competência exclusiva relativamente à política comercial comum⁶⁶ (artigo 133.º CE), ao passo que, no domínio da política ambiental, partilha a sua competência, em princípio, com os Estados-Membros⁶⁷; só neste último caso é que os Estados-Membros se sentam com a Comissão à mesa das negociações, enquanto, no primeiro caso, a condução das negociações compete exclusivamente à Comissão. A utilização adicional do artigo 133.º CE como base jurídica pode, portanto, reforçar a posição jurídico-processual da Comissão,

nos casos em que a convenção em causa abranja diversos sectores parciais distintos, um dos quais, pelo menos, seja da competência exclusiva da Comunidade⁶⁸. Contudo, num caso como este, nada indica que as diversas disposições da Convenção pudessem distinguir-se desse modo. Pelo contrário, a Convenção constitui um conjunto uniforme, de modo que a utilização do artigo 133.º CE como segunda base jurídica, a par do artigo 175.º, n.º 1, CE, não poderia ter melhorado a posição negocial da Comissão nem a sua falta poderia ter enfraquecido essa posição.

57. Ainda que se presumisse que na Convenção controvertida os aspectos de política comercial e de política ambiental têm a mesma importância, a não utilização do artigo 133.º CE como segunda base jurídica não seria mais do que um mero vício formal, insusceptível de justificar a anulação do acto jurídico impugnado. A decisão do Conselho de adoptar a Convenção com base no artigo 175.º, n.º 1, CE, conjuntamente com o artigo 300.º, n.º 2, primeiro parágrafo, primeiro período e n.º 3, primeiro parágrafo, CE, também não pode ser anulada deste ponto de vista.

64 — V. também o n.º 51 das presentes conclusões.

65 — Artigo 133.º, n.º 3, CE, em conjugação com o artigo 300.º, n.º 1, segundo período, CE.

66 — Parecer 1/75, de 11 de Novembro de 1975, Custos Locais (Colect., pp. 457, 465 e segs.), acórdão de 15 de Dezembro de 1976, Donckerwolcke (41/76, Colect., p. 781, n.º 32), Parecer 2/91 (referido na nota 15, n.º 8) e Parecer 1/94 (referido na nota 19, n.º 34).

67 — Todavia, no caso concreto, pode resultar, também neste sector, uma competência exclusiva, em particular na aplicação da «jurisprudência AETR» referida na nota 15. O parecer 2/00 também reconhece a possibilidade de uma competência exclusiva da Comunidade em matéria de política ambiental (referido na nota 15, n.ºs 45 e 46).

68 — V., a este respeito, a título de exemplo, o Parecer 1/94 (referido na nota 19), o qual, no que respeita à criação da OMC, distingue entre os sectores parciais GATT, GATS e TRIPs, em relação aos quais considera existirem diferentes bases jurídicas.

V — Despesas

processo, conforme requerido pelo Conselho.

58. Por força do artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão sido vencida, há que condená-la nas despesas do

59. Por outro lado, resulta do artigo 69.º, n.º 4, do Regulamento de Processo que o Parlamento Europeu, na qualidade de instituição interveniente no processo, bem como os cinco Estados-Membros que também intervieram no processo, devem suportar as respectivas despesas.

VI — Conclusão

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

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