CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
L. A. GEELHOED
apresentadas em 2 de Dezembro de 2004 [1]

I — Introdução

1. Na presente acção, proposta nos termos do artigo 141.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica (a seguir «Tratado CEEA»), a Comissão alega que, ao não lhe fornecer os dados gerais relativos a um projecto de descarga de resíduos radioactivos, na sequência da desactivação do reactor «Jason», instalado no Royal Naval College Greenwich, o Reino Unido violou o artigo 37.º EA. Este artigo exige que os Estados-Membros forneçam à Comissão os dados gerais de todos os projectos de descarga de resíduos radioactivos, seja qual for a forma destes.

2. O presente processo suscita uma questão importante de interpretação do artigo 37.º EA, que consiste em saber se a obrigação imposta por este artigo se aplica a resíduos radioactivos provenientes de instalações nucleares utilizadas para fins militares. Enquanto a Comissão defende ser esse o caso, o Reino Unido, apoiado pela República Francesa, alega que o artigo apenas é aplicável aos resíduos radioactivos provenientes de instalações nucleares utilizadas para fins civis e comerciais.

3. Não se discutem, no presente processo, os factos relativos à desactivação.

II — Matéria de facto e tramitação processual

4. O reactor Jason foi utilizado pelo Ministério da Defesa do Reino Unido no Royal Naval College Greenwich entre 1962 e 1996. Durante este período, foi utilizado para formação de pessoal da marinha e dos estaleiros navais em física de reactores e como instrumento de investigação no âmbito do Naval Nuclear Propulsion Programme do Ministério da Defesa. No final deste período, o reactor Jason foi desactivado na sequência de um pedido de autorização apresentado à Environment Agency for England and Wales do Reino Unido, pedido esse que mereceu resposta positiva.

1 — Língua original: inglês.

5. Em 1998, a Comissão foi informada pelo Reino Unido de que o reactor Jason iria ser desactivado. Por carta de 8 de Janeiro de 1999, a Comissão solicitou ao Reino Unido informações detalhadas sobre essa desactivação a fim de determinar quando deveriam ser fornecidos os «dados gerais» exigidos nos termos do artigo 37.º EA. Por carta de 5 de Março de 1999, o Reino Unido respondeu que considerava que as instalações utilizadas para fins militares não eram abrangidas pelo âmbito de aplicação do Tratado CEEA e que, consequentemente, não tencionava fornecer à Comissão quaisquer dados gerais na acepção de artigo 37.º EA. O Reino Unido mostrou-se, contudo, disposto a comunicar à Comissão a autorização de desactivação concedida pela Environment Agency for England and Wales, bem como o pedido de autorização apresentado a esta entidade.

6. Por notificação de 30 de Janeiro de 2001, a Comissão informou o Reino Unido de que considerava que o capítulo 3 do título II do Tratado CEEA era aplicável às radiações ionizantes, independentemente da sua fonte. A Comissão convidou o Reino Unido a apresentar as suas observações sobre essa comunicação no prazo de dois meses a contar da sua notificação.

7. Na sua resposta de 30 de Março de 2001, o Reino Unido declarou que, em seu entender, a missão da Comunidade Europeia da Energia Atómica, conforme definida pelo Tratado CEEA, era promover a utilização civil e comercial da energia nuclear, com exclusão da energia nuclear utilizada para fins militares. Segundo o Reino Unido, apenas determinados capítulos do Tratado se podiam considerar aplicáveis às actividades do sector da defesa.

8. Em 21 de Dezembro de 2001, a Comissão enviou um parecer fundamentado ao Reino Unido respeitante à alegada violação do artigo 37.º EA. A Comissão convidou o Reino Unido a dar cumprimento ao parecer fundamentado no prazo de dois meses a contar da sua recepção.

9. Na sua resposta de 20 de Fevereiro de 2002, o Reino Unido confirmou a sua posição de que, uma vez que as instalações militares não estão abrangidas pelo Tratado CEEA, não era obrigado a fornecer qualquer informação à Comissão por força do artigo 37.º EA.

10. Consequentemente, a Comissão intentou a presente acção, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 14 de Fevereiro de 2003.

11. Em 8 de Dezembro de 2003, o pedido de intervenção da República Francesa deu entrada no Tribunal de Justiça.

III — Quadro jurídico

12. As seguintes disposições do Tratado CEEA são relevantes para avaliar a questão de saber se o artigo 37.º é aplicável aos resíduos radioactivos provenientes de instalações nucleares utilizadas para fins militares.

A — *Capítulo 3 do Tratado CEEA*

13. O artigo 37.º faz parte do capítulo 3 do título II do Tratado CEEA. Este capítulo é intitulado «A protecção sanitária» e foi adoptado em cumprimento do quarto considerando do Tratado, segundo o qual os Estados-Membros, embora resolvidos a criar as condições «para o desenvolvimento de uma poderosa indústria nuclear», estão «preocupados em estabelecer as condições de segurança necessárias à eliminação dos perigos que possam advir para a vida e saúde das populações». É útil, para os presentes efeitos, examinar brevemente as disposições do capítulo 3, a fim de fazer uma ideia do tipo de poderes conferidos à CEEA no domínio da protecção sanitária.

14. O artigo 30.º EA dispõe que «[s]erão estabelecidas na Comunidade normas de base relativas à protecção sanitária da população e dos trabalhadores contra os perigos resultantes das radiações ionizantes».

15. Estas normas constam mais recentemente da Directiva 96/29 do Conselho [2]. Nos termos do artigo 33.º EA, os Estados-Membros estão obrigados a assegurar o cumprimento destas normas de base.

16. Nos termos do artigo 34.º EA, os Estados-Membros deverão obter previamente o parecer da Comissão quanto às medidas suplementares de protecção sanitária a ser tomadas nos locais onde pretendam realizar experiências particularmente perigosas. Se os efeitos de tais experiências forem susceptíveis de afectar os territórios de outros Estados-Membros, deve ser obtido o parecer favorável da Comissão antes de se realizar a experiência.

17. Nos termos dos artigos 35.º EA e 36.º EA, os Estados-Membros devem assegurar o cumprimento das normas de base providenciando a criação das instalações necessárias para efectuar o controlo perma-

2 — Directiva 96/29/Euratom 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 (JO L 159, p. 1).

nente dos graus de radioactividade e manter a Comissão regularmente informada sobre esses graus de radioactividade. A Comissão tem direito de acesso a essas instalações e pode verificar o seu funcionamento e eficiência.

18. O artigo 37.º EA dispõe:

«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, após consulta do grupo de peritos referido no artigo 31.º, formulará o seu parecer no prazo de seis meses» [3].

19. O artigo 38.º EA determina que a Comissão dirija aos Estados-Membros todas as recomendações respeitantes ao grau de radioactividade da atmosfera, das águas e do solo. Em caso de urgência, poderá adoptar uma directiva, intimando o Estado-Membro em causa a tomar, no prazo fixado, todas as medidas necessárias para evitar infracções às normas de base e assegurar o cumprimento das disposições regulamentares [4]. Em caso de não cumprimento da directiva da Comissão no prazo fixado, a Comissão ou qualquer Estado-Membro interessado podem recorrer «imediatamente» ao Tribunal de Justiça.

20. Por último, o artigo 39.º EA prevê que seja criada uma secção de documentação e de estudo das questões de protecção sanitária no âmbito do Centro Comum de Investigação Nuclear (instituído nos termos do artigo 8.º EA) com a missão de reunir a documentação e as informações referidas nos artigos 33.º EA, 36.º EA e 37.º EA [5] e de assistir a Comissão no desempenho das missões que lhe incumbem por força do capítulo 3 do Tratado CEEA.

3 — Desde a entrada em vigor do Tratado CEEA, várias recomendações da Comissão clarificaram o âmbito de aplicação do artigo 37.º e, em especial, o significado das expressões «descarga de efluentes radioactivos» e «dados gerais». Estas incluem a Recomendação 1999/829/Euratom da Comissão, de 6 de Dezembro de 1999, relativa à aplicação do artigo 37.º do Tratado Euratom (JO L 324, p. 23), e a Recomendação 91/4/Euratom da Comissão, de 7 de Dezembro de 1990, relativa à execução do artigo 37.º do Tratado Euratom (JO 1991, L 6, p. 16).

4 — V., por exemplo, Recomendação 2001/928/Euratom da Comissão, de 20 de Dezembro de 2001, relativa à protecção da população contra a exposição ao rádon no abastecimento de água potável (JO L 344, p. 85).

5 — Observe-se que, enquanto a versão inglesa do Tratado CEEA faz referência aos artigos 33.º EA, 36.º EA e 37.º EA, o texto de outras versões linguísticas faz referência aos artigos 33.º EA, 37.º EA e 38.º EA.

21. Foi adoptada uma grande quantidade de legislação derivada com vista à prossecução dos objectivos de protecção sanitária do Tratado CEEA, desde a entrada em vigor deste, incluindo, por exemplo [6]:

— Directiva 2003/122/Euratom do Conselho, de 22 de Dezembro de 2003, relativa ao controlo de fontes radioactivas seladas de actividade elevada e de fontes órfãs [7];

— Regulamento (Euratom) n.º 1493/93 do Conselho, de 8 de Junho de 1993, sobre transferências de substâncias radioactivas entre Estados-Membros [8];

— Directiva 92/3/Euratom do Conselho, de 3 de Fevereiro de 1992, relativa à fiscalização e ao controlo das transferências de resíduos radioactivos entre Estados-Membros e para dentro e fora da Comunidade [9];

— Directiva 90/641/Euratom do Conselho, de 4 de Dezembro de 1990, relativa à protecção dos trabalhadores externos sujeitos ao risco de radiações ionizantes durante a intervenção numa zona controlada [10]; e

— Regulamento (Euratom) n.º 3954/87 do Conselho, de 22 de Dezembro de 1987, que fixa os níveis máximos tolerados de contaminação radioactiva dos géneros alimentícios e alimentos para animais na sequência de um acidente nuclear ou de qualquer outro caso de emergência radiológica [11].

B — *Artigos 24.º EA a 28.º EA*

22. São igualmente pertinentes, para efeitos da presente análise, os artigos 24.º EA a 28.º EA, que estão inseridos nas secções 3 e 4 (intituladas «Disposições relativas ao segredo» e «Disposições especiais») do capítulo 2 do Tratado CEEA intitulado «A difusão dos conhecimentos». No essencial, estes artigos prevêem um sistema especial de

6 — Outros exemplos incluem: Decisão 87/600/Euratom do Conselho, de 14 de Dezembro de 1987, relativa a regras comunitárias de troca rápida de informações em caso de emergência radiológica (JO L 371, p. 76); Directiva 89/618/Euratom do Conselho, de 27 de Novembro de 1989, relativa à informação da população sobre as medidas de protecção sanitária aplicáveis e sobre o comportamento a adoptar em caso de emergência radiológica (JO L 357, p. 31); Directiva 97/43/Euratom do Conselho, de 30 de Junho de 1997, relativa à protecção da saúde das pessoas contra os perigos resultantes de radiações ionizantes em exposições radiológicas médicas e que revoga a Directiva 84/466/Euratom (JO L 180, p. 22).

7 — JO L 346, p. 57.

8 — JO L 148, p. 1.

9 — JO L 35, p. 24.

10 — JO L 349, p. 21.

11 — JO L 371, p. 11, na redacção alterada.

sigilo aplicável aos conhecimentos adquiridos pela Comunidade no âmbito do seu programa de investigação nuclear, cuja divulgação «seja susceptível de prejudicar os interesses da defesa de um ou vários Estados-Membros».

23. Este sistema apresenta-se sob a forma de diferentes regimes de segredo, fixados pelo Conselho, aos quais a Comissão deve submeter provisoriamente os conhecimentos cuja divulgação considere susceptível de prejudicar interesses da defesa de um ou vários Estados-Membros (artigo 24.°, n.° 2). Esses conhecimentos são a seguir comunicados pela Comissão aos Estados-Membros que devem «assegurar provisoriamente o segredo nas mesmas condições». Os Estados-Membros devem, no prazo de três meses, comunicar à Comissão se desejam manter o regime provisoriamente aplicado, substitui-lo por outro regime ou desclassificar a informação. Decorrido este período de três meses, aplicar-se-á o mais rigoroso dos regimes assim pedidos e a Comissão notificará os Estados-Membros em conformidade.

24. A pedido da Comissão ou de qualquer Estado-Membro, o Conselho, deliberando por unanimidade, pode em qualquer momento aplicar um regime diferente ou levantar o sigilo. No entanto, antes de se pronunciar sobre o pedido de um Estado-Membro, o Conselho deve obter o parecer da Comissão.

25. O artigo 24.°, n.° 3, dispõe que o disposto nos artigos 12.° EA e 13.° EA, relativos aos «conhecimentos de que a Comunidade dispõe», só é aplicável aos conhecimentos sujeitos a um regime de segredo em circunstâncias limitadas e desde que sejam observadas as «medidas de segurança aplicáveis».

26. Nos termos do artigo 25.°, n.° 1, EA, os Estados-Membros que comunicarem a existência ou o conteúdo de um pedido de patente ou de modelo de utilidade que diga respeito a um objecto nuclear (conforme exigido pelo artigo 16.° EA) chamarão a atenção, se for caso disso, para a necessidade de submeter esse pedido, por razões de defesa, ao regime de segredo que indicar, precisando a sua duração provável. A Comissão e os Estados-Membros estão obrigados a adoptar as medidas inerentes ao regime de segredo pedido pelo Estado de origem. Embora a Comissão possa transmitir essas comunicações a «empresas comuns» na acepção do capítulo 5 do Tratado CEEA ou, por intermédio de um Estado-Membro, a pessoas ou empresas que exerçam a sua actividade nos territórios desse Estado, o artigo 25.°, n.° 2, EA dispõe que as comunicações ficam, «em todos os casos, sujeitas ao consentimento do Estado de origem» e que esse consentimento só pode ser recusado por razões de defesa.

27. O artigo 26.º EA dispõe que, sempre que conhecimentos protegidos por patentes, pedidos de patente, títulos de protecção provisória, modelos de utilidade, ou pedidos de modelo de utilidade estejam sujeitos ao regime de segredo, nos termos dos artigos 24.º EA e 25.º EA, os Estados-Membros que tenham pedido a aplicação deste regime não podem recusar a autorização para a apresentação de pedidos correspondentes nos outros Estados-Membros. Contudo, «cada Estado-Membro tomará as medidas necessárias para que tais títulos e pedidos sejam mantidos em segredo, segundo o processo previsto nas suas disposições legislativas e regulamentares».

28. Além disso, nos termos do artigo 26.º, n.º 2, EA, os conhecimentos sujeitos ao regime de segredo nos termos do artigo 24.º só podem ser objecto de depósito fora dos Estados-Membros, com o consentimento unânime destes.

29. Por último, o artigo 28.º EA dispõe, nomeadamente, que a Comunidade deve reparar o dano sofrido no caso de patentes ou modelos de utilidade mantidos secretos por razões de defesa serem utilizados indevidamente ou chegarem ao conhecimento de terceiros não autorizados, em consequência da sua comunicação à Comissão.

30. O regime de segredo descrito na secção 3 do capítulo 2 foi aplicado pelo Regulamento (Euratom) n.º 3 do Conselho que aplica o artigo 24.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica [12]. O objectivo e a estrutura deste regulamento são explicados no seu preâmbulo: «considerando que devem ser estabelecidas medidas de segurança para cada um dos regimes de segredo aplicáveis aos conhecimentos cuja divulgação é susceptível de prejudicar os interesses da defesa de um ou vários Estados-Membros e que elas se devem aplicar sob controlo da Comissão, tanto em relação aos elementos materiais de tais conhecimentos, como às pessoas e empresas que deles recebam comunicação no território dos Estados-Membros;»

31. O regulamento determina ainda que os conhecimentos nos termos dos artigos 24.º EA e 25.º EA, designados «Conhecimentos secretos Euratom», devem ser classificados num de quatro regimes de segredo:

— «EURA-ALTAMENTE SECRETO»: aqueles cuja divulgação não autorizada teria consequências excepcionalmente graves para os interesses da defesa de um ou de vários Estados-Membros;

12 — JO, edição especial inglesa 1952-1958, p. 63; EE 12 F1 p. 3.

— «EURA-SECRETO»: aqueles cuja divulgação não autorizada teria consequências graves para os interesses da defesa de um ou de vários Estados-Membros;

— «EURA-CONFIDENCIAL»: aqueles cuja divulgação não autorizada seria prejudicial para os interesses da defesa de um ou de vários Estados-Membros; e

— «EURA-DIFUSÃO RESTRITA»: aqueles cuja divulgação não autorizada atingiria os interesses da defesa de um ou de vários Estados-Membros, mas que, contudo, necessitam de uma protecção menos rigorosa do que a assegurada para os documentos classificados EURA-CONFIDENCIAL [13].

32. Nos termos do artigo 9.º do regulamento, estes regimes de segredo aplicar-se-ão «apenas na medida do indispensável».

33. Cada Estado-Membro é obrigado a designar um órgão estatal que é encarregado de aplicar as medidas de segurança previstas no presente regulamento, no âmbito da sua jurisdição [14]. Só é facultado o acesso a conhecimentos Euratom classificados secretos a pessoas autorizadas na sequência de um inquérito de segurança previsto no regulamento [15].

34. Em suma, o sistema elimina o risco de classificação de dados sensíveis relacionados com a defesa num nível de segurança considerado demasiado baixo por qualquer Estado-Membro. Esta salvaguarda está, contudo, sujeita ao princípio de que os regimes de segredo são aplicáveis aos dados apenas na medida do «indispensável».

C — Artigo 13.º EA

35. O artigo 13.º EA faz parte do capítulo 2 do Tratado CEEA, que define o sistema de difusão dos conhecimentos de que a Comissão dispõe nos termos do Tratado CEEA. Estabelece que a Comissão deve comunicar aos Estados-Membros, pessoas e empresas

13 — Artigo 10.º do Regulamento n.º 3 do Conselho.

14 — Artigo 7.º, *ibidem*.

15 — Artigos 14.º a 16.º, *ibidem*.

os conhecimentos adquiridos pela Comunidade que não sejam abrangidos pelo disposto no artigo 12.º EA — ou seja, outros conhecimentos sem ser patentes, títulos de protecção provisória, modelos de utilidade ou pedidos de patentes detidas pela Comunidade.

36. Com interesse para efeitos do presente processo, este artigo contém uma disposição relativa aos procedimentos de tratamento dos conhecimentos confidenciais. O artigo especifica:

«Todavia, a Comissão pode fazer depender a comunicação desses conhecimentos da condição de que se mantenham confidenciais e não sejam transmitidos a terceiros.

A Comissão não pode comunicar os conhecimentos adquiridos que estejam sujeitos a restrições respeitantes à sua utilização ou difusão — tais como os conhecimentos considerados classificados — sem que assegure o respeito dessas restrições.»

D — *Artigo 84.º EA*

37. O artigo 84.º EA figura no capítulo 7 que prevê um sistema de «salvaguardas» no âmbito do Tratado CEEA no que diz respeito a minérios, matérias-primas e materiais cindíveis especiais. Este sistema exige que a Comissão «policie» determinadas actividades nucleares dentro dos Estados-Membros para garantir que estes materiais não são desviados do uso declarado pelos seus utilizadores, e que são respeitadas as disposições relativas ao aprovisionamento e todos os compromissos especiais relativos à salvaguarda, assumidos pela Comunidade em acordo concluído com um Estado terceiro ou uma organização internacional (artigo 77.º EA). Para este efeito, por exemplo, a Comissão deve exigir que sejam conservados e apresentados registos da operações (artigo 79.º EA) e pode enviar inspectores aos territórios dos Estados-Membros (artigo 81.º EA).

38. O artigo 84.º, n.º 3, EA contém uma excepção a estas salvaguardas em relação a materiais «destinados a satisfazer necessidades de defesa que estejam em curso de tratamento especial para esse fim, ou que, findo tal tratamento, sejam colocados ou armazenados num estabelecimento militar, de acordo com um plano de operações».

E — *Artigo 192.º EA*

39. O artigo 192.º EA prevê para os Estados-Membros um dever genérico de cooperação leal, análogo ao contido no artigo 10.º CE:

«Os Estados-Membros tomarão todas as medidas gerais ou especiais, capazes de assegurar o cumprimento das obrigações decorrentes do presente Tratado, ou resultantes de actos das instituições da Comunidade. Os Estados-Membros facilitarão à Comunidade o cumprimento da sua missão. Os Estados-Membros abster-se-ão de tomar quaisquer medidas susceptíveis de pôr em perigo a realização dos objectivos do presente Tratado.»

F — *Artigo 194.º EA*

40. Outra disposição importante é o artigo 194.º EA que figura no título V («Disposições gerais») do Tratado CEEA. Este artigo impõe um dever estrito de sigilo sobre qualquer pessoa que, pelas suas funções ou pelas suas relações públicas ou privadas com as instituições ou instalações da Comunidade ou com as empresas comuns, obtenha conhecimento de «factos, informações, conhecimentos, documentos ou objectos protegidos pelo regime de segredo» de um Estado-Membro ou de uma instituição comunitária [16]. Além disso, nos termos do artigo 194.º, n.º 2, EA, os Estados-Membros estão obrigados a tomar «as medidas adequadas, tendo em vista facilitar a instauração progressiva de um regime tão uniforme e amplo quanto possível dos segredos protegidos». Tal como já referi, o quadro desse regime de segredo aplicável aos conhecimentos adquiridos pela Comunidade no âmbito do seu programa de investigação foi estabelecido pelo Regulamento n.º 3.

G — *Artigo 296.º CE*

41. Um último elemento do quadro jurídico do presente processo é constituído pelo artigo 296.º, n.º 1, do Tratado CE, que prevê o seguinte:

«As disposições do presente Tratado não prejudicam a aplicação das seguintes regras:

a) Nenhum Estado-Membro é obrigado a fornecer informações cuja divulgação considere contrária aos interesses essenciais da sua própria segurança;

b) Qualquer Estado-Membro pode tomar as medidas que considere necessárias à protecção dos interesses essenciais da sua segurança e que estejam relaciona-

16 — Qualquer violação desta obrigação deve ser considerada infracção às normas de um Estado-Membro relativas a actos «contra a segurança do Estado ou à divulgação do segredo profissional» devendo aquele Estado-Membro mover, a pedido de qualquer Estado-Membro interessado ou da Comissão, acções contra os autores de tal violação que estejam sob a jurisdição do referido Estado.

das com a produção ou o comércio de armas, munições e material de guerra; tais medidas não devem alterar as condições de concorrência no mercado comum no que diz respeito aos produtos não destinados a fins especificamente militares.»

IV — Observações das partes

A — *Observações da Comissão*

42. A Comissão formula, no essencial, as seguintes observações em apoio da sua posição de que o artigo 37.º EA é igualmente aplicável aos resíduos radioactivos provenientes de instalações militares.

43. Em primeiro lugar, a Comissão alega que a República Francesa, o único Estado-Membro que, à data da assinatura do Tratado CEEA, tinha decidido desenvolver capacidades militares nucleares, reconheceu, no passado, a aplicabilidade do capítulo 3 do Tratado CEEA também aos riscos radiológicos de origem militar. Em apoio deste argumento, a Comissão cita uma declaração de 1957, do Ministro dos Negócios Estrangeiros francês na Assembleia Nacional francesa segundo a qual «as disposições do artigo 34.º são aplicáveis a todas as experiências particularmente perigosas, civis ou militares». Segundo a Comissão, foi em conformidade com esta declaração que o Governo francês lhe notificou os seus ensaios nucleares no deserto do Sara, realizados nos anos sessenta.

44. Em segundo lugar, a Comissão faz referência a duas resoluções adoptadas pelo Parlamento Europeu quando se realizaram os ensaios nucleares na Polinésia francesa, em 1995. Na primeira destas resoluções, o Parlamento afirma [17]:

«10. Entende que os 'ensaios de armamento nuclear' devem ser considerados'experiências particularmente perigosas', nos termos do artigo 34.º do Tratado CEEA; solicita que a Comissão, guardiã dos Tratados, defina claramente o que, em conformidade com as disposições deste artigo, deve ser classificado como'experiências particularmente perigosas';

11. Deplora que as autoridades francesas não tenham enviado, antes do primeiro ensaio, todos os documentos necessários para a Comissão e peritos internacionais

17 — Resolução sobre o reinício dos ensaios nucleares pela França (JO 1995, C 269, p. 61).

independentes poderem apreciar o *dossier*, a fim de elaborarem a lista de todas as consequências sanitárias destes ensaios;

12. Denuncia que, em consequência disso, nem as repercussões potenciais dos ensaios sobre o ambiente nem a adopção de medidas ou acções complementares em matéria de saúde e de segurança, em conformidade com as doses-limite de radiações previstas no Tratado CEEA, tenham sido submetidas a uma apreciação profunda e minuciosa;

13. Solicita à Comissão que aplique imediata e integralmente os artigos 34.° e 35.° do Tratado CEEA e que examine, neste contexto, a informação existente sobre os ensaios nucleares franceses, em conjunto com peritos independentes e críticos [...]»

45. Na segunda resolução invocada pela Comissão, o Parlamento declara [18]:

«8. Entende, tal como a Comissão, que o Tratado Euratom e, nomeadamente, os seus artigos 34.°, 35.° e 36.° são aplicáveis, em princípio, a ensaios nucleares efectuados por Estados-Membros da União, e apoia a tese da Comissão de que o artigo 34.° do Tratado Euratom se aplica às experiências militares e de que os ensaios nucleares podem ser considerados experiências 'particularmente perigosas' na acepção desse artigo [...]»

46. Em terceiro lugar, a Comissão invoca os processos do Tribunal de Justiça, Parlamento/Conselho [19] e Comissão/Conselho [20]. No primeiro destes processos, a Comissão faz referência à afirmação do Tribunal de Justiça de que os artigos 30.° a 39.° do Tratado CEEA visam assegurar «uma protecção sanitária coerente e eficaz da população contra os perigos que resultam das radiações ionizantes, independentemente da sua fonte e das categorias de pessoas expostas a essas radiações» [21].

47. No segundo processo, a Comissão invoca, em apoio da sua tese, a afirmação do Tribunal de Justiça de que se deve tomar em consideração o facto de

«o título II, capítulo 3, do Tratado CEEA concretizar a alínea b) do artigo 2.° desse Tratado, que encarrega a Comunidade de [e]s-

18 — Resolução sobre a declaração da Comissão relativa aos Ensaios Nucleares (JO 1995, C 308, p. 106).

19 — C-70/88, Colect. 1991, p. I-4529.

20 — C-29/99, Colect. 2002, p. I-11221.

21 — N.° 14 do acórdão.

tabelecer normas de segurança uniformes destinadas à protecção sanitária da população e dos trabalhadores e [de] velar pela sua aplicação'. Por um lado, essa protecção não pode ser alcançada sem um controlo das fontes de radiação nocivas. Por outro lado, as actividades da Comunidade no domínio da protecção sanitária devem respeitar as competências dos Estados-Membros definidas, nomeadamente, no título II, capítulo 3, do próprio Tratado CEEA» [22].

B — *Observações do Reino Unido e da República Francesa*

48. Em apoio do seu argumento de que o Tratado CEEA diz exclusivamente respeito ao desenvolvimento da energia nuclear para fins pacíficos, o Reino Unido, apoiado pela República Francesa, apresenta, no essencial, os seguintes argumentos.

49. Em primeiro lugar, procura basear-se na definição da missão da Comunidade prevista no artigo 1.° EA. Este artigo dispõe que a CEEA tem por missão «contribuir, pelo estabelecimento das condições necessárias à formação e crescimento rápidos das indústrias nucleares, para a melhoria do nível de vida nos Estados-Membros e para o desenvolvimento das relações com os outros países». O Reino Unido observa que as obrigações enumeradas no artigo 2.°, que incluem a fixação de «normas de segurança uniformes destinadas à protecção sanitária da população e dos trabalhadores e velar pela sua aplicação», são impostas, nos termos do artigo 2.°, «para o cumprimento da sua missão». O Reino Unido sustenta ainda que «as responsabilidades da Comunidade em matéria de protecção sanitária são parte integrante das suas responsabilidades em matéria de desenvolvimento da utilização da energia nuclear para fins civis e comerciais». Por conseguinte, em seu entender, o Tratado CEEA não «é aplicável à utilização da energia nuclear para fins de defesa».

50. Em segundo lugar, o Reino Unido alega que se se tivesse pretendido que o Tratado CEEA abrangesse as actividades do sector da defesa, «teriam sido necessárias excepções detalhadas no que diz respeito ao acesso às instalações militares e à recepção de dados sensíveis em matéria de defesa». O Reino Unido sustenta que o Tratado não contém tais excepções, salvo a prevista no artigo 84.°, n.° 3 [23]. Além disso, no entender do Reino Unido, este artigo não implica que o Tratado CEEA seja aplicável a actividades do sector da defesa, a menos que isso seja excluído, mas tem apenas por função «demarcar» o sector civil do sector da defesa nos casos em que as autoridades da defesa recebam de instalações nucleares civis ou comerciais materiais nucleares destinados a fins de defesa. Por outras palavras, o artigo 84.° EA

22 — N.° 76 do acórdão.

23 — V. n.° 8, *supra*.

tem por objectivo, na tese do Reino Unido, indicar que as salvaguardas não abrangem os materiais a partir do momento em que são utilizados para fins de defesa.

51. O terceiro argumento do Reino Unido baseia-se na inexistência no Tratado CEEA de uma disposição análoga à do artigo 296.º CE, ou seja, uma disposição que determine que nenhum Estado-Membro é obrigado a fornecer informações cuja divulgação considere contrária aos interesses essenciais da sua própria segurança. Segundo o Reino Unido, «a inexistência de tal disposição não pode deixar de confirmar que nunca se pretendeu que o Tratado Euratom fosse aplicável à utilização da energia nuclear para fins de defesa». Uma vez que o artigo 296.º CE constitui uma salvaguarda fundamental dos interesses de segurança dos Estados-Membros, o facto de essa salvaguarda não constar do Tratado CEEA constitui, no entender do Reino Unido, uma «lacuna» irremediável que milita contra a aplicação deste Tratado ao sector da defesa. Do mesmo modo, o Reino Unido alega que a inexistência no artigo 96.º EA [24] de uma disposição paralela ao artigo 39.º, n.º 4, CE, que exclua do princípio da livre circulação dos trabalhadores os empregos na administração pública no domínio nuclear, é «significativa e coerente com o entendimento de que o Tratado Euratom não é aplicável às actividades do sector da defesa». O Reino Unido contesta ainda a interpretação pela Comissão dos acórdãos de 22 de Setembro de 1988, Land do Sarre [25], de 4 de Outubro de 1991, Parlamento/Conselho [26], e de 19 de Dezembro de 2002, Comissão/Conselho [27].

52. Por último, o Reino Unido refere algumas das consequências que decorreriam, em seu entender, da aplicabilidade do artigo 37.º EA às actividades do sector da defesa [28]. Alega, por exemplo, que a divulgação de dados sobre fluxos de resíduos radioactivos poderia servir de base para uma «reverse engineering», ou seja, inferir a concepção de sistemas de propulsão nuclear e de armas a partir da composição dos fluxos dos resíduos produzidos pelo funcionamento ou pela desactivação desses sistemas. Alega, igualmente, que pelo facto de os reactores a desactivar serem eventualmente idênticos aos reactores que se mantêm em funcionamento, a divulgação de dados sobre a desactivação de um reactor poderia revelar as capacidades dos reactores ainda em funcionamento.

53. A esse propósito, o Reino Unido refere, por analogia, o seu Radioactive Substances Act 1993, que prevê a criação e manutenção de um registo público de substâncias radio-

24 — O artigo 96.º EA dispõe que «[o]s Estados-Membros suprimirão todas as restrições, em razão da nacionalidade, ao acesso aos empregos qualificados no domínio nuclear, relativamente aos nacionais de qualquer dos Estados-Membros, sem prejuízo das limitações resultantes de necessidades fundamentais de ordem pública, segurança pública e saúde pública» (ou seja, em termos bastante semelhantes ao artigo 39.º, n.ºs 2 e 3, CE).

25 — C-187/87, Colect., p. 5013.

26 — Já referido no n.º 46, *supra*.

27 — Já referido no n.º 46, *supra*.

28 — V. as observações do Reino Unido sobre a intervenção da República Francesa.

activas. O Reino Unido observa que o seu Secretário de Estado pode emitir instruções quanto às categorias de informações que devem ser omitidas do registo por razões de segurança nacional. Além disso, os dados recolhidos na sequência de controlos efectuados em locais militares só podem ser inspeccionados por membros da Environment Agency ou da Scottish Environmental Protection Agency, detentores de uma autorização em matéria de segurança para realizarem essa tarefa. O Reino Unido sustenta que o Tratado CEEA teria incluído disposições especiais equivalentes se se tivesse pretendido que este era aplicável às actividades do sector da defesa.

54. Para além de apoiar a argumentação supracitada, a República Francesa invoca a decisão 1/78 do Tribunal de Justiça que, em seu entender, deve ser interpretada no sentido de que «os materiais e instalações destinados a fins militares foram excluídos do âmbito de aplicação do Tratado CEEA» [29].

55. A República Francesa menciona ainda uma série de ocasiões, desde que a CEEA foi instituída, em que se manifestou contra a aplicação da CEEA às actividades do sector da defesa, incluindo nas suas observações apresentadas no Tribunal de Primeira Instância no processo Danielsson/Comissão [30]. A República Francesa nega a importância do facto de ter fornecido à Comissão informações sobre os seus ensaios nucleares militares na Polinésia, em 1995, alegando que tal se verificou «no contexto do diálogo político entre o Governo francês e a Comissão e correspondeu a uma necessidade básica de transparência».

V — Apreciação

56. Como é óbvio, o presente processo levanta uma questão relativa à interpretação de artigo 37.º EA: a obrigação aí imposta aos Estados-Membros abrange a descarga de resíduos radioactivos de instalações militares?

57. Entendo que é útil abordar esta questão tendo em conta as seguintes observações preliminares.

29 — Decisão 1/78, Colect. 1978, p. 711.

30 — T-219/95 R, Colect., p. II-3051.

58. Em primeiro lugar, as posições adoptadas pelas partes, nas suas alegações, excluem-se mutuamente. A Comissão alega que o artigo 37.º EA é aplicável às actividades militares, enquanto o Reino Unido, apoiado pela República Francesa, alega que este artigo não é aplicável às actividades militares. Importa referir que nenhuma das partes admitiu a possibilidade, nas suas observações, de um «meio-termo» ou de uma solução de «compromisso».

59. Em segundo lugar, os interesses em causa no presente processo, conforme definidos pelas partes, são da maior importância: por um lado, os interesses imperativos da segurança nacional do Estado-Membro e, por outro, os interesses vitais da saúde pública e da segurança, bem como os da protecção ambiental transfronteiriça.

60. Daí resulta que o acolhimento, na íntegra, dos pedidos de uma das partes provocaria inevitavelmente repercussões substancialmente negativas para um interesse importante.

61. Considero crucial ter em consideração estes aspectos ao interpretar o artigo 37.º EA no seu contexto sistemático e histórico.

A — *Interpretação literal*

62. Com base numa interpretação puramente literal, é óbvio que, face ao seu teor, este artigo é aplicável não só aos resíduos radioactivos provenientes de instalações nucleares civis e comerciais como também aos provenientes de locais militares. Assim, os Estados-Membros estão obrigados a fornecer à Comissão «dados gerais de *todos* [31] os projectos de descarga de afluentes radioactivos, seja qual for a sua forma», a fim de permitir à Comissão determinar se tais projectos podem implicar a contaminação radioactiva do território de outro Estado-Membro. Não é expressamente prevista qualquer excepção relativamente às instalações militares. Isto está em contradição com outros capítulos do Tratado que prevêem expressamente disposições de excepção por razões de protecção dos interesses militares dos Estados-Membros, como os artigos 24.º e 84.º

63. Este argumento puramente literal, embora de certo modo persuasivo, não é, contudo, determinante para os presentes efeitos. A fim de proceder à sua interpretação adequada, o artigo 37.º EA deve ser analisado à luz não só da sua própria redacção mas também do contexto geral das disposições do

31 — Sublinhado nosso.

Tratado CEEA consideradas no seu todo, «dos seus objectivos, e do seu estádio de desenvolvimento no momento de aplicação da referida disposição» [32].

66. Por conseguinte, foi a reconhecida importância do sector nuclear, a par do facto de se tratar de um sector claramente demarcado, que levou à criação da CEEA e, com esta, de uma autoridade nuclear comum.

B — *Estrutura e objectivos do capítulo 3 no contexto do Tratado CEEA*

64. O Tratado CEEA foi concebido, conforme explicado no seu preâmbulo, para «[...] criar as condições para o desenvolvimento de uma poderosa indústria nuclear, fonte de vastos recursos energéticos e de modernização das técnicas, contribuindo, através de muitas outras aplicações, para o bem estar dos seus povos [...]».

67. É óbvio, contudo, que o objectivo do Tratado CEEA não se limitava apenas à finalidade do desenvolvimento da indústria nuclear. Os autores do Tratado consideravam a protecção da saúde e da segurança públicas uma condição essencial do desenvolvimento do sector nuclear [34].

65. Conforme referido no denominado «relatório Spaak» que continha o projecto base do Tratado [33],

«Verifica-se que [a energia atómica] é o recurso essencial que poderá ser eventualmente utilizado para o desenvolvimento e renovação da produção e para o progresso da paz».

68. Para esse efeito, conforme exposto *supra*, o capítulo 3 do Tratado CEEA destinou-se a estabelecer «as condições de segurança necessárias à eliminação dos perigos que possam advir para a vida e saúde das populações» (quarto considerando do preâmbulo). Para isso, haverá que estabelecer «normas de segurança uniformes destinadas à protecção sanitária da população e dos trabalhadores e velar pela sua aplicação» (artigo 2.º EA).

32 — V., a este propósito, acórdão do Tribunal de Justiça de 6 de Outubro de 1982, CILFIT (283/81, Recueil, p. 3415, n.º 20): «qualquer disposição de direito comunitário deve ser integrada no seu contexto e interpretada à luz do conjunto das disposições deste direito, dos seus objectivos, bem como do seu estádio de desenvolvimento no momento de aplicação da referida disposição».

33 — Relatório do Comité intergovernamental instituído pela Conferência de Messina e dirigido aos Ministros dos Negócios Estrangeiros, Bruxelas, 21 de Abril de 1956, p. 99.

34 — O relatório Spaak, publicado em 1956, refere-se expressamente aos acontecimentos ocorridos dez anos antes como acontecimentos reveladores «do poder do átomo de uma forma aterradora» (já referido no n.º 65, *supra*, p. 99). Aí se declara que: «A garantia contra o risco da utilização imprudente [da energia nuclear] é essencial. A indústria nuclear não se desenvolverá a não ser que se estabeleçam condições de segurança que eliminem os perigos para a vida e a saúde dos trabalhadores e das populações» (p. 100).

69. Os meios pelos quais este objectivo devia ser realizado eram, conforme descrito *supra*:

— o estabelecimento de normas de base de segurança mínima para protecção contra radiações ionizantes, normas essas que os Estados-Membros são obrigados a cumprir (artigos 30.º EA a 33.º EA);

— a obrigação para a Comissão de controlar e aprovar previamente os projectos dos Estados-Membros de «experiências particularmente perigosas» ou de descarga de resíduos radioactivos (artigos 34.º EA e 37.º EA); e

— o controlo e a comunicação à Comissão dos graus de radioactividade e a faculdade da Comissão de dirigir recomendações aos Estados-Membros a esse respeito (artigos 35.º EA, 38.º EA e 39.º EA).

70. Conforme descrito *supra*, desde a fundação da Comunidade Europeia da Energia Atómica foi adoptada uma grande quantidade de legislação derivada no interesse da saúde e segurança públicas no sector nuclear. Essa legislação acentua invariavelmente a importância do objectivo da saúde e segurança públicas em questões nucleares. Refiram-se, por exemplo, a resolução 92/ /C 172/02 do Conselho, de 18 de Junho de 1992, relativa aos problemas tecnológicos de segurança nuclear, na qual o Conselho salienta «a especial importância que atribui à segurança nuclear na Europa e, nesta óptica, solicita aos Estados-Membros e à Comissão que assumam como objectivo fundamental e prioritário da cooperação comunitária no sector nuclear [...]» [35].

71. Um outro exemplo é a Decisão 94/179/ /Euratom, de 21 de Março de 1994, na qual o Conselho observou que «a Comunidade Europeia da Energia Atómica foi criada com a preocupação de estabelecer as condições de segurança necessárias à eliminação dos perigos que possam advir para a vida e saúde das populações» [36].

35 — JO C 172, p. 2. O Conselho também referiu «a importância que se atribui, nomeadamente a nível da protecção sanitária da população e dos trabalhadores, assim como da protecção do ambiente contra os perigos resultantes das radiações ionizantes, à problemática da segurança nuclear, tendo especialmente em conta a evolução registada no conjunto da Europa», e incentivou «a Comissão, as autoridades nacionais responsáveis pela segurança, os organismos especializados na avaliação da segurança nuclear, os organismos de investigação e desenvolvimento, os produtores de electricidade de origem nuclear e os construtores de instalações nucleares na Comunidade a continuarem a participar activamente no processo de consulta e de cooperação em curso e bem estabelecido».

36 — Decisão 94/179/Euratom do Conselho, de 21 de Março de 1994, que altera a Decisão 77/270/Euratom, com vista a habilitar a Comissão a contrair empréstimos Euratom com o objectivo de contribuir para o financiamento da melhoria do grau de segurança e de eficácia do parque nuclear de certos países terceiros (JO L 84, p. 41). V., também, recomendação 1999/829/Euratom da Comissão, que estabelece requisitos relativos aos dados a transmitir à Comissão nos termos do artigo 37.º, a qual refere que o artigo 37.º tem por objectivo prevenir «todas as possibilidades de contaminação radioactiva de outro Estado-Membro»; e propostas alteradas de directivas do Conselho (Euratom), que definem as obrigações de base e os princípios gerais no domínio da segurança das instalações nucleares e da directiva do Conselho (Euratom) relativa à gestão segura do combustível nuclear irradiado e dos resíduos radioactivos, COM (2004) 526 final.

72. Além disso, a importância dos objectivos da protecção sanitária do Tratado CEEA foi salientada pelo Tribunal de Justiça em numerosas ocasiões.

73. Por exemplo, no processo Parlamento/ /Conselho [37], era colocada ao Tribunal de Justiça a questão de saber se o artigo 31.º EA fora correctamente escolhido como base jurídica do Regulamento n.º 3954/87. Sustentando que a base jurídica correcta era, de facto, o artigo 100-A do Tratado CEE, o Parlamento alegou, nomeadamente, que os artigos 30.º e seguintes do Tratado CEEA só eram aplicáveis à radiação «primária», ou seja, à radiação produzida directamente numa central de energia nuclear ou no caso de utilização de combustível nuclear, e não à radiação «secundária», ou seja, a radiação que atinge indirectamente as populações, proveniente de géneros alimentícios ou alimentos para animais contaminados.

74. Rejeitando este argumento, o Tribunal de Justiça deu uma visão lata do objectivo do capítulo 3 do Tratado CEEA: «[...] assegurar uma protecção sanitária coerente e eficaz da população contra os perigos que resultam das radiações ionizantes, independentemente da sua fonte e das categorias de pessoas expostas a essas radiações» [38].

75. De igual modo, o advogado-geral W. Van Gerven, nas suas conclusões nesse processo, referiu expressamente o papel essencial desempenhado pelas disposições relativas à protecção sanitária no Tratado CEEA. Na sua opinião, a finalidade do capítulo 3 do Tratado CEEA consistia «na protecção sanitária coerente e eficaz da população contra os perigos resultantes das radiações ionizantes» [39]. Sublinhando a importância de assegurar o «efeito útil das disposições do Tratado CEEA», afirmou:

«Como anteriormente referimos, os três argumentos do Parlamento partem da ideia de que o Tratado CEEA, e mais especificamente a política de protecção sanitária, instituída pelos artigos 30.º e seguintes desse Tratado, deve ter um alcance limitado. Não podemos aceitar uma interpretação assim tão restritiva. Com efeito, tendo em conta os riscos graves que as radiações ionizantes comportam para a saúde, consideramos que os artigos 30.º e seguintes do Tratado CEEA devem ser interpretados no sentido de que autorizam a Comunidade a proteger a saúde pública de um modo coerente e eficaz [40].

Portanto, parece-nos essencial conferir aos artigos 30.º e seguintes do Tratado CEEA um efeito útil absoluto» [41].

37 — Já referido na nota 20.
38 — N.º 14.
39 — N.º 20.
40 — N.º 23.
41 — N.º 24.

76. No seu acórdão Land do Sarre, o Tribunal de Justiça salientou que o artigo 37.º deve ser interpretado «de acordo com o seu contexto e finalidade no quadro do Tratado CEEA» [42]. A fim de «garantir o efeito útil da norma interpretada» [43], o Tribunal de Justiça defendeu a interpretação segundo a qual o artigo 37.º obriga a fornecer à Comissão os dados gerais relativos a um projecto de descarga de resíduos radioactivos antes de esta descarga ser autorizada pelas competentes autoridades dos Estados-Membros.

77. Em suma, os objectivos subjacentes ao capítulo 3 do Tratado CEEA — a protecção da saúde e segurança públicas e do ambiente — têm sido sistematicamente considerados, desde a entrada em vigor do Tratado, da maior importância [44].

C — *Tratamento do sector da defesa no Tratado CEEA*

78. A etapa seguinte para determinar se, no âmbito de interpretação adequada, o artigo 37.º EA abrange os resíduos radioactivos provenientes de instalações militares consiste em examinar o tratamento do sector da defesa no Tratado CEEA.

79. O primeiro aspecto a ter em consideração é o de que, à data da conclusão do Tratado, nenhum dos seus membros tinha actividades militares nucleares. De facto, nessa altura havia apenas três potências nucleares: os Estados Unidos, o Reino Unido e a União Soviética. Por conseguinte, não era estritamente necessário, nessa altura, decidir sobre a questão de saber se o Tratado CEEA era aplicável ao sector nuclear militar.

80. Isto não significa que a questão não tivesse sido debatida pelos fundadores da Comunidade durante a preparação do Tratado. Importa recordar que os debates tiveram lugar no contexto de negociações internacionais de desarmamento, bem como de especulação generalizada de que a República Francesa planeava juntar-se às fileiras

42 — V. n.º 51, *supra*, n.º 10.

43 — *Ibidem*, n.º 19.

44 — Outro exemplo disso também pode ser encontrado no âmbito do Tratado CEEA, cujo artigo 87.º dispõe o seguinte: «Os Estados-Membros, pessoas ou empresas têm o mais amplo direito de utilização e consumo relativamente aos materiais cindíveis especiais, entrados licitamente na sua posse, sem prejuízo das obrigações para eles resultantes das disposições do presente Tratado, nomeadamente no que diz respeito à salvaguarda, ao direito de opção reconhecido à Agência e à protecção sanitária.» Refira-se, conforme analisado *infra*, que as disposições do Tratado sobre salvaguarda prevêem uma excepção explícita para a defesa, enquanto as disposições sobre saúde e segurança não o fazem. A nível internacional, a importância da segurança nuclear tem sido salientada em numerosos instrumentos incluindo, por exemplo, a Convenção sobre Segurança Nuclear elaborada sob os auspícios da Agência Internacional de Energia Atómica (JO 1999, L 318, p. 21).

das potências militares nucleares [45]. A potencial aplicação do futuro Tratado CEEA à defesa nuclear constituía, assim, naquela época, um assunto de uma certa sensibilidade política [46].

81. Contudo, os trabalhos preparatórios do Tratado recordam que

«A opinião geral dos Ministros foi a de que era mais importante encontrar uma solução que não excluísse definitivamente as utilizações militares, assegurando, ao mesmo tempo, que tal solução não poderia pôr em perigo o sistema de controlo reconhecido de importância primordial» [47].

82. Por conseguinte, a tese do Reino Unido de que o Tratado CEEA não se destinava a ser aplicável ao sector da defesa não parece coerente com a evidência das intenções dos autores do Tratado nessa altura.

83. Além disso, vários outros artigos do Tratado CEEA referem-se explicitamente a actividades militares nucleares e demonstram a preocupação dos autores do Tratado em prever e respeitar a natureza sensível da informação nessa área.

84. O primeiro exemplo disso encontra-se nos artigos 24.° EA a 28.° EA que, conforme resumido *supra* [48], prevêem um regime de segredo especial aplicável aos conhecimentos adquiridos pela Comunidade em execução do seu programa de investigação, cuja divulgação seja susceptível de prejudicar os interesses da defesa de um ou vários Estados-Membros. O regime de segredo detalhado e abrangente contido nestes artigos, juntamente com a aplicação da legislação derivada, destina-se a assegurar a classificação de dados sensíveis relacionados com a defesa num nível de protecção adequado, na medida em que tal seja «indispensável» para os interesses da defesa dos Estados-Membros. O êxito deste sistema depende da cooperação estreita entre a Comissão e Estados-Membros.

85. Um segundo exemplo da preocupação dos autores do Tratado em prever activida-

45 — V., por exemplo, comentário de M. Faure, 1956, em nome do Governo francês: «Embora a França decida prosseguir com aplicações militares e fabricar para fazer explodir uma bomba decorridos 4 anos, a França não pretende deixar de submeter-se à necessária consulta dos seus parceiros ou ao controlo da Comunidade», citado em *Travaux préparatoires* do Tratado CEEA, (ed. S. Neri — H. Sperl, *Cour de Justice des Communautés européennes*, Luxembourg, 1072), p. 246.

46 — De facto, os autores do relatório Spaak, isto é, os chefes de delegação dos futuros membros da CEEA, entenderam que esta questão só podia ser resolvida ao mais alto nível político: «o problema da possível utilização da energia atómica para fins militares por determinados Estados reveste carácter político e transcende a competência [dos autores]. [Os autores] não entendem dever responder a esta questão no presente relatório», já referido no n.° 65, *supra*, p. 122.

47 — *Travaux préparatoires* do Tratado CEEA, p. XIX.

48 — V. n.os 22 a 33.

des nucleares relacionadas com a defesa encontra-se no artigo 84.º EA [49], que, conforme exposto anteriormente, contém uma excepção às salvaguardas previstas no capítulo 7 do Tratado CEEA em relação a determinados materiais destinados a satisfazer exigências de defesa. Refira-se, a este propósito, que nem todos os materiais relacionados com a defesa estão isentos destas salvaguardas, mas apenas os que estejam «em curso de tratamento especial para [fins de defesa] ou que, findo tal tratamento, sejam colocados ou armazenados num estabelecimento militar, de acordo com um plano de operações» [50]. Implicitamente, por conseguinte, as salvaguardas previstas no capítulo 7 aplicar-se-ão aos materiais relacionados com a defesa não abrangidos pelo teor do artigo 84.º, terceiro parágrafo, EA.

86. Um terceiro exemplo do objectivo dos autores do Tratado de proteger o carácter secreto dos dados sensíveis, embora não expressamente limitados ao sector da defesa, é o artigo 194.º EA [51], que prevê um dever estrito de sigilo imposto a todas as pessoas que tenham acesso a dados nucleares sensíveis classificados sob o regime de segredo de um Estado-Membro ou de uma instituição da CEEA.

87. Neste sentido, o artigo 13.º EA impõe à Comissão, no caso dos conhecimentos adquiridos no âmbito desse artigo que estejam sujeitos a restrições respeitantes à sua utilização ou difusão (por exemplo, conhecimentos classificados), o dever de assegurar o respeito dessas restrições [52].

88. Em todos estes casos, os exemplos demonstram a sensibilidade dos autores do Tratado relativamente à necessidade de proteger os segredos de defesa nuclear ou outros. Cada um representa um equilíbrio obtido entre, por um lado, o objectivo geral do capítulo em causa do Tratado (por exemplo, a difusão dos conhecimentos) e, por outro lado, o interesse legítimo de os Estados-Membros assegurarem a confidencialidade no sector da defesa ou noutros sectores.

D — *Argumentos do Reino Unido e da República Francesa*

89. Embora discuta os argumentos das partes ao longo das presentes conclusões, os seguintes argumentos merecem, em meu entender, uma atenção específica.

49 — V. n.os 37 e 38, *supra*.

50 — Artigo 84.º, terceiro parágrafo, EA.

51 — V. n.º 40, *supra*.

52 — V. n.º 36, *supra*.

90. Em apoio da sua posição, o Reino Unido procura basear-se, conforme resumido *supra*, na definição de missão da Comunidade contida no artigo 1.°, que consiste em contribuir, «pelo estabelecimento das condições necessárias à formação e crescimento rápidos das indústrias nucleares, para a melhoria do nível nos Estados-Membros e para o desenvolvimento das relações com os outros países» [53].

91. Este argumento não me parece convincente. Em primeiro lugar, a redacção do artigo 1.° não fornece, em si mesma, qualquer razão para concluir que a energia nuclear utilizada para fins de defesa esteja excluída do âmbito do Tratado. A simples leitura do conceito de «estabelecimento das condições necessárias à formação e crescimento rápidos das indústrias nucleares» não exclui necessariamente qualquer aplicação do Tratado a instalações militares. Embora, conforme descrito *supra*, uma das principais razões do Tratado CEEA fosse, de facto, incentivar o desenvolvimento da indústria nuclear civil e comercial no interior dos Estados-Membros, havia, paralelamente, a preocupação de assegurar normas mínimas adequadas em matéria de saúde e de segurança no sector nuclear [54].

92. Assim, conforme referido anteriormente, o Conselho afirmou que «a Comunidade Europeia da Energia Atómica foi criada com a preocupação de estabelecer as condições de segurança necessárias à eliminação dos perigos que possam advir para a vida e saúde das populações» [55].

93. Em todo o caso, conforme referi *supra*, a interpretação do artigo 1.° no sentido de excluir qualquer aplicação do Tratado CEEA a questões de defesa não só seria contrária à intenção evidente dos autores do Tratado constante do relatório Spaak como significaria que as disposições do Tratado que referem expressamente a sua aplicação à defesa seriam redundantes e inúteis.

94. Além disso, a República Francesa invoca um argumento com base na Decisão 1/78 onde o Tribunal de Justiça afirma, segundo a mesma, que «os materiais e instalações destinados a fins militares foram excluídos do âmbito de aplicação do Tratado CEEA» [56].

95. Esta não é, em meu entender, a interpretação correcta da decisão do Tribunal de

53 — V. n.° 49, *supra*.

54 — Do mesmo modo, embora o preâmbulo reconheça que «a energia nuclear constitui um recurso essencial para assegurar o desenvolvimento e a renovação da produção e permitir o progresso da causa da paz», explicando assim uma das razões principais do Tratado, não mostra *a contrario* que os autores pretendessem a não aplicabilidade do Tratado às actividades militares.

55 — Decisão 94/179, já referida no n.° 71, *supra*.

56 — V. n.° 54, *supra*.

Justiça. Nesse processo, o Tribunal de Justiça foi chamado a pronunciar-se sobre a compatibilidade com o Tratado CEEA da Convenção sobre a protecção física dos materiais, instalações e transportes nucleares da Agência Internacional da Energia Atómica. A declaração do Tribunal de Justiça invocada pelo Governo francês foi feita específica e explicitamente apenas em relação aos artigos 84.° EA e 86.° EA, no contexto de uma comparação geral entre os âmbitos de aplicação da Convenção e do Tratado [57]. O Tribunal de Justiça não pretendeu, na minha opinião, estabelecer qualquer princípio geral de que os materiais nucleares utilizados para fins de defesa estão excluídos do âmbito de aplicação do Tratado.

E — *Relevância da posição histórica francesa e das resoluções do Parlamento Europeu*

96. Conforme exposto *supra*, a Comissão invoca, nas suas alegações, a notificação efectuada à Comissão pelo Governo francês, em 1960, da intenção de realizar ensaios nucleares no Sara, bem como várias resoluções do Parlamento Europeu, de 1995, nas quais o Parlamento expressa a sua opinião de que o Tratado CEEA, e em especial, os seus artigos 34.° a 36.°, era aplicável, em princípio, a ensaios nucleares militares realizados pelos Estados-Membros [58]. Em resposta, a República Francesa refere situações, incluindo alegações apresentadas perante o Tribunal de Justiça, em que negou a aplicação do Tratado CEEA ao domínio militar.

97. Entendo que nenhum destes argumentos é conclusivo.

98. Em primeiro lugar, uma posição unilateral adoptada por um Estado-Membro não pode ser relevante para a interpretação correcta do Tratado CEEA. Além disso, a posição adoptada nesta matéria pelo Governo francês não foi inteiramente coerente desde a negociação e entrada em vigor do Tratado CEEA, não podendo, assim, em meu entender, ser tida em consideração na presente apreciação.

99. Em segundo lugar, importa distinguir, para efeitos do presente processo, entre actos do Parlamento Europeu na sua qualidade de co-legislador e meras declarações políticas do Parlamento. Enquanto os primeiros são pertinentes para o Tribunal de Justiça, as últimas, pela sua própria natureza, não revestem natureza jurídica. As resoluções parlamentares referidas pela Comissão

57 — *Ibidem*, n.° 12.

58 — V. n.os 44 a 47, *supra*.

enquadram-se, claramente, na segunda categoria e não podem, assim, ser decisivas para a questão em causa.

F — *Analogia com o Tratado CE*

100. Um último elemento importante na interpretação do artigo 37.º EA é, em meu entender, a analogia com o tratamento reservado aos interesses da defesa dos Estados-Membros no âmbito do Tratado CE [59]. A esse propósito, o artigo 296.º, n.º 1, CE é esclarecedor na medida em que se destina a proteger os interesses essenciais de segurança dos Estados-Membros no que diz respeito ao fornecimento de dados relacionados com a defesa, ao prever que «nenhum Estado-Membro é obrigado a fornecer informações cuja divulgação considere contrária aos interesses essenciais da sua própria segurança».

101. É óbvio que a consequência desta disposição não é a de que o Tratado CE, no seu todo, não seja aplicável ao sector da defesa. Pelo contrário, o referido artigo apenas é aplicável nos casos particulares em que um Estado-Membro considere que os «interesses essenciais da sua própria segurança» seriam prejudicados se fosse obrigado a fornecer determinados dados.

102. Assim, por exemplo, o título XIX do Tratado CE, relativo ao ambiente, não deixa, em princípio, de ser aplicável às questões ambientais suscitadas no sector da defesa. Pelo contrário, em conformidade com o objectivo do artigo 2.º CE de «um elevado nível de protecção [...] do ambiente», presume-se que as medidas adoptadas para a prossecução de objectivos ambientais se aplicam igualmente no domínio militar, salvo se tal for contrário a interesses essenciais de segurança — conforme previsto no artigo 296.º CE —, caso em que a legislação aplicável deverá prever expressamente uma excepção para o sector da defesa [60]. Isso aplica-se, de igual modo, no caso da legisla-

59 — Relativamente a outro caso em que foi utilizada a analogia com o Tratado CE na interpretação do Tratado CEEA, v. conclusões do advogado-geral W. Van Gerven no processo C-70/88 (já referido, *supra*, no n.º 46), n.º 23: «Não vemos qualquer razão válida para interpretar o alcance de uma política instituída pelo Tratado CEEA segundo regras diferentes das que se aplicam a uma política instituída pelo Tratado CEE [...]» Este raciocínio por analogia com o Tratado CE é, em minha opinião, esclarecedor para efeitos do presente caso, não obstante o princípio da aplicação autónoma do Tratado CEEA (v. artigo 305.º CE).

60 — Assim, por exemplo, os resíduos provenientes de locais militares não estão, em princípio, excluídos da Directiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos (JO L 194, p. 39; EE 15 F1 p. 129); da mesma forma, os locais militares podem igualmente ser designados como «zonas especiais de conservação» nos termos da Directiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 Maio de 1992, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens (JO L 206, p. 7). Em contrapartida, o artigo 1.º, n.º 4, da 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 (JO L 175, p. 40 (na redacção que lhe foi dada pela Directiva 2003/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Maio de 2003 (JO L 156, p. 17), prevê que «[o]s Estados-Membros podem decidir, avaliando caso a caso e de acordo com a legislação nacional, não aplicar a presente directiva aos projectos que respondam às necessidades de defesa nacional, caso considerem que essa aplicação possa ter efeitos adversos nessas necessidades».

ção adoptada no âmbito do título XI, relativo à política social, ou do título XIII, relativo à saúde pública, do Tratado CE [61].

103. É pertinente, a esse propósito, considerar a observação do Reino Unido de que a inexistência no Tratado CEEA de uma disposição análoga à do artigo 296.º CE constitui uma «lacuna» no Tratado CEEA e deve ser interpretada no sentido de significar que este Tratado nunca se destinou a ser aplicável à utilização da energia nuclear para fins de defesa [62].

104. Este argumento não me parece convincente. Entendo que se baseia numa apreciação incorrecta da relação entre o Tratado CEEA e o Tratado CE. Essa relação traduz-se no facto de o Tratado CE deixar de ser aplicável na medida em que estejam em causa questões sujeitas às disposições no Tratado CEEA ou a regras adoptadas com base no mesmo. Assim, o artigo 305.º, n.º 2, CE determina: «[a]s disposições do presente Tratado não prejudicam as do Tratado que

61 — Assim, por exemplo, a Directiva 89/654/CEE do Conselho, de 30 de Novembro de 1989, relativa às prescrições mínimas de segurança e de saúde para os locais de trabalho (JO L 393, p. 1), também é, em princípio, aplicável a locais de trabalho militares.

62 — V. n.º 51, *supra*.

instituí a Comunidade Europeia da Energia Atómica.»

105. Não menos importante, contudo, é o facto de, na medida em que as questões não estejam previstas no Tratado CEEA ou na regulamentação de aplicação, o Tratado CE poder ser aplicável. Assim, por exemplo, o Tribunal de Justiça analisou, no seu parecer 1/94, a questão de saber se a Comunidade Europeia tinha competência exclusiva para concluir os acordos multilaterais sobre o comércio de mercadorias na medida em que se apliquem a produtos CEEA. Referindo-se ao artigo que corresponde actualmente ao artigo 305.º, n.º 2, CE, concluiu que era, de facto, assim: «Como o Tratado Euratom não contém qualquer disposição sobre o comércio externo, nada se opõe a que esses acordos concluídos ao abrigo do artigo [133.º] CE sejam alargados às trocas internacionais de produtos Euratom» [63].

106. Esta conclusão é coerente com a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa à relação entre o Tratado CE e o Tratado CECA, definida no artigo 305.º, n.º 1, CE em

63 — Colect. 1994, p. I-5267, n.º 24.

termos semelhantes aos do artigo 305.°, n.° 2, CE [64].

107. Daí resulta, em minha opinião, que a relação entre os Tratados CEEA e CE desmente a existência de qualquer «lacuna» decorrente do facto de o Tratado CEEA não conter uma disposição análoga à do artigo 296.° CE. Pelo contrário, na medida em que o Tratado CEEA e a legislação de aplicação não prevejam explicitamente salvaguardas equivalentes para os interesses essenciais de segurança dos Estados-Membros, as salvaguardas contidas no artigo 296.° CE podem igualmente ser aplicáveis aos produtos abrangidos pelo Tratado CEEA. Na minha opinião, o argumento do Reino Unido neste ponto não deve, por conseguinte, proceder.

VI — Interpretação proposta do artigo 37.° EA

108. O exame feito do sistema e dos objectivos do capítulo 3 do Tratado CEEA bem como do tratamento reservado à defesa pelas disposições do Tratado CEEA, no seu todo, leva-me à seguinte conclusão.

109. Conforme referi, a questão da potencial aplicação do Tratado CEEA às actividades do sector da defesa foi explicitamente considerada pelos autores do Tratado durante a preparação da sua negociação. Não menos importante é o facto de os autores do relatório Spaak terem reconhecido que a solução desta questão exigia um cuidadoso equilíbrio de interesses: «A opinião geral dos Ministros foi a de que era mais importante encontrar uma solução que não excluísse definitivamente as utilizações militares, assegurando, ao mesmo tempo, que tal solução não poderia pôr em perigo o sistema de

64 — V., por exemplo, acórdão de 15 de Dezembro de 1987, Deutsche Babcock (C-328/85, Colect., p. 5119), no qual o Tribunal de Justiça referiu que «o próprio teor [do artigo 305.°, n.° 1, CE] impõe que el[e] seja interpretad[o] no sentido de que, quando surjam questões que não sejam objecto de disposições do Tratado CECA ou das regulamentações adoptadas com base nele, o Tratado CEE e as disposições adoptadas para sua aplicação podem aplicar-se a produtos pertencentes ao domínio do Tratado CECA» (n.° 10). Nas suas conclusões nesse processo, o advogado-geral Sir Gordon Slynn observou que «as disposições do Tratado CEE e, *a fortiori*, o direito derivado adoptado com base nele não devem 'alterar as disposições' do Tratado CECA nem 'prejudicar' as do Tratado CEEA. Significará isto que o Tratado CEE nada tem a ver com o carvão e o aço e que a legislação adoptada com base nele não pode criar normas relativas ao carvão e ao aço, ou terá a disposição um significado mais restrito? Na minha opinião, esta disposição tem um significado mais restrito. Teria sido muito simples determinar que nenhuma disposição do Tratado CEE se aplicaria aos produtos ou à indústria do sector do carvão e do aço, se fosse isso o que se pretendia. Não se fez isso. Ao invés, a limitação imposta é de que as disposições do Tratado CEE não 'alteram as do Tratado' anterior, especialmente no que diz respeito aos domínios especificados. A minha interpretação é de que isto significa que o Tratado CEE pode aplicar-se ao carvão e ao aço, excepto quando se trate de matérias que são objecto de disposições do Tratado CECA ou de regulamentações adoptadas com base nele; a partir do momento em que ele intervenha, as disposições do Tratado CEE deixam de produzir efeito». V., também, acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 1 de Julho de 2004, Salzgitter/Comissão (T-308/00, ainda não publicado na Colectânea, n.° 62), e acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de Setembro de 2002, Falck e Acciaierie di Bolzano/Comissão (C-74/00 P e C-75/00 P, Colect., p. I-7869, n.° 100).

controlo reconhecido de importância primordial» [65].

110. Tal solução impede as inevitáveis repercussões negativas de uma abordagem do tipo «tudo ou nada» em que um interesse — o da saúde pública ou o da defesa nacional — prima sobre o outro em qualquer circunstância. Como alcançar, na prática, então, esse equilíbrio de interesses?

111. Em primeiro lugar, resulta claramente da análise anterior que as disposições relativas à saúde e à segurança contidas no Tratado CEEA são de importância fundamental e devem ser interpretadas de forma a assegurar uma protecção efectiva da saúde pública [66]. Além disso, como vimos, a afirmação de que o sector da defesa nuclear está excluído, em si mesmo, do âmbito de aplicação do Tratado CEEA não é válida, com base numa interpretação sistemática do Tratado [67].

112. Daí resulta que a obrigação imposta pelo artigo 37.º EA aos Estados-Membros de fornecer à Comissão dados gerais de todos os projectos de descarga de resíduos radioactivos deverá, em princípio, aplicar-se igualmente ao sector da defesa. Consequentemente, não poderá admitir-se que um Estado-Membro se recuse a fornecer informações relativas a um projecto de descarga de resíduos radioactivos militares pelo simples facto de esses resíduos serem provenientes de actividades relacionadas com o sector da defesa.

113. Em segundo lugar, também é óbvio que a aplicação do Tratado CEEA deve respeitar os interesses essenciais de segurança dos Estados-Membros. A obrigação prevista no artigo 37.º não deve, por conseguinte, ser aplicável quando, num determinado caso, um Estado-Membro considere que interesses essenciais da sua própria segurança poderão ser prejudicados pelo fornecimento de determinadas informações exigidas nos termos desse artigo.

114. Por outras palavras, em cada caso de projecto de descarga de resíduos radioactivos relacionados com a defesa, os Estados-Membros só devem poder deixar de comunicar informações à Comissão se considerarem que isso é absolutamente necessário para a protecção dos seus interesses essenciais de defesa.

115. Ao fazerem essa apreciação, os Estados-Membros devem ter em conta o seu dever de

65 — V. n.º 81, *supra*.
66 — V. n.ºs 64 a 77, *supra*.
67 — V. n.ºs 78 a 88, *supra*.

cooperação leal previsto no artigo 192.º EA a fim de «assegurar o cumprimento» das obrigações decorrentes do Tratado CEEA [68]. Em minha opinião, este dever exige que os Estados-Membros, ao procederem à sua apreciação, se empenhem num diálogo aberto e construtivo com a Comissão nos casos em que tenham intenção de não comunicar determinados dados por motivos de relacionados com a defesa. Em tal caso, o Estado-Membro deve discutir com a Comissão em que medida a protecção dos seus interesses de defesa pode ser alcançada por meios menos extremos do que a privação total de informação.

116. Tais meios poderão perfeitamente incluir, por exemplo, a utilização de medidas de protecção do sigilo da informação análogas às previstas na legislação de aplicação do artigo 24.º EA, mediante a «classificação» dos dados ao abrigo de um regime de segredo [69]. Em alternativa, o Estado-Membro e a Comissão podem concluir que o fornecimento de dados menos detalhados do que o previsto na recomendação 1999/829 da Comissão [70] é suficiente para permitir à Comissão determinar se a realização do projecto é «susceptível de implicar a contaminação radioactiva das águas, do solo ou do espaço aéreo de outro Estado-Membro» na acepção do artigo 37.º EA.

117. Essa abordagem com base no diálogo, e num exame caso a caso, evita os riscos que uma aplicação indiscriminada do artigo 37.º EA ao sector da defesa poderia originar, conforme sugerido pelo Reino Unido nas suas alegações [71]. Por exemplo, o risco de «reverse engineering» aplicada a conhecimentos importantes relacionados com a defesa a partir de informações sobre a composição de resíduos radioactivos seria eliminado se, na sequência de um debate entre o Estado-Membro em causa e a Comissão, tais dados fossem submetidos a um regime de segredo adequadamente elevado e os mesmos só não seriam comunicados se isso fosse absolutamente necessário para a protecção de segredos de defesa.

118. Gostaria de acrescentar que este equilíbrio é análogo ao encontrado no Tratado CE, de cuja aplicação o sector da defesa não é, em si, excluído, mas nos termos do qual os Estados-Membros não estão obrigados a fornecer dados cujo fornecimento prejudicaria interesses essenciais da segurança nacional [72].

119. Por último, dado que a conclusão *supra* se situa a «meio-termo» entre as respectivas posições da Comissão e do Reino Unido, parece-me adequado que cada parte suporte as respectivas despesas no presente processo.

68 — V. n.º 39, *supra*.
69 — V. n.ºs 22 a 33, *supra*.
70 — V. n.º 18, *supra*.
71 — V. n.º 52, *supra*.
72 — V. n.ºs 100 a 102, *supra*.

VII — Conclusão

120. À luz das observações expostas, proponho ao Tribunal de Justiça que:

«— Declare que, ao não fornecer à Comissão os dados gerais relativos a um projecto de descarga de resíduos radioactivos, na sequência da desactivação do reactor «Jason», na medida em que tal era compatível com os interesses essenciais da segurança nacional, e ao não encetar com a Comissão um diálogo sobre a questão de saber se a protecção dos seus interesses de defesa podia ser alcançada por meios menos extremos do que a não comunicação das informações à Comissão, o Reino Unido violou as obrigações que lhe incumbem nos termos do artigo 37.º do Tratado CEEA;

— Condene cada uma das partes e a interveniente a suportar as respectivas despesas.»