ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

20 de Abril de 2010 *

No processo C-246/07,

que tem por objecto uma acção por incumprimento nos termos do artigo 226.º CE, entrada em 22 de Maio de 2007,

Comissão Europeia, representada por G. Valero Jordana e C. Tufvesson, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

Reino da Suécia, representado por A. Kruse e A. Falk, na qualidade de agentes,

demandado,

* Língua do processo: sueco.

apoiado por:

Reino da Dinamarca, representado por C. Pilgaard Zinglersen e R. Holdgaard, na qualidade de agentes,

Reino dos Países Baixos, representado por C. M. Wissels e D. J. M. de Grave, na qualidade de agentes,

República da Finlândia, representada por J. Heliskoski, na qualidade de agente,

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado por V. Jackson, na qualidade de agente, assistida por D. Anderson, QC,

intervenientes,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: V. Skouris, presidente, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, R. Silva de Lapuerta, E. Levits, C. Toader, presidentes de secção, C. W. A. Timmermans, A. Rosas (relator), A. Borg Barthet, J. Malenovský, U. Lõhmus e J.-J. Kasel, juízes,

advogado-geral: M. Poiares Maduro,
secretário: R. Şereş, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 29 de Abril de 2009,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 1 de Outubro de 2009,

profere o presente

Acórdão

1 Na sua petição, a Comissão das Comunidades Europeias pede que Tribunal de Justiça declare que, ao propor unilateralmente que fosse acrescentada uma substância, o perfluorooctanossulfonato (a seguir «PFO»), ao anexo A da Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes (a seguir «Convenção de Estocolmo»), o Reino da Suécia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 10.º CE e 300.º, n.º 1, CE.

Quadro jurídico

Convenção de Estocolmo

2 A Convenção de Estocolmo foi adoptada em 22 de Maio de 2001. Em conformidade com o seu artigo 26.º, n.º 1, entrou em vigor em 17 de Maio de 2004, isto é, no nonagésimo dia após a data em que foi depositado o quinquagésimo instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão. Tem por objectivo proteger a saúde humana e o ambiente dos poluentes orgânicos persistentes (a seguir «POP»), como referido no seu artigo 1.º, reconhecendo as partes na Convenção, em especial, que os POP «possuem propriedades tóxicas, são resistentes à degradação, são bioacumuláveis e são propagados, através do ar, água e espécies migratórias, para além das fronteiras internacionais e depositados longe dos locais de libertação, onde se acumulam nos ecossistemas aquáticos e terrestres».

3 Resulta do artigo 2.º da Convenção de Estocolmo que, para os fins da referida Convenção, «parte» significa um Estado ou organização regional de integração económica que tenha consentido ser vinculado pelas disposições da presente Convenção e em relação ao qual a Convenção tenha entrado em vigor, e «organização regional de integração económica» significa uma organização constituída por Estados soberanos de uma determinada região, para a qual os respectivos Estados-Membros tenham transferido competências em assuntos regidos pela presente Convenção e que tenha sido devidamente autorizada, de acordo com os seus procedimentos internos, a assinar, ratificar, aderir, aprovar ou aceitar a mesma.

4 O artigo 3.º da Convenção de Estocolmo prevê que as partes adoptem as medidas legais e administrativas necessárias no que diz respeito às substâncias químicas inscritas nos seus anexos. Essas medidas visam essencialmente eliminar ou restringir a produção, a utilização, a importação e a exportação das mencionadas substâncias.

5 A Convenção de Estocolmo contém disposições relativas ao procedimento a adoptar para inscrever novas substâncias químicas nos seus anexos A a C. Nos termos do seu artigo 8.º, relativo à inscrição de substâncias químicas nos seus anexos:

«1. Uma parte pode apresentar ao secretariado uma proposta de inscrição de uma substância química nos anexos A, B e/ou C. Esta proposta deve conter a informação especificada no anexo D. Uma parte pode ser assistida por outras partes e/ou pelo secretariado na elaboração da sua proposta.

2. O secretariado verificará se a proposta contém a informação especificada no anexo D. Se o secretariado considerar que a proposta contém estas informações, deverá transmiti-la ao Comité de Revisão dos Poluentes Orgânicos Persistentes.

3. O Comité examinará a proposta e aplicará os critérios de selecção previstos no anexo D de uma forma transparente e flexível, tomando em consideração toda a informação fornecida, de forma integrada e equilibrada.

4. Caso o Comité decida que:

a) A proposta satisfaz os critérios de selecção, deverá então, através do secretariado, colocar a proposta e a avaliação do Comité à disposição de todas as partes e dos observadores e convidá-los a apresentarem a informação especificada no anexo E;

[…]

6. Caso o Comité decida que os critérios de selecção se encontram preenchidos, ou a conferência das partes decida que deve ser dado seguimento à proposta, o Comité deverá proceder a uma revisão complementar da proposta, tendo em consideração toda a informação adicional relevante recebida, e deverá preparar um projecto de perfil de risco de acordo com o estabelecido no anexo E. […]

7. Se, com base no perfil de risco estabelecido de acordo com o anexo E, o Comité decidir:

a) Que a substância química é susceptível de, devido à sua propagação a longa distância no ambiente, ter efeitos nocivos na saúde humana e/ou no ambiente que justifiquem a adopção de medidas a nível mundial, a proposta deverá ter seguimento. A falta de certeza científica absoluta não impedirá que seja dado seguimento à proposta. O Comité solicitará, através do secretariado, a todas as partes e aos observadores que forneçam as informações relativas aos elementos enunciadas no anexo F. O Comité preparará então uma avaliação da gestão dos riscos que inclua um análise de eventuais medidas de controlo da substância química, de acordo com o referido anexo;

b) Que a proposta não deve ter seguimento, colocará, através do secretariado, o perfil de risco à disposição de todas as partes e dos observadores e rejeitará a proposta.

8. Relativamente a qualquer proposta rejeitada nos termos da alínea b) do n.º 7, uma parte pode solicitar à conferência das partes que examine a possibilidade de encarregar o Comité de recolher informações suplementares da parte que apresentou a proposta e de outras partes durante um período não superior um ano. Após esse período, e com base nas informações recebidas, o Comité reanalisará a proposta, ao abrigo do n.º 6, com uma prioridade a decidir pela conferência das partes. Se, na sequência deste procedimento, o Comité voltar a rejeitar a proposta, a parte pode contestar a decisão do Comité e a conferência das partes analisará o assunto na sessão seguinte. A conferência das partes pode decidir, com base no perfil de risco preparado nos termos estabelecidos no anexo E, e tendo em consideração a avaliação do Comité e qualquer informação adicional fornecida por uma parte ou por um observador, que deve ser dado seguimento à proposta. Se a conferência das partes decidir que deve ser dado seguimento à proposta, o Comité preparará então a avaliação da gestão dos riscos.

9. O Comité recomendará, com base no perfil de riscos referido no n.º 6 e na avaliação da gestão dos riscos referida na alínea a) do n.º 7 ou no n.º 8, que uma substância química seja tida em consideração pela conferência das partes para inscrição nos anexos A, B e/ou C. A conferência das partes, tendo em consideração as recomendações do Comité, incluindo qualquer incerteza científica, decidirá, por precaução, inscrever ou não uma substância química, e especificar as medidas de controlo associadas, nos anexos A, B e/ou C.»

6 O artigo 12.º da Convenção de Estocolmo, sob a epígrafe «Assistência técnica», prevê que as partes cooperarão no fornecimento de assistência técnica atempada e adequada às partes constituídas por países em desenvolvimento e por países com economias em transição, a fim de os assistirem, tendo em conta as suas necessidades particulares, no desenvolvimento e reforço das suas capacidades para fins de cumprimento das suas obrigações ao abrigo da presente Convenção. Do mesmo modo, o artigo 13.º, n.º 2, desta Convenção prevê que as partes constituídas por países desenvolvidos fornecerão recursos financeiros novos e suplementares a fim de permitir que as partes constituídas por países em desenvolvimento e por países com economias em

transição possam assumir a totalidade do aumento dos custos das medidas de implementação para cumprimento das suas obrigações ao abrigo da referida Convenção.

7 O artigo 19.º da Convenção de Estocolmo institui uma conferência das partes que «assegurará a contínua revisão e avaliação da aplicação» da Convenção. Resulta do n.º 6 do referido artigo que «[a] conferência das partes estabelecerá, na sua primeira reunião, um órgão subsidiário a designar-se Comité de Revisão dos Poluentes Orgânicos Persistentes, para desempenho das funções de lhe sejam confiadas em virtude da [C]onvenção». Como decorre do documento SC-1/7, intitulado «Instituição do Comité de Estudo dos Poluentes Orgânicos Persistentes» (Establishment of the Persistent Organic Pollutants Review Committee), o Comité é composto por 31 membros nomeados pela conferência das partes. Para assegurar uma repartição geográfica equilibrada, a proveniência dos membros do Comité é determinada da seguinte forma:

— Estados africanos: 8;

— Estados da Ásia e do Pacífico: 8;

— Estados da Europa Central e do Leste: 3;

— Estados da América Latina e das Caraíbas: 5;

— Estados da Europa do Oeste e outros Estados: 7.

8 O artigo 21.º, n.os 1 a 3, da Convenção de Estocolmo dispõe:

«Emendas à [C]onvenção

1. Todas as partes podem propor emendas à presente [C]onvenção.

2. As emendas à presente [C]onvenção serão adoptadas numa reunião da conferência das partes. O texto de qualquer emenda proposta será comunicado pelo secretariado às partes pelo menos seis meses antes da reunião em que a emenda seja proposta para adopção. O secretariado comunicará ainda as emendas propostas aos signatários da presente [C]onvenção e, para informação, ao depositário.

3. As partes envidarão todos os esforços para alcançar um acordo consensual sobre qualquer emenda proposta à presente [C]onvenção. Se, apesar destes esforços, não for possível chegar a um consenso, a emenda será adoptada, em último recurso, por uma maioria de três quartos dos votos das partes presentes e votantes.»

9 Nos termos do artigo 22.º, n.ºs 1 a 4, da Convenção de Estocolmo:

«Adopção e emendas aos anexos

1. Os anexos à presente [C]onvenção farão parte integrante da mesma e, excepto se expressamente previsto, a referência à presente [C]onvenção constitui, em simultâneo, referência aos seus anexos.

2. Qualquer anexo adicional restringir-se-á a matérias processuais, científicas, técnicas ou administrativas.

3. Aplica-se o seguinte procedimento à proposta, adopção e entrada em vigor de anexos adicionais à presente [C]onvenção:

a) Os anexos adicionais devem ser propostos e adoptados de acordo com o procedimento estabelecido nos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 21.º;

b) Qualquer parte que se encontre impossibilitada de aceitar um anexo adicional notificará, por escrito, o depositário, no prazo de um ano após a data da comunicação do depositário relativa à adopção do anexo adicional. Este informará, sem demora, todas as partes sobre as notificações recebidas. Uma parte pode, a qualquer momento, retirar uma notificação anterior de não aceitação relativa a

um anexo adicional e, nesse caso, o anexo entrará em vigor para essa parte, sob reserva da alínea c); e

c) Decorrido um ano após a data da comunicação pelo depositário da adopção de um anexo adicional, o anexo entrará em vigor para todas as partes que não tenham enviado uma notificação nos termos previstos na alínea b).

4. A proposta, adopção e entrada em vigor das emendas aos anexos A, B ou C serão sujeitas a procedimento idêntico ao da proposta, adopção e entrada em vigor de anexos adicionais à presente [C]onvenção, salvo que uma emenda aos anexos A, B ou C não entrará em vigor relativamente a uma parte que tenha apresentado uma declaração referente a uma emenda a esses anexos nos termos previstos no n.º 4 do artigo 25.º, caso em que essa emenda entrará em vigor para essa parte no nonagésimo dia após a data de depósito, junto do depositário, do instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão relativa a essa emenda.»

10 O artigo 23.º da Convenção de Estocolmo tem a seguinte redacção:

«Direito de voto

1. Cada parte da presente [C]onvenção tem direito a um voto, salvo ressalva das disposições do n.º 2.

2. Uma organização regional de integração económica dispõe, para o exercício do seu direito de voto em matérias da sua competência, de um número de votos igual ao número dos seus Estados-Membros que sejam partes [n]a presente [C]onvenção. Esta organização não exercerá o seu direito de voto se qualquer um dos seus Estados-Membros exercer esse direito, e vice-versa.»

11 Nos termos do artigo 24.º da Convenção de Estocolmo, esta está aberta para assinatura por todos os Estados e organizações regionais de integração económica.

12 O artigo 25.º da Convenção de Estocolmo, sob a epígrafe «Ratificação, aceitação, aprovação ou adesão», dispõe:

«1. A [C]onvenção será submetida a ratificação, aceitação ou aprovação pelos Estados e pelas organizações regionais de integração económica. A [C]onvenção estará aberta à adesão pelos Estados e organizações regionais de integração económica a partir da data de encerramento do período de assinatura. Os instrumentos de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão serão depositados junto do depositário.

2. Qualquer organização regional de integração económica que se torne parte [n]a presente [C]onvenção sem que nenhum dos seus Estados-Membros seja parte encontra-se sujeita a todas as obrigações previstas na presente [C]onvenção. No caso destas organizações, se um ou mais dos seus Estados for parte [n]a presente [C]onvenção, a organização e os seus Estados-Membros decidirão sobre as respectivas responsabilidades no que respeita ao cumprimento das suas obrigações ao abrigo da [C]onvenção. Nestes casos, a organização e os seus Estados-Membros não estão autorizados a exercerem simultaneamente os direitos que decorrem da [C]onvenção.

3. No seu instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão, uma organização regional de integração económica declarará o âmbito das suas competências em matérias regidas pela [C]onvenção. Estas organizações informarão ainda o depositário, que por sua vez informará as partes, de todas as alterações pertinentes ao âmbito das suas competências.

4. No seu instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão, qualquer parte pode declarar que, no que lhe diz respeito, todas as emendas aos anexos A, B ou C apenas entrarão em vigor após o depósito do seu instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão no que respeita a essas emendas.»

13 A Convenção de Estocolmo foi aprovada em nome da Comunidade Europeia pela Decisão 2006/507/CE do Conselho, de 14 de Outubro de 2004, relativa à celebração, em nome da Comunidade Europeia, da Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes (JO 2006, L 209, p. 1). O instrumento de aprovação da Comunidade foi depositado em 16 de Novembro de 2004.

14 O oitavo considerando da Decisão 2006/507 recorda que a Comunidade já aprovou alguns diplomas que abrangem matérias regidas pela Convenção de Estocolmo, incluindo o Regulamento (CE) n.º 850/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril de 2004, relativo a poluentes orgânicos persistentes e que altera a Directiva 79/117/CEE (JO L 158, p. 7, e rectificação no JO 2004, L 229, p. 5, a seguir «regulamento POP»), 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 (JO L 63, p. 1), e a Directiva 96/59/CE do Conselho, de 16 de Setembro de 1996, relativa à eliminação dos policlorobifenilos e dos policlorotrifenilos (PCB/PCT) (JO L 243, p. 31).

15 O décimo considerando da Decisão 2006/507 enuncia:

«Caso seja adoptada uma emenda aos anexos A, B ou C, ou aos anexos adicionais da [C]onvenção, a Comissão deve dar-lhe execução no âmbito do Regulamento (CE) n.º 850/2004 ou outra legislação comunitária pertinente. Se não for dada execução à emenda no prazo de um ano a contar da data da comunicação pelo depositário da adopção da mesma, e a fim de evitar uma situação de incumprimento, a Comissão deve notificar o depositário desse facto.»

16 O artigo 2.º da Decisão 2006/507 tem a seguinte redacção:

«1. Sempre que uma emenda aos anexos A, B ou C, ou aos anexos adicionais da [C]onvenção, não seja transposta nos anexos do Regulamento (CE) n.º 850/2004 ou noutra legislação comunitária pertinente no prazo de um ano a contar da data da comunicação pelo depositário da adopção da mesma, a Comissão notificará o depositário nos termos do artigo 22.º da [C]onvenção.

2. Caso uma emenda aos anexos A, B ou C, ou aos anexos adicionais da [C]onvenção, seja transposta após a notificação a que se refere o n.º 1, a Comissão retirará a notificação sem demora.»

17 A Decisão 2006/507 contém, em anexo, a declaração da Comunidade nos termos do artigo 25.º, n.º 3, da Convenção de Estocolmo. Esta declaração tem a seguinte redacção:

«A Comunidade Europeia declara que, de acordo com Tratado que institui a Comunidade Europeia, e nomeadamente o artigo 175.º, n.º 1, é competente para ser parte em acordos internacionais no domínio do ambiente e para dar execução às obrigações deles resultantes, que contribuam para a prossecução dos seguintes objectivos:

— Preservação, protecção e melhoria da qualidade do ambiente,

— Protecção da saúde humana,

— Utilização prudente e racional dos recursos naturais,

— Promoção, no plano internacional, de medidas destinadas a enfrentar problemas ambientais, de carácter regional ou mundial.

Além disso, a Comunidade Europeia declara que já adoptou instrumentos jurídicos, vinculativos para os seus Estados-Membros, em matérias regidas pela presente [C]onvenção, e, apresentará à conferência das partes a lista desses instrumentos jurídicos

e respectivas actualizações, conforme adequado, nos termos previstos no n.º 1 do artigo 15.º da [C]onvenção.

A Comunidade é responsável pelo cumprimento das obrigações resultantes da [C]onvenção abrangidas pelo direito comunitário em vigor.

O exercício da competência da Comunidade é, por natureza, sujeito a uma evolução contínua.»

18 A Comunidade não utilizou a faculdade prevista no artigo 25.º, n.º 4, da Convenção de Estocolmo de declarar que, no que lhe diz respeito, todas as emendas aos anexos A, B ou C apenas entrarão em vigor após o depósito do seu instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão no que respeita a essas emendas.

19 Todos os Estados-Membros são partes na Convenção de Estocolmo.

Protocolo de Aarhus

20 O Protocolo à Convenção das Nações Unidas de 1979 sobre a poluição atmosférica transfronteiriça a longa distância relativo a poluentes orgânicos persistentes, foi adoptado em Aarhus (Dinamarca), em 24 de Junho de 1998 (a seguir «Protocolo de Aarhus»). O protocolo visa controlar, diminuir e eliminar as emissões ou as descargas desses poluentes.

21 Como resulta dos artigos 1.º e 15.º do Protocolo de Aarhus, este está aberto à assinatura dos Estados-Membros da Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa, dos Estados que tenham um estatuto consultivo nesta comissão e das organizações regionais de integração económica constituídas por Estados soberanos membros da referida Comissão.

22 O artigo 3.º do Protocolo de Aarhus descreve as obrigações fundamentais das partes contratantes. Trata-se, no essencial, de eliminar a produção e utilização das substâncias enumeradas no anexo I deste protocolo, de restringir as substâncias enumeradas no anexo II às utilizações aí descritas e de reduzir as emissões das substâncias enumeradas no anexo III a partir do nível previsto e num ano de referência estabelecido de acordo com este último anexo.

23 O artigo 14.º, n.os 1 a 3, do Protocolo de Aarhus regula o procedimento de alteração dos anexos I a III do referido protocolo da seguinte forma:

«1. Todas as partes podem propor emendas ao presente protocolo.

2. As emendas propostas serão apresentadas por escrito ao secretariado executivo da Comissão, o qual as comunicará a todas as partes. As partes, reunidas em sede de órgão executivo, discutirão as emendas propostas na reunião que se seguir à sua apresentação, desde que essas propostas tenham sido comunicadas pelo secretariado executivo às partes com, pelo menos, 90 dias de antecedência.

3. As emendas ao presente protocolo e aos anexos I a IV, VI e VIII serão adoptadas por consenso das partes presentes numa sessão do órgão executivo e entrarão em

vigor, para as partes que as tenham aceit[ado], no nonagésimo dia a contar da data em que dois terços das partes tenham depositado os seus instrumentos de aceitação junto do depositário. As emendas entrarão em vigor, para qualquer outra parte, no nonagésimo dia após a data em que essa parte tenha depositado o seu instrumento de aceitação das emendas.»

24 Após a adopção da Decisão 2004/259/CE do Conselho, de 19 de Fevereiro de 2004, relativa à celebração, em nome da Comunidade Europeia, do Protocolo à Convenção de 1979 sobre a poluição atmosférica transfronteiriça a longa distância relativo a poluentes orgânicos persistentes (JO L 81, p. 35), o instrumento de ratificação da Comunidade foi depositado em 30 de Abril de 2004.

25 Nem todos os Estados-Membros são partes no Protocolo de Aarhus.

Regulamento POP

26 O regulamento POP proíbe, no seu artigo 3.º, a produção, a colocação no mercado e a utilização das substâncias inscritas no seu Anexo I. Regula a utilização das substâncias incluídas na lista que constitui o seu Anexo II. A lista das substâncias sujeitas às disposições em matéria de restrição das emissões constitui o seu Anexo III.

27 O artigo 14.º, n.º 1, deste regulamento prevê que, sempre que uma substância seja inscrita nas listas da Convenção de Estocolmo ou do Protocolo de Aarhus, a Comissão procede, se necessário, à alteração dos Anexos I a III do referido regulamento, nesse sentido, nos termos do artigo 16.º, n.º 2, deste mesmo regulamento. De acordo com

esta disposição, que remete nomeadamente para o artigo 5.º da Decisão 1999/468/CE do Conselho, de 28 de Junho de 1999, que fixa as regras de exercício das competências de execução atribuídas à Comissão (JO L 184, p. 23), esta instituição é assistida por um comité de regulamentação.

Directiva 76/769/CEE

28 A Directiva 76/769/CEE do Conselho, de 27 de Julho de 1976, é relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros respeitantes à limitação da colocação no mercado e da utilização de algumas substâncias e preparações perigosas (JO L 262, p. 201; EE 13 F5 p. 208). À data dos factos imputados ao Reino da Suécia no âmbito deste processo, esta directiva não visava o PFO.

Antecedentes do litígio

29 Em 4 de Agosto de 2004, a Comissão apresentou uma Proposta de decisão do Conselho [COM(2004) 537 final], para ser autorizada a submeter, em nome da Comunidade e dos Estados-Membros que são partes, propostas de inscrição de um determinado número de substâncias químicas nos anexos considerados pertinentes do Protocolo de Aarhus e/ou da Convenção de Estocolmo.

30 Esta proposta, na parte em que dizia respeito ao Protocolo de Aarhus, visava inscrever o hexaclorobutadieno, o éter octabromodifenílico e o pentaclorobenzeno no seu anexo I, os naftalenos policlorados nos seus anexos I e III e as parafinas cloradas de cadeia curta no seu anexo II.

31 A referida proposta, na parte em que dizia respeito à Convenção de Estocolmo, visava inscrever o hexaclorobutadieno, o éter octabromodifenílico e o pentaclorobenzeno, isto é, as substâncias já designadas com vista a uma inscrição no anexo I do Protocolo de Aarhus, bem como o éter pentabromodifenílico, a clordecona, o hexabromobifenilo e o hexaclorociclo-hexano no anexo A da dita Convenção, os naftalenos-policlorados nos seus anexos A e C e as parafinas cloradas de cadeia curta no seu anexo B.

32 O PFO não fazia parte da proposta de decisão do Conselho, nem para inscrição nos anexos do Protocolo de Aarhus nem para inscrição nos anexos da Convenção de Estocolmo.

33 O ponto 6 da exposição de motivos dessa proposta tinha a seguinte redacção:

«Devido à obrigação de cooperação e unidade na representação internacional da Comunidade, decorrente do artigo 10.º [CE], as propostas de emendas aos [a]nexos da Convenção ou do Protocolo só devem ser apresentadas em nome da Comunidade e dos seus Estados-Membros.»

34 O quinto considerando, último período, da referida proposta indicava:

«Devido à obrigação de assegurar a unidade na representação internacional da Comunidade e para garantir que as propostas são justificadas e beneficiam de um apoio suficiente na Comunidade, só deverão ser apresentadas propostas conjuntas da Comunidade e dos Estados-Membros.»

35 O «Grupo das Questões Ambientais Internacionais» do Conselho da União Europeia reuniu-se em 8 de Setembro de 2004. Nesta reunião, o Reino da Suécia pronunciou-se a favor de uma proposta comum para a inscrição do PFO no anexo pertinente da Convenção de Estocolmo e referiu a possibilidade de apresentar unilateralmente uma proposta nesse sentido. Durante a reunião, as discussões sobre o PFO centraram-se essencialmente nas consequências jurídicas dessa eventual inscrição unilateral do PFO na Convenção de Estocolmo e nas objecções jurídicas da Comissão relativamente a essa eventualidade.

36 Em 10 de Março de 2005, o Conselho adoptou conclusões relativas a uma tomada de posição comum sobre as substâncias a propor para inscrição nos anexos da Convenção de Estocolmo. Nessas conclusões (documento 7292/05, de 14 de Março de 2005), o Conselho «recomenda à Comunidade Europeia e aos Estados-Membros que examinem a proposta para incluir no máximo três substâncias adicionais que deverá ser transmitida ao secretariado [da mencionada Convenção] logo que possível, de preferência antes da [primeira reunião da conferência das partes], mas, em qualquer caso, de modo a poder ser examinada na primeira reunião do Comité de Revisão dos POP e, para esse efeito, pede aos seus peritos que examinem com prioridade a lista das substâncias incluídas no [Protocolo de Aarhus] e que a utilizem como base para a escolha das substâncias adicionais, uma vez que as substâncias incluídas na lista já estão regulamentadas como POP na [União Europeia]». Além disso, no n.º 5, alínea h), das referidas conclusões, o Conselho recomendava que fossem adoptadas regras financeiras e um orçamento de modo a permitir ao secretariado executar de forma efectiva as decisões tomadas pela conferência das partes na Convenção de Estocolmo.

37 A primeira reunião da conferência das partes na Convenção de Estocolmo decorreu entre 2 e 6 de Maio de 2005. Nessa reunião, foi criado o Comité de Revisão dos POP. Duas substâncias, a saber, a clordecona e o hexabromobifenilo, foram propostas pela Comunidade e pelos Estados-Membros para inscrição nos anexos da Convenção de

Estocolmo. O referido Comité devia reunir-se pela primeira vez em Novembro de 2005.

38 Em 6 de Julho de 2005, o «Grupo das Questões Ambientais Internacionais» do Conselho apreciou a proposta da Comissão mencionada no n.º 29 do presente acórdão relativa às propostas de inscrição de substâncias químicas nos anexos do Protocolo de Aarhus e da Convenção de Estocolmo. Resulta da acta dessa reunião que a Presidência apresentou um documento comparativo dos procedimentos de emendas no âmbito desse protocolo e dessa Convenção e que estabelecia propostas de emendas a cada um desses instrumentos. No que se refere às propostas relativas ao Protocolo de Aarhus, que deviam ser feitas rapidamente tendo em conta o prazo a ter em consideração, os membros do grupo chegaram a acordo sobre cinco substâncias, a saber, o hexaclorobutadieno, o éter octabromodifenílico, o pentaclorobenzeno, os naftalenos policlorados e as parafinas cloradas de cadeia curta. Quanto à Convenção de Estocolmo, os membros decidiram que a inscrição de determinadas substâncias devia ser proposta na segunda conferência das partes, não tendo, no entanto, o grupo chegado a acordo sobre a determinação das substâncias, pelo que a discussão sobre esta matéria foi adiada.

39 No que respeita ao PFO, este mesmo grupo reconheceu que esta substância apresenta as características de um POP e salientou que estavam em curso os trabalhos relativos à determinação de medidas de controlo a nível comunitário. Logo que a Comissão apresentasse uma proposta relativa a essas medidas de controlo, o PFO seria proposto para o Protocolo de Aarhus. A Comissão referiu nas suas peças processuais, e esse facto é confirmado nomeadamente nas alegações do Reino dos Países Baixos, que a Presidência alertou o dito grupo para as consequências económicas de uma proposta de inscrição do PFO no âmbito da Convenção de Estocolmo na sequência das notificações já efectuadas, uma vez que isso podia levar os países em vias de desenvolvimento, partes nessa Convenção, a exigir ajudas financeiras complementares.

40 Em 14 de Julho de 2005, o Reino da Suécia submeteu ao secretariado da Convenção de Estocolmo, em seu nome e por conta própria, uma proposta de inscrição do PFO no anexo A desta Convenção.

41 Em 20 de Julho de 2005, o Comité de Representantes Permanentes (Coreper) examinou um projecto alterado, redigido pela Presidência, da decisão do Conselho relativa às propostas de substâncias para a sua inscrição no Protocolo de Aarhus (documento 11164/05, de 15 de Julho de 2005). O artigo 1.º desse texto previa a proposta de inscrição das cinco substâncias indicadas pelo «Grupo das Questões Ambientais Internacionais» do Conselho na sua reunião de 6 de Julho de 2005 e referidas no n.º 38 do presente acórdão. O artigo 2.º do mesmo texto dispunha que a Comissão seria autorizada a «submeter, de preferência em tempo que permitisse uma apreciação antes da próxima reunião do órgão executivo da Convenção, prevista para Dezembro de 2005, com os Estados-Membros que são partes no protocolo, uma proposta para modificar os anexos pertinentes do protocolo pela inclusão do [PFO] no protocolo, depois de a Comissão ter apresentado uma proposta de limitação de colocação no mercado e de utilização ao abrigo da Directiva 76/769». Este texto, numa versão resultante dos debates do Coreper de 20 de Julho de 2005 (documento 11386/05, de 22 de Julho de 2005), foi aprovado por procedimento escrito concluído em 8 de Setembro de 2005.

42 Em 5 de Dezembro de 2005, a Comissão apresentou uma Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às restrições à comercialização e à utilização dos perfluorooctanossulfonatos (alteração da Directiva 76/769). Esta proposta [COM (2005) 618 final] deu lugar à Directiva 2006/122/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Dezembro de 2006, que altera pela trigésima vez a Directiva 76/769 (JO L 372, p. 32). Além disso, em 5 de Dezembro de 2005, a Comissão submeteu também ao órgão executivo da Convenção das Nações Unidas sobre a poluição atmosférica transfronteiriça a longa distância, em nome da Comunidade e dos Estados-Membros que são partes no Protocolo de Aarhus, uma proposta de emenda dos anexos em causa desse protocolo, para acrescentar as cinco substâncias indicadas

pelo «Grupo das Questões Ambientais Internacionais» do Conselho na sua reunião de 6 de Julho de 2005 e referidas no n.º 38 do presente acórdão, bem como o PFO.

43 Relativamente à Convenção de Estocolmo, o Conselho, na sua formação «Ambiente», adoptou as conclusões reproduzidas num comunicado de imprensa de 9 de Março de 2006 [documento 6762/06 (Imprensa 58)], segundo as quais «recomenda que a Comunidade Europeia e os Estados-Membros anunciem na [segunda reunião das partes na Convenção] a sua intenção de apresentarem uma proposta de inscrição de pelo menos duas e no máximo quatro substâncias adicionais, que deverá ser enviada ao [s]ecretariado a tempo de ser analisada na segunda reunião do Comité de Revisão dos POP». O Conselho precisa ainda que «[a] apresentação de outras substâncias exigirá uma decisão do Conselho». Uma proposta de decisão do Conselho (documento 8391/06) relativa à apresentação, em nome da Comunidade e dos Estados-Membros, de uma proposta de inscrição nos anexos A a C da Convenção de Estocolmo de três substâncias, a saber, o pentaclorobenzeno, o éter octabromodifenílico e as parafinas cloradas de cadeia curta, ou seja, três das cinco substâncias cuja inscrição nos anexos I a III do Protocolo de Aarhus tinha sido proposta em Dezembro de 2005, foi aprovada pelo Conselho em Abril de 2006.

Procedimento pré-contencioso e tramitação do processo no Tribunal de Justiça

44 Por ofício de 19 de Dezembro de 2005, a Comissão, depois de ter recordado os debates havidos no «Grupo das Questões Ambientais Internacionais» do Conselho em 6 de Julho de 2005 e as decisões propostas por o mesmo, alertou o Governo sueco para o facto de a apresentação unilateral, pelo Reino da Suécia, de uma proposta para inscrever o PFO no anexo A da Convenção de Estocolmo ter como consequência dividir a representação internacional da Comunidade e comprometer a unidade

obtida tanto na primeira conferência das partes nessa Convenção como no contexto da proposta de inscrição de novas substâncias a título do Protocolo de Aarhus, o que constituía um incumprimento do artigo 10.º CE.

45 Além disso, o Reino da Suécia tinha proposto a inscrição do PFO em 14 de Julho de 2005, apesar de saber que decorriam trabalhos acerca dessa substância, como resulta do artigo 2.º da Decisão do Conselho de 8 de Setembro de 2005 relativa às propostas de substâncias a título do Protocolo de Aarhus, que retoma as conclusões apresentadas por esse grupo de trabalho na reunião de 6 de Julho de 2005. Esse trabalho preparatório foi uma condição para a acção internacional da Comunidade e dos Estados-Membros no âmbito do referido protocolo. A acção unilateral do Reino da Suécia, para inscrição do PFO no anexo A da Convenção de Estocolmo, podia levar a uma emenda do regulamento POP, privando a Comissão do seu direito de iniciativa num domínio amplamente coberto pela competência comunitária e privando o Conselho da oportunidade de decidir sobre a apresentação de uma proposta de inscrição dessa substância nos termos do artigo 300.º, n.º 1, CE. Em seguida, a Comissão notificou o Reino da Suécia para apresentar observações.

46 Por carta de 15 de Fevereiro de 2006, esse Estado-Membro alegou que a Comunidade não tinha adoptado medidas relativas ao PFO quando tomou a iniciativa que a Comissão lhe imputa, de modo que os Estados-Membros ainda eram competentes para propor a inscrição dessa substância nos anexos pertinentes da Convenção de Estocolmo. Afirmou também que, apesar dos seus esforços para que a dita inscrição fosse proposta no âmbito de uma acção comunitária, não houve acordo sobre esta matéria na reunião de 6 de Julho de 2005 do «Grupo das Questões Ambientais Internacionais» do Conselho. Consequentemente, o Reino da Suécia considera não ter existido violação dos artigos 10.º CE e 300.º, n.º 1, CE.

47 Em 4 de Julho de 2006, a Comissão enviou a esse Estado-Membro um parecer fundamentado, datado de 28 de Junho de 2006, convidando-o a adoptar as medidas necessárias para dar cumprimento a esse parecer no prazo de dois meses a contar da data da

sua recepção. O Reino da Suécia respondeu a este parecer, por carta de 4 de Setembro de 2006, mantendo a posição expressa na sua carta de 15 de Fevereiro de 2006.

48 Não tendo ficado satisfeita com as respostas dadas pelo Reino da Suécia, a Comissão decidiu propor a presente acção.

49 Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 31 de Outubro de 2007, o Reino da Dinamarca, o Reino dos Países Baixos, a República da Finlândia e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte foram admitidos a intervir no presente processo em apoio dos pedidos do Reino da Suécia.

Quanto à acção

Quanto ao fundamento relativo à violação do artigo 10.º CE

Argumentos das partes

50 Em apoio do fundamento relativo à violação do dever de cooperação leal que decorre do artigo 10.º CE, a Comissão alega que o Reino da Suécia não adoptou todas as medidas adequadas para facilitar à Comunidade o cumprimento da sua missão e não se absteve de tomar medidas susceptíveis de pôr em risco a realização dos objectivos da Comunidade.

51 A Comissão recorda que, quando o Reino da Suécia propôs unilateralmente a inscrição do PFO no anexo A da Convenção de Estocolmo, estavam em curso trabalhos a este respeito a nível do Conselho. Em especial, o seu «Grupo das Questões Ambientais Internacionais» tinha chegado a um acordo sobre uma estratégia a este propósito na sua reunião de 6 de Julho de 2005. Tendo em conta os prazos a ter em consideração, era necessário adoptar rapidamente uma decisão com vista às propostas de inscrição de determinadas substâncias nos anexos do Protocolo de Aarhus. O PFO foi tido em consideração a este título, mas o grupo decidiu que só seria proposto depois de a Comissão ter apresentado uma proposta relativa às medidas de controlo relativamente a essa substância nos termos da Directiva 76/769. No que diz respeito à Convenção de Estocolmo, visada pela proposta sueca, os membros do dito grupo acordaram que a inscrição de determinadas substâncias nos anexos pertinentes dessa Convenção devia ser proposta, mas não determinaram quais as substâncias, tendo a discussão sobre essa questão sido adiada. Este mesmo grupo debateu as consequências financeiras da proposta de inscrição do PFO nos anexos pertinentes da referida Convenção.

52 A Comissão salienta que o PFO não era prioritário no que diz respeito à Convenção de Estocolmo e que essa escolha resultava de uma posição comum no seio do Conselho. O que não significava, no entanto, que o PFO não tivesse sido tido em consideração no âmbito da estratégia da Comunidade. Além disso, a Comissão contesta que existisse uma grande urgência em propor esta substância a título da mencionada Convenção.

53 A Comissão reconhece que as conclusões do Conselho não constituem um acto jurídico vinculativo, mas contesta a tese de que essas conclusões eram desprovidas de qualquer significado jurídico e podiam ser ignoradas.

54 Segundo a Comissão, a questão principal não é saber se a Comunidade exerceu a sua competência em matéria de ambiente especificamente no que diz respeito ao

PFO, mas se a utilizou para a regulamentação de produtos químicos perigosos, e em especial dos POP. A este propósito, observa que já existia um quadro regulamentar comunitário em matéria de produtos químicos perigosos e, em particular, relativamente aos POP, apesar de a apresentação de propostas de inscrição de substâncias a título da Convenção de Estocolmo ser uma medida que decorre essencialmente de normas comunitárias. A existência da competência da Comunidade, quer seja exclusiva ou partilhada, significa que, quando uma acção é exigida a nível internacional, ela deve ser conduzida pela Comunidade, agindo sozinha ou conjuntamente com os Estados-Membros.

55 A acção unilateral do Reino da Suécia provocou assim uma divisão da representação internacional da Comunidade no que diz respeito à inscrição do PFO a título da Convenção de Estocolmo, o que viola a obrigação de unidade na representação da Comunidade que decorre do dever de cooperação leal previsto no artigo 10.º CE.

56 A Comissão contesta o argumento de que uma proposta de inscrição de uma substância num anexo da Convenção de Estocolmo não afecta a Comunidade, dada a necessidade de uma decisão do Comité referido no artigo 8.º dessa Convenção, de um voto das partes e a possibilidade de qualquer uma das partes fazer uma declaração nos termos do artigo 22.º, n.ºs 3, alínea b), e 4, da referida Convenção, declarando que não aceita estar vinculada a uma emenda introduzida nos anexos A, B ou C. Com efeito, a proposta do Reino da Suécia pode provocar uma oposição entre este Estado-Membro e a Comunidade mesmo se esta optasse por não se vincular a essa emenda. Além disso, esse argumento não tem em conta as dificuldades suscitadas pelo processo decisório no âmbito dessa Convenção. Nomeadamente, a Comunidade não tem a possibilidade de bloquear a adopção da emenda proposta. Por último, a existência de um mecanismo para eliminar uma contradição entre o direito comunitário e a acção internacional de um Estado-Membro não suprime a obrigação de determinar previamente se o direito comunitário pode ser afectado por essa acção.

57 Segundo a Comissão, a proposta do Reino da Suécia tinha por objecto instituir uma nova regra internacional, o que afectava directamente o direito comunitário, porque isso impunha a obrigação de alterar o regulamento POP.

58 A Comissão contesta o argumento de que os Estados-Membros podem adoptar normas nacionais mais estritas do que o regulamento POP, pelo facto de este conter apenas regras comunitárias mínimas, o que conduz, nos termos do artigo 176.º CE, a que os Estados-Membros possam apresentar propostas de alteração dos anexos da Convenção de Estocolmo. Com efeito, na opinião da Comissão, a finalidade dessa proposta é necessariamente a aplicação de uma regra internacional mais estrita, que produz efeitos não só relativamente ao Estado-Membro que a apresentou mas também relativamente à Comunidade.

59 Por último, a Comissão contesta o argumento de que a iniciativa do Reino da Suécia cumpria os objectivos da Comunidade em matéria de ambiente e que não havia que ter em conta considerações económicas. Recorda que a Convenção de Estocolmo contém disposições sobre o auxílio financeiro aos países em vias de desenvolvimento de modo a que possam fazer face às suas obrigações decorrentes da Convenção. Deve, por isso, ter-se em atenção o conjunto das disposições da mencionada Convenção antes de apresentar propostas de inscrição de novas substâncias nos anexos pertinentes da mesma.

60 O Reino da Suécia precisa que a Comissão invocou como único fundamento da sua acção o facto de este, ao propor unilateralmente a inscrição do PFO no anexo A da Convenção de Estocolmo, não ter cumprido as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 10.º CE e 300.º, n.º 1, CE. Durante a fase pré-contenciosa, a Comissão não afirmou que o Reino da Suécia não tinha o direito de adoptar essa medida por causa da competência exclusiva da Comunidade nesta matéria. Na hipótese de o

Tribunal de Justiça interpretar os argumentos contidos na petição da Comissão como incluindo uma tal afirmação de violação das regras de competência, tratar-se-ia então de um fundamento novo que, como tal, deve ser rejeitado.

61 Segundo o Reino da Suécia, o PFO não tinha sido objecto de nenhuma regulamentação a nível comunitário quando este Estado-Membro propôs a sua inscrição no anexo da Convenção de Estocolmo. Com efeito, nem o regulamento POP nem a Directiva 76/769 se aplicavam então a essa substância, de forma que, tratando-se de uma competência partilhada, tanto os Estados-Membros como a Comunidade podiam propor a inscrição do PFO no referido anexo.

62 Do mesmo modo que o Reino da Suécia, o Reino da Dinamarca, o Reino dos Países Baixos e a República da Finlândia sustentam que, em 14 de Julho de 2005, não existia nenhuma posição comum relativa ao PFO. Como afirma o Reino dos Países Baixos, o princípio da lealdade comunitária não implica que a Comissão pudesse legitimamente presumir que o Reino da Suécia, apesar dos seus esforços repetidos, esperaria por tempo indeterminado por uma acção interna da Comissão quando tanto os Estados-Membros como a Comissão estavam de acordo quanto ao facto de o PFO apresentar riscos sérios para a saúde humana e para o ambiente.

63 Relativamente à interpretação do princípio da cooperação leal decorrente do artigo 10.º CE, o Reino da Suécia alega que a interpretação deste princípio feita pela Comissão correria o risco de privar de sentido a competência partilhada no caso de acordos mistos. O referido princípio significa apenas que os Estados-Membros se devem esforçar, tanto quanto possível, para cooperar com as instituições comunitárias. O Reino da Suécia considera que foi isso que fez. A este respeito, informou e consultou suficientemente a Comunidade e os outros Estados-Membros e tentou obter uma acção comum antes de apresentar a sua proposta de inscrição do PFO no anexo A da Convenção de Estocolmo.

64 Além disso, o Reino da Suécia precisa que devem ser admitidas diferenças em relação à exigência da unidade na representação internacional, na medida em que a obrigação de cooperação não implica a obrigação de alcançar a unanimidade em todas as circunstâncias. A este propósito, a República da Finlândia alega que o artigo 10.º CE, conforme interpretado pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, não obriga um Estado-Membro, parte num acordo misto, a renunciar a fazer uso da sua competência num caso em que a Comunidade não decidiu utilizar a sua própria competência e em que não foi possível definir uma linha de conduta comum entre a Comunidade e os Estados-Membros. Estes últimos podem decidir de forma autónoma fazer uso da competência que lhes pertence, sem deixar de respeitar o direito comunitário.

65 Como também salientou o Reino dos Países Baixos, a aplicação do princípio da cooperação leal não pode levar a que os Estados-Membros não possam, em nenhuma circunstância, apresentar unilateralmente um acto externo à Comunidade em matéria ambiental, quando esta competência lhes é expressamente reconhecida pelo artigo 174.º, n.º 4, segundo parágrafo CE. O Reino da Dinamarca alega, no mesmo sentido, que o princípio da cooperação leal não deve transformar-se, na prática, num princípio relativo à devolução das competências e que não pode subtrair aos Estados-Membros uma competência de que eles dispõem. Como afirma o Reino Unido, isso levaria a atribuir *de facto* uma competência externa exclusiva à Comunidade em circunstâncias em que essa competência não existe.

66 O Reino da Suécia, apoiado pelos intervenientes, alega também que a proposta de inscrição de uma substância num anexo da Convenção de Estocolmo não produz efeitos jurídicos relativamente às outras partes na mencionada Convenção. Conforme refere o Reino da Dinamarca, só a conferência das partes é que pode tomar posição quanto à eventual inscrição de uma substância e só quando esta conferência dá seguimento à proposta do comité técnico é que a questão da tomada de posição comunitária se coloca, tendo a Comunidade a possibilidade de optar por não se vincular.

67 Apoiado também pelos intervenientes quanto a este ponto, o Reino da Suécia alega, além disso, que a situação jurídica resultante da sua proposta unilateral de inscrever o PFO no anexo A da Convenção de Estocolmo é comparável à que podia resultar de uma sua decisão, ao abrigo do artigo 176.º CE, de adoptar regras nacionais de protecção do ambiente mais estritas do que as estabelecidas pelo direito comunitário. A República da Finlândia afirma que nada na jurisprudência do Tribunal de Justiça apoia a posição da Comissão de que um Estado-Membro, no âmbito de um acordo internacional, não pode adoptar medidas de protecção mais estritas do que a regulamentação comunitária.

68 Por último, o demandado e os intervenientes sustentam que a iniciativa do Reino da Suécia não colocou em perigo os objectivos comunitários no domínio da política ambiental. Neste contexto, não devem ser tidas em conta considerações económicas.

Apreciação do Tribunal

69 Em todos os domínios que correspondem aos objectivos do Tratado, o artigo 10.º CE impõe aos Estados-Membros o dever de facilitarem à Comunidade o cumprimento da sua missão e de se absterem de tomar qualquer medida susceptível de pôr em perigo a realização dos objectivos do mesmo Tratado (parecer 1/03, de 7 de Fevereiro de 2006, Colect., p. I-1145, n.º 119, e acórdão de 30 de Maio de 2006, Comissão/ /Irlanda, C-459/03, Colect., p. I-4635, n.º 174).

70 O Reino da Suécia considera que o dever de cooperação leal previsto no artigo 10.º CE tem um alcance limitado quando se trata de domínios em que a competência é partilhada entre a Comunidade e os Estados-Membros.

71 A este respeito, o Tribunal de Justiça já declarou que este dever de cooperação leal é de aplicação geral e não depende nem do carácter exclusivo da competência comunitária em causa nem do eventual direito de os Estados-Membros assumirem obrigações relativamente a países terceiros (acórdãos de 2 de Junho de 2005, Comissão/ /Luxemburgo, C-266/03, Colect., p. I-4805, n.º 58, e de 14 de Julho de 2005, Comissão/ /Alemanha, C-433/03, Colect., p. I-6985, n.º 64).

72 No caso em apreço, a Comissão precisou que não alegava que a Comunidade dispunha de uma competência exclusiva para apresentar uma proposta de inscrição do PFO no anexo A da Convenção de Estocolmo. É necessário, por conseguinte, considerar que se trata de uma situação de competência partilhada. Neste sentido, o presente processo distingue-se da situação em causa no acórdão de 12 de Fevereiro de 2009, Comissão/Grécia (C-45/07, Colect., p. I-701), que dizia respeito a uma competência exclusiva.

73 Quando se verifica que a matéria de um acordo ou Convenção é em parte da competência da Comunidade e em parte da competência dos Estados-Membros, importa assegurar uma cooperação estreita entre estes últimos e as instituições comunitárias, tanto no processo de negociação e conclusão como na execução dos compromissos assumidos. Este dever de cooperação decorre da exigência de unidade da representação internacional da Comunidade [decisão 1/78, de 14 de Novembro de 1978, Colect., p. 711, n.os 34 a 36 (por analogia com o Tratado CECA); parecer 2/91, de 19 de Março de 1993, Colect., p. I-1061, n.º 36; parecer 1/94, de 15 de Novembro de 1994, Colect., p. I-5267, n.º 108; e acórdão de 19 de Março de 1996, Comissão/Conselho, C-25/94, Colect., p. I-1469, n.º 48].

74 O Tribunal de Justiça decidiu que os Estados-Membros estão sujeitos a deveres especiais de acção e abstenção quando a Comissão tenha submetido ao Conselho propostas que, embora não adoptadas por este, constituem o ponto de partida de uma acção comunitária concertada (acórdãos de 5 de Maio de 1981, Comissão/Reino Unido,

804/79, Recueil, p. 1045, n.º 28; Comissão/Luxemburgo, já referido, n.º 59; e Comissão/Alemanha, já referido, n.º 65).

75 O Tribunal de Justiça também já declarou que a adopção de uma decisão que autoriza a Comissão a negociar um acordo multilateral em nome da Comunidade marca o início de uma acção comunitária concertada no plano internacional e implica, a esse título, senão um dever de abstenção por parte dos Estados-Membros, pelo menos uma obrigação de cooperação estreita entre estes últimos e as instituições comunitárias, de maneira a facilitar o cumprimento da missão da Comunidade e a garantir a unidade e a coerência da sua acção e representação internacionais (acórdãos, já referidos, Comissão/Luxemburgo, n.º 60, e Comissão/Alemanha, n.º 66).

76 No caso em apreço, é dado assente que, no momento da apresentação pelo Reino da Suécia da proposta de inscrição do PFO no anexo A da Convenção de Estocolmo, em 14 de Julho de 2005, o Conselho não tinha adoptado uma decisão formal sobre a proposta de inscrição de substâncias nesse anexo. Cumpre, contudo, analisar se, como sustenta a Comissão, existia então uma estratégia comunitária quanto a esta matéria, no sentido de não propor no imediato a inscrição do PFO no âmbito desta Convenção, nomeadamente por razões económicas.

77 A este respeito, não é indispensável que uma posição comum revista uma determinada forma para existir e ser tida em consideração no âmbito de uma acção por incumprimento do dever de cooperação leal, desde que o conteúdo dessa proposta possa ser suficientemente demonstrado (v., neste sentido, acórdão Comissão/Conselho, já referido, n.º 49).

78 No que se refere ao PFO, importa recordar a título preliminar que, em Março de 2005, esta substância não tinha sido inscrita no Protocolo de Aarhus nem na Convenção de Estocolmo.

79 Com efeito, nas suas conclusões adoptadas em Março de 2005 com vista à primeira conferência das partes na Convenção de Estocolmo, o Conselho recomendou à Comunidade e aos Estados-Membros que examinassem uma proposta para inscrever «no máximo três substâncias adicionais» nos anexos pertinentes desta Convenção. Os peritos da Comunidade e dos Estados-Membros estavam encarregados de examinar com prioridade a lista de substâncias incluídas no Protocolo de Aarhus e de «a utiliz[ar] como base para a escolha das substâncias adicionais, uma vez que as substâncias incluídas na lista já estão regulamentadas como POP na [União Europeia]».

80 Uma vez que, nessa data, o PFO não estava inscrito no Protocolo de Aarhus e não estava ainda regulamentado como POP na União, não devia, segundo as referidas conclusões do Conselho, ser tido em consideração nas primeiras propostas a apresentar, quer a título do dito protocolo quer a título da Convenção de Estocolmo.

81 Além disso, a limitação do número de substâncias a propor («no máximo três»), lida à luz do n.º 5, alínea h), das mencionadas conclusões, reforça a tese de que considerações económicas faziam parte da estratégia comunitária no que diz respeito à Convenção de Estocolmo, a qual, importa recordar, tem vocação para uma aplicação mundial e prevê, no seu artigo 13.º, uma ajuda financeira aos países em vias de desenvolvimento ou com economias em transição. Com efeito, nesse n.º 5, alínea h), o Conselho recomenda que «sejam adoptadas regras financeiras e um orçamento de modo a permitir ao [s]ecretariado executar de forma efectiva as decisões tomadas pela [conferência das partes na Convenção de Estocolmo]».

82 De acordo com essas conclusões do Conselho, e como foi recordado no n.º 37 do presente acórdão, na primeira reunião da conferência das partes na Convenção de

Estocolmo, que teve lugar em Maio de 2005, foi proposta pela Comunidade e pelos Estados-Membros a inscrição de duas substâncias, das quais o PFO não fazia parte.

83 Resulta da acta da reunião de 6 de Julho de 2005 do «Grupo das Questões Ambientais Internacionais» do Conselho, cujo conteúdo é resumido nos n.os 38 e 39 do presente acórdão, que o debate incidiu sobre a apresentação de substâncias tanto a título do Protocolo de Aarhus como da Convenção de Estocolmo. Embora esta acta não mencione expressamente as considerações económicas que foram debatidas, esse facto não foi, contudo, contestado pelo Reino da Suécia e é reconhecido nomeadamente pelo Reino dos Países Baixos.

84 Resulta da referida acta que o objectivo imediato era a apresentação a título do Protocolo de Aarhus das substâncias mencionadas nos n.os 30 e 38 do presente acórdão, que já estavam abrangidas por uma regulamentação comunitária.

85 Estava então previsto que o PFO seria apresentado a título desse protocolo depois de a Comissão ter apresentado uma proposta de regulamentação comunitária relativa às medidas de controlo dessa substância. O conjunto dos acontecimentos posteriores (adopção da Decisão do Conselho, em 8 de Setembro de 2005; apresentação, em 5 de Dezembro de 2005, de uma proposta de alteração da Directiva 76/769; nesse mesmo dia, proposta de inscrição do PFO nos anexos pertinentes do dito protocolo) revela que foi efectivamente esse o caso.

86 Por outro lado, relativamente às propostas a título da Convenção de Estocolmo, a acta da reunião de 6 de Julho de 2005 do «Grupo das Questões Ambientais Internacionais» do Conselho conclui que existia um acordo («Agreement was reached by the

[Working Party for International Environmental Issues]») sobre o facto de a inscrição de determinadas substâncias dever ser proposta com vista à segunda conferência das partes. Contudo, não havia acordo quanto à determinação das substâncias a propor e o debate desta matéria foi adiado.

87 Contrariamente ao que sustenta o Reino da Suécia e os intervenientes, verifica-se que não existia uma situação de «vazio decisório» nem mesmo um compasso de espera equivalente a uma falta de decisão. Com efeito, diversos indícios reforçam a tese de que o «Grupo das Questões Ambientais Internacionais» do Conselho tencionava pronunciar-se, não em 6 de Julho de 2005, mas seguramente depois, sobre as substâncias a propor a título da Convenção de Estocolmo, para além das que já tinham sido propostas em Maio de 2005. A este propósito, podem ser referidas a urgência em determinar primeiro as substâncias a propor a título do Protocolo de Aarhus e as considerações económicas relacionadas com as propostas a título da mencionada Convenção.

88 Os acontecimentos posteriores confirmaram esta vontade de agir e de apresentar propostas a título da Convenção de Estocolmo, a saber, a Recomendação do Conselho de 9 de Março de 2006 e a decisão adoptada por este em Abril de 2006, referida no n.º 43 do presente acórdão, que autorizava a Comissão a apresentar essas propostas relativamente ao pentaclorobenzeno, ao éter octabromodifenílico e às parafinas cloradas de cadeia curta.

89 De todo o modo, pode considerar-se assente que, em 2005, existia uma estratégia comum que consistia em não propor, nessa altura, a inscrição do PFO no anexo A da Convenção de Estocolmo, uma vez que, como resulta das conclusões do Conselho de Março de 2005, os peritos dos Estados-Membros e da Comunidade deviam escolher as substâncias a propor entre as já abrangidas pelo Protocolo de Aarhus e que, como decorre da acta da reunião de 6 de Julho de 2005 do «Grupo das Questões Ambientais Internacionais» do Conselho, o PFO não fazia parte dessas substâncias.

90 Além disso, no âmbito da Convenção de Estocolmo, as instituições da União consideraram preferível ter em conta o conjunto dos factores pertinentes, incluindo os factores económicos, na determinação da estratégia a adoptar pela União e pelos seus Estados-Membros relativamente a essa substância. Esta circunstância levou-as a não propor de imediato a proibição do PFO a título desta Convenção, mas a propô-la, prioritariamente, a título de um outro acordo, o Protocolo de Aarhus.

91 Resulta destas circunstâncias que, ao propor unilateralmente a inscrição do PFO no anexo A da Convenção de Estocolmo, o Reino da Suécia afastou-se de uma estratégia comum concertada no Conselho.

92 Além disso, como decorre da análise do processo decisório previsto nesta Convenção, a proposta unilateral do Reino da Suécia tem consequências para a União. Importa observar, a este propósito, que a referida Convenção estabeleceu um quadro institucional e processual que prevê um conjunto de regras especiais para a adopção das emendas a esta Convenção, incluindo a inscrição de novas substâncias nos seus anexos A, B ou C.

93 A proposta de inscrição de uma substância no anexo A da Convenção de Estocolmo é objecto de uma recomendação positiva ou negativa do Comité de Revisão dos Poluentes Orgânicos Persistentes à conferência das partes, nos termos do artigo 8.º, n.º 9, desta Convenção. Como dispõe o seu artigo 23.º, n.º 2, as organizações regionais de integração económica, como a União, não exercem o seu direito de voto se qualquer um dos seus Estados-Membros exercer o seu e vice-versa. O seu artigo 25.º, n.º 2, dispõe também que, quando um ou mais dos Estados-Membros dessa organização são, da mesma forma que essa organização, partes na referida Convenção, essa organização e os seus Estados-Membros não estão autorizados a exercerem simultaneamente os direitos que decorrem desta Convenção.

94 A apresentação de uma proposta de inscrição de uma substância a título da Convenção de Estocolmo por um Estado-Membro poderia, assim, provocar uma situação em que ou a União vota contra essa proposta, privando assim o Estado-Membro do qual ela emana da possibilidade de defender a sua própria proposta ao nível da conferência das partes, ou esse Estado-Membro exerce o seu direito de voto a favor da sua própria proposta, privando assim a União da possibilidade de exercer o seu direito de voto correspondente ao número de votos igual ao número dos seus Estados-Membros e deixando os outros Estados-Membros livres para votar a favor ou contra a referida proposta.

95 A este propósito, importa observar que a declaração apresentada pela Comunidade nos termos do artigo 25.º, n.º 3, da Convenção de Estocolmo não contém regras precisas no que diz respeito à repartição das competências entre ela própria e os Estados-Membros. Com efeito, esta declaração indica que «a Comunidade é responsável pelo cumprimento das obrigações resultantes da Convenção abrangidas pelo direito comunitário em vigor» e que «o exercício da competência da Comunidade é, por natureza, sujeito a uma evolução contínua».

96 Em qualquer caso, há que declarar que a União não representa um número de votos suficiente para se opor à adopção de uma alteração de um anexo da Convenção de Estocolmo. Importa acrescentar que, relativamente a uma parte que, como a União, não usou a faculdade de fazer uma declaração nos termos do artigo 25.º, n.º 4, da referida Convenção, a alteração de um anexo decidida pela conferência das partes entra em vigor, sem prejuízo do método dito «opting out», no prazo de um ano a contar da data da comunicação pelo depositário do anexo emendado.

97 O Reino da Suécia e os intervenientes alegam que, nesse caso, a União poderia, de qualquer modo, utilizar essa possibilidade de «opting out» e apresentar uma

declaração manifestando a sua impossibilidade de aceitar a emenda de um anexo nos termos do artigo 22.º, n.ºs 3, alínea b), e 4, da Convenção de Estocolmo.

98 Contudo, este argumento assenta na hipótese de a União poder fazer uma declaração de não aceitação de uma emenda proposta e votada por um ou mais Estados-Membros. Ora, segundo o artigo 25.º, n.º 2, da Convenção de Estocolmo, a União e os seus Estados-Membros não estão autorizados a exercer simultaneamente os direitos que decorrem da Convenção. Na audiência, as partes apresentaram interpretações diferentes do artigo 25.º, n.º 2, da Convenção de Estocolmo.

99 Todavia, admitindo que, apesar desta disposição, a União pudesse ainda apresentar uma declaração de não aceitação de uma emenda proposta e votada por um ou vários Estados-Membros, essa situação poderia provocar uma insegurança jurídica tanto para os Estados-Membros como para o secretariado da Convenção de Estocolmo e para os Estados terceiros desta Convenção.

100 Independentemente deste aspecto, é dado assente que o objectivo da apresentação de uma proposta de inscrição de uma substância no anexo A da Convenção de Estocolmo é a adopção de uma regra internacional a que as partes ficarão vinculadas. Uma vez que a União é parte na referida Convenção, poderia ficar vinculada pela alteração do referido anexo, desde que não tivesse previamente apresentado, no respeito pelos procedimentos internos previstos no artigo 14.º, n.º 1, do regulamento POP, uma declaração de não aceitação no prazo de um ano a contar da data da comunicação, pelo depositário, desse anexo conforme emendado.

101 A análise do processo decisório previsto na Convenção de Estocolmo indica, assim, que uma proposta de inscrição de uma substância no anexo A desta Convenção tem consequências para a União.

102 A este respeito, o Reino da Suécia e os intervenientes não podem ser seguidos quando sustentam que a proposta de inscrição de uma substância no anexo de uma Convenção internacional que vincula a União seria o equivalente de uma medida nacional mais estrita que uma medida mínima da União, autorizada pelo artigo 176.º CE. Com efeito, a União poderia estar vinculada por uma alteração de um anexo da Convenção de Estocolmo, ao passo que não o está por essa medida nacional.

103 Como foi recordado no n.º 74 do presente acórdão, o Tribunal de Justiça já declarou que os Estados-Membros estão sujeitos a deveres especiais de acção e abstenção quando a Comissão tenha submetido ao Conselho propostas que, embora não adoptadas por este, constituem o ponto de partida de uma acção comunitária concertada (acórdão Comissão/Alemanha, já referido, n.º 65). É assim, por maioria de razão, numa situação como a do caso em apreço, que se caracteriza, como foi referido no n.º 91 do presente acórdão, por uma proposta unilateral que afasta o Estado-Membro em causa da estratégia comum concertada no Conselho e apresentada no seio de um quadro institucional e processual como o da Convenção de Estocolmo.

104 Uma tal situação é susceptível de comprometer o princípio da unidade da representação internacional da União e dos seus Estados-Membros, bem como de enfraquecer o seu poder negocial relativamente às outras partes na Convenção em causa.

105 Consequentemente, o primeiro fundamento da Comissão, relativo à violação do artigo 10.º CE, é procedente.

Quanto ao fundamento relativo à violação do artigo 300.º, n.º 1, CE

Argumentos das partes

106 No âmbito do seu segundo fundamento, a Comissão alega que a acção unilateral do Reino da Suécia constituiu uma violação do artigo 300.º, n.º 1, CE, que estabelece uma base jurídica e um procedimento legal para a negociação e celebração de Convenções internacionais, quer estas se insiram numa competência exclusiva ou partilhada. Esta acção unilateral teve como efeito que as instituições comunitárias não puderam exercer as competências de que dispõem por força do Tratado, dado que uma proposta comum da Comunidade e dos seus Estados-Membros sobre a alteração da Convenção de Estocolmo não teria tido efeito prático.

107 O Reino da Suécia, apoiado pelos intervenientes, contesta o facto de o seu comportamento ser contrário ao artigo 300.º, n.º 1, CE. Como alega a República da Finlândia, esta disposição não estabelece uma competência material a favor da Comunidade no domínio da celebração de acordos internacionais, mas define exclusivamente a repartição das competências entre as instituições comunitárias. Esta disposição não cria uma obrigação para os Estados-Membros cujo não cumprimento permitiria

acolher os pedidos da Comissão a este respeito. Além disso, o Reino Unido alega que o artigo 300.º, n.º 1, CE só se aplica à abertura de negociações no sentido da celebração de acordos internacionais.

Apreciação do Tribunal

108 Como observou o advogado-geral na nota de pé de página n.º 13 das suas conclusões, o artigo 300.º, n.º 1, CE diz respeito à «celebração de acordos», ao passo que qualquer iniciativa tomada pela Comunidade para definir «posições a tomar em nome da Comunidade numa instância criada por um acordo» é regulada pelo artigo 300.º, n.º 2, CE e não pelo artigo 300.º, n.º 1, CE.

109 É dado assente que, no caso em apreço, o comportamento imputado ao Reino da Suécia consiste na apresentação de uma proposta de emenda efectuada numa instância criada por um acordo internacional, de forma que esse comportamento não é abrangido pelo artigo 300.º, n.º 1, CE.

110 Por conseguinte, o fundamento relativo à violação do artigo 300.º, n.º 1, CE é improcedente.

Quanto às despesas

111 Nos termos 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 pedido a condenação do Reino da Suécia e tendo este sido vencido no essencial, há que condená-lo nas despesas.

112 Em conformidade com o n.º 4 do mesmo artigo, o Reino da Dinamarca, o Reino dos Países Baixos, a República da Finlândia e o Reino Unido suportarão as suas próprias despesas.

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

1) Ao propor unilateralmente que fosse acrescentada uma substância, o perfluorooctanossulfonato, ao anexo A da Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes, o Reino da Suécia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 10.º CE.

2) A acção é julgada improcedente quanto ao restante.

3) O Reino da Suécia é condenado nas despesas da Comissão Europeia.

4) O Reino da Dinamarca, o Reino dos Países Baixos, a República da Finlândia e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte suportarão as suas próprias despesas.

Assinaturas