ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

12 de Fevereiro de 2009 *

No processo C-45/07,

que tem por objecto uma acção por incumprimento nos termos do artigo 226.º CE, entrada em 2 de Fevereiro de 2007,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por K. Simonsson, M. Konstantinidis, F. Hoffmeister e I. Zervas, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

República Helénica, representada por A. Samoni-Rantou e S. Chala, na qualidade de agentes,

demandada,

* Língua do processo: grego.

apoiada por:

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

interveniente,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: C. W. A. Timmermans (relator), presidente de secção, J.-C. Bonichot, K. Schiemann, J. Makarczyk e C. Toader, juízes,

advogado-geral: Y. Bot,
secretário: M. Ferreira, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 13 de Novembro de 2008,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 20 de Novembro de 2008,

profere o presente

Acórdão

1 Na sua petição, a Comissão das Comunidades Europeias pede ao Tribunal de Justiça que declare que a República Helénica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 10.º CE, 71.º CE e 80.º, n.º 2, CE, ao submeter à Organização Marítima Internacional (OMI) uma proposta (MSC 80/5/11, a seguir «proposta controvertida») relativa ao controlo da conformidade dos navios e das instalações portuárias com as exigências do capítulo XI-2 da Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar, celebrada em Londres, em 1 de Novembro de 1974 (a seguir «Convenção SOLAS»), e do Código Internacional para a Segurança dos Navios e das Instalações Portuárias (a seguir «Código ISPS»).

2 Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 2 de Agosto de 2007, o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte foi autorizado a intervir em apoio dos pedidos da República Helénica.

Quadro jurídico

3 O Regulamento (CE) n.º 725/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março de 2004, relativo ao reforço da protecção dos navios e das instalações portuárias (JO L 129, p. 6, a seguir «regulamento»), dispõe, no seu artigo 1.º, sob a epígrafe «Objectivos»:

«1. O principal objectivo do presente regulamento consiste em estabelecer e aplicar medidas comunitárias destinadas a reforçar a protecção dos navios utilizados no

tráfego internacional e no tráfego nacional e das instalações portuárias conexas face às ameaças de acções ilícitas intencionais.

2. O presente regulamento destina-se igualmente a proporcionar uma base para a interpretação e aplicação harmonizadas e para o controlo comunitário das medidas especiais para reforçar a protecção do transporte marítimo, adoptadas pela Conferência Diplomática da OMI em 12 de Dezembro de 2002, que alterou a [Convenção SOLAS] e adoptou o [Código ISPS].»

4 O regulamento prevê, no seu artigo 3.º, sob a epígrafe «Medidas comuns e âmbito de aplicação»:

«1. No que se refere ao tráfego marítimo internacional, os Estados-Membros devem aplicar na íntegra e até 1 de Julho de 2004, as medidas especiais da Convenção SOLAS para reforçar a protecção do transporte marítimo e a parte A do Código ISPS, nas condições previstas nos referidos actos e relativamente aos navios, companhias e instalações portuárias por eles abrangidos.

2. No que se refere ao tráfego marítimo nacional, os Estados-Membros devem aplicar, até 1 de Julho de 2005, as medidas especiais para reforçar a protecção do transporte marítimo da Convenção SOLAS e da parte A do Código ISPS, aos navios de passageiros afectos ao tráfego nacional, pertencentes à classe A na acepção do artigo 4.º da Directiva 98/18/CE do Conselho, de 17 de Março de 1998, relativa às regras e normas de segurança para os navios de passageiros [JO L 144, p. 1, alterada pela Directiva 2003/75/CE da Comissão, de 29 de Julho de 2003 (JO L 190, p. 6)], bem como às suas companhias, definidas na regra IX/1 da Convenção SOLAS, e às instalações portuárias que os servem.

3. Os Estados-Membros decidem, com base nos resultados de uma avaliação obrigatória do risco para a protecção, em que medida aplicarão, até 1 de Julho de 2007, o presente regulamento às diferentes categorias de navios afectos ao tráfego nacional que não as mencionadas no segundo parágrafo, bem como às companhias que os exploram e às instalações portuárias que os servem. Essa decisão não deve pôr em causa o nível global de protecção.

[…]

4. Na aplicação das disposições que decorrem dos n.os 1, 2 e 3, os Estados-Membros devem ter plenamente em conta as orientações da parte B do Código ISPS.

5. Os Estados-Membros devem observar, como se fossem obrigatórias, as disposições dos seguintes parágrafos da parte B do Código ISPS:

[…]»

5 Sob a epígrafe «Aplicação e controlo da conformidade», o artigo 9.º do regulamento dispõe, no seu n.º 1:

«Os Estados-Membros desempenham as funções administrativas e de controlo que decorrem das disposições previstas das medidas especiais da Convenção SOLAS para

reforçar a protecção do transporte marítimo e do Código ISPS. Os Estados-Membros devem assegurar que se criem e consagrem todos os meios necessários à aplicação do presente regulamento.»

6 Sob a epígrafe «Comité», o artigo 11.º do regulamento prevê, no seu n.º 1, que «[a] Comissão é assistida por um comité».

7 No anexo 1 do regulamento figura o texto das alterações que inserem o novo capítulo XI-2 no anexo da Convenção SOLAS, na sua versão actualizada. No anexo II do mesmo regulamento figura o texto do Código ISPS, conforme alterado.

8 Nos termos do artigo 7.º, n.º 1, primeiro parágrafo, 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):

«Cada comité adoptará o seu regulamento interno mediante proposta do seu presidente, com base no modelo de regulamento a publicar no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*.»

9 O artigo 2.º, sob a epígrafe «Ordem de trabalhos», do regulamento interno-tipo — Decisão 1999/468/CE do Conselho (JO 2001, C 38, p. 3, a seguir «regulamento interno-tipo»), prevê, no seu n.º 2:

«Na ordem de trabalhos far-se-á distinção entre:

[…]

b) as outras questões sujeitas ao exame do comité para informação ou simples troca de impressões, quer por iniciativa do presidente, quer a pedido escrito de membro do comité […]»

Fase pré-contenciosa

10 Em 18 de Março de 2005, a República Helénica apresentou ao comité de segurança marítima da OMI a proposta controvertida. Nessa proposta, esse Estado-Membro convidava o referido comité a analisar o estabelecimento de listas de controlo («check lists») ou de outros meios apropriados para assistir os Estados contratantes da Convenção SOLAS na verificação da conformidade dos navios e das instalações portuárias com as exigências do capítulo XI-2 do anexo dessa convenção e do Código ISPS.

11 Considerando que a República Helénica tinha deste modo apresentado uma posição nacional numa organização internacional, num domínio abrangido pela competência externa exclusiva da Comunidade Europeia, a Comissão dirigiu a este Estado-Membro, em 10 de Maio de 2005, uma notificação para cumprir, à qual este respondeu em 7 de Julho de 2005.

12 Insatisfeita com essa resposta, a Comissão emitiu, em 13 de Dezembro de 2005, um parecer fundamentado, ao qual a República Helénica respondeu em 21 de Fevereiro de 2006.

13 Não tendo ficado satisfeita com a resposta da República Helénica ao referido parecer fundamentado, a Comissão decidiu propor a presente acção.

Quanto à acção

14 A Comissão alega que, a partir da aprovação do regulamento, que integra no direito comunitário quer o capítulo XI-2 do anexo da Convenção SOLAS quer o Código ISPS, a Comunidade tem competência exclusiva para assumir as obrigações internacionais no domínio abrangido por este regulamento. Daqui decorre, na opinião da Comissão, que a Comunidade tem competência exclusiva para assegurar a boa aplicação, ao nível comunitário, das normas na matéria e para discutir, com os outros Estados contratantes da OMI, a aplicação correcta ou o desenvolvimento ulterior dessas normas, em conformidade com os dois referidos diplomas. Assim, os Estados-Membros já não têm competência para apresentar posições nacionais à OMI, nas matérias abrangidas pela competência exclusiva da Comunidade, excepto se esta os tiver expressamente habilitado para o efeito.

15 A este propósito, há que salientar, em primeiro lugar, que, nos termos do artigo 3.º, n.º 1, alínea f), CE, a criação de uma política comum no domínio dos transportes está especificadamente mencionada entre os objectivos da Comunidade (v. também acórdão de 31 de Março de 1971, Comissão/Conselho, dito «AETR», 22/70, Colect., p. 69, n.º 20).

16 Em seguida, nos termos do artigo 10.º CE, os Estados-Membros devem, por um lado, tomar todas as medidas adequadas para assegurar a execução das obrigações decorrentes do Tratado CE ou resultantes de actos das instituições e, por outro, abster-se de tomar quaisquer medidas susceptíveis de pôr em perigo a realização dos objectivos do Tratado (acórdão AETR, já referido, n.º 21).

17 Resulta da conjugação destas disposições que, uma vez que as regras comunitárias são adoptadas para realizar os fins do Tratado, os Estados-Membros não podem, fora do quadro das instituições comuns, assumir compromissos susceptíveis de afectar essas regras ou de lhes alterar o alcance (acórdão AETR, já referido, n.º 22).

18 É ponto assente que as disposições do regulamento, que tem por base jurídica o artigo 80.º, n.º 2, CE, disposição que faz referência, no segundo parágrafo, ao artigo 71.º CE, constituem regras comunitárias aprovadas para realizar os objectivos do Tratado.

19 Assim, há que analisar se, ao submeter ao comité de segurança marítima da OMI a proposta controvertida, que a República Helénica não contesta constituir uma proposta nacional, este Estado-Membro pode ser considerado como tendo assumido compromissos susceptíveis de afectar as disposições do regulamento.

20 A Comissão sustenta que a jurisprudência decorrente do acórdão AETR, já referido, é aplicável a actos não vinculativos, como a proposta controvertida, ao passo que a República Helénica alega que, ao fazer essa proposta no âmbito da sua participação activa numa organização internacional, não assumiu um compromisso na acepção dessa jurisprudência. O referido Estado-Membro acrescenta que, de qualquer modo, o facto de ter apresentado a proposta controvertida à OMI não conduziu à adopção de novas regras no seio dessa organização internacional.

21 Todavia, como salientou o advogado-geral no n.º 36 das suas conclusões, ao convidar o comité de segurança marítima da OMI a examinar o estabelecimento de listas de controlo («check lists») ou outros meios apropriados para assistir os Estados contratantes da Convenção SOLAS na verificação da conformidade dos navios e das

instalações portuárias com as exigências do capítulo XI-2 do anexo dessa convenção e do Código ISPS, a República Helénica submeteu ao referido comité uma proposta que é susceptível de dar início a um processo que pode conduzir à adopção pela OMI de novas regras relativas a esse capítulo XI-2 e/ou a esse código.

22 Ora, a adopção dessas regras novas teria, por consequência, um efeito no regulamento, uma vez que o legislador comunitário decidiu, como decorre quer do artigo 3.º desse regulamento quer dos anexos I e II do mesmo, inserir, no essencial, esses dois diplomas internacionais no direito comunitário.

23 Nestas condições, estando, através da proposta controvertida, na origem desse processo, a República Helénica tomou uma iniciativa que pode afectar as disposições do regulamento, facto que constitui um incumprimento das obrigações decorrentes dos artigos 10.º CE, 71.º CE e 80.º, n.º 2, CE.

24 Esta interpretação não pode ser infirmada pelo argumento da República Helénica segundo o qual a Comissão violou o artigo 10.º CE ao recusar inscrever a proposta controvertida na ordem de trabalhos da reunião de 14 de Março de 2005 do comité de regulamentação da segurança marítima («comité Marsec»), que está previsto no artigo 11.º, n.º 1, do regulamento e cuja presidência é assumida pelo representante da Comissão.

25 Na verdade, a Comissão poderia, para cumprir o seu dever de cooperação leal por força do artigo 10.º CE, tentar apresentar a referida proposta ao comité de regulamentação da segurança marítima e permitir um debate a este respeito. Com efeito, decorre do artigo 2.º, n.º 2, alínea b), do regulamento interno-tipo que esse comité constitui também um órgão que permite trocas de opiniões entre a Comissão e os Estados-

Membros. Ora, a Comissão, ao assegurar a presidência do referido comité, não pode, pela simples razão de que a proposta tem carácter nacional, tornar impossível essa troca de opiniões.

26 Todavia, a eventual violação do artigo 10.º CE pela Comissão não pode permitir que um Estado-Membro tome iniciativas susceptíveis de afectar as regras comunitárias aprovadas para realizar os objectivos do Tratado, e isto em violação das obrigações desse Estado que decorrem, num processo como o aqui em causa, dos artigos 10.º CE, 71.º CE e 80.º, n.º 2, CE. Com efeito, um Estado-Membro não se pode permitir tomar unilateralmente medidas correctivas ou de defesa destinadas a sanar uma eventual violação das normas do direito comunitário por uma instituição (v., por analogia, acórdão de 23 de Maio de 1996, Hedley Lomas, C-5/94, Colect., p. I-2553, n.º 20 e jurisprudência aí referida).

27 Em apoio da sua argumentação, a República Helénica invoca também um «gentlemen's agreement' que foi adoptado pelo Conselho da União Europeia em 1993 e que permitiria aos Estados-Membros apresentarem propostas à OMI, não apenas colectivamente mas também individualmente, quando não estivesse definida previamente nenhuma posição comum.

28 Todavia, os documentos que constituem esse alegado «gentlemen's agreement' não corroboram a tese do referido Estado-Membro. Com efeito, como salientou o advogado-geral no n.º 46 das suas conclusões, decorre, no essencial, desses documentos que a competência exclusiva da Comunidade não impede a participação activa dos Estados-Membros na OMI, desde que as posições adoptadas por estes últimos dentro dessa organização internacional tenham sido, previamente, objecto de uma coordenação comunitária. Ora, é ponto assente que, no caso em apreço, não houve essa coordenação.

29 De resto, um «gentlemen's agreement', partindo do princípio de que tenha o alcance que lhe confere a República Helénica, não pode, de qualquer modo, afectar a repartição de competências entre os Estados-Membros e a Comunidade, como decorre das disposições do Tratado, permitindo que um Estado-Membro, ao actuar a título individual no âmbito da sua participação numa organização internacional, assuma compromissos susceptíveis de afectar regras comunitárias aprovadas para realizar os objectivos do Tratado (v., neste sentido, acórdão de 27 de Setembro de 1988, Grécia/ /Conselho, 204/86, Colect., p. 5323, n.º 17).

30 Do mesmo modo, não pode ser procedente o argumento da República Helénica segundo o qual, não tendo a Comunidade a qualidade de membro da OMI, a obrigação de se abster de participar activamente nesta organização não assegura a protecção do interesse comunitário. Com efeito, a mera circunstância de a Comunidade não ser membro de uma organização internacional não autoriza de maneira nenhuma que um Estado-Membro, agindo a título individual no âmbito da sua participação numa organização internacional, assuma compromissos susceptíveis de afectar regras comunitárias aprovadas para realizar os objectivos do Tratado.

31 De resto, a não qualidade de membro de uma organização internacional da Comunidade não impede que a competência externa desta última possa ser efectivamente exercida, nomeadamente por intermédio dos Estados-Membros que agem solidariamente no interesse da Comunidade (v., neste sentido, parecer 2/91, de 19 de Março de 1993, Colect., p. I-1061, n.º 5).

32 A República Helénica refere-se também ao artigo 9.º, n.º 1, do regulamento que, em sua opinião, impõe aos Estados-Membros a competência exclusiva para aplicar as exigências de segurança impostas por esse regulamento e fundadas nas modificações da Convenção SOLAS e do Código ISPS.

33 A este propósito, basta observar que a competência dos Estados-Membros, que decorre da referida disposição, não implica a existência, na esfera destes últimos, de uma competência externa para assumir iniciativas susceptíveis de afectar as disposições do regulamento.

34 Na audiência, a República Helénica invocou também o artigo 307.º, primeiro parágrafo, CE. Em sua opinião, uma vez que era membro da OMI antes da sua adesão à Comunidade, as suas obrigações para com a OMI e, mais especificamente, a sua obrigação de participar activamente nessa organização internacional como seu membro não são afectadas pelas disposições do Tratado.

35 Todavia, cabe salientar que o artigo 307.º, primeiro parágrafo, CE não pode ser aplicado se houver incompatibilidade entre, por um lado, uma obrigação que decorre da convenção internacional, celebrada pela República Helénica antes da sua adesão à Comunidade e pela qual esse Estado se tornou membro da OMI, e, por outro, uma obrigação decorrente do direito comunitário (v., neste sentido, acórdão de 4 de Julho de 2000, Comissão/Portugal, C-62/98, Colect., p. I-5171, n.os 46 e 47).

36 Em primeiro lugar, toda a argumentação da República Helénica consiste em sustentar que o facto de ter apresentado a proposta controvertida ao comité de segurança marítima da OMI não está em contradição com as obrigações deste Estado-Membro decorrentes do direito comunitário, o que exclui precisamente a possibilidade de recorrer ao artigo 307.º, primeiro parágrafo, CE.

37 Em segundo lugar, a República Helénica não demonstra em que medida, por força dos actos constitutivos da OMI e/ou dos instrumentos jurídicos elaborados por essa

organização internacional, estaria obrigada a submeter a proposta controvertida ao referido comité.

38 Por conseguinte, há que declarar que a República Helénica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 10.º CE, 71.º CE e 80.º, n.º 2, CE, ao submeter à OMI a proposta controvertida.

Quanto às despesas

39 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 da República Helénica e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas.

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

1) A República Helénica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 10.º CE, 71.º CE e 80.º, n.º 2, CE, ao submeter à Organização Marítima Internacional (OMI) uma proposta (MSC 80/5/11) relativa ao controlo da conformidade dos navios e das instalações portuárias com as exigências do capítulo XI-2 da Convenção Internacional para a Salvaguarda da

Vida Humana no Mar, celebrada em Londres, em 1 de Novembro de 1974, e do Código Internacional para a Segurança dos Navios e das Instalações Portuárias.

2) A República Helénica é condenada nas despesas.

Assinaturas