

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
9 de Agosto de 1994 *

No processo C-327/91,

República Francesa, representada por Jean-Pierre Puissochet, director dos Assuntos Jurídicos no Ministério dos Negócios Estrangeiros, e Gérard de Bergues, secretário adjunto principal dos Negócios Estrangeiros no mesmo ministério, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada de França, 9, boulevard du Prince Henri,

recorrente,

apoiada por:

Reino de Espanha, representado por Alberto José Navarro González, director-geral da Coordenação Jurídica e Institucional Comunitária, e Gloria Calvo Díaz, abogado del Estado, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada de Espanha, 4-6, boulevard Emmanuele Servais,

e

Reino dos Países Baixos, representado por A. Bos, consultor jurídico no Ministério dos Negócios Estrangeiros, e J. W. de Zwaan, consultor jurídico no mesmo

* Língua do processo: francês.

ministério, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada dos Países Baixos, 5, rue C. M. Spoo,

intervenientes,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Marie-José Jonczy, consultora jurídica, Pieter-Jan Kuyper e Julian Currall, membros do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Georgios Kremlis, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

recorrida,

que tem por objecto a anulação do acordo entre a Comissão das Comunidades Europeias e o Governo dos Estados Unidos da América relativo à aplicação do respectivo direito da concorrência, que foi assinado e entrou em vigor em 23 de Setembro de 1991,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: O. Due, presidente, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, M. Díez de Velasco e D. A. O. Edward (relator), presidentes de secção,

C. N. Kakou-ris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn e J. L. Murray, juízes,

advogado-geral: G. Tesauro
secretário: J.-G. Giraud

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 6 de Julho de 1993,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 16 de Dezembro de 1993,

profere o presente

Acórdão

- 1 Por petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 16 de Dezembro de 1991, a República Francesa pediu, ao abrigo do primeiro parágrafo do artigo 173.º do Tratado CEE e do artigo 33.º do Tratado CECA, a anulação do acordo assinado pela Comissão das Comunidades Europeias e pelo Governo dos Estados Unidos da América em 23 de Setembro de 1991 e relativo à aplicação do respectivo direito da concorrência (a seguir «acordo»).
- 2 O acordo foi assinado em Washington pelo Attorney General, W. P. Barr, e pela presidente da Federal Trade Commission, L. Steiger, em nome do Governo dos

Estados Unidos, e pelo vice-presidente da Comissão, Sir Leon Brittan, em nome da Comissão das Comunidades Europeias.

- 3 Segundo o artigo I, n.º 2 do acordo, por «direito da concorrência» deve entender-se:

«...»

- i) nas Comunidades Europeias, os artigos 85.º, 86.º, 89.º e 90.º do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia, o Regulamento (CEE) n.º 4064/89 do Conselho, relativo ao controlo das operações de concentração de empresas, os artigos 65.º e 66.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), bem como os respectivos regulamentos de execução e, nomeadamente, a decisão da Alta Autoridade n.º 24/54, e

- ii) nos Estados Unidos da América, o Sherman Act (15 U. S. C. §§ 1 a 7), o Clayton Act (15 U. S. C. §§ 12 a 17), o Wilson Tariff Act (15 U. S. C. §§ 8 a 11) e o Federal Trade Commission Act (15 U. S. C. §§ 41 a 68, com excepção das disposições relativas às funções de protecção dos consumidores),

...»

4 De igual modo, por «autoridades em matéria de concorrência», o acordo designa:

«...

i) nas Comunidades Europeias, a Comissão das Comunidades Europeias no que se refere às suas responsabilidades em matéria de regras de concorrência das Comunidades Europeias, e

ii) nos Estados Unidos, a Antitrust Division of the United States Department of Justice e a Federal Trade Commission;

...»

5 O acordo tem por objecto promover a cooperação e a coordenação e reduzir o risco de diferendos entre as partes na aplicação do respectivo direito da concorrência ou atenuar os seus efeitos (artigo I, n.º 1).

6 Para tal, prevê que as partes notifiquem as medidas de aplicação do respectivo direito da concorrência que sejam susceptíveis de afectar interesses fundamentais da outra parte (artigo II), o intercâmbio de informações sobre diversas questões de interesse mútuo na aplicação do direito da concorrência (artigo III), a coordenação das medidas de execução (artigo IV), bem como processos de consulta recíprocos (artigo VII).

- 7 O artigo V do acordo institui, além disso, uma cooperação em matéria de actos anticoncorrenciais praticados no território de uma das partes contratantes e que afectem interesses fundamentais da outra («positive comity»). Nesse caso, a parte cujos interesses foram afectados pode notificá-lo à outra e solicitar-lhe que as suas autoridades em matéria de concorrência adoptem medidas relativamente aos actos anticoncorrenciais praticados no seu território. A fim de evitar os conflitos, o artigo VI prevê que as partes se esforcem por ter em conta os interesses fundamentais da outra aquando da adopção das medidas de execução («traditional comity»).
- 8 O respeito pela confidencialidade das informações é garantido pelo artigo VIII, que permite que as partes não forneçam informações à outra quando a respectiva divulgação for proibida por lei ou incompatível com interesses fundamentais da parte que possui essas informações.
- 9 Nos termos do artigo IX, «nenhuma das disposições do acordo deve ser interpretada de forma incompatível com o direito em vigor nos Estados Unidos da América ou nas Comunidades Europeias ou nos seus Estados ou Estados-membros respectivos, nem num sentido que implique a alteração desse direito».
- 10 O artigo X determina a forma que podem revestir as comunicações e notificações: comunicação verbal, telefónica, por escrito ou por telefax.
- 11 Finalmente, de acordo como artigo XI, n.º 1, o acordo entra em vigor na data da sua assinatura e, por força do n.º 2, só cessará a sua vigência 60 dias após a data em que uma das partes tiver notificado por escrito à outra a sua intenção de o rescindir. De acordo com o n.º 3, a aplicação do acordo será examinada pelas partes o mais tardar 24 meses após a sua entrada em vigor.

- 12 O acordo não foi publicado no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*.

Quanto à admissibilidade

- 13 Na sua contestação, a Comissão interroga-se sobre se o Governo francês não deveria ter impugnado, em vez do próprio acordo, a decisão pela qual esta instituição autorizou o seu vice-presidente a assinar, em seu nome, o acordo com os Estados Unidos.
- 14 A este respeito, basta recordar que, para que um recurso seja admissível com base no artigo 173.º, primeiro parágrafo, do Tratado CEE, o acto impugnado deve ser um acto de uma instituição que se destine a produzir efeitos jurídicos (v. acórdão de 31 de Março de 1971, dito «AETR», Comissão/Conselho, 22/70, Recueil, p. 263).
- 15 Importa afirmar que do próprio texto do acordo resulta que este se destina a produzir efeitos jurídicos. Deste modo, o acto pelo qual a Comissão resolveu concluir o acordo deve poder ser objecto de um recurso de anulação.
- 16 Com efeito, o exercício das competências atribuídas às instituições da Comunidade no domínio internacional não pode ser subtraído ao controlo jurisdicional de legalidade previsto no artigo 173.º do Tratado.
- 17 O recurso da República Francesa deve ser entendido como interposto do acto pelo qual a Comissão resolveu concluir o acordo. Este recurso é, por conseguinte, admissível.

Quando ao mérito

- 18 O Governo francês invoca, em apoio do seu recurso, três fundamentos. O primeiro baseia-se na incompetência da Comissão para concluir esse acordo, o segundo na não fundamentação do acordo e na violação do princípio da segurança jurídica e o terceiro na violação do direito comunitário da concorrência.

Quanto ao primeiro fundamento

- 19 O artigo 228.º, n.º 1, do Tratado CEE, na versão em vigor no momento dos factos, era do seguinte teor:

«Sempre que as disposições do presente tratado prevejam a conclusão de acordos entre a Comunidade e um ou mais Estados ou uma organização internacional, esses acordos serão negociados pela Comissão. Sem prejuízo da competência que, neste domínio, cabe à Comissão, tais acordos serão concluídos pelo Conselho, após consulta do Parlamento Europeu nos casos previstos no presente Tratado.»

- 20 A República Francesa alega, antes de mais, que esta disposição atribui expressamente ao Conselho competência para concluir acordos internacionais. Ao concluir o acordo, a Comissão, que apenas dispõe de um poder de negociação neste domínio, teria, assim, ultrapassado as suas competências.
- 21 A Comissão sustenta que, na realidade, o acordo mais não é do que um acordo administrativo para cuja celebração é competente. Em razão da natureza das obri-

gações que estabelece, a não execução do acordo conduz, de facto, não a uma queixa internacional susceptível de conduzir à responsabilização da Comissão, mas sim à sua extinção pura e simples.

- 22 A Comissão recorda, por outro lado, que, em qualquer caso, o artigo IX do acordo, já referido, proíbe que as partes interpretem as suas disposições de uma forma incompatível com o respectivo direito (e, no que se refere às Comunidades Europeias, com o direito dos Estados-membros) ou num sentido que implique a alteração desse direito.
- 23 Tal como já se declarou, o acordo produz efeitos jurídicos.
- 24 Importa observar, de seguida, que só a Comunidade, que segundo o artigo 210.º do Tratado goza de personalidade jurídica, tem capacidade para se vincular através da conclusão de acordos com um Estado terceiro ou uma organização internacional.
- 25 É indubitável que o acordo só vincula as Comunidades Europeias. Trata-se, de facto, de um acordo internacional concluído entre uma organização internacional e um Estado, nos termos do artigo 2.º, n.º 1, alínea a), i), da Convenção de Viena de 21 de Março de 1986 sobre o direito dos tratados entre Estados e organizações internacionais ou entre organizações internacionais. Caso a Comissão não cumpra o acordo, poderão, portanto, ser exigidas responsabilidades à Comunidade no plano internacional.
- 26 Posto isto, importa examinar se a Comissão era competente, nos termos do direito comunitário, para concluir esse acordo.

- 27 Como o Tribunal de Justiça explicou no parecer 1/75, de 11 de Novembro de 1975 (Recueil, p. 1355), o artigo 228.º do Tratado utiliza o termo «acordo» em sentido amplo, para designar qualquer compromisso assumido por sujeitos de direito internacional e com força obrigatória, seja qual for a sua qualificação formal.
- 28 Além disso, tal como mencionado pelo advogado-geral no ponto 37 das suas conclusões, o artigo 228.º constitui, em matéria de conclusão de tratados, uma disposição autónoma e geral de âmbito constitucional, na medida em que atribui às instituições comunitárias competências determinadas. Visando estabelecer um equilíbrio entre estas últimas, prevê que os acordos entre a Comunidade e um ou vários Estados sejam negociados pela Comissão e concluídos pelo Conselho, após consulta do Parlamento Europeu nos casos previstos no Tratado. A competência para concluir os acordos é, no entanto, atribuída ao Conselho «sem prejuízo da competência que, neste domínio, cabe à Comissão».
- 29 Segundo o Governo francês, essa competência que se reconhece à Comissão é apenas relativa aos acordos a concluir pela Comissão para o reconhecimento dos livres-trânsitos da Comunidade (artigo 7.º do protocolo relativo aos privilégios e imunidades das Comunidades Europeias). O Governo francês admite que essa competência talvez também possa abranger a conclusão de acordos que qualifica de administrativos ou de trabalho, entre os quais figuraria, por exemplo, o estabelecimento de ligações com os órgãos das Nações Unidas e com outras organizações internacionais, mencionadas no artigo 229.º do Tratado CEE.
- 30 Baseando-se na prática dos acordos que qualifica de acordos administrativos internacionais, a Comissão, por seu lado, sustenta, num primeiro argumento, que a excepção prevista no artigo 228.º não deve ser interpretada da forma restritiva que preconiza o Governo francês. Sublinha, a este respeito, que, se os autores do Tra-

tado tivessem efectivamente pretendido limitar a sua capacidade de concluir tratados, o artigo 228.º, na sua versão francesa, teria considerado que o Conselho era competente «sous réserve des compétences *attribuées* à la Commission» e não «*reconnues* à la Commission».

31 A utilização do termo «reconnues» na versão francesa indicaria, ao invés, que a Comissão pode basear a sua competência noutras fontes que não o Tratado, tais como a prática das instituições. Além disto, raciocinando por analogia com o artigo 101.º, n.º 3, do Tratado CEEA, a Comissão considera que pode negociar e concluir acordos ou convenções cuja execução não exija a intervenção do Conselho e possa ser assegurada dentro dos limites do orçamento previsto, sem implicar novas obrigações financeiras para a Comunidade, desde que o Conselho seja informado.

32 Esta argumentação não pode ser acolhida.

33 Em primeiro lugar, a expressão «sem prejuízo da competência que cabe à Comissão» introduz uma excepção à regra que atribui competência ao Conselho para celebrar acordos internacionais.

34 Em segundo lugar, de acordo com o artigo 4.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Tratado CEE, «cada instituição actuará dentro dos limites das atribuições que lhe são conferidas pelo presente Tratado». O termo «reconnues» (reconhecidas), utilizado na versão francesa do artigo 228.º do Tratado, só pode, portanto, significar o mesmo que «attribuées» (atribuídas).

35 Em terceiro lugar, outras versões linguísticas do artigo 228.º utilizam termos que evocam mais a noção de atribuição do que a de reconhecimento. Tal é, nomeadamente, o caso das versões dinamarquesa («som på dette område er tillagt Kommis-

sionen»), alemã («der Zuständigkeit, welche die Kommission auf diesem Gebiet besitzt»), neerlandesa («van de aan de Commissie te dezer zake toegekende bevoegdheden») e inglesa («the powers vested in the Commission in this field»).

- 36 Em quarto lugar, e de qualquer modo, uma simples prática não pode prevalecer sobre as normas do Tratado.
- 37 Relativamente ao que ficou dito, a Comissão não poderá sustentar que o artigo 228.º do Tratado lhe atribui uma competência semelhante à que lhe é atribuída pelo no artigo 101.º, n.º 3, do Tratado CEEA.
- 38 Antes de mais, tal como sublinhado pelo advogado-geral no ponto 26 das suas conclusões, esta disposição prevê um procedimento totalmente diferente do previsto no artigo 228.º do Tratado CEE.
- 39 Em seguida, o Tratado CEE e o Tratado CEEA foram negociados simultaneamente e assinados no mesmo dia, pelo que se os negociadores dos dois Tratados tivessem querido atribuir à Comissão as mesmas competências, tê-lo-iam feito de forma expressa.
- 40 Ao argumento do Governo francês, a Comissão contrapõe um último argumento. A sua competência para concluir acordos internacionais era aqui tanto mais evidente quanto, no domínio da concorrência, o Tratado CEE lhe conferiu competências específicas. Com efeito, em virtude do artigo 89.º do Tratado e das disposições do Regulamento n.º 17 do Conselho, de 6 de Fevereiro de 1962, primeiro regulamento de execução dos artigos 85.º e 86.º do Tratado CEE (JO 1962, 13, p. 204; EE 08 F1 p. 22), a Comissão velará pela aplicação dos princípios enunciados nos artigos 85.º e 86.º do Tratado e pela aplicação do Regulamento (CEE) n.º 4064/89

do Conselho, de 21 de Dezembro de 1989, relativo ao controlo das operações de concentração de empresas (JO 1990, L 257, p. 14).

- 41 Este argumento também não pode ser acolhido. Se é certo que a Comissão é competente, no plano interno, para adoptar decisões individuais de aplicação das regras de concorrência, domínio abrangido pelo acordo, esta competência interna não é susceptível de alterar a repartição de competências entre as instituições comunitárias em matéria de conclusão de acordos internacionais, repartição que é fixada pelo artigo 228.º do Tratado.
- 42 Deve, portanto, acolher-se o fundamento relativo à incompetência da Comissão para concluir o acordo impugnado.
- 43 Consequentemente, sem que seja necessário analisar os outros fundamentos invocados pela República Francesa, há que anular o acto pelo qual a Comissão resolveu concluir o acordo com os Estados Unidos relativo à aplicação do direito da concorrência das Comunidades Europeias e dos Estados Unidos.

Quanto às despesas

- 44 Por força do disposto do n.º 2 do artigo 69.º do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas. Tendo a Comissão das Comunidades Europeias sido vencida, há que condená-la nas suas próprias despesas bem como nas da República Francesa.

- 45 Em aplicação n.º 4 do artigo 69.º do Regulamento de Processo, os Reinos de Espanha e dos Países Baixos, que intervieram em apoio das conclusões da República Francesa, suportarão as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decide:

- 1) É anulado o acto pelo qual a Comissão das Comunidades Europeias resolveu concluir o acordo com os Estados Unidos da América relativo à aplicação do direito da concorrência das Comunidades Europeias e dos Estados Unidos, que foi assinado e entrou em vigor em 23 de Setembro de 1991.
- 2) A Comissão é condenada nas suas próprias despesas e nas da República Francesa.
- 3) Os Reinos de Espanha e dos Países Baixos suportarão as suas próprias despesas.

Due

Mancini

Moitinho de Almeida

Díez de Velasco

Edward

Kakouris

Joliet

Schockweiler

Rodríguez Iglesias

Grévisse

Zuleeg

Kapteyn

Murray

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 9 de Agosto de 1994.

O secretário

R. Grass

O presidente

O. Due