

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL

JULIANE KOKOTT

apresentadas em 26 de Junho de 2008¹

I — Introdução

1. Com o presente recurso de anulação o Parlamento Europeu impugna a base jurídica da Decisão 2006/1016/CE do Conselho, de 19 de Dezembro de 2006, que concede uma garantia da Comunidade ao Banco Europeu de Investimento em caso de perdas resultantes de empréstimos e de garantias de empréstimos para projectos realizados fora da Comunidade².

2. O Conselho baseou esta Decisão na cooperação económica, financeira e técnica com países terceiros (artigo 181.º-A CE). Na opinião do Parlamento, a Decisão devia ter sido também baseada no artigo 179.º CE — base jurídica da cooperação para o desenvolvimento. Como fundamentação, o Parlamento aponta o facto de a maioria dos países terceiros abrangidos pela decisão serem países em vias de desenvolvimento.

1 — Língua original: alemão.

2 — JO L 414, p. 95, a seguir «Decisão 2006/1016» ou simplesmente «Decisão».

II — Quadro jurídico

A — Disposições do Tratado

3. O título XX CE tem como epígrafe «Cooperação para o desenvolvimento». O artigo 177.º enuncia os objectivos da Comunidade neste domínio:

«1. A política da Comunidade em matéria de cooperação para o desenvolvimento, que é complementar das políticas dos Estados-Membros, deve fomentar:

- o desenvolvimento económico e social sustentável dos países em vias de desenvolvimento, em especial dos mais desfavorecidos;
5. O artigo 179.º CE constitui o fundamento jurídico das medidas de cooperação para o desenvolvimento:

- a inserção harmoniosa e progressiva dos países em vias de desenvolvimento na economia mundial;

«1. Sem prejuízo das demais disposições do presente Tratado, o Conselho, deliberando nos termos do artigo 251.º, adoptará as medidas necessárias para a prossecução dos objectivos a que se refere o artigo 177.º Essas medidas podem revestir a forma de programas plurianuais.

- a luta contra a pobreza nos países em vias de desenvolvimento.

2. O Banco Europeu de Investimento contribuirá, nas condições previstas nos respectivos estatutos, para a aplicação das medidas a que se refere o n.º 1.

3. [...]»

2. [...]»

6. O artigo 181.º -A CE é a única disposição do título XXI, que tem por epígrafe «Cooperação económica, financeira e técnica com países terceiros»:

4. O artigo 178.º CE dispõe:

«A Comunidade terá em conta os objectivos a que se refere o artigo 177.º nas políticas que puser em prática e que sejam susceptíveis de afectar os países em vias de desenvolvimento.»

«1. Sem prejuízo das restantes disposições do presente Tratado, nomeadamente das do título XX, a Comunidade realizará, no âmbito das suas competências, acções de cooperação económica, financeira e técnica com países terceiros. Essas acções serão complementares das efectuadas pelos Estados-Membros e coerentes com a política de desenvolvimento da Comunidade.

A política da Comunidade neste domínio contribuirá para o objectivo geral de desenvolvimento e consolidação da democracia e do Estado de direito, bem como para o objectivo de respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais.

fora da Comunidade sem recurso à garantia da Comunidade, sobretudo nos países em fase de pré-adesão e nos países mediterrânicos, bem como em países de outras regiões com a categoria 'de investimento', ao mesmo tempo que a natureza da garantia da Comunidade deverá ser clarificada como cobrindo riscos de carácter político ou relacionados com a soberania.»

2. O Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta da Comissão e após consulta ao Parlamento Europeu, adoptará as medidas necessárias à execução do n.º 1. [...]

[...]»

8. O oitavo considerando remete igualmente para a política externa da Comunidade:

B — *Decisão 2006/1016*

1. Citação parcial do Preâmbulo da Decisão

7. O terceiro considerando do Preâmbulo da Decisão tem o seguinte teor:

«Com vista a apoiar a acção externa da UE sem afectar a sua própria notação de crédito, o BEI deverá beneficiar de uma garantia orçamental da Comunidade para operações realizadas fora da Comunidade. O BEI deverá ser estimulado a intensificar as suas operações

«As operações de financiamento do BEI deverão apoiar as políticas externas da UE, incluindo os objectivos regionais específicos, e ser coerentes com elas. Garantindo a coerência global com as acções da UE, o financiamento do BEI deverá ser complementar das políticas, programas e instrumentos de assistência da Comunidade correspondentes nas diferentes regiões. Além disso, a protecção do ambiente e a segurança energética dos Estados-Membros deverão fazer parte dos objectivos do financiamento do BEI em todas as regiões elegíveis. As

operações de financiamento do BEI deverão ter lugar em países que cumpram um conjunto adequado de condições, coerentes com os acordos de alto nível da UE relativos a aspectos políticos e macroeconómicos.»

2. As principais disposições da Decisão

9. O artigo 1.º da Decisão determina no seu n.º 1:

«1. A Comunidade concederá ao Banco Europeu de Investimento ('BEI') uma garantia global ('garantia da Comunidade') relativa a pagamentos não recebidos pelo BEI mas que lhe sejam devidos, a respeito de empréstimos e garantias de empréstimo para projectos de investimento considerados elegíveis pelo BEI e realizados em países abrangidos pela presente decisão, se os referidos financiamento ou garantia de empréstimo tiverem sido concedidos nos termos de um acordo assinado que ainda não chegou ao termo nem foi anulado ('operações de financiamento do BEI') e tiverem sido concedidos em conformidade com as próprias regras e procedimentos do BEI e em apoio aos pertinentes objectivos de política externa da União Europeia.

[...]

I - 8110

10. O artigo 2.º da Decisão, que estabelece o âmbito de aplicação geográfico da garantia, prevê o seguinte nos n.ºs 1 e 2:

«1. A lista dos países elegíveis ou potencialmente elegíveis para o financiamento do BEI ao abrigo da garantia da Comunidade consta do anexo I.

2. Relativamente aos países enumerados no anexo I e assinalados com * e relativamente a outros países não enumerados no anexo I, a elegibilidade de cada um desses países para o financiamento BEI ao abrigo da garantia da Comunidade será decidida caso a caso pelo Conselho, nos termos do n.º 2 do artigo 181.º-A do Tratado.»

11. O artigo 3.º da decisão refere-se à coordenação das actividades do BEI com os objectivos de política externa da União Europeia. O seu n.º 2 estabelece:

«2. A cooperação será levada a cabo numa base de diferenciação regional, tendo em conta o papel do BEI e as políticas da União Europeia em cada região.»

B. PAÍSES DE VIZINHANÇA E PARCERIA

1) Mediterrâneo

12. O Anexo I da decisão impugnada inclui uma lista dos países passíveis de receber a garantia da Comunidade para os projectos considerados elegíveis. Sob as seguintes epígrafes são aí indicados os seguintes países:

[...]

2) Europa Oriental, Cáucaso Meridional e Rússia

«A. PAÍSES DE PRÉ-ADESÃO

[...]

C. ÁSIA E AMÉRICA LATINA

1) Países candidatos

1) América Latina

[...]

[...]

2) Ásia

2) Países potencialmente candidatos

[...]

[...]

D. ÁFRICA DO SUL»

III — Matéria de facto, pedidos das partes e tramitação

19 de Dezembro de 2006, adoptou a Decisão impugnada apenas com base no artigo 181.º-A CE.

A — Antecedentes do litígio

13. Em 22 de Junho de 2006 a Comissão apresentou uma proposta de Decisão ao Conselho sobre a concessão de uma garantia da Comunidade ao Banco Europeu de Investimento (a seguir «BEI») em caso de perdas resultantes de empréstimos e de garantias de empréstimos para projectos realizados fora da Comunidade, tendo baseado esta proposta no artigo 181.º-A CE³.

B — Pedidos e tramitação no Tribunal de Justiça

16. Em 19 de Março de 2007, o Parlamento Europeu interpôs recurso para o Tribunal de Justiça, pedindo:

14. Na sua resolução de 30 de Novembro de 2006, o Parlamento Europeu apresentou a sua posição sobre esta proposta e solicitou à Comissão que acrescentasse o artigo 179.º CE ao artigo 181.º-A CE como base jurídica da mesma⁴.

— a anulação da Decisão 2006/1016/CE do Conselho, de 19 de Dezembro de 2006, que concede uma garantia da Comunidade ao Banco Europeu de Investimento em caso de perdas resultantes de empréstimos e de garantias de empréstimos para projectos realizados fora da Comunidade, por violação do Tratado CE;

15. Contudo, a Comissão não alterou a sua proposta neste ponto⁵ e o Conselho, em

3 — Proposta de decisão do Conselho que concede uma garantia da Comunidade ao Banco Europeu de Investimento em caso de perdas resultantes de empréstimos e garantias para projectos realizados fora da Comunidade, COM(2006) 324 final.

4 — Resolução legislativa do Parlamento Europeu sobre uma proposta de decisão do Conselho que concede uma garantia da Comunidade ao Banco Europeu de Investimento em caso de perdas resultantes de empréstimos e garantias para projectos realizados fora da Comunidade, de 30 de Novembro de 2006, P6_TA(2006)0507, JO C 316 E, p. 109.

5 — Proposta de decisão do Conselho que concede uma garantia da Comunidade ao Banco Europeu de Investimento em caso de perdas resultantes de empréstimos para projectos realizados fora da Comunidade (países da Europa Central e Oriental, do Mediterrâneo, da América Latina e da Ásia e República da África do Sul), COM/2006/0419 final.

— a manutenção dos efeitos da Decisão 2006/1016/CE até à aprovação de uma nova decisão;

— a condenação do recorrido nas despesas do processo.

17. O Conselho pede:

- a negação de provimento ao recurso;

- a condenação do Parlamento Europeu nas despesas.

18. Por decisão do Presidente do Tribunal de Justiça de 10 de Outubro de 2007, foi admitida a intervenção da Comissão das Comunidades Europeias em apoio do Conselho.

19. Todos os intervenientes no processo tomaram posição na fase escrita e na audiência de 14 de Maio de 2008.

IV — Apreciação

20. Com o seu pedido, o Parlamento Europeu alega um único fundamento de anulação, a escolha de uma base jurídica errada para a decisão. Neste sentido, o Parlamento alega uma violação do Tratado CE, na acepção do artigo 230.º, segundo parágrafo, CE.

21. Na opinião do Parlamento Europeu, a Decisão 2006/1016 não devia ter sido baseada apenas no artigo 181.º-A CE, mas também, complementarmente, no artigo 179.º CE. Como fundamentação, o Parlamento Europeu alega — não tendo sido contestado pelo Conselho — que a maioria dos países terceiros abrangidos pela decisão devem ser qualificados como países em vias de desenvolvimento.

22. As partes estão de acordo em que a decisão é uma medida que releva do domínio da cooperação financeira. Na opinião do Parlamento Europeu, o artigo 179.º CE constitui a base jurídica mais específica para a cooperação financeira com países em vias de desenvolvimento, que afasta nesta matéria a aplicação do artigo 181.º-A.

23. O Conselho e a Comissão são de opinião de que um acto normativo não deve ser baseado complementarmente no artigo 179.º CE apenas por dizer respeito a países em vias de desenvolvimento. Esta base jurídica só está em jogo quando o acto em causa prosseguir igualmente os objectivos da política de desenvolvimento tal como estabelecidos no artigo 177.º CE. Embora a decisão impugnada realmente também diga indirectamente respeito aos países em vias de desenvolvimento, não prossegue objectivos de ajuda ao desenvolvimento.

A — *Determinação da base jurídica correcta*

24. Segundo jurisprudência constante, a escolha da base jurídica de um acto comunitário deve assentar em elementos objectivos susceptíveis de fiscalização jurisdicional, entre os quais figuram, nomeadamente, a finalidade e o conteúdo do acto ⁶.

25. Se o exame da finalidade e do conteúdo de um acto comunitário demonstrar que ele prossegue uma dupla finalidade ou que tem duas componentes que sejam abrangidas por bases jurídicas distintas e se uma destas finalidades ou componentes for identificável como principal ou preponderante, enquanto a outra é apenas acessória, o acto deve ter por fundamento uma única base jurídica, ou seja, a exigida pela finalidade ou componente principal ou preponderante ⁷.

26. Antes de analisar o conteúdo e os objectivos da decisão impugnada importa analisar abstractamente o âmbito de aplicação dos artigos 179.º CE e 181.º-A CE. Pois só depois de estabelecido o âmbito de aplicação destas disposições é que, num segundo momento, se pode analisar se o objectivo e o

conteúdo da decisão realmente se incluem no âmbito de aplicação das duas disposições, e, se for esse o caso, quais as consequências a retirar.

B — *A decisão é abrangida por mais do que uma base jurídica?*

1. Âmbito de aplicação dos artigos 179.º CE e 181.º-A CE

27. O artigo 179.º CE estabelece a base jurídica das medidas de cooperação para o desenvolvimento, ao passo que o artigo 181.º-A CE estabelece a base jurídica das «acções de cooperação económica, financeira e técnica com *países terceiros*». Na sua essência, o presente litígio diz respeito à questão de saber como se devem delimitar estas disposições e se também podem ser incluídas no âmbito de aplicação do artigo 181.º-A as medidas do tipo das aí mencionadas relativas a *países em vias de desenvolvimento*.

28. Em primeiro lugar, há que esclarecer que o tipo de medidas não é um critério apto a estabelecer essa distinção. Com efeito, o artigo 181.º-A CE refere expressamente a

6 — Jurisprudência constante, v., por todos, acórdãos de 23 de Outubro de 2007, Comissão/Conselho (C-440/05, Colect., p. I-9097, n.º 61); de 10 de Janeiro de 2006, Comissão/Parlamento e Conselho (C-178/83, Colect., p. I-107, n.º 41); e acórdão do mesmo dia Comissão/Conselho (C-94/03, Colect., p. I-1, n.º 34), e de 11 de Junho de 1991, Comissão/Conselho (C-300/89, «dióxido de titânio», Colect., p. I-2867, n.º 10).

7 — V., por todos, acórdãos de 20 de Maio de 2008, Comissão/Conselho (C-91/05, Colect., p. I-3651, n.º 73), Comissão/Parlamento e Conselho (já referido na nota 6, n.º 42), Comissão/Conselho (já referido na nota 6, n.º 35), e de 11 de Setembro de 2003, Comissão/Conselho (C-211/01, Colect., p. I-8913, n.º 39).

«cooperação económica, financeira e técnica» e o artigo 179.º apenas, genericamente, «medidas». A ajuda ou a cooperação económica, financeira ou técnica incluem-se nas formas clássicas da cooperação para o desenvolvimento⁸.

29. O Parlamento é de opinião de que o que distingue o âmbito de aplicação das duas disposições é apenas um *critério geográfico*. De acordo com esse critério, o artigo 179.º CE diz respeito à cooperação com países em vias de desenvolvimento e o artigo 181.º-A CE apenas à cooperação com países que não sejam países em vias de desenvolvimento.

30. Como fundamento da sua opinião, o Parlamento Europeu invoca especialmente a evolução histórica dos títulos XX e XXI. O Título XX, sobre cooperação para o desenvolvimento, foi introduzido no texto do Tratado pelo Tratado de Maastricht. Anteriormente, as medidas relativas aos países em vias de desenvolvimento baseavam-se no artigo 308.º CE. Após a introdução do Título XX as medidas relativas aos países terceiros, sem a qualidade de países em vias de desenvolvimento, continuaram a basear-se no artigo 308.º CE, até à aprovação, pelo Tratado de Nice, do artigo 181.º-A CE. Teria de admitir-se que o artigo 181.º-A CE pretendeu colmatar a lacuna existente no Tratado relativamente à cooperação com países terceiros que não sejam países em vias de desenvolvimento.

8 — Cfr. Declaração conjunta do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros reunidos no Conselho, do Parlamento Europeu e da Comissão sobre a política de desenvolvimento da União Europeia: «O Consenso Europeu», de 20 de Dezembro de 2005, JO 2006, C 46, p. 1, n.º 119.

31. O Conselho e a Comissão, pelo contrário, são de opinião de que não pode ser utilizado apenas um critério geográfico para delimitação das duas disposições. Deverá ser utilizado também um critério material. Uma medida só não será abrangida pelo artigo 181.º-A CE se disser respeito a um país em vias de desenvolvimento e simultaneamente prosseguir os objectivos do artigo 177.º CE, pois apenas nesse caso será aplicável o artigo 179.º CE. Uma medida relativa a países em vias de desenvolvimento que não prossiga os objectivos do artigo 177.º pode então basear-se no artigo 181.º-A CE.

32. Se atentarmos apenas na letra, o conceito de «países terceiros» é suficientemente amplo para incluir os países em vias de desenvolvimento.

33. No entanto, a consideração da sistemática do Tratado suscita dúvidas em relação a este entendimento.

34. Designadamente porque o artigo 181.º-A é introduzido com a frase «[s]em prejuízo das restantes disposições do presente Tratado, nomeadamente das do título XX». Isto revela claramente que o título XX sobre a cooperação para o desenvolvimento é mais específico e prevalece sobre o artigo 181.º-A CE.

35. O Conselho salienta que também o artigo 179.º CE começa com a frase «[s]em prejuízo das demais disposições do presente Tratado». Mas sobre este ponto há que responder que o artigo 179.º CE foi redigido num momento em que o artigo 181.º-A CE ainda não existia, pois este só foi introduzido numa alteração posterior do Tratado CE. Por outro lado, a reserva do artigo 179.º CE é claramente menos específica do que a do artigo 181.º-A CE, que menciona expressamente o título XX. A reserva do artigo 179.º CE sobrepõe-se portanto à do artigo 181.º-A CE.

36. O Título XX e a base jurídica do artigo 179.º CE são por isso as disposições mais especiais aplicáveis à cooperação com países em vias de desenvolvimento.

37. O que é duvidoso é até que ponto vai a especialidade do Título XX. As medidas relativas a países em vias de desenvolvimento não podem nunca basear-se no artigo 181.º-A CE? Ou, pelo contrário, a especialidade só vai até ao ponto a que chega o âmbito de aplicação do artigo 179.º CE, com a consequência de que as medidas que não cabem no âmbito de aplicação do artigo 179.º podem ser baseadas no artigo 181.º-A CE?

38. Em minha opinião, a interpretação teleológica aponta no sentido de que as medidas

relativas a países em vias de desenvolvimento basicamente não são abrangidas pelo artigo 181.º-A CE⁹.

39. Uma interpretação diferente acarretaria nomeadamente o perigo de, através do artigo 181.º-A, se contornarem as disposições e as valorações do Título XX¹⁰. Pois as medidas previstas no artigo 181.º-A, nomeadamente, a cooperação económica, financeira e técnica, incluem-se nas medidas clássicas de ajuda ao desenvolvimento¹¹. De acordo com o artigo 179.º CE, as medidas relativas a países em vias de desenvolvimento dependem da condição de prosseguirem os objectivos do artigo 177.º CE, na medida em que devem fomentar o desenvolvimento económico e social sustentável dos países em vias de desenvolvimento, a inserção harmoniosa e progressiva dos países em vias de desenvolvimento na economia mundial e a luta contra a pobreza. Pelo contrário, o artigo 181.º-A CE não liga a cooperação à prossecução dos objectivos da política de desenvolvimento e de carácter social.

40. Se o legislador pudesse basear as medidas de cooperação com os países em vias de desenvolvimento, quando com elas não prosseguisse os objectivos do artigo 177.º CE, no artigo 181.º-A, isso levaria a contornar o dever de prosseguir os objectivos do artigo 177.º O

9 — Neste sentido também, afinal, as conclusões do advogado-geral P. Mengozzi de 19 de Setembro de 2007, no processo Comissão/Conselho (C-91/05, ainda não publicadas na Colectânea, n.º 148).

10 — O artigo 181.º-A não remete unicamente para o artigo 179.º CE, mas refere expressamente todo o Título XX.

11 — V. nota 8.

legislador poderia então conformar a cooperação económica com os países em vias de desenvolvimento sem levar em conta os objectivos estabelecidos no artigo 177.º¹² Isso estaria porém em contradição com a referida sistemática do Tratado. Para evitar que o artigo 177.º seja contornado, tudo aponta para que as medidas relativas a países em vias de desenvolvimento não possam ser baseadas no artigo 181.º-A CE¹³.

mento, os objectivos da política de cooperação para o desenvolvimento, no sentido do artigo 177.º CE.

C — Conteúdo e objectivos da Decisão 2006/1016

2. Conclusão intercalar

41. No caso vertente não tem, no entanto, de decidir-se definitivamente a questão de saber se os artigos 179.º CE e 181.º-A CE se distinguem apenas com base num *critério geográfico* ou se é necessário também ter em conta um *critério material*. Pois esta questão só seria relevante se a decisão impugnada não prosseguisse os objectivos do artigo 177.º CE. Como demonstrarei na análise que a seguir farei do seu conteúdo e objectivos, a decisão impugnada prossegue, no que diz respeito aos países em vias de desenvolvi-

42. A seguir passo a analisar, num primeiro momento, se a decisão impugnada, de um ponto de vista material, releva do campo de aplicação do artigo 179.º CE. Num segundo momento demonstrarei que a decisão, no que se refere aos países em vias de desenvolvimento, prossegue os objectivos do artigo 177.º CE.

1. Objecto da decisão

43. O objecto da decisão, nos termos do seu artigo 1.º, n.º 1, é a concessão de uma garantia do orçamento da Comunidade para determinadas operações do BEI. O artigo 1.º, n.º 1, fixa as condições de aplicação da garantia. Segundo esta disposição, a garantia aplica-se a pagamentos não recebidos pelo BEI mas que lhe sejam devidos, a respeito de empréstimos e garantias de empréstimo para projectos de investimento considerados elegíveis pelo BEI

12 — Embora o artigo 178.º CE exija que a Comunidade *tenha em conta* os objectivos a que se refere o artigo 177.º em todas as políticas que puser em prática, isso não permitiria compensar o risco de serem contornados os objectivos do artigo 177.º, pois a simples consideração dos objectivos fica aquém do dever de prosseguir os objectivos previstos no artigo 177.º CE.

13 — De acordo com esta interpretação, a alteração que é introduzida pelo Tratado de Lisboa no artigo 181.º-A é esclarecedora. O artigo 212.º do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia (TFUE) excluirá no futuro expressamente os países em vias de desenvolvimento do seu âmbito de aplicação: «[...] a União desenvolve acções de cooperação económica, financeira e técnica, inclusive de assistência em especial no domínio financeiro, com países terceiros que não sejam países em desenvolvimento. [...]».

(a seguir «financiamentos BEI» ou «financiamentos concedidos pelo BEI») e realizados em países abrangidos pela presente decisão. Outra condição é que os financiamentos BEI tenham sido concedidos em conformidade com as próprias regras e procedimentos do BEI e em apoio dos objectivos pertinentes da política externa da União Europeia.

44. Os países que são abrangidos pela decisão e são passíveis de financiamento estão indicados no Anexo I. O anexo indica quatro grupos de países, concretamente «Países de pré-adesão», «Países de vizinhança e parceria», «Ásia e América Latina» e «África do Sul». Em cada grupo são indicados alguns países.

45. O Parlamento alegou que a maior parte dos países aí incluídos são países em vias de desenvolvimento. Na falta de uma definição comunitária de país em vias de desenvolvimento, o Parlamento remeteu para a classificação dos países da OCDE e do Banco Mundial. O Conselho não se lhe opôs. Em princípio, deve considerar-se que a classificação da OCDE e do Banco Mundial, do ponto de vista do direito comunitário, têm um valor meramente indicativo. O conceito de país em vias de desenvolvimento no direito comunitário deve ser autonomamente determinado, de modo que em determinados casos concretos a qualificação pode divergir. Tais possíveis diferenças não são no entanto relevantes para avaliar a lista de países constante da decisão impugnada.

46. A garantia instituída pela decisão impugnada é uma medida que releva materialmente do âmbito de aplicação do artigo 179.º CE?

47. Como já atrás referi¹⁴, uma medida de cooperação financeira também pode ser abrangida pelo artigo 179.º CE.

48. A sua qualificação como medida de cooperação para o desenvolvimento também não é prejudicada pelo facto de os pagamentos do BEI aos parceiros de projectos nos países em vias de desenvolvimento serem, não subsídios a fundo perdido, mas empréstimos.

49. Com efeito, por um lado, os parceiros de projectos do BEI, como salientaram o Parlamento e a Comissão, conseguem, com base na garantia comunitária, empréstimos a juros mais favoráveis, o que deve ser visto como uma ajuda. Por outro lado, o artigo 179.º, n.º 2, prevê expressamente que o BEI deve apoiar a política comunitária de cooperação para o desenvolvimento. Uma vez que a actividade do BEI consiste essencialmente na concessão de crédito, o facto de se tratar de crédito e não de subsídios não afecta a qualificação como ajuda ao desenvolvimento.

14 — V. o n.º 28 destas conclusões.

2. Objectivos da decisão

50. O Parlamento é de opinião de que a decisão impugnada, no que se refere aos países em desenvolvimento, prossegue os objectivos do artigo 177.º CE, em especial o desenvolvimento económico e social sustentável.

51. O Conselho contestou essa afirmação, sem no entanto indicar qual o objectivo que a decisão prossegue relativamente aos países em vias de desenvolvimento. O Conselho limitou-se a afirmar reiteradamente que o objectivo da decisão 206/1016 foi criar «uma medida de cooperação financeira com países terceiros através de um instrumento financeiro comunitário». Contrariamente à opinião do Conselho, não é tanto o objectivo da medida mas o seu conteúdo que resulta dessa afirmação. Tal como resulta da própria decisão, a concessão da garantia não é um fim em si mesmo, mas visa atingir outros objectivos.

52. Os objectivos prosseguidos pela decisão são indicados sobretudo no seu primeiro e terceiro considerandos. Segundo eles, a garantia é concedida para apoiar a acção externa da UE *sem afectar a notação de crédito do BEI*.

53. A garantia visa portanto permitir ao BEI conceder financiamentos em países fora da Comunidade — muitas vezes com maior

risco —, sem com isso afectar a notação de crédito do BEI.

54. Daqui poderia inferir-se, à primeira vista, que a decisão impugnada não é uma medida de política externa, mas uma medida puramente interna. Este parece ser também o entendimento da Comissão quando afirma que a decisão descreve um instrumento financeiro que se aplica em primeira linha no plano interno da Comunidade. A Comissão refere igualmente que, ao contrário de outros instrumentos financeiros no domínio das relações externas, a decisão impugnada não estabelece ela própria a base jurídica das operações financeiras do BEI nos países terceiros; a base jurídica é, em primeira linha, constituída pelo artigo 18.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Protocolo sobre o Estatuto do BEI¹⁵. Os países terceiros apenas indirectamente beneficiam da decisão impugnada, uma vez que obtêm empréstimos mais favoráveis com base na garantia. Directamente, os países terceiros beneficiam dos financiamentos do BEI. O Conselho precisou na audiência que, em sua opinião, é esta

15 — Estatutos do BEI, Protocolo n.º 10 anexo ao Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, na versão de 1 de Maio de 2004, artigo 18.º, n.º 1: «No âmbito das atribuições definidas no artigo 267.º do Tratado, o Banco concederá créditos aos seus membros ou a empresas privadas ou públicas para projectos de investimento a realizar nos territórios europeus dos Estados-Membros, desde que não estejam disponíveis, em condições razoáveis, meios provenientes de outras fontes. Todavia, por derrogação autorizada pelo Conselho de Governadores, deliberando por unanimidade, sob proposta do Conselho de Administração, o Banco pode conceder créditos para projectos de investimento a realizar, no todo ou em parte, fora dos territórios europeus dos Estados-Membros.»

ligação apenas *indirecta* entre a garantia e os países em vias de desenvolvimento a razão determinante para que a decisão impugnada não tenha de ser baseada complementarmente no artigo 179.º CE.

mesmo mas apenas um meio para se atingirem os verdadeiros objectivos da Comunidade, nomeadamente, o apoio da sua política externa, tornando possível a cooperação financeira com países terceiros através do BEI. Isto resulta nitidamente do facto de, nos termos do artigo 1.º, n.º 1, da decisão, a garantia só se aplicar a financiamentos do BEI que sejam concedidos para apoiar os objectivos da política externa da União Europeia.

55. Contudo, esta opinião não é convincente. Se a argumentação da Comissão fosse levada às últimas consequências, teria de se chegar à conclusão de que *nem* o artigo 179.º CE *nem* o artigo 181.º-A CE poderiam servir de base jurídica à decisão impugnada, independentemente da questão de saber se os países em vias de desenvolvimento são por ela afectados ou não. É que o artigo 181.º-A confere uma base jurídica para a cooperação financeira com *países terceiros* mas não para medidas puramente internas.

57. O facto de a garantia só produzir efeitos nos países em vias de desenvolvimento por intermédio do BEI não afecta o carácter da decisão como medida de ajuda ao desenvolvimento. A garantia é a condição *sine qua non* para que o BEI realize essas operações de financiamento em países terceiros, as quais, a não ser assim, e devido à notação de crédito do BEI, provavelmente não seriam realizadas ou só o seriam em condições mais desvantajosas para os tomadores de empréstimos do BEI nos países terceiros. Assim, através da prestação da garantia, é essencialmente tornada possível e apoiada a intervenção do BEI nos países em vias de desenvolvimento.

56. Com efeito, há que dar razão à Comissão quando afirma que, num primeiro momento, a garantia só produz directamente efeitos no interior da Comunidade, nomeadamente entre o BEI e o orçamento comunitário. A garantia, em si mesma, não pode, por conseguinte, ser vista como uma forma de cooperação financeira com países terceiros. O *objectivo essencial* da decisão é contudo o apoio da política externa da Comunidade. A concessão de garantia não é um fim em si

58. Uma vez que, com a decisão, a Comunidade criou a condição de base concreta para as actividades de fomento do BEI, o assegurar da notação de crédito do BEI, à luz da perspectiva valorativa que se impõe adoptar, aparece apenas como um elo intermédio para atingir o objectivo principal, que consiste no apoio aos países em vias de desenvolvimento.

59. Ora, a decisão impugnada, no que respeita aos países em vias de desenvolvimento, prossegue também os objectivos do artigo 177.º CE, ou seja, o desenvolvimento económico e social sustentável, a inserção harmoniosa e progressiva dos países em vias de desenvolvimento na economia mundial e a luta contra a pobreza?

60. A decisão refere em termos genéricos que o seu objectivo é o apoio da política externa da Comunidade. Na acção externa da Comunidade inclui-se também a política comunitária de cooperação para o desenvolvimento. O oitavo considerando da decisão impugnada salienta que as operações de financiamento do BEI deverão apoiar as políticas externas da UE, incluindo os objectivos regionais específicos, e ser coerentes com elas. No que toca aos países em vias de desenvolvimento, o objectivo regional específico é o fomento do desenvolvimento económico e social sustentável¹⁶. Também o artigo 3.º, n.º 2, da decisão determina expressamente que a cooperação será levada a cabo numa base de diferenciação regional, tendo em conta o papel do BEI e as políticas da União Europeia em cada região.

61. Além disso, a decisão impugnada indica expressamente os instrumentos para a cooperação que a intervenção do BEI, para a qual é emitida a garantia, deve servir. Com excepção de um deles, estes instrumentos financeiros baseiam-se, pelo menos cumulativamente, no artigo 179.º e são por isso instrumentos da cooperação para o desenvolvimento: o instru-

mento europeu de vizinhança e parceria¹⁷ (baseado nos artigos 179.º e 181.º-A CE), o instrumento da cooperação para o desenvolvimento¹⁸ (baseado no artigo 179.º CE) e o instrumento de estabilidade¹⁹ (baseado nos artigos 179.º e 181.º-A CE).

62. A decisão, no seu preâmbulo, dá ainda algumas indicações concretas sobre os objectivos que devem ser prosseguidos pelos financiamentos do BEI em cada região específica. Para as regiões a que pertencem os países em vias de desenvolvimento, são mencionados objectivos que são tipicamente objectivos de cooperação para o desenvolvimento.

63. Na Ásia e na América Latina, o financiamento deverá centrar-se na sustentabilidade ambiental, em projectos em prol da segurança energética, bem como no apoio à presença continuada da UE na Ásia e na América Latina através do investimento directo estrangeiro e da transferência de tecnologia e de saber-fazer (décimo segundo considerando). Na Ásia Central, o BEI deverá centrar-se em grandes

16 — Relativamente aos países de vizinhança e parceria enumerados no Anexo 1, o objectivo é o apoio das políticas de parceria e vizinhança; relativamente aos países de pré-adesão, a política de pré-adesão.

17 — Regulamento (CE) n.º 1638/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Outubro de 2006, que estabelece disposições gerais relativas à criação do Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria (JO L 310, p. 1).

18 — Regulamento (CE) n.º 1905/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Dezembro de 2006, que institui um instrumento de financiamento da cooperação para o desenvolvimento (JO L 378, p. 41).

19 — Regulamento (CE) n.º 1717/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Novembro de 2006, que institui um Instrumento de Estabilidade (JO L 327, p. 1).

projectos de abastecimento e transporte de energia com repercussões transfronteiras (décimo terceiro considerando). Na África do Sul, o BEI deverá centrar-se em projectos de infra-estruturas de interesse público (incluindo as infra-estruturas municipais e o abastecimento de água e de energia) e no apoio ao sector privado, incluindo as PME (décimo quarto considerando).

64. A cooperação financeira com países terceiros, que é prosseguida pela decisão impugnada através da prestação de garantia ao BEI, prossegue assim também, no que diz respeito aos países em vias de desenvolvimento, os objectivos sócio-económicos do artigo 177.º CE, especialmente o desenvolvimento económico e social sustentável dos países em vias de desenvolvimento.

3. Conclusão intercalar

65. Na medida em que a decisão impugnada diz respeito aos países em vias de desenvolvimento, releva do artigo 179.º CE. Na medida em que sejam abrangidos países que não são países em vias de desenvolvimento, releva do artigo 181.º-A CE. A seguir analisa-se a questão de saber se a decisão devia, portanto, ter sido baseada nas duas disposições.

D — Existe um elemento preponderante?

66. Os actos normativos devem, em princípio, ser baseados apenas num fundamento jurídico. Quando da análise de um acto do direito comunitário resultar que o mesmo prossegue dois objectivos ou que abrange duas componentes, então esse acto, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça dita do elemento preponderante, deve ter a base exigida pela finalidade ou componente principal ou preponderante²⁰.

67. Só a título excepcional, se se provar que o acto prossegue simultaneamente vários objectivos ou abrange várias componentes, que se encontram ligados de forma indissociável, sem que um seja secundário e indirecto em relação ao outro, esse acto deverá assentar nas diferentes bases jurídicas correspondentes, desde que os processos nelas respectivamente previstos sejam compatíveis²¹.

68. Como exposto, a decisão impugnada tem duas componentes: a primeira diz respeito à cooperação financeira com os países em vias de desenvolvimento e é abrangida pelo artigo 179.º CE, a outra diz respeito à cooperação financeira com os outros países terceiros e é abrangida pelo artigo 181.º-A CE.

20 — Acórdão Comissão/Parlamento (já referido na nota 6, n.º 42) e de 29 de Abril de 2004, Comissão/Conselho (C-338/01, Colect., p. I-4829, n.º 55).

21 — V., por todos, acórdãos Comissão/Conselho (já referido na nota 9, n.º 75), Comissão/Parlamento e Conselho (já referido na nota 6, n.º 43), e de 29 de Abril de 2004, Comissão/Conselho (já referido na nota 20, n.º 56).

69. O Parlamento é de opinião de que, no caso em apreço, a jurisprudência dita do elemento preponderante não é aplicável. Subsidiariamente, o Parlamento argumenta que, mesmo que se aplicasse o critério do elemento preponderante, as duas componentes estão ligadas de forma indissociável e nenhuma delas é secundária e indirecta em relação à outra.

70. As circunstâncias deste caso distinguem-se duplamente dos casos decididos até ao presente.

71. Por um lado, as duas disposições têm o mesmo objecto, designadamente, a cooperação com países terceiros. Mas, como atrás exposto, excluem-se uma à outra no que respeita aos destinatários da cooperação: o artigo 179.º CE é, relativamente ao artigo 181.º-A, a norma especial, prevalecendo sobre ele. Tratando-se de países em vias de desenvolvimento, é o artigo 179.º CE a base jurídica pertinente, não se tratando de países em vias de desenvolvimento é o artigo 181.º-A a base adequada.

72. Por outro lado, o elemento predominante não pode ser aqui determinado a partir de um critério material. Com efeito, a decisão impugnada diz respeito à cooperação financeira com países em vias de desenvolvimento e com países que não são países em vias de desenvolvimento. No presente caso, o elemento predominante só poderá eventualmente ser determinado de um ponto de vista puramente *quantitativo*.

73. É também aqui que reside a diferença entre os acordos de pesca e de comércio referidos pelo Conselho²². Estes, embora respeitantes a países em vias de desenvolvimento, foram baseados na única disposição materialmente pertinente e não também, complementarmente, no artigo 179.º CE. Neste caso pode determinar-se um elemento *materialmente* predominante entre a política de cooperação para o desenvolvimento e a política de pescas ou a política comercial. Quando se trata predominantemente de política de pescas ou de política comercial, o acto normativo correspondente deve basear-se apenas na base jurídica respectiva e não também no artigo 179.º, mesmo que esse acto diga respeito a países em vias de desenvolvimento. Porém, no caso da decisão impugnada, trata-se materialmente do mesmo tipo de medida, que apenas se distingue consoante a qualidade dos destinatários.

74. Na determinação do *elemento quantitativamente predominante* no presente caso, chega-se à conclusão de que nem a componente que diz respeito a países que não são países em vias de desenvolvimento nem a componente que diz respeito a países em vias de desenvolvimento constitui o elemento predominante.

75. Os países elegíveis ou potencialmente elegíveis, no sentido da decisão, são maioritariamente países em vias de desenvolvimento. Se seguíssemos um critério puramente quan-

22 — Regulamento (CE) n.º 1801/2006 do Conselho, de 30 de Novembro de 2006, relativo à celebração do Acordo de Parceria no domínio da pesca entre a Comunidade Europeia e a República Islâmica da Mauritânia (JO L 343, p. 1).

titativo, talvez a decisão devesse ter sido baseada apenas no artigo 179.º CE. Mas na determinação do elemento quantitativamente predominante deveriam ser tidos em conta também os montantes máximos garantidos previstos para cada região específica. Neste ponto é duvidoso se se pode chegar a uma conclusão precisa sobre que montante compreendido nos limites máximos da garantia é destinado aos países em vias de desenvolvimento ou aos países que não são países em vias de desenvolvimento. Com efeito, apenas é indicado um montante global para cada região específica e não para cada país. Mas na mesma região podem existir países das duas categorias. O Parlamento alegou, na audiência, que cerca de metade do montante total indicado na decisão como limite máximo da garantia é destinado a países em vias de desenvolvimento²³.

para determinar, nos termos da jurisprudência do elemento preponderante do Tribunal de Justiça, se um acto normativo releva predominantemente do artigo 179.º CE ou do artigo 181.º-A. Com efeito, não é claro qual o elemento quantitativo de que deve partir-se para fixar o elemento preponderante. Deve partir-se do número dos países envolvidos? Deve ter-se em conta também o tamanho ou o número de habitantes dos países para determinar se uma medida diz predominantemente respeito a países em vias de desenvolvimento ou a países que não são países em vias de desenvolvimento? Para determinar correctamente o elemento quantitativamente predominante, não deveria atender-se somente ao número de países, mas também aos montantes que são disponibilizados por um acto normativo para a cooperação para o desenvolvimento.

76. Desta conclusão não se pode, em todo o caso, inferir que, de um ponto de vista quantitativo, a decisão diz respeito principal e predominantemente aos países que não são países em vias de desenvolvimento e apenas secundária e complementarmente aos países em vias de desenvolvimento. Assim, também por aplicação da doutrina do elemento preponderante se chega, no caso vertente, à conclusão de que a decisão impugnada não devia ter sido baseada apenas no artigo 181.º-A.

78. Estes factores poderiam, em determinadas circunstâncias, e consoante o seu tratamento e apreciação, conduzir a resultados arbitrários. É por isso discutível, do ponto de vista do princípio da segurança jurídica, basear em tais fundamentos a escolha da base jurídica. Na minha opinião, por razões de princípio, em circunstâncias como as do caso concreto, não pode concluir-se pela existência de um elemento preponderante.

77. Na minha opinião, um *critério puramente quantitativo* não é, em princípio, suficiente

79. Em conclusão, ambos os métodos conduzem ao mesmo resultado: a decisão impugnada não devia ter sido baseada apenas no artigo 181.º-A.

23 — O Parlamento alegou na audiência, sem contestação do Conselho e da Comissão, que cerca de 13 400 milhões de EUR dos 27 800 milhões de EUR que correspondem ao montante máximo da garantia eram destinados a países em vias de desenvolvimento.

80. Daqui resulta que, quando os dois componentes estão ligados de forma indissociável, o acto normativo deve excepcionalmente ser baseado nas duas disposições pertinentes, desde que os respectivos processos sejam compatíveis²⁴. Assim, resta ainda esclarecer se os procedimentos dos artigos 179.º e 181.º-A CE são compatíveis.

E — *Compatibilidade dos processos*

81. A cumulação de duas bases jurídicas está excluída se para os dois fundamentos estiverem previstos dois processos incompatíveis e/ou se essa cumulação lesar os direitos do Parlamento²⁵. É o que deve ser analisado de seguida.

82. No que respeita à regra de votação no Conselho, a compatibilidade das duas bases jurídicas não oferece qualquer dificuldade, pois o Conselho decide por maioria qualificada quer nos termos do artigo 179.º CE quer nos termos do artigo 181.º-A CE.

83. Só existem diferenças entre os dois processos no que se refere à participação do Parlamento²⁶. Enquanto o artigo 181.º-A CE apenas prevê a audição do Parlamento, nos termos do artigo 179.º CE o Conselho exerce a sua função legislativa em co-decisão com o Parlamento.

84. O Tribunal de Justiça já foi chamado a decidir se o artigo 133.º, n.º 4, CE, que não prevê qualquer participação formal do Parlamento, e o artigo 175.º, n.º 1, CE, que prevê a co-decisão do Parlamento, são compatíveis, tendo em conta as diferenças quanto aos direitos de intervenção do Parlamento²⁷. O Tribunal de Justiça partiu do princípio de que ao processo misto é aplicável o processo de co-decisão, ou seja, a participação mais relevante do Parlamento. A compatibilidade dos dois processos foi confirmada pelo Tribunal de Justiça com o argumento que o recurso a estas duas bases jurídicas não poderia ser usado para prejudicar os direitos do Parlamento, pois o recurso ao artigo 175.º CE permite a participação deste órgão na aprovação do acto em processo de co-decisão. Em conclusão, o Tribunal de Justiça considerou os dois processos compatíveis.

85. Para apreciação da questão da compatibilidade dos processos à luz do tipo de participação do Parlamento, o Tribunal de Justiça, nestes casos, apenas tem, portanto,

24 — Acórdãos Comissão/Parlamento e Conselho (já referido na nota 6, n.ºs 43 e 57), Comissão/Conselho (já referido na nota 6, n.ºs 36 e 52).

25 — Cfr. acórdão Comissão/Parlamento e Conselho (já referido na nota 6, n.º 57), que remete para o acórdão Comissão/Conselho, «dióxido de titânio» (já citado na nota 6, n.º 17 a 21).

26 — Com o Tratado de Lisboa, este problema deixará de se colocar, uma vez que no caso dos dois artigos será aplicável o mesmo processo e a questão da compatibilidade será então respondida afirmativamente.

27 — Cfr. acórdãos Comissão/Parlamento e Conselho (já referido na nota 6, n.º 59), e Comissão/Conselho (já citado na nota 6, n.º 54).

em consideração os direitos de participação do Parlamento.

86. A partir desta argumentação, também no presente caso se deve concluir pela compatibilidade dos dois processos. Se, como decidiu o Tribunal de Justiça, um processo que não prevê qualquer intervenção do Parlamento e um processo de co-decisão são compatíveis, então o mesmo deve ser válido, por maioria de razão, para a compatibilidade do direito de “audição” com a “co-decisão” em causa no processo em apreço. Assim, os artigos 179.º CE e artigo 181.º-A CE podem ser usados cumulativamente como base jurídica de um acto.

87. Todavia, o Tribunal de Justiça já declarou que a cumulação de bases jurídicas é uma excepção que só é utilizável quando dois objectivos ou componentes com a mesma importância estejam indissociavelmente ligados²⁸.

88. Em conclusão, isto significa que sempre que um acto normativo seja dissociável, devem ser aprovados dois actos separados, os chamados actos gémeos. Um acto normativo relativo aos países em vias de desenvolvimento deve ser aprovado com base no artigo 179.º, um segundo acto normativo relativo aos outros países terceiros deve ser aprovado com base no artigo 181.º-A CE. Se o acto normativo não for dissociável deve ser baseado

simultaneamente no artigo 179.º CE e no artigo 181.º-A CE. Relativamente à questão de saber se um acto normativo é ou não dissociável, deve ser deixada uma margem de apreciação ao legislador. No caso vertente tudo aponta para que o acto normativo, pelo menos na sua forma actual, não seja dissociável, uma vez que prevê como limite máximo da garantia somas globais para cada uma das regiões, que tanto podem abranger países em vias de desenvolvimento como países que o não são. Este método que consiste em indicar somas globais para regiões específicas e não em indicar somas globais para cada país confere ao BEI maior flexibilidade para o exercício das suas actividades.

89. Se, pelo contrário, se considerasse que, para apreciação da questão da compatibilidade, também são relevantes os direitos de participação do Conselho, como eu própria propus nas minhas conclusões no processo Comissão/Parlamento e Conselho²⁹, deveria responder-se negativamente à questão da compatibilidade dos processos no presente caso. Através da extensão da co-decisão à cooperação com países terceiros, para a qual o Tratado não previa qualquer co-decisão do Parlamento, o Conselho ver-se-ia privado da sua competência exclusiva neste domínio, que deveria passar a partilhar com o Parlamento. Esta consequência seria contrária à decisão que os Estados-Membros tomaram intencionalmente quanto ao processo legislativo a

28 — Cfr. acórdãos Comissão/Parlamento e Conselho (já referido na nota 6, n.º 43) e Comissão/Conselho (já referido na nota 6, n.º 36).

29 — V. as minhas conclusões de 26 de Maio de 2005, no processo Comissão/Parlamento e Conselho (C-178/03, Colect., p. I-107, n.º 61).

seguir. Nesta perspectiva, a decisão impugnada não poderia ser baseada simultaneamente na cooperação com os países em vias de desenvolvimento e na cooperação com os países terceiros.

F — *Conclusão intercalar*

90. Nesta perspectiva, em caso de incompatibilidade dos processos, o acto em questão deve, em última instância, ser baseado numa disposição em que esteja previsto o processo de co-decisão, pois, na perspectiva do processo legislativo, o direito de co-decisão do Parlamento é a regra geral. Além disso, corresponde também ao princípio da transparência (artigo 1.º, segundo parágrafo, UE) e ao princípio da democracia (artigo 6.º, n.º 1, UE) que, na dúvida entre duas disposições igualmente pertinentes e importantes, mas incompatíveis entre si, se escolha a que implique a maior participação do Parlamento.

92. Como conclusão intercalar deve declarar-se que, independentemente de se aceitar a compatibilidade dos processos do artigo 179.º CE e do artigo 181.º-A CE, em qualquer caso a decisão impugnada não podia ter sido baseada apenas no artigo 181.º-A CE. Deve por isso ser anulada, devido a ter sido escolhida uma base jurídica errada.

91. Nas minhas conclusões no processo Comissão/Parlamento e Conselho e Comissão/Conselho exprimi, por isso, a opinião de que um acto normativo que prossegue os objectivos do artigo 133.º CE e os do artigo 175.º CE, deve ser baseado apenas no artigo 175.º CE³⁰. Assim, a decisão impugnada no presente processo devia ter sido baseada apenas no artigo 179.º CE, que prevê o processo de co-decisão.

V — *Manutenção dos efeitos jurídicos*

93. O Parlamento pediu que, em caso de anulação, os efeitos da decisão impugnada se produzissem até à aprovação de uma nova decisão. O Conselho e a Comissão apoiaram este pedido do Parlamento.

30 — Comissão/Parlamento e Conselho (já referido na nota 29, n.º 64).

94. Nos termos do artigo 231.º, n.º 2, CE, o Tribunal de Justiça indicará, quando o considerar necessário, quais os efeitos do regulamento anulado que se devem considerar subsistentes. Embora, de acordo com a sua redacção, esta disposição só seja aplicável aos regulamentos, o Tribunal de Justiça aplica-a por analogia a outros actos normativos³¹.

95. A decisão impugnada, nos termos do seu artigo 10.º, entrou em vigor no trigésimo dia posterior à sua publicação, em 30 de Dezembro de 2006, no *Jornal Oficial da União Europeia*. Desde a sua entrada em vigor, o BEI contraiu obrigações confiando na legalidade da garantia. A retirada da garantia relativamente aos financiamentos já concedidos pelo BEI, acarretaria um elevado risco para a notação de crédito do BEI. Relativamente às obrigações já contraídas pelo BEI, os efeitos da decisão impugnada devem manter-se.

96. Resta decidir a questão de saber se se devem manter os efeitos da decisão também para os projectos ainda não decididos. Poderia argumentar-se que o BEI poderia defender a sua notação de crédito recusando os projectos de financiamento mais arriscados. Mas isso criaria um obstáculo desproporcionado às actividades do BEI e também à prossecução dos objectivos de política externa da Comunidade

97. Assim, a validade da garantia deve ser mantida também para os financiamentos ainda não concedidos pelo BEI, mais concretamente para os financiamentos concedidos pelo BEI até à aprovação de uma nova decisão, o mais tardar até ao fim do prazo considerado razoável para a aprovação de uma nova decisão³². Para aprovar a decisão impugnada o legislador levou menos de seis meses. Assim, um prazo de doze meses a contar da prolação do acórdão seria um prazo razoável para aprovação de uma nova decisão.

VI — Despesas

98. 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. Dado que o Parlamento pediu a condenação do Conselho e este ficou vencido, deve ser condenado nas despesas. De acordo com o artigo 69.º, n.º 4, do Regulamento de Processo, a Comissão suportará as suas próprias despesas.

31 — Sobre uma aplicação analógica a decisões, cfr. acórdão de 28 de Maio de 1998, Parlamento/Conselho (C-22/96, Colect., p. I-3231, n.º 42); de 28 de Maio de 1998, Parlamento/Conselho (C-22/96, Colect., p. I-3231, n.º 42), e de 12 de Maio de 1998, Reino Unido/Comissão (C-106/96, Colect., p. I-2729, n.º 41).

32 — Cfr. acórdão de 1 de Abril de 2008, Parlamento/Comissão (C-14/06 e C-295/06, Colect., p. I-1649, n.ºs 82 a 86), Comissão/Parlamento e Conselho (já referido na nota 6, n.ºs 61 a 65), e ainda as minhas conclusões de 22 de Setembro de 2005, no processo Reino Unido/Parlamento e Conselho (C-217/04 Colect., p. I-3771, n.º 47 a 50).

VII — Conclusão

99. Proponho ao Tribunal de Justiça que decida da seguinte forma:

- 1) É anulada a Decisão 2006/1016/CE do Conselho, de 19 de Dezembro de 2006, que concede uma garantia da Comunidade ao Banco Europeu de Investimento em caso de perdas resultantes de empréstimos e de garantias de empréstimos para projectos realizados fora da Comunidade.
- 2) Os efeitos da decisão anulada mantêm-se relativamente aos financiamentos concedidos pelo BEI até à entrada em vigor de uma decisão aprovada com base na disposição pertinente, mas com o limite máximo de doze meses a contar da prolação do acórdão.
- 3) O Conselho da União Europeia é condenado nas despesas do processo, com excepção das despesas da Comissão das Comunidades Europeias.
- 4) A Comissão das Comunidades Europeias suportará as suas próprias despesas.