

AVIZUL NR. 2/91 AL CURȚII
19 martie 1993

Aviz emis în temeiul articolului 228 alineatul (1) al doilea paragraf din Tratatul CEE

„Convenția nr. 170 a Organizației Internaționale a Muncii privind siguranța utilizării
produselor chimice la locul de muncă”

Curtea de Justiție a fost sesizată cu o cerere de aviz, depusă la grefa Curții la 21 august 1991, formulată de către Comisia Comunităților Europene în temeiul articolului 228 alineatul (1) al doilea paragraf din Tratatul de instituire a Comunității Economice Europene, în temeiul căruia:

„Consiliul, Comisia sau un stat membru pot solicita în prealabil avizul Curții de Justiție cu privire la compatibilitatea acordului în cauză cu dispozițiile prezentului tratat. Acordul care a făcut obiectul unui aviz negativ din partea Curții de Justiție poate intra în vigoare numai în condițiile stabilite după caz la articolul 236”.

I – Obiectul cererii de aviz

Prin această cerere, Comisia a solicitat avizul Curții privind compatibilitatea cu tratatul a Convenției nr. 170 a Organizației Internaționale a Muncii (denumită în continuare „OIM”) privind siguranța utilizării produselor chimice la locul de muncă (denumită în continuare „Convenția nr. 170”) și, în special, privind competența Comunității de a încheia această convenție și consecințele care decurg din aceasta pentru statele membre.

Convenția nr. 170 a fost adoptată la 25 iunie 1990 în cadrul celei de-a 77-a sesiuni a Conferinței Internaționale a Muncii.

II - Procedură

Potrivit articolului 107 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, cererea de aviz a fost comunicată Consiliului și statelor membre. Au fost prezentate observații scrise de către Comisie și Consiliu, precum și de către guvernele Regatului Danemarcei, Republicii Federale Germania, Republicii Elene, Regatului Spaniei, Republicii Franceze, Irlandei, Regatului Țărilor de Jos și Regatului Unit.

Printr-o scrisoare depusă la grefa Curții la 30 aprilie 1992, Comisia a răspuns la o întrebare adresată în scris de către Curte. Comisia, Consiliul, guvernele menționate anterior precum și guvernul belgian au prezentat observații orale în cadrul ședinței publice care a avut loc la sediul Curții la 30 iunie 1992.

Avocații generali au fost audiați de Curte în camera de consiliu, în conformitate cu articolul 108 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, la 23 octombrie 1992.

III – OIM

OIM a fost fondată în 1919 pentru îmbunătățirea condițiilor de muncă și promovarea justiției sociale. Pot deveni membri ai acestei organizații statele membre ale Organizației Națiunilor Unite, întrucât aceasta este o instituție specializată, precum și alte state admise în condițiile prevăzute în Constituția acesteia. Organele OIM sunt Conferința generală a reprezentanților membrilor (denumită în continuare „Conferința”), Consiliul de administrație și Biroul

internațional al muncii (denumit în continuare „BIM”). Conferința, organ suprem al OIM, are ca sarcină principală adoptarea de propuneri sub formă de convenții internaționale sau de recomandări, iar funcționarea acesteia se bazează pe o structură tripartită: fiecare membru dispune de patru reprezentanți, dintre care doi sunt delegații guvernului, iar ceilalți doi reprezintă angajatorii și, respectiv, lucrătorii din statul în cauză. Fiecare delegat are dreptul să voteze în mod individual pentru toate problemele supuse deliberărilor Conferinței (articolul 4 alineatul (1) din Constituția OIM).

Adoptarea convențiilor și recomandărilor urmărește o procedură ale cărei faze sunt, în principal, următoarele: atunci când Consiliul de administrație al OIM decide să pună pe ordinea de zi a Conferinței definirea standardelor într-un anumit domeniu, BIM elaborează un raport pe baza răspunsurilor furnizate de către membri la chestionarul care le-a fost trimis. Acest raport este discutat în primă lectură cu ocazia sesiunii anuale a Conferinței și, în cazul în care se decide adoptarea unei convenții sau a unei recomandări, BIM pregătește în acest scop textul prezentat guvernelor pentru observații. Adoptarea unei convenții sau a unei recomandări necesită o majoritate de două treimi dintre voturile delegaților prezenți (articolul 19 alineatul (2) din Constituția OIM) și numai membrii sunt admiși să ratifice o convenție [alineatul (5) litera (d) al aceluiași articol].

Membrii trebuie să comunice autorității naționale competente actul adoptat (convenție sau recomandare) în scopul punerii în aplicare a acestuia și trebuie să indice directorului general al BIM autoritatea sau autoritățile considerate competente în această privință și deciziile adoptate de către acestea [articolul 19 alineatul (5) literele (b) și (c) și articolul 19 alineatul (6) literele (b) și (c) din Constituția OIM].

Trebuie subliniat că, potrivit dispozițiilor Regulamentului Conferinței și Convenției nr. 144 a OIM, privind consultările tripartite destinate promovării punerii în aplicare a standardelor internaționale de muncă, adoptată de Conferință la 2 iunie 1976, partenerii sociali trebuie să fie consultați, în special, pentru a își da avizul la răspunsurile guvernelor la chestionarele care le sunt adresate [articolul 39 alineatul (1) din Regulamentul Conferinței și articolul 5 alineatul (1) litera (a) din Convenția nr. 144], la comentariile guvernelor privind proiectele de texte care trebuie să fie discutate în conferință (articolul 39 alineatul (6) din Regulamentul Conferinței), precum și la propunerile prezentate autorităților competente, potrivit articolului 19, menționat anterior [articolul 5 alineatul (1) litera (b) din Convenția nr.144].

Trebuie subliniat că, în plus, Constituția OIM prevede o procedură de supraveghere a modului în care statele membre pun în execuție convențiile la care au aderat, procedură la care participă partenerii sociali (articolele 22 – 34 din Constituția OIM).

În cele din urmă, trebuie subliniat că, în temeiul articolului 19 alineatul (8) din Constituția OIM „în nici un caz adoptarea unei convenții sau a unei recomandări de către Conferință sau ratificarea unei convenții de către un membru nu trebuie să fie considerate ca afectând orice lege, orice sentință, orice cutumă sau orice acord care asigură condiții mai bune lucrătorilor interesați decât cele prevăzute de către convenție sau recomandare”.

IV - Participarea Comunității la negocierile convențiilor OIM

Problema participării Comunității – care nu este membru al OIM, dar dispune de statutul de observator – la negocierile convențiilor încheiate în cadrul OIM a fost ridicată pentru prima dată legat de Convenția nr. 153 privind durata de muncă și perioadele de odihnă în transporturile rutiere (1977 - 1979), sector care în acel moment făcea obiectul Regulamentului (CEE) nr. 543/69 al Consiliului din 25 martie 1969 privind armonizarea

anumitor dispoziții din sfera socială în domeniul transportului rutier (JO L 77, p. 49). Pentru a facilita participarea Comunității la diferitele negocieri, BIM a elaborat un document pentru Conferință. Cu toate acestea, soluțiile propuse în acest document nu au fost acceptate de anumite state membre datorită reacției partenerilor sociali ai acestora care se temeau că influența acestora în cadrul Conferinței va scădea.

Acest document, elaborat de Consiliul de administrație al BIM la 12 februarie 1981, a fost completat de un alt document, datat 31 mai 1989. Aceste două documente prevedeau, în principal, în ceea ce privește negocierile, că statele membre puteau să autorizeze Comisia să propună modificări în numele acestora, că autoritatea menționată la articolul 19 din Constituție putea să fie Consiliul și, în cele din urmă, în ceea ce privește ratificarea, că aceasta putea să rezulte dintr-o comunicare a Comunității în acest sens, cu condiția ca o notificare prealabilă din partea tuturor statelor membre să confirme că acest act constituie o ratificare a celor douăsprezece state membre.

Mai mult, aceste documente menționează respectarea angajamentelor asumate de către statele membre care au ratificat o convenție. În această privință, se observă că numai statele membre pot fi considerate responsabile de nerespectarea acestor angajamente, iar aceasta chiar dacă încălcarea dispozițiilor unei asemenea convenții rezultă dintr-un act al Comunității, adoptat cu majoritate de voturi.

Problema competenței Comunității în cadrul OIM s-a ridicat din nou cu ocazia elaborării Convenției nr. 162 privind siguranța utilizării azbestului (1983 - 1986), domeniu care a făcut obiectul a patru directive comunitare. Având în vedere că, fără a contesta competența comunitară, anumite state au considerat că intervenția Comunității la Conferință nu era permisă de Constituția OIM, Consiliul a decis că statele membre și Comunitatea vor prezenta realizările comunitare în domeniile în cauză, făcând trimitere la directivele adoptate în acest sens. Comisia a introdus o acțiune în anulare împotriva acestei decizii a Consiliului pe motiv că încălca articolul 228 din Tratatul CEE. Totuși, aceasta a fost retrasă în urma adoptării, de către Consiliu, la 22 decembrie 1986, a unei decizii care, din punctul de vedere al Comisiei, oferea o soluție în mod global satisfăcătoare la problema participării Comunității la negocierile din cadrul OIM.

Această decizie, adoptată de comun acord cu Comisia, este limitată la reglementarea cazurilor de competență exclusivă a Comunității. Aceasta impune respectarea integrală a consultării tripartite prevăzute în Convenția nr. 144 și a autonomiei partenerilor sociali și precizează că răspunsul Comunității la chestionarul OIM este adoptat de către Consiliu, la propunerea Comisiei și ține seama de consultările cu partenerii sociali. Pentru pregătirea primei lecturi a unui proiect de convenție, Comisia propune Consiliului să adopte o decizie care să îl autorizeze să negocieze și să îi ofere directive în acest scop. La Conferință, Comisia acționează ca purtător de cuvânt al Comunității și în coordonare strânsă cu statele membre. Delegații statelor membre își păstrează dreptul de a lua cuvântul în ședința plenară a Conferinței.

În iulie 1988, atunci când Comisia, în temeiul Deciziei Consiliului din 22 decembrie 1986, menționată anterior, a solicitat statelor membre să răspundă la chestionarul OIM privind Convenția nr. 170, mai multe state membre au contestat competența exclusivă a Comunității de a interveni în domeniu. În consecință, statele membre au transmis răspunsurile către OIM, împiedicând în acest fel transmiterea unui răspuns comunitar. Estimând că nu există nicio îndoială cu privire la competența exclusivă a Comunității, Comisia a transmis Consiliului, la 12 mai 1989, o comunicare prin care îi solicita puteri de negociere pentru Convenția nr. 170.

La 30 noiembrie 1989, Consiliul a adoptat o decizie care permite Comisiei să exprime punctul de vedere al Comunității în cadrul negocierilor în cauză, dar în strânsă colaborare cu statele membre. Acestea își păstrează dreptul de a se pronunța asupra subiectelor care țin de competența națională. Decizia în cauză prevedea o procedură în scopul reglementării litigiilor care puteau să apară în această privință. Prin această decizie, Consiliul a acceptat să-și reexamineze Decizia din 22 decembrie 1986 și, dacă este necesar, să completeze această decizie, cu acordul Comisiei, cu dispoziții care reglementează cazurile de competență mixtă ale Comunității și ale statelor membre, precum și cu dispoziții care urmăresc evitarea dificultăților care ar rezulta din Constituția sau din practica instituțională a OIM.

După adoptarea Convenției nr. 170, Comisia a transmis Consiliului o comunicare prin care preciza că în opinia acesteia statele membre erau obligate să informeze directorul BIM că autoritățile competente, în sensul articolului 19 alineatul (5) litera (c) din Constituția OIM, erau în speță instituțiile comunitare. Cu această ocazie, mai multe delegații naționale la Consiliu și-au manifestat refuzul de a accepta competența exclusivă a Comunității pentru încheierea convenției.

V - Conținutul convenției

Convenția nr. 170 are ca obiect protecția lucrătorilor împotriva efectelor nocive ale utilizării produselor chimice la locul de muncă.

Convenția nr. 170 este împărțită în șapte părți.

Partea I are ca obiect definirea domeniului de aplicare al convenției. Aceasta se aplică tuturor ramurilor de activitate economică în care se utilizează produse chimice [(articolul 1 alineatul (1)]. Cu toate acestea, statele care au ratificat convenția sunt autorizate să excludă de la aplicarea acesteia sau a unora dintre dispozițiile acesteia, în condițiile precizate în aceasta, ramuri de activitate economică, întreprinderi sau anumite produse. O asemenea excludere trebuie să fie precedată de consultarea organizațiilor cele mai reprezentative ale angajatorilor și lucrătorilor interesați [(articolul 1 alineatul (2))].

Partea II enunță principii generale. De asemenea, articolele 3 și 4 prevăd obligația pentru membri de a consulta organizațiile menționate anterior cu privire la măsurile care trebuie adoptate pentru a pune în aplicare dispozițiile convenției și cu privire la cele care urmăresc să elaboreze, să aplice și să revizuiască periodic o politică coerentă de securitate în utilizarea produselor chimice la locul de muncă. În temeiul articolului 5, „Autoritatea competentă trebuie să poată interzice sau limita, dacă acest lucru este justificat din motive de securitate și de sănătate, utilizarea anumitor produse chimice periculoase sau să solicite o notificare precum și o autorizație înainte de utilizarea acestor produse”.

Partea III se referă la clasificarea produselor chimice și stabilește norme privind transportul, etichetarea și marcarea acestora, privind elaborarea de fișe cu date de securitate care trebuie să fie furnizate angajatorilor și privind responsabilitățile furnizorilor în aceste domenii (articolele 6, 7, 8 și 9).

Partea IV definește responsabilitățile angajatorilor în ceea ce privește identificarea produselor chimice (etichetare, marcare și utilizare a fișelor cu date de securitate a acestor produse), transferul acestora în alte recipiente sau echipamente și expunerea lucrătorilor la produsele chimice periculoase (articolele 10 – 12). Angajatorii trebuie să adopte măsuri corespunzătoare, pe de o parte pentru a proteja lucrătorii împotriva riscurilor legate de utilizarea produselor chimice periculoase și, pe de altă parte, pentru a reduce la minim

riscurile ce rezultă din eliminarea produselor care nu mai sunt necesare (articolele 13 și 14). În cele din urmă, angajatorii au obligația de a informa și de a instrui lucrătorii în ceea ce privește utilizarea de produse chimice în muncă (articolele 15 – 16).

Partea V definește sarcinile lucrătorilor care constau în colaborarea cu angajatorii în îndeplinirea responsabilităților care revin acestora din urmă și respectarea tuturor procedurilor și practicilor privind securitatea în utilizarea produselor chimice în muncă. De asemenea, lucrătorii trebuie să ia toate măsurile rezonabile pentru eliminarea sau reducerea la minim, pentru ei și pentru ceilalți, a riscurilor unei asemenea utilizări (articolul 17).

Partea VI se referă la drepturile lucrătorilor și ale reprezentanților acestora. În această privință, convenția prevede că lucrătorii trebuie să aibă dreptul de a se protejeze de pericolul care rezultă din utilizarea produselor chimice atunci când aceștia au un motiv rezonabil să creadă că există un risc iminent și serios pentru siguranța sau sănătatea lor și au obligația de a-l semnaliza fără întârziere superiorului acestora. Lucrătorii trebuie să fie protejați împotriva consecințelor nejustificate ale exercitării unui asemenea drept sau ale oricărui drept prevăzut de către convenție. De asemenea, aceștia trebuie să aibă posibilitatea de a obține, pe de o parte, informații privind identificarea produselor chimice utilizate în muncă, proprietățile periculoase ale acestor produse, măsurile de precauție care trebuie luate, educarea și formarea, iar pe de altă parte, informația care figurează pe etichete și marcaje și, în cale din urmă, fișele cu date de securitate, precum și orice altă informație care trebuie să fie păstrată în temeiul convenției (articolul 18).

Partea VII definește responsabilitățile statelor exportatoare. Atunci când într-un stat membru utilizarea de produse chimice periculoase este interzisă, total sau parțial, din motive de securitate și de sănătate în muncă, acest stat trebuie să aducă acest fapt, precum și motivele legate de acesta, la cunoștința oricărei țări către care exportă (articolul 19).

Dispozițiile din articolul 20 și următoarele din convenție sunt de natură procedurală și se referă, în special, la ratificarea, denunțarea și modificarea acesteia.

VI – Rezumatul observațiilor scrise prezentate de către instituțiile și guvernele statelor membre

A – Cu privire la admisibilitate

Guvernul german consideră că cererea de aviz nu este admisibilă în măsura în care articolul 228 alineatul (1) al doilea paragraf din tratat se referă numai la acordurile a căror încheiere este realizată de către Comunitate. Cu toate acestea, nu este cazul în speță deoarece Comunitatea nu este membră a OIM și articolul 19 alineatul (5) litera (d) din Constituția OIM limitează ratificarea convențiilor numai la statele membre ale organizației.

Potrivit aceluiași guvern, structura OIM, întemeiată pe un sistem tripartit, constituie, de asemenea, un obstacol în calea încheierii Convenției de către Comunitate. În această privință, acesta subliniază că, potrivit spiritului Constituției OIM și Convenției nr. 144, consultările partenerilor sociali trebuie să fie eficiente, în măsura în care scopul acestor consultări este de a permite acestora din urmă să exercite o influență asupra diferitelor guverne naționale. Această influență ar fi redusă dacă poziția acestora ar trebui să fie comunicată instituțiilor comunitare prin intermediul guvernelor. De asemenea, acesta subliniază anumite probleme practice și în special faptul că, pe de o parte, răspunsurile la chestionare trebuie să fie date în termene foarte scurte și că, pe de altă parte, reprezentanții guvernelor statelor membre nu mai au posibilitatea să ia în considerare sugestiile partenerilor sociali. În cele din urmă, influența

partenerilor sociali ar fi scăzută din cauza faptului că în cursul negocierilor la Conferință reprezentantul Comisiei nu ar avea o sensibilitate politică comparabilă cu cea a reprezentanților guvernelor statelor membre care sunt în mod constant în contact cu partenerii sociali ai acestora.

De asemenea, *Guvernul Țărilor de Jos* consideră că cererea de aviz nu este admisibilă deoarece Convenția nr. 170 nu intervine între Comunitate și unul sau mai multe state sau o organizație internațională. Acesta adaugă faptul că, deoarece nu este membră a OIM, Comunitatea nu poate fi parte la Convenția nr. 170. Cu toate acestea, admite că o interpretare largă a articolului 228 ar putea conduce Curtea la a considera cererea de aviz ca fiind admisibilă.

B – Cu privire la fond

1. *Comisia și guvernul elen* estimează că numai Comunitatea are competența de a încheia Convenția nr. 170.

În această privință, Comisia se referă la punctele 17 și 22 din Hotărârea Curții din 31 martie 1971, *Comisia/Consiliul*, denumită și „AETR” (cauza 22/70, Rec., p. 263), în temeiul cărora:

„[...] de fiecare dată când, pentru punerea în aplicare a unei politici comune prevăzute de tratat, Comunitatea a adoptat dispoziții de stabilire a unor norme comune, indiferent sub ce formă, statele membre nu mai au dreptul, individual sau colectiv, de a contracta cu țările terțe unele obligații care afectează aceste norme”.

„Întrucât rezultă din coroborarea acestor dispoziții [articolul 3 litera (e) și articolul 5 din tratat] că, în măsura în care normele comunitare sunt adoptate pentru realizarea obiectivelor tratatului, statele membre nu pot, în afara cadrului instituțiilor comune, să își asume angajamente care pot afecta normele respective sau le pot influența în mod negativ domeniul de aplicare”.

Potrivit Comisiei, normele comune adoptate în temeiul articolului 118 A din tratat riscă să fie afectate, în sensul acestei jurisprudențe, de obligații contractate de statele membre în cadrul convențiilor OIM. Comisia adaugă faptul că natura de prescripții minimale pe care o au normele comunitare în domeniu, astfel cum rezultă acestea din convențiile OIM, nu exclude aceste riscuri.

În răspunsul la întrebarea pe care Curtea i-a adresat-o în această privință, Comisia a observat că îmbunătățirea armonioasă și progresivă a condițiilor de muncă pentru toți lucrătorii din Comunitate, prevăzută la articolul 118 A, era dificil de conciliat cu angajamentele asumate de către statele membre. Într-adevăr, din aceasta rezultă o coexistență, în cadrul Comunității, a dreptului comunitar și a acordurilor parțiale, de natură să aducă atingere autonomiei legiuitorului comunitar.

Comisia remarcă în această privință că alinierea anumitor dispoziții, întemeiate pe articolul 118 A cu norme din cadrul convențiilor OIM nu este întotdeauna posibilă sau de dorit, în special atunci când, potrivit alineatului (2) din acest articol din tratat, este necesar să nu se impună constrângeri excesive întreprinderilor mici și mijlocii, pe care punerea în aplicare a unor asemenea convenții le-ar implica.

În plus, Comisia observă că, în temeiul angajamentelor asumate în cadrul OIM, statele membre pot să aibă dificultăți în adoptarea unor dispoziții mai adaptate la condițiile sociale și

tehnologice specifice Comunității. În această privință, Comisia amintește că denunțarea convențiilor OIM este posibilă numai o dată la zece ani.

Potrivit Comisiei, Comunitatea are competența exclusivă de a încheia un acord internațional numai dacă reglementarea comunitară acoperă în mod substanțial domeniul care face obiectul unui asemenea acord. Acesta este cazul în speță, având în vedere că domeniul reglementat de Convenția nr. 170 este deja reglementat de mai multe directive, adoptate nu numai în temeiul articolului 118 A, ci și în temeiul articolelor 100 și 100 A din tratat.

Pentru Comisie, obligația de a consulta partenerii sociali, care decurge din articolul 3 din Convenția nr. 170, constituie o normă de procedură a cărei respectare poate fi asigurată de Comunitate. Un organism cu o compoziție tripartită, anume Comitetul consultativ pe probleme de securitate, igienă și protecția sănătății la locul de muncă (instituit prin Decizia 74/325/CEE a Consiliului din 27 iunie 1974, JO L 185, p. 15) este, de altminteri, consultat întotdeauna cu ocazia pregătirii măsurilor comunitare în domeniul reglementat de convenție. Comisia estimează că dispozițiile Convenției nr. 170 care nu fac obiectul normelor comunitare sunt auxiliare în raport cu securitatea la locul de muncă.

În cele din urmă, Comisia observă că, dacă în exercitarea competenței exclusive în cadrul OIM Comunitatea întâmpină dificultăți, este sarcina statelor membre să acționeze împreună în interesul și în numele Comunității.

De asemenea, guvernul elen consideră că, pentru încheierea Convenției nr. 170, Comunitatea dispune de o competență exclusivă. În această privință, observă că toate dispozițiile acesteia urmăresc protejarea lucrătorilor, obiectiv care intră în domeniul de aplicare a articolului 118 A din Tratatul CEE și a condus deja la adoptarea a douăsprezece directive. Cu toate acestea, acest guvern crede că trebuie să fie examinat de Curte mecanismul general de încheiere și de ratificare a convențiilor OIM și, în special, problema dacă aceste convenții pot fi elaborate, semnate, aprobate și ratificate de către Comunitate în numele statelor membre.

Consiliul și *guvernele german, spaniol, danez, francez, irlandez, olandez și belgian* consideră că atât statele membre, cât și Comunitatea au, împreună, competența de a încheia Convenția nr. 170.

Pentru a demonstra că în acest domeniu Comunitatea nu are competență exclusivă, guvernele german, spaniol și irlandez observă că punctele Hotărârii AETR, menționată anterior, menționate de către Comisie, se referă numai la situația în care Comunitatea acționează în cadrul unei politici comune. Nu acesta este cazul normelor adoptate în temeiul articolului 118 A. Politica socială continuă să fie, în principal, o problemă a statelor membre.

Guvernul spaniol consideră, în ceea ce îl privește, că directivele adoptate în temeiul articolelor 100 și 100 A nu pot fi invocate în speță, întrucât acestea se referă la obiective și domenii diferite de cele ale politicii sociale.

Pentru Consiliu și guvernele danez, francez, olandez și belgian, normele adoptate în temeiul articolului 118 A nu pot fi afectate, în sensul Hotărârii AETR, de o convenție a OIM, încheiată de către statele membre în domeniul reglementat de aceste norme. Aceștia observă, în această privință, că acestea constituie cerințe minime [(articolul 118 A alineatul (3)], precum dispozițiile convențiilor OIM [(articolul 19 alineatul (8) din Constituția OIM)]. Prin urmare, normele comune pot fi afectate numai în cazul în care Comunitatea decide să instituie standarde mai puțin riguroase decât standardul internațional, iar aceasta fără a da statelor

membre posibilitatea de a adopta dispoziții mai protectoare. Însă nu este cazul în domeniul în cauză, având în vedere tocmai dispozițiile articolului 118 A alineatul (3).

Consiliul și guvernele german și danez consideră că, în orice caz, Comunitatea nu dispune de nicio competență pentru a își asuma angajamente în domeniile care țin de consultarea tripartită, prevăzută la articolele 3 și 4 din Convenția nr. 170. În această privință, numai statele membre au competențe.

Consiliul consideră că același lucru este adevărat în ceea ce privește obligația de a dispune de o politică de securitate coerentă în utilizarea produselor chimice la locul de muncă, prevăzută la articolul 4 din convenție și în punerea în aplicare a articolului 5, adică atribuirea de competențe, menționate de această dispoziție, autorităților naționale competente.

Guvernul Regatului Unit observă că în domeniul politicii sociale Comunitatea are competențe diferite de cele exercitate în domeniul politicii transporturilor, care au fost analizate în Hotărârea AETR și că natura normelor adoptate în temeiul articolului 118 A (norme minime) nu pot justifica o competență externă a Comunității. Numai articolul 235 justifică, în acest domeniu, o asemenea competență.

În cele din urmă, guvernul *francez* observă că, în orice caz, statele membre sunt singurele care au competența de a încheia Convenția nr. 170 în scopul apărării intereselor proprii ale departamentelor sau teritoriilor de peste mări, având în vedere că domeniul convenției îl depășește pe cel atribuit regimului de asociere prevăzut de Tratatul CEE.

Guvernele *danez, spaniol, francez, irlandez și olandez* atrag atenția Curții asupra dificultăților pe care le ridică organizarea și funcționarea OIM pentru exercitarea, de către Comunitate, a competenței de a încheia o convenție în cadrul acestei organizații. Poziția acestora poate fi rezumată după cum urmează.

Comunitatea beneficiază de un simplu statut de observator. Deși poate participa la deliberări, Constituția OIM nu îi recunoaște dreptul de a vota [(articolul 12 alineatul (2)]. În plus, astfel cum rezultă din articolul 15 alineatul (5) litera (d) din Constituția OIM, numai statele membre pot ratifica o convenție a OIM. În această privință, guvernul irlandez observă că aspectul dacă statele membre pot delega în mod valid Comunității puterea de a ratifica în numele acestora o convenție a OIM ridică anumite probleme de drept internațional public și, în special, aceea de a stabili cine este responsabil în cazul în care state membre nu își onorează angajamentele.

De asemenea, funcționarea OIM, bazată pe tripartism, constituie un obstacol pentru exercitarea competenței exclusive a Comunității. Argumentele invocate în această privință coincid în principal cu cele expuse de guvernul german față de admisibilitatea cererii.

În cele din urmă, anumite guverne observă că procedura care trebuie urmată de către Comunitate pentru încheierea unei convenții în cadrul OIM, definită de deciziile Consiliului din 22 decembrie 1986 și din 30 noiembrie 1989, menționate anterior, presupune, pentru aplicarea acesteia, acordul instanțelor OIM, care nu a fost acordat până în prezent.

Punctul de vedere al Curții

I – Cu privire la admisibilitatea cererii de aviz

1. Guvernul german contestă admisibilitatea cererii de aviz prezentate de către Comisie în temeiul articolului 228 alineatul (1), iar Guvernul Țărilor de Jos își exprimă, de asemenea, îndoiala cu privire la admisibilitatea acestei cereri. Conform acestora, procedura prevăzută de acest articol este destinată numai examinării compatibilității cu dispozițiile tratatului a unui acord a cărui încheiere este prevăzută între Comunitate și unul sau mai multe state sau o organizație internațională. Cererea în cauză se referă la competența Comunității de a încheia o convenție care poate fi ratificată numai de către statele membre ale OIM și nu de către Comunitate, care nu este membră a acestei organizații internaționale.

2. Acest argument nu poate fi acceptat.

3. Trebuie subliniat că, potrivit jurisprudenței constante a Curții (Avizul 1/75 din 11 noiembrie 1975, Rec., p. 1355, Avizul 1/76 din 26 aprilie 1977, Rec., p. 741, Hotărârea 1/78, formulată în temeiul articolului 103 din Tratatul CEEA din 14 noiembrie 1978, Rec., p. 2151 și Avizul 1/78 din 4 octombrie 1979, Rec., p. 2871), procedura de la articolul 228, asemenea celei de la articolul 103 din Tratatul CEEA, permite abordarea tuturor întrebărilor privind compatibilitatea unui anumit acord cu dispozițiile tratatului și în special aspectul dacă încheierea unui asemenea acord intră sau nu intră în competența Comunității. Această interpretare este confirmată de articolul 107 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Curții.

4. Rezultă că cererea de aviz nu se referă la capacitatea internațională a Comunității de a se angaja într-o convenție elaborată sub auspiciile OIM, ci se referă, având în vedere numai normele dreptului comunitar, la întinderea competențelor Comunității și ale statelor membre în domeniul care face obiectul Convenției nr. 170. Prin urmare, Curtea nu trebuie să aprecieze obstacolele pe care le poate eventual întâlni Comunitatea în exercitarea competenței acesteia, din cauza anumitor norme ale Constituției OIM.

5. În orice caz, trebuie subliniat că dacă, în temeiul Constituției OIM, Comunitatea nu poate încheia Convenția nr. 170, competența externă a acesteia poate să fie exercitată, după caz, prin intermediul statelor membre care acționează în mod solidar în interesul Comunității.

6. Prin urmare, trebuie considerat că sunt îndeplinite condițiile de la articolul 228 alineatul (1) al doilea paragraf din tratat și că, prin urmare, cererea de aviz este admisibilă.

II – Cu privire la fond

7. Înainte de a examina dacă, în domeniul de competență al Comunității intră Convenția nr. 170 și, după caz, dacă această competență a Comunității are un caracter exclusiv, trebuie amintit că, astfel cum a afirmat Curtea, în special în Avizul nr. 1/76, menționat anterior, punctul 3, competența de asumare a unor angajamente internaționale poate să rezulte nu numai dintr-o atribuire explicită de către tratat, ci, de asemenea, poate să decurgă în mod implicit din dispozițiile acestuia. Curtea a concluzionat, în special, că de fiecare dată când dreptul comunitar a stabilit pentru instituțiile comunitare competențe pe plan intern în vederea îndeplinirii unui anumit obiectiv, Comunitatea avea competența de a își asuma angajamentele internaționale necesare îndeplinirii acestui obiectiv, chiar în absența unei dispoziții exprese în această privință. În Hotărârea din 14 iulie 1976, Kramer (3/76, 4/76 și 6/76, Rec., p. 1279, punctul 20), Curtea a subliniat deja că o asemenea competență putea să decurgă în mod implicit în special din actele adoptate, în cadrul dispozițiilor tratatului sau ale actelor de aderare, de către instituțiile comunitare.

8. Caracterul exclusiv al competenței Comunității a fost recunoscut de către Curte în special în ceea ce privește articolul 113 din tratat (Avizul 1/75, menționat anterior, Hotărârea din 15 decembrie 1976, Donckerwolcke și Schou, 41/76, Rec., p. 1921, punctul 32) și articolul 102 din Actul de aderare (Hotărârea din 5 mai 1981, Comisia/Regatul Unit, 804/79, Rec., p. 1045, punctele 17 și 18). Rezultă din această jurisprudență că existența unei asemenea competențe, care decurge dintr-o dispoziție a tratatului, exclude o competență a statelor membre paralelă cu cea a Comunității, atât în ordinea comunitară, cât și în ordinea internațională (a se vedea Avizul 1/75, menționat anterior).

9. Caracterul exclusiv sau neexclusiv al competenței Comunității nu decurge numai din dispozițiile tratatului, ci poate să depindă, de asemenea, de extinderea măsurilor care au fost adoptate de către instituțiile comunitare pentru aplicarea acestor dispoziții și care sunt de natură să priveze statele membre de o competență pe care acestea puteau să o exercite înainte cu titlu tranzitoriu. Astfel cum a afirmat Curtea în Hotărârea din 31 martie 1971, Comisia/Consiliul, denumită „AETR” (22/70, Rec., p. 263, punctul 22), atunci când normele comunitare au fost adoptate pentru realizarea obiectivelor tratatului, statele membre nu pot, în afara cadrului instituțiilor comune, să își asume angajamente care pot afecta normele respective sau le pot influența în mod negativ domeniul de aplicare.

10. Contrar celor susținute de guvernele german, spaniol și irlandez, această jurisprudență nu trebuie să fie limitată la cazurile în care Comunitatea a adoptat norme comunitare în cadrul unei politici comune. Într-adevăr, în toate domeniile care corespund obiectivelor tratatului, articolul 5 din acesta impune statelor membre obligația de a facilita Comunității îndeplinirea misiunii și de a se abține de la adoptarea oricărei măsuri care ar putea să pună în pericol realizarea obiectivelor tratatului.

11. Misiunea Comunității și obiectivele tratatului sunt, de asemenea, compromise dacă statele membre pot să încheie angajamente internaționale care conțin norme ce pot afecta normele adoptate în domenii care nu țin de politicile comune sau le pot altera domeniul de aplicare.

12. În cele din urmă, un acord poate fi încheiat într-un domeniu în care competențele sunt împărțite între Comunitate și statele membre. Într-un asemenea caz, negocierea și punerea în aplicare a acordului necesită o acțiune comună a Comunității și a statelor membre (Hotărârea Kramer, menționată anterior, punctele 39 – 45 și Avizul 1/78, menționat anterior, punctul 60).

III

13. Ținând seama de cele menționate anterior, trebuie examinat dacă Convenția nr. 170 intră în domeniul de competență al Comunității și, după caz, dacă această competență are un caracter exclusiv.

14. Trebuie amintit că, în această privință, Convenția nr. 170 se referă la siguranța utilizării produselor chimice la locul de muncă. Potrivit preambulului, aceasta are ca obiectiv principal prevenirea bolilor și rănilor profesionale datorate produselor chimice sau reducerea incidenței acestora, prin evaluarea pericolelor tuturor acestor produse, prin punerea la dispoziția angajatorilor și lucrătorilor a informațiilor necesare protejării și, în cele din urmă, prin stabilirea de principii pentru programele de protejare.

15. Domeniul reglementat de Convenția nr. 170 intră în cadrul „dispozițiilor sociale” ale tratatului care compun capitolul 1 din titlul III privind politica socială.

16. Potrivit articolului 118 A din tratat, statele membre trebuie să se preocupe, în special, de promovarea îmbunătățirii mediului de lucru, în ceea ce privește sănătatea și securitatea lucrătorilor și să își fixeze ca obiectiv armonizarea condițiilor din acest domeniu, menținând îmbunătățirile realizate. Pentru a contribui la atingerea acestui obiectiv, Consiliul dispune de competența de a adopta cerințe minime prin intermediul directivelor. Într-adevăr, astfel cum rezultă din articolul 118 A alineatul (3), dispozițiile adoptate în temeiul acestui articol nu se opun menținerii și introducerii, de fiecare stat membru, a unor măsuri mai stricte de protecție a muncii compatibile cu tratatul.

17. Astfel, Comunitatea dispune de o competență normativă internă în domeniul social. Prin urmare, Convenția nr. 170, al cărei obiect coincide, de altfel, cu cel al mai multor directive adoptate în temeiul articolului 118 A, ține de domeniul de competență al Comunității.

18. Pentru a examina problema dacă această competență are un caracter exclusiv, trebuie observat că dispozițiile Convenției nr. 170 nu sunt de natură să afecteze normele adoptate în temeiul articolului 118 A. Într-adevăr, dacă, pe de o parte, Comunitatea decide să adopte norme mai puțin stricte decât cele stabilite de o convenție a OIM, statele membre pot să stabilească, potrivit articolului 118 A alineatul (3), măsuri mai stricte de protecție a muncii sau să aplice în acest scop dispozițiile Convenției OIM. Dacă, pe de altă parte, Comunitatea decide să adopte norme mai stricte decât cele prevăzute de o convenție a OIM, nimic nu împiedică aplicarea pe deplin a dreptului comunitar de către statele membre în temeiul articolului 19 alineatul (8) din Constituția OIM care autorizează adoptarea, de către membri, de măsuri mai stricte decât cele prevăzute de către convențiile și recomandările adoptate în cadrul acestei organizații.

19. Cu toate acestea, Comisia observă că este adesea dificil să se stabilească dacă o anumită măsură este mai favorabilă lucrătorilor decât alta. Astfel, pentru a evita încălcarea dispozițiilor unei convenții a OIM, statele membre pot să fie tentate să nu adopte dispoziții mai adaptate la condițiile sociale și tehnologice specifice Comunității. Prin urmare, Comisia estimează că, în măsura în care această atitudine riscă să compromită dezvoltarea dreptului comunitar, Comunitatea trebuie să aibă competența exclusivă pentru încheierea Convenției nr. 170.

20. Acest argument nu poate fi acceptat. Într-adevăr, eventualele dificultăți aduse funcției legislative comunitare, precum cele menționate de către Comisie, nu pot constitui temeiul pentru caracterul exclusiv al competenței comunitare.

21. Pentru aceleași motive, o competență exclusivă nu poate nici ea să se întemeieze pe dispozițiile comunitare adoptate în temeiul articolului 100 din tratat, precum, în special, Directiva 80/1107/CEE a Consiliului din 27 noiembrie 1980 privind protecția lucrătorilor împotriva riscurilor legate de expunerea la agenți chimici, fizici și biologici la locul de muncă (JO L 327, p. 8) și directivele adoptate în temeiul articolului 8 din Directiva 80/1107, care conțin toate cerințele minime.

IV

22. Anumite directive adoptate în domenii care fac obiectul părții III din Convenția nr. 170 conțin norme care, cu toate acestea, sunt mai mult decât niște cerințe minime. Acesta este cazul Directivei 67/548/CEE a Consiliului din 27 iunie 1967 privind apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative referitoare la clasificarea, ambalarea și etichetarea substanțelor periculoase (JO 1967, 196, p. 1, Ediție specială, 13/vol. 1, p. 23), adoptată în temeiul articolului 100, modificată în special de Directiva 79/831/CEE a Consiliului din 18

septembrie 1979 (JO L 259, p. 10, Ediție specială, 13/ vol. 5, p. 59) și de Directiva 88/379/CEE a Consiliului din 7 iunie 1988 privind apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative referitoare la clasificarea, ambalarea și etichetarea substanțelor periculoase (JO L 187, p. 14), adoptată în temeiul articolului 100 A.

23. Aceste directive conțin dispoziții care, în anumite privințe, constituie măsuri care asigură lucrătorilor, în condițiile de muncă ale acestora, o protecție mai extinsă decât dispozițiile părții III din Convenția nr. 170. Acesta este, în special, cazul normelor, foarte detaliate, privind etichetarea, stabilite la articolul 7 din Directiva 88/379, menționată anterior.

24. Cu toate acestea, domeniul de aplicare al Convenției nr. 170 este mai extins decât cel al directivelor menționate anterior. Astfel, noțiunea de produse chimice [articolul 2 litera (a)] este mai largă decât cea de produse vizate de aceste directive. De altfel, spre deosebire de dispozițiile acestor directive, articolul 6 alineatul (3) și articolul 7 alineatul (3) din convenție reglementează transportul produselor chimice.

25. Deși nu există nicio contradicție între aceste dispoziții ale convenției și cele ale directivelor menționate anterior, trebuie admis, cu toate acestea, că partea III din Convenția nr. 170 se referă la un domeniu care este deja reglementat în mare parte de normele comunitare, adoptate în mod progresiv începând cu 1967 în perspectiva unei armonizări mai complete și destinate, pe de o parte, eliminării obstacolelor în calea schimburilor comerciale care rezultă din diferențele dintre reglementările statelor membre și, pe de altă parte, asigurării, în același timp, a protejării sănătății populației și a mediului.

26. În aceste condiții, trebuie considerat că angajamentele care decurg din partea III din Convenția nr. 170, care țin de domeniul directivelor, menționate la punctul 22, sunt de natură să afecteze normele comunitare stabilite de aceste directive și că, prin urmare, statele nu pot să adopte, în afara cadrului instituțiilor comune, asemenea angajamente.

V

27. Partea II din Convenția nr. 170 conține principii generale, enunțate la articolele 3, 4 și 5, privind punerea în aplicare a acesteia.

28. În măsura în care se stabilește că dispozițiile materiale ale Convenției nr. 170 intră în domeniul de competență al Comunității, aceasta este, de asemenea, competentă să adopte angajamente care urmăresc să pună în aplicare aceste dispoziții.

29. Articolul 3 impune consultarea organizațiilor celor mai reprezentative de angajatori și de lucrători cu privire la măsurile care trebuie adoptate pentru a pune în aplicare dispozițiile Convenției nr. 170. Articolul 4 stabilește că fiecare membru trebuie să elaboreze, să aplice și să revizuiască periodic o politică coerentă de securitate în utilizarea produselor chimice la locul de muncă, în lumina condițiilor și practicilor naționale și după consultarea organizațiilor menționate anterior.

30. Este adevărat că, în starea actuală a dreptului comunitar, politica socială și, în special, colaborarea între partenerii sociali, intră în mod preponderent în domeniul competenței statelor membre.

31. Cu toate acestea, acest aspect nu a fost retras pe deplin din competența Comunității. În această privință, trebuie subliniat în special că, în conformitate cu articolul 118 B din tratat, Comisia trebuie să depună eforturi pentru a dezvolta dialogul între partenerii sociali la nivel european.

32. Prin urmare, aspectul dacă angajamentele internaționale care au ca obiect consultarea organizațiilor reprezentative ale angajatorilor și ale lucrătorilor ține de competența statelor membre sau de cea a Comunității nu poate fi disociată de obiectul consultării.

33. Articolul 5 din Convenția nr. 170 impune, dacă acest lucru este justificat din motive de securitate și de sănătate, ca autorității competente să îi fie acordată competența de a interzice sau de a limita utilizarea anumitor produse chimice periculoase sau de a solicita o notificare și o autorizație prealabile pentru a utiliza astfel de substanțe.

34. Trebuie subliniat, în această privință, că, chiar dacă autoritatea competentă vizată de acest articol este o autoritate dintr-un stat membru, Comunitatea poate, cu toate acestea, să își asume obligația, vizată în acest articol, pe plan extern. Într-adevăr, la fel cum, pe plan intern, Comunitatea poate, într-un domeniu reglementat de norme comunitare, să prevadă că autoritățile naționale sunt învestite cu anumite competențe de control (a se vedea, în special, articolul 4 din Directiva 80/1107/CEE a Consiliului din 27 noiembrie 1980 privind protecția lucrătorilor împotriva riscurilor legate de expunerea la agenți chimici, fizici și biologici la locul de muncă, JO L 327, p. 8, menționată de Consiliu), aceasta poate să își asume, pe plan extern, angajamente care urmăresc să asigure respectarea dispozițiilor materiale care intră în competența acesteia și care implică atribuirea anumitor competențe de control autorităților naționale.

VI

35.

În cele din urmă, astfel cum a observat guvernul francez, domeniul material de aplicare al convenției depășește domeniul atribuit regimului de asociere a țărilor și teritoriilor de peste mări și, prin urmare, astfel cum a subliniat Curtea în Avizul 1/78, menționat anterior, punctele 61 și 62, este sarcina statelor membre, care asigură relațiile internaționale ale acestor teritorii și care le reprezintă în această privință, să încheie convenția în cauză.

VII

36. În Hotărârea 1/78 din 14 noiembrie 1978 (Rec., p. 2151, punctele 34 – 36), Curtea a subliniat că, în măsura în care este evident că obiectul dispozițiilor unui acord sau al unei convenții este, parțial, de competența Comunității și, parțial, de competența statelor membre, este necesar să se asigure o cooperare strânsă între acestea din urmă și instituțiile comunitare, atât în procesul de negociere și încheiere, cât și în procesul punerii în aplicare a angajamentelor asumate. Această obligație de cooperare, subliniată în cadrul Tratatului CEEA, se impune, de asemenea și în cadrul Tratatului CEE, deoarece decurge din cerința de unitate în reprezentarea internațională a Comunității.

37. În prezenta cauză, cooperarea dintre Comunitate și statele membre este cu atât mai necesară cu cât prima nu poate, în starea actuală a dreptului internațional, să încheie o convenție a OIM și trebuie să o facă prin intermediul statelor membre.

38. Prin urmare, este sarcina instituțiilor comunitare și a statelor membre să adopte toate măsurile necesare pentru a asigura mai bine o asemenea cooperare, atât în procesul de prezentare în fața autorității competente și de ratificare a Convenției nr. 170, cât și în executarea angajamentelor care decurg din această convenție.

VIII

39 Rezultă din toate considerațiile precedente că încheierea Convenției nr. 170 a OIM ține de competența comună a statelor membre și a Comunității.

În consecință,

CURTEA,

emite următorul aviz:

Încheierea Convenției nr. 170 a OIM ține de competența comună a statelor membre și a Comunității.

Due
președinte

Kakouris
președinte de cameră

Rodríguez Iglesias
președinte de cameră

Zuleeg
președinte de cameră

Murray
președinte de cameră

Mancini
judecător

Joliet
judecător
judecător

Schockweiler
judecător

Moitinho de Almeida

Grévisse
judecător
judecător

Díez de Velasco

Kapteyn
judecător
judecător

Edward

Adoptat la Luxemburg, la 19 martie 1993.

Grefier
J.-G. Giraud