

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

de 18 de junio de 1996 \*

En el asunto C-303/94,

**Parlamento Europeo**, representado por el Sr. Gregorio Garzón Clariana, Jurisconsulto, asistido por los Sres. Johann Schoo y Kieran Bradley, miembros del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la Secretaría General del Parlamento Europeo, Kirchberg,

parte demandante,

contra

**Consejo de la Unión Europea**, representado por los Sres. Ramón Torrent, Director del Servicio Jurídico, y Diego Canga Fano, del mismo Servicio, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Bruno Eynard, Director de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Banco Europeo de Inversiones, 100, boulevard Konrad Adenauer,

parte demandada,

\* Lengua de procedimiento: francés.

que tiene por objeto que se anule la Directiva 94/43/CE del Consejo, de 27 de julio de 1994, por la que se establece el Anexo VI de la Directiva 91/414/CEE relativa a la comercialización de productos fitosanitarios (DO L 227, p. 31),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: G.C. Rodríguez Iglesias, Presidente; C.N. Kakouris, D.A.O. Edward y J.-P. Puissechet (Ponente), Presidentes de Sala; G.F. Mancini, P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann, J.L. Murray, P. Jann, L. Sevón y M. Wathelet, Jueces;

Abogado General: Sr. G. Tesauero;

Secretario: Sra. D. Louterman-Hubeau, administradora principal;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 19 de marzo de 1996;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 30 de abril de 1996;

dicta la siguiente

**Sentencia**

1 Mediante recurso presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 14 de noviembre de 1994, el Parlamento Europeo solicitó, con arreglo al artículo 173 del

Tratado CE, la anulación de la Directiva 94/43/CE del Consejo, de 27 de julio de 1994, por la que se establece el Anexo VI de la Directiva 91/414/CEE relativa a la comercialización de productos fitosanitarios (DO L 227, p. 31; en lo sucesivo, «Directiva impugnada»).

- 2 La Directiva 91/414/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1991, relativa a la comercialización de productos fitosanitarios (DO L 230, p. 1; en lo sucesivo, «Directiva de base»), adoptada sobre el fundamento del artículo 43 del Tratado, tiene por objeto definir normas aplicables por los Estados miembros en relación con la autorización, comercialización, utilización y control de los productos fitosanitarios.
- 3 El apartado 1 del artículo 4 de esta Directiva obliga a los Estados miembros a velar por que los productos fitosanitarios se autoricen únicamente si se cumplen determinados requisitos. Entre ellos figura, en particular, el requisito según el cual, de conformidad con los principios uniformes enunciados en el Anexo VI, debe demostrarse que el producto no tiene efectos nocivos, ni directa ni indirectamente, sobre la salud humana o animal ni sobre las aguas subterráneas y no tiene ningún efecto inaceptable sobre el medio ambiente, en particular, en lo que respecta a la contaminación de las aguas, incluidas las potables y las subterráneas. El apartado 1 del artículo 10 de la misma Directiva fija las normas derivadas del principio de reconocimiento mutuo de las autorizaciones concedidas por los Estados miembros. Finalmente, el apartado 1 del artículo 18 establece que «El Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, aprobará los “principios uniformes” contemplados en el Anexo VI.»
- 4 La Directiva impugnada, adoptada sobre la base de esta última disposición, determina el contenido del Anexo VI de la Directiva de base, que establece los «principios uniformes para la evaluación y autorización de los productos fitosanitarios».
- 5 A tenor del quinto considerando de dicha Directiva, las disposiciones que adopta respecto a la protección de las aguas «no afectan a las obligaciones que tienen los Estados miembros en virtud de las Directivas relativas a la protección de las aguas,

y en concreto de las Directivas 75/440/CEE, 80/68/CEE y 80/778/CEE». Los siguientes considerandos precisan que es necesario revisar tales Directivas y que, a la espera de esta revisión, las disposiciones de la Directiva impugnada relativas a la protección de las aguas constituyen disposiciones transitorias. En particular, deberán revisarse las disposiciones de la letra b) del punto 2.5.1.2 de la parte C del Anexo VI, en cuanto los modelos homologados a nivel comunitario permitan calcular con precisión la concentración previsible en las aguas subterráneas tras la utilización de productos fitosanitarios.

- 6 El Anexo VI, cuyo contenido fue adoptado por la Directiva impugnada, contiene una introducción (A), una parte relativa a la evaluación de las informaciones comunicadas en apoyo de las solicitudes de autorización (B) y, por último, una parte consagrada al procedimiento decisorio (C).
- 7 En la parte B, el punto 2.5.1.2 establece que «los Estados miembros considerarán la posibilidad de que el producto fitosanitario alcance las aguas subterráneas destinadas a la producción de agua potable en las condiciones declaradas de utilización». En caso de que exista dicha posibilidad, los Estados deben evaluar sus consecuencias, tomando en consideración varios elementos de información, bien mediante un modelo de cálculo adecuado y certificado a escala comunitaria, bien, cuando no exista dicho modelo, basando su evaluación en los resultados de los estudios de movilidad y de persistencia en el suelo, tal como se establece en los Anexos II y III.
- 8 En la parte C, el punto 2.5.1.2 contiene cuatro apartados dedicados, respectivamente, a los requisitos exigidos para conceder una autorización [a], a la posibilidad de expedir una autorización condicional limitada a un período de cinco años como máximo [b], a la posibilidad de conceder una nueva autorización condicional [c] y, finalmente, a la posibilidad de introducir en cualquier momento requisitos o restricciones adecuadas teniendo en cuenta las condiciones locales [d].

- 9 Conforme a la letra a) de dicho punto, sólo puede concederse una autorización si resulta que, tras la utilización del producto fitosanitario, la concentración previsible de la sustancia activa o de los metabolitos correspondientes y de los productos de degradación o de reacción en el agua subterránea destinada a la producción de agua potable no excede de la menor de las concentraciones siguientes: por una parte, la concentración máxima admisible fijada por la Directiva 80/778/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1980, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano (DO L 229, p. 11; EE 15/02, p. 174); por otra parte, la concentración máxima establecida por la Comisión cuando se incluyó la sustancia activa en el Anexo I (o, cuando ésta no se haya determinado, la concentración correspondiente a una décima parte de la dosis diaria admisible establecida en el momento de dicha inclusión).
- 10 No obstante, la letra b) prevé que, cuando esta última concentración sea superior a la concentración máxima admisible fijada por la Directiva 80/778, podrá expedirse, si se reúnen determinados requisitos, una autorización condicional, que no es una autorización a efectos del apartado 1 del artículo 10 de la Directiva de base y que queda limitada a un período de cinco años como máximo. Dichos requisitos son distintos dependiendo de que no se disponga de datos de control o, por el contrario, se disponga de ellos.
- 11 En el primer caso, la evaluación debe mostrar que la concentración previsible no excede de la concentración máxima establecida por la Comisión cuando se incluyó la sustancia activa en el Anexo I (o la correspondiente a una décima parte de la dosis diaria admisible establecida en el momento de dicha inclusión) y debe garantizarse el establecimiento o la prórroga en el Estado miembro de un programa de control adecuado, que permita estimar si se excederá de la concentración máxima admisible fijada por la Directiva 80/778. En su caso, se impondrán restricciones sobre la utilización del producto, teniendo en cuenta las condiciones fitosanitarias, agronómicas y ambientales, incluidas las climáticas, que existan en la región de que se trate. En caso necesario, la autorización condicional se modificará o retirará cuando los resultados del control demuestren que, a pesar de la imposición de tales restricciones, la concentración excederá de la concentración máxima admisible fijada por la Directiva 80/778.

- 12 En el segundo caso, cuando se disponga de datos de control adecuados y éstos permitan afirmar que no existe riesgo de que la concentración exceda de la concentración máxima establecida por la Comisión cuando se incluyó la sustancia activa en el Anexo I, deberá investigarse previamente la importancia del riesgo de que se exceda de la concentración máxima admisible fijada por la Directiva 80/778 y deberá asegurarse el establecimiento o la prórroga en el Estado miembro de un programa adecuado para garantizar que no se excederá de esta última concentración.
- 13 La letra c) establece que se podrá conceder una nueva autorización condicional por un solo período, que no excederá de cinco años, si los resultados del control demuestran que la concentración se ha reducido a un nivel cercano a la concentración máxima admisible fijada por la Directiva 80/778 y si se considera que otras modificaciones pueden garantizar que la concentración previsible se reducirá a un nivel inferior al de esta concentración máxima.
- 14 Por último, con arreglo a la letra d), un Estado miembro puede introducir en cualquier momento requisitos o restricciones adecuadas para la utilización del producto, teniendo en cuenta las condiciones locales fitosanitarias, agronómicas y ambientales, incluidas las climáticas, para garantizar el respeto de la concentración máxima admisible fijada por la Directiva 80/778.
- 15 Alegando un menoscabo de sus prerrogativas, el Parlamento formula, en apoyo de su recurso, tres motivos relativos, respectivamente, al hecho de que la Directiva impugnada modifica ilegalmente algunas de las obligaciones impuestas a los Estados miembros por la Directiva de base, al hecho de que modifica ilegalmente otras obligaciones impuestas por la Directiva 80/778 y, por último, al hecho de que está insuficiente o incorrectamente motivada.
- 16 El Consejo, que expresa algunas dudas sobre la admisibilidad del recurso, considera que el razonamiento expuesto por el Parlamento debe ser desestimado.

## Sobre la admisibilidad del recurso

- 17 A tenor del párrafo tercero del artículo 173 del Tratado, el Parlamento está legitimado para interponer ante el Tribunal de Justicia un recurso de anulación contra un acto de otra Institución, siempre que dicho recurso tenga por objeto salvaguardar sus prerrogativas. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, este requisito se cumple cuando el Parlamento indica de manera pertinente el objeto de la prerrogativa que debe protegerse y la supuesta violación de dicha prerrogativa (véase la sentencia de 2 de marzo de 1994, Parlamento/Consejo, C-316/91, Rec. p. I-625, apartado 13).
- 18 De conformidad con estos criterios, debe declararse la inadmisibilidad del recurso en la medida en que se basa en la infracción del artículo 190 del Tratado. En efecto, al alegar que las disposiciones impugnadas están insuficiente o incorrectamente motivadas en relación con las disposiciones de dicho artículo, el Parlamento no indica de modo pertinente por qué tal infracción, suponiendo que fuera cierta, habría de violar sus propias prerrogativas (véase la sentencia de 13 de julio de 1995, Parlamento/Comisión, C-156/93, Rec. p. I-2019, apartado 11).
- 19 Por el contrario, el derecho a ser consultado en virtud de una disposición del Tratado constituye una prerrogativa del Parlamento (véase la sentencia Parlamento/Consejo, antes citada, apartado 16). Pues bien, esta Institución afirma que algunas disposiciones de la Directiva impugnada modificaron las obligaciones impuestas a los Estados miembros por la Directiva de base y por la Directiva 80/778, que se basan, respectivamente, en el artículo 43 y en los artículos 100 y 235 del Tratado, que prevén la obligación de consultar al Parlamento.
- 20 Así, en la medida en que critica el hecho de que el Consejo adoptara dichas disposiciones sin cumplir esta obligación, el recurso está destinado a demostrar un menoscabo de las prerrogativas del Parlamento y, por consiguiente, debe acordarse su admisión.

Sobre el fondo

- 21 El Parlamento afirma, en particular, que el Anexo VI establecido por la Directiva impugnada, al referirse únicamente, en el punto 2.5.1.2 de la parte B y en el punto 2.5.1.2 de la parte C, a las «aguas subterráneas destinadas a la producción de agua potable» y al permitir, además, la expedición de una autorización condicional para un producto fitosanitario cuya concentración previsible exceda de la concentración máxima admisible, modificó el grado de protección de las aguas subterráneas fijado por la Directiva de base. En su opinión, dicha modificación no podía efectuarse legalmente sin respetar el procedimiento del artículo 43 del Tratado, con arreglo al cual se adoptó esta última Directiva y que prevé la consulta obligatoria al Parlamento.
- 22 El Consejo alega que, si bien consideró necesario establecer criterios muy detallados para las aguas subterráneas destinadas a la producción de agua potable, no estimó que fuera indispensable una armonización de los criterios que deben aplicarse para los efectos sobre las demás aguas subterráneas. En su opinión, el mero hecho de que una Directiva de ejecución no sea exhaustiva no puede viciarla de ilegalidad. La Directiva impugnada sólo sería ilegal si excediera del marco de ejecución fijado por la Directiva de base o contradijera las disposiciones de esta última.
- 23 Como ha declarado el Tribunal de Justicia (véanse, en particular, las sentencias de 16 de junio de 1987, Romkes, 46/86, Rec. p. 2671, apartado 16, y de 13 de julio de 1995, Parlamento/Comisión, antes citada, apartado 18), no se puede exigir que todos los detalles de los Reglamentos o de las Directivas relativos a la Política Agrícola Común sean adoptados por el Consejo según el procedimiento del artículo 43 del Tratado. Se cumple esta disposición cuando los elementos esenciales de la materia regulada se han establecido de acuerdo con el procedimiento previsto por aquél, y las disposiciones de ejecución de los Reglamentos o de las Directivas de base pueden adoptarse según un procedimiento diferente, previsto por tales Reglamentos o Directivas. No obstante, una Directiva de ejecución, como la Directiva impugnada, adoptada sin consultar al Parlamento, debe respetar las disposiciones adoptadas en la Directiva de base tras consultar al mismo Parlamento.



- 24 En el presente asunto, aunque la Directiva de base establece, en su tercer considerando, que la utilización de productos fitosanitarios es uno de los métodos más importantes de protección de los vegetales y productos vegetales y de mejora de la producción agrícola, también señala, en su cuarto considerando, que dicha utilización puede entrañar riesgos para las personas, los animales y el medio ambiente, y está destinada, como resulta de los siguientes considerandos, a establecer, debido a tales peligros, normas uniformes sobre los requisitos y los procedimientos de autorización de dichos productos.
- 25 A tenor del noveno considerando de esta Directiva, tales procedimientos «deben garantizar un nivel elevado de protección, que evite en particular la autorización de productos fitosanitarios cuyos riesgos para la salud, las aguas subterráneas y el medio ambiente no hayan sido objeto de investigaciones apropiadas»; además, «el objetivo de mejorar la producción vegetal no debe perjudicar la protección de la salud humana y animal ni del medio ambiente». El décimo considerando añade que es necesario garantizar que los productos de que se trata «no tengan [...] efectos inaceptables sobre el medio ambiente en general, ni, en particular, un efecto nocivo sobre la salud humana o animal o en las aguas subterráneas».
- 26 Las normas que regulan la autorización se fijan, en particular, en el apartado 1 del artículo 4 de la Directiva de base, que, como se indica en el apartado 3 de la presente sentencia, obliga a los Estados miembros a velar por que los productos fitosanitarios se autoricen únicamente si se cumplen determinados requisitos y que se remite, a este respecto, a los «principios uniformes» establecidos en el Anexo VI, cuyo contenido debe ser determinado por el Consejo de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 18.
- 27 Por lo que respecta más en particular a la protección de la salud, de las aguas subterráneas y del medio ambiente, la letra b) del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva de base establece que los Estados miembros sólo autorizarán un producto fitosanitario si, de conformidad con los principios uniformes antes mencionados, se demuestra que dicho producto no tiene efectos nocivos, ni directa ni indirectamente, sobre la salud humana o animal ni sobre las aguas subterráneas y que no

tiene ningún efecto inaceptable sobre el medio ambiente, en particular, en lo que respecta a la contaminación de las aguas. Tal como resulta claramente del tenor literal de los incisos iv) y v) de esta letra b), dicha obligación se refiere tanto a las aguas potables como a las aguas subterráneas, sin limitar estas últimas a las que se destinan al consumo humano.

- 28 De todas estas disposiciones se desprende que, si bien la Directiva de base persigue un objetivo de mejora de la producción agrícola mediante la utilización de productos fitosanitarios, también impone el respeto del medio ambiente en general, y de las aguas subterráneas en particular, como uno de los requisitos esenciales a los que debe supeditarse la autorización de estos productos.
- 29 Por lo que respecta a la Directiva impugnada, ésta establece, en su tercer considerando, que los principios uniformes para la evaluación y la autorización de los productos fitosanitarios «deben definirse para cada una de las distintas condiciones establecidas en las letras b), c), d) y e) del apartado 1 del artículo 4» de la Directiva de base. Sin embargo, en el Anexo VI, que establece dichos principios uniformes, las disposiciones de los puntos 2.5.1.2 de la parte B y 2.5.1.2 de la parte C, relativas a las aguas subterráneas, sólo se refieren a las aguas que están destinadas a la producción de agua potable. Además, aunque tales disposiciones se adoptaron, como resulta del apartado 5 de la presente sentencia, sin perjuicio de las obligaciones derivadas, en particular, de la Directiva 80/778, y aunque, por otra parte, hacen referencia expresa a la concentración máxima admisible fijada por dicha Directiva, permiten, no obstante, si se cumplen los requisitos previstos en las letras b) y c) del punto 2.5.1.2 de la parte C, que se expida una autorización condicional para un producto fitosanitario cuya concentración previsible exceda de esta concentración máxima.
- 30 A diferencia de lo que afirma el Consejo, el hecho de que la Directiva impugnada sea incompleta únicamente en uno de los puntos relativos a los principios definidos por la Directiva de base, sin exceder, no obstante, del marco de ejecución de dichos principios, no basta para desestimar el motivo relativo a su ilegalidad en relación

con esta última Directiva. Para ello sería necesario además que la Directiva de ejecución respetara, como se recuerda en el apartado 23 de la presente sentencia, las disposiciones adoptadas en la Directiva de base previa consulta al Parlamento Europeo y que no modificara el alcance de las obligaciones definidas por dicha Directiva.

- 31 Pues bien, al no tomar en consideración los efectos que pueden producir los productos fitosanitarios en todas las aguas subterráneas, la Directiva impugnada no respetó precisamente uno de los elementos esenciales de la materia que fueron expresamente fijados por la Directiva de base. A este respecto, basta recordar que, como se indica en el apartado 25 de la presente sentencia, esta última Directiva tiene por objeto, en particular, garantizar un nivel elevado de protección para evitar cualquier efecto inaceptable de los productos de que se trata sobre el medio ambiente en general y, en particular, cualquier efecto nocivo sobre la salud humana o animal o sobre las aguas subterráneas.
- 32 Además, el procedimiento previsto por las letras b) y c) del punto 2.5.1.2 de la parte C del Anexo de la Directiva impugnada permite la expedición de una autorización condicional, por un período que puede alcanzar un total de diez años, para los productos fitosanitarios cuya concentración previsible en el agua subterránea destinada a la producción de agua potable exceda de la concentración máxima admisible fijada en un texto de referencia. Aun cuando tales disposiciones se presenten como disposiciones transitorias, afectan manifiestamente, como señaló el Abogado General en el punto 20 de sus conclusiones, al alcance de los principios definidos en los incisos iv) y v) de la letra b) del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva de base, según los cuales un producto fitosanitario sólo debe ser autorizado si se demuestra que no produce efectos nocivos sobre la salud humana o animal ni sobre las aguas subterráneas y que no tiene ningún efecto inaceptable sobre el medio ambiente, en particular, en lo que respecta a la contaminación de las aguas.
- 33 En estas circunstancias, el Parlamento tiene razones para afirmar que la Directiva impugnada modificó, sin utilizar el procedimiento legislativo exigido por el Tratado, que implica la consulta a dicha Institución, el alcance de las obligaciones impuestas a los Estados miembros por la Directiva de base. En consecuencia, procede anular el acto impugnado.

Costas

- 34 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas. Por haber sido desestimados los motivos formulados por el Consejo, procede condenarle en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

- 1) Anular la Directiva 94/43/CE del Consejo, de 27 de julio de 1994, por la que se establece el Anexo VI de la Directiva 91/414/CEE relativa a la comercialización de productos fitosanitarios.
- 2) Condenar en costas al Consejo.

Rodríguez Iglesias

Kakouris

Edward

Puissochet

Mancini

Kapteyn

Gulmann

Murray

Jann

Sevón

Wathelet

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 18 de junio de 1996.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

G.C. Rodríguez Iglesias