

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)  
25 de Fevereiro de 1999<sup>\*</sup>

Nos processos apensos C-164/97 e C-165/97,

**Parlamento Europeu**, representado por Johann Schoo, chefe de divisão no Serviço Jurídico, e João Sant'Anna, membro do mesmo serviço, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no Secretariado-Geral do Parlamento Europeu, Kirchberg,

recorrente,

contra

**Conselho da União Europeia**, representado por John Carbery, consultor jurídico, e Thérèse Blanchet, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Alessandro Morbilli, director-geral da Direcção dos Assuntos Jurídicos do Banco Europeu de Investimento, 100, boulevard Konrad Adenauer,

recorrido,

apoiado por

**Comissão das Comunidades Europeias**, representada por Xavier Lewis e Pieter van Nuffel, membros do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Carlos Gómez de la Cruz, membro do mesmo serviço, Centre Wagner, Kirchberg,

interveniente,

<sup>\*</sup> Língua do processo: francês.

que têm por objecto a anulação, por um lado, do Regulamento (CE) n.º 307/97 do Conselho, de 17 de Fevereiro de 1997, que altera o Regulamento (CEE) n.º 3528/86 relativo à protecção das florestas na Comunidade contra a poluição atmosférica (JO L 51, p. 9), e, por outro, do Regulamento (CE) n.º 308/97 do Conselho, de 17 de Fevereiro de 1997, que altera o Regulamento (CEE) n.º 2158/92 relativo à protecção das florestas da Comunidade contra os incêndios (JO L 51, p. 11),

## O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: J.-P. Puissochet (relator), presidente de secção, J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, L. Sevón e M. Wathelet, juízes,

advogado-geral: F. G. Jacobs,  
secretário: H. A. Rühl, administrador principal,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 29 de Outubro de 1998,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 17 de Dezembro de 1998,

profere o presente

### Acórdão

- 1 Por requerimentos entrados na Secretaria do Tribunal de Justiça em 30 de Abril de 1997, o Parlamento Europeu pediu a anulação, nos termos do artigo 173.º do Tratado CE, por um lado, do Regulamento (CE) n.º 307/97 do Conselho, de 17 de

Fevereiro de 1997, que altera o Regulamento (CEE) n.º 3528/86 relativo à protecção das florestas na Comunidade contra a poluição atmosférica (JO L 51, p. 9), e, por outro, do Regulamento (CE) n.º 308/97 do Conselho, de 17 de Fevereiro de 1997, que altera o Regulamento (CEE) n.º 2158/92, relativo à protecção das florestas da Comunidade contra os incêndios (JO L 51, p. 11).

- 2 Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 18 de Junho de 1997, ambos os processos foram apensos para efeitos da fase escrita do processo, audiência e acórdão.
  
- 3 Os Regulamentos n.ºs 307/97 e 308/97, que têm por objecto prorrogar por novo período de cinco anos o prazo das acções comunitárias com o objectivo de aumentar a protecção das florestas contra, respectivamente, a poluição atmosférica e os incêndios, foram adoptados com base no artigo 43.º do Tratado CE.
  
- 4 No que se refere à protecção contra a poluição atmosférica, a acção foi inicialmente instituída por cinco anos pelo Regulamento (CEE) n.º 3528/86 do Conselho, de 17 de Novembro de 1986 (JO L 326, p. 2), «destinada a aumentar a protecção das florestas na Comunidade e a contribuir assim, nomeadamente, para a salvaguarda do potencial de produtividade da agricultura» e tendo «por fim ajudar os Estados-Membros a:

— estabelecer, com base numa metodologia comum, um inventário periódico dos danos causados às florestas, nomeadamente pela poluição atmosférica,

— estabelecer ou completar de forma coordenada e harmoniosa a rede de postos de observação necessária ao estabelecimento deste inventário».

Este regulamento foi adoptado com base nos artigos 43.º e 235.º do Tratado CE.

5 O Regulamento n.º 3528/86 foi em seguida modificado pelo Regulamento (CEE) n.º 2157/92 do Conselho, de 23 de Julho de 1992 (JO L 217, p. 1), que prorrogou por cinco anos o prazo da acção comunitária previsto, dando do objectivo dessa acção a seguinte nova definição:

«A acção tem como objectivo ajudar os Estados-Membros a:

— estabelecer, com base numa metodologia comum, um inventário periódico dos prejuízos causados às florestas, nomeadamente pela poluição atmosférica,

— estabelecer ou completar de forma coordenada e harmoniosa uma rede de parcelas de observação necessária à elaboração do referido inventário,

— realizar uma vigilância intensiva e contínua dos ecossistemas florestais,

- estabelecer ou completar de forma coordenada e harmoniosa uma rede de parcelas permanentes necessárias a essa vigilância intensiva e contínua.»

Este regulamento foi adoptado com base nos artigos 43.º e 130.º-S do Tratado CE.

- 6 No que se refere à protecção contra incêndios, foi inicialmente instituída uma acção por cinco anos através do Regulamento (CEE) n.º 3529/86 do Conselho, de 17 de Novembro de 1986, relativo à protecção das florestas da Comunidade contra os incêndios (JO L 326, p. 5), «destinada a aumentar a protecção das florestas na Comunidade e a contribuir assim, nomeadamente, para a salvaguarda do potencial de produtividade da agricultura». «A acção incide sobre as seguintes medidas de prevenção:
- a) Fomento de operações silvícolas próprias para reduzir os riscos de incêndio nas florestas;
  - b) Incentivos à aquisição de material de limpeza de matos, quando tal se revelar necessário;
  - c) Criação de caminhos florestais, de zonas corta-fogos e de pontos de água;
  - d) Instalação de estruturas de vigilância fixas ou móveis;

- e) Organização de campanhas de informação;
  
- f) Auxílio à instalação de centros interdisciplinares de recolha de dados e à realização de estudos analíticos dos dados recolhidos.

Estas medidas são completadas pelas seguintes:

- fomento da formação de pessoal altamente especializado,
  
- incentivo à harmonização de técnicas e de materiais,
  
- coordenação das investigações necessárias à concretização das medidas referidas nos primeiro e segundo travessões.»

Este regulamento foi adoptado com base nos artigos 43.º e 235.º do Tratado.

7 Uma nova acção comunitária de protecção das florestas contra os incêndios foi instituída, a partir de 1 de Janeiro de 1992, pelo Regulamento (CEE) n.º 2158/92

do Conselho, de 23 de Julho de 1992 (JO L 217, p. 3), pelo prazo de cinco anos. A acção tem «por objectivo:

— a diminuição do número de eclosões de fogos florestais,

— a diminuição das superfícies queimadas».

e inclui «as medidas seguintes:

a) Identificação das causas dos incêndios florestais e meios para os combater, nomeadamente:

— estudos relativos à identificação das causas dos incêndios e sua origem,

— estudos relativos a propostas de acções destinadas a eliminar as causas e sua origem,

— campanhas de informação e sensibilização;

- b) Criação ou melhoramento dos sistemas de prevenção, nomeadamente, no âmbito de uma estratégia global de protecção dos maciços florestais contra os incêndios, a criação de infra-estruturas de protecção, tais como caminhos florestais, pistas, pontos de água, corta-fogos, zonas sem matos e áreas de corte, bem como o arranque de operações de manutenção dos corta-fogos, das zonas sem matos e das áreas de corte e o lançamento de operações de prevenção silvícola;
- c) Criação ou melhoramento dos sistemas de vigilância das florestas, inclusive com carácter de vigilância dissuasiva, e, nomeadamente, a instalação de estruturas de vigilância fixas ou móveis e a aquisição de equipamentos de comunicações;

d) Acções conexas, e nomeadamente:

- a formação de pessoal altamente especializado,
- a realização de estudos analíticos, bem como de projectos-piloto e de demonstração relativos a novos métodos, técnicas e tecnologias, destinados a aumentar a eficácia da acção».

Este regulamento foi adoptado com base nos artigos 43.º e 130.º-S do Tratado.

- 8 O Parlamento sustenta, em apoio dos recursos que interpôs, que os Regulamentos de alteração n.ºs 307/97 e 308/97 foram adoptados com uma base jurídica inadequada, de que resultou terem sido violadas as suas prerrogativas quanto ao processo a adoptar para o fazer participar na elaboração dos diplomas. Em sua opinião, ambos os regulamentos deviam ter-se baseado no artigo 130.º-S do Tratado, sendo, em consequência, adoptados pelo Conselho deliberando nos termos do processo de cooperação com o Parlamento previsto no artigo 189.º-C do mesmo Tratado; em vez disso, sendo adoptados com base exclusivamente no artigo 43.º, os diplomas em causa apenas deram lugar a uma mera consulta ao Parlamento.



- 9 O Parlamento refere que as medidas comunitárias de protecção das florestas previstas nos regulamentos constituem, tanto pelo objectivo que prosseguem como pelo respectivo conteúdo, acções específicas em matéria de ambiente que apenas têm consequências indirectas e marginais sobre a política agrícola comum. Com efeito, nem as árvores nem as florestas são citadas na lista constante do Anexo II do Tratado CE, não constituindo, pois, produtos sujeitos às disposições dos artigos 39.º a 46.º do mesmo Tratado. As únicas medidas de acompanhamento dos objectivos da política de agrícola comum que dizem respeito às florestas são as medidas de florestação de terrenos não produtivos e de plantação de árvores para proteger os terrenos agrícolas. Tais medidas não são abrangidas pelos regulamentos em causa, que visam no essencial a preservação dos grandes equilíbrios ecológicos, fazendo, como tal, parte da política comum do ambiente.
- 10 O Conselho admite que a madeira e a floresta não são produtos agrícolas na acepção do Tratado, mas baseia a sua argumentação na ideia de que a política agrícola não é uma mera política de produtos, mas também uma política de estruturas. A este título, sustenta que o regime de auxílios à florestação das superfícies agrícolas, instituído a partir de 1992 com base nos artigos 42.º e 43.º do Tratado, inaugurou uma estratégia florestal que visa associar de forma cada vez mais estreita os agricultores à valorização das florestas, fazendo com que a acção comunitária em favor das florestas fosse perdendo a natureza principalmente ambiental que tinha inicialmente. O Conselho entende, assim, que o artigo 43.º podia servir de base jurídica única aos regulamentos em causa. Estes tomam incontestavelmente em consideração exigências de ordem ecológica mas, sendo estas meramente acessórias, deve prevalecer a ligação à política comum com que a acção se relaciona a título principal, de acordo com a jurisprudência na matéria; assim sucede em especial quando se trata de política agrícola, cujas disposições gozam de prioridade, garantida pelo n.º 2 do artigo 38.º do Tratado CE, relativamente às disposições gerais em matéria de estabelecimento do mercado comum.
- 11 A Comissão, na sua intervenção em apoio das conclusões do Conselho, argumenta que as árvores, e em consequência as florestas, devem ser consideradas como pro-

ditos enumerados no Anexo II do Tratado, relativamente aos quais a competência comunitária se baseia no artigo 43.º Funda-se, para tanto, na inscrição na «nomenclatura de Bruxelas» de uma posição intitulada «outras plantas e raízes vivas» que inclui as árvores.

- 12 Cabe recordar que, segundo jurisprudência constante, no quadro do sistema de competências da Comunidade, a escolha da base jurídica de um acto deve assentar em elementos objectivos susceptíveis de fiscalização jurisdicional. Entre esses elementos figuram, designadamente, a finalidade e o conteúdo do acto (v., por exemplo, os acórdãos de 17 de Março de 1993, Comissão/Conselho, C-155/91, Colect., p. I-939, n.º 7, e de 23 de Fevereiro de 1999, Parlamento/Conselho, C-42/97, Colect., p. I-869, n.º 36).
- 13 Resulta das disposições dos regulamentos modificados que os objectivos das acções comuns de protecção das florestas são em parte agrícolas, visto tenderem designadamente a contribuir para a salvaguarda do potencial da produtividade da agricultura, e em parte de ordem meramente ambiental, visto terem por objecto principal a manutenção e fiscalização dos ecossistemas florestais.
- 14 Assim sendo, cabe, para determinar a base jurídica adequada, verificar se as medidas em causa se relacionam a título principal com um domínio de acção, tendo os efeitos nas outras políticas natureza meramente acessória, ou se ambos os aspectos são igualmente essenciais. Na primeira hipótese, é suficiente o recurso a uma única base jurídica (acórdãos de 4 de Outubro de 1991, Parlamento/Conselho, 70/88, Colect., p. I-4529, n.º 17, e de 26 de Março de 1996, Parlamento/Conselho, C-271/94, Colect., p. I-1689, n.ºs 32 e 33); na segunda, é insuficiente (acórdãos de 30 de Maio de 1989, Comissão/Conselho, 242/87, Colect., p. 1425, n.ºs 33 a 37, e de 7 de Março de 1996, Parlamento/Conselho, C-360/93, Colect., p. I-1195, n.º 30), estando a instituição obrigada a adoptar o acto com base nas duas disposições em que se funda a sua competência (acórdão de 27 de Setembro de 1988, Comissão/Conselho, 165/87, Colect., p. 5545, n.ºs 6 a 13). Esta cumulação não é, contudo, possível quando exista

incompatibilidade entre os procedimentos previstos por cada uma das bases jurídicas (acórdão de 11 de Junho de 1991, Comissão/Conselho, C-300/89, Colect., p. I-2867, n.ºs 17 a 21).

- 15 No que se refere mais especificamente à política agrícola comum e à política comunitária do ambiente, a jurisprudência não fornece qualquer elemento jurídico que, em princípio, permita fazer prevalecer uma sobre a outra. Tal jurisprudência precisa que uma medida comunitária não pode ser integrada na acção da Comunidade em matéria de ambiente unicamente pelo facto de ter em conta as exigências de protecção contidas no n.º 2 do artigo 130.º-R do Tratado CE (acórdão de 29 de Março de 1990, Grécia/Conselho, C-62/88, Colect., p. I-1527, n.º 20) Os artigos 130.º-R e 130.º-S mantêm intactas as competências de que a Comunidade goza nos termos de outras disposições do Tratado, apenas servindo de base jurídica para acções específicas em matéria de ambiente (v., no que se refere à utilização das redes de emalhar de deriva regulamentada no âmbito da política agrícola comum, o acórdão de 24 de Novembro de 1993, Mondiet, C-405/92, Colect., p. I-6133, n.ºs 25 a 27). Pelo contrário, devem fundar-se no artigo 130.º-S do Tratado as disposições especificamente abrangidas pela política de ambiente (v., quanto às directivas relativas à eliminação dos resíduos, o acórdão de 17 de Março de 1993, Comissão/Conselho, já referido), ainda que tenham reflexos sobre o funcionamento do mercado interno (v., quanto a um regulamento relativo à transferência de resíduos, o acórdão de 28 de Junho de 1994, Parlamento/Conselho, C-187/93, Colect., p. I-2857, n.ºs 24 a 26) ou que prosigam um objectivo de melhoria de produção agrícola (v., quanto a uma directiva relativa aos produtos fitofarmacêuticos, o acórdão de 18 de Junho de 1996, Parlamento/Conselho, C-303/94, Colect., p. I-2943).
- 16 No caso vertente, apesar de as medidas previstas nos regulamentos poderem ter consequências positivas sobre o funcionamento da agricultura, tais consequências indirectas são acessórias relativamente ao objecto primordial da acção comunitária de protecção das florestas, que visa a conservação e valorização do património natural que representam os ecossistemas florestais sem se limitar a tomar em con-

sideração a sua utilidade para a agricultura. Medidas de defesa do ambiente florestal contra os riscos de destruição e de degradação decorrentes de incêndios e poluição atmosférica fazem parte de pleno direito das acções em prol do ambiente, relativamente às quais a competência comunitária se baseia no artigo 130.º-S do Tratado.

17 Além disso, não procede o argumento, desenvolvido pela Comissão, de que as árvores e florestas constituem no seu conjunto produtos agrícolas regidos pelo título II do Tratado.

18 Com efeito, as «plantas vivas e produtos de floricultura» fazem parte do capítulo 6 da lista constante do Anexo II do Tratado, de acordo com a numeração da nomenclatura de Bruxelas. Na ausência de disposições comunitárias explicativas dos conceitos constantes desse anexo, temos que reportar-nos, para a respectiva interpretação, às interpretações adquiridas e aos métodos de interpretação consagrados no que respeita à pauta aduaneira comum (acórdão de 29 de Fevereiro de 1984, CILFIT e o., 77/83, Recueil, p. 1257, n.º 7). A nomenclatura combinada anexa ao Regulamento (CEE) n.º 2658/87 do Conselho, de 23 de Julho de 1987, relativo à nomenclatura pautal e estatística e à pauta aduaneira comum (JO L 256, p. 1), contém, no capítulo 6, a posição 0602 — «Outras plantas vivas (incluídas as suas raízes), estacas e enxertos; micélios de cogumelos», com uma subposição 0602 20 — «Árvores, arbustos e silvados, de frutos comestíveis, enxertadas ou não». A primeira nota explicativa do capítulo precisa que, com uma excepção irrelevante no caso vertente, «... o presente capítulo compreende apenas os produtos fornecidos habitualmente pelos horticultores, viveiristas ou floristas, para plantio ou ornamentação». Assim, e contrariamente ao sustentado pela Comissão, o Anexo II não pode ser entendido como abrangendo de forma genérica as árvores e produtos da actividade florestal, ainda que determinados desses produtos, considerados de forma isolada, possam entrar no âmbito de aplicação dos artigos 39.º a 46.º do Tratado.

19 Daqui resulta que os regulamentos impugnados não constituem uma regulamentação relativa à produção e comercialização dos produtos agrícolas para os quais o artigo 43.º do Tratado constituiria a base jurídica adequada, na medida em que tal regulamentação contribui para a realização de um ou mais objectivos da política

agrícola comum enunciados no artigo 39.º do Tratado (acórdãos de 23 de Fevereiro de 1988, Reino Unido/Conselho, 68/86, Colect., p. 855, e Reino Unido/Conselho, 131/86, Colect., p. 905).

- 20 Assim sendo, é a justo título que o Parlamento sustenta que, ao adoptar os regulamentos impugnados com base no artigo 43.º do Tratado, sendo que a base jurídica adequada para o fazer é o artigo 130.º-S, o Conselho cometeu uma violação das formalidades essenciais e violou as suas prerrogativas. Os regulamentos impugnados devem, pois, ser anulados.

#### Quanto à limitação dos efeitos da anulação

- 21 O Conselho pede que o Tribunal de Justiça suspenda os efeitos da eventual anulação até ser adoptada nova regulamentação de acordo com a base jurídica e segundo o procedimento adequados. O Parlamento não se opõe a tal pedido na condição de as novas propostas de regulamento lhe serem transmitidas e adoptadas num prazo razoável.
- 22 Tendo em conta o objectivo dos Regulamentos n.ºs 307/97 e 308/97, o pleno efeito da respectiva anulação pode prejudicar seriamente a realização de acções iniciadas pelos Estados-Membros, com o apoio da Comunidade, para protecção do ambiente.
- 23 Assim, o Tribunal de Justiça deve socorrer-se da faculdade de indicar os efeitos do regulamento anulado que devem considerar-se subsistentes, faculdade essa que lhe é conferida pelo segundo parágrafo do artigo 174.º do Tratado CE.

- 24 Nas circunstâncias do caso vertente, é feita justa aplicação de tal faculdade, decidindo-se que os efeitos dos regulamentos anulados serão integralmente mantidos até o Conselho adoptar, dentro de prazo razoável, novos regulamentos com idêntico objecto.

### Quanto às despesas

- 25 Por força do disposto no n.º 2 do artigo 69.º do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas, se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo o Parlamento pedido a condenação do Conselho e tendo este sido vencido, há que condená-lo nas despesas. De acordo com o primeiro parágrafo do n.º 4 do mesmo artigo, a Comissão, que interveio no processo, deve suportar as respectivas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

decide:

- 1) São anulados os Regulamentos (CE) n.º 307/97 do Conselho, de 17 de Fevereiro de 1997, que altera o Regulamento (CEE) n.º 3528/86 relativo à protecção das florestas na Comunidade contra a poluição atmosférica, e n.º 308/97 do Conselho, de 17 de Fevereiro de 1997, que altera o Regulamento (CEE) n.º 2158/92 relativo à protecção das florestas da Comunidade contra os incêndios.

- 2) Os efeitos dos regulamentos anulados mantêm-se em vigor até o Conselho adoptar, dentro de prazo razoável, novos regulamentos com idêntico objecto.
  
- 3) O Conselho da União Europeia é condenado nas despesas.
  
- 4) A Comissão das Comunidades Europeias suportará as respectivas despesas.

Puissochet

Moitinho de Almeida

Gulmann

Sevón

Wathelet

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 25 de Fevereiro de 1999.

O secretário

O presidente da Quinta Secção

R. Grass

J.-P. Puissochet