ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

23 de Fevereiro de 2006 *

No processo C-122/04,

que tem por objecto um recurso de anulação nos termos do artigo 230.º CE, entrado em 5 de Março de 2004,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por C.-F. Durand e M. van Beek, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrente,

contra

Parlamento Europeu, representado por K. Bradley e M. Gómez-Leal, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

Conselho da União Europeia, representado por I. Díez Parra e M. Balta, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorridos,

* Língua do processo: francês.

apoiados por

Reino de Espanha, representado por M. Muñoz Pérez, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

República da Finlândia, representada por T. Pynnä, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

intervenientes,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: P. Jann, presidente de secção, N. Colneric (relatora), J. N. Cunha Rodrigues, M. Ilešič e E. Levits, juízes,

advogado-geral: L. A. Geelhoed,

secretário: M. Ferreira, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 30 de Junho de 2005,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 15 de Setembro de 2005,

profere o presente

Acórdão

1 Na sua petição, a Comissão das Comunidades Europeias pede ao Tribunal de Justiça que anule o artigo 17.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 2152/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de Novembro de 2003, relativo ao acompanhamento das florestas e das interacções ambientais na Comunidade (Forest Focus) (JO L 324, p. 1, a seguir «regulamento Forest Focus»), na medida em que sujeita a adopção das medidas de execução do programa Forest Focus ao procedimento de regulamentação, previsto no artigo 5.º da Decisão 1999/468/CE do Conselho, de 28 de Junho de 1999, que fixa as regras de exercício das competências de execução atribuídas à Comissão (JO L 184, p. 23, a seguir «segunda decisão comitologia»), e que mantenha os efeitos do referido regulamento até ao momento da sua alteração, que deverá ocorrer no mais breve prazo após a prolação do acórdão do Tribunal de Justiça.

2 Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 15 de Julho de 2004, o Reino de Espanha e a República da Finlândia foram autorizados a intervir em apoio dos pedidos do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia.

Quadro jurídico

Tratado CE

3 Nos termos do artigo 202.º, terceiro travessão, CE:

«Tendo em vista garantir a realização dos objectivos enunciados no presente Tratado e nas condições nele previstas, o Conselho:

[...]

— atribui à Comissão, nos actos que adopta, as competências de execução das normas que estabelece. O Conselho pode submeter o exercício dessas competências a certas modalidades. O Conselho pode igualmente reservar-se, em casos específicos, o direito de exercer directamente competências de execução. As modalidades acima referidas devem corresponder aos princípios e normas que o Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão e após parecer do Parlamento Europeu, tenha estabelecido previamente.»

Segunda decisão comitologia

4 A segunda decisão comitologia foi adoptada ao abrigo do artigo 202.°, terceiro travessão, CE.

5 Substitui a Decisão 87/373/CEE do Conselho, de 13 de Julho de 1987, que fixa as modalidades de exercício da competência de execução atribuída à Comissão (JO L 197, p. 33).

6 Por força do artigo 2.º da segunda decisão comitologia:

«A escolha das regras processuais para a aprovação das medidas de execução orienta-se pelos seguintes critérios:

a) As medidas de gestão, como as relativas à execução da política agrícola comum e da política comum da pesca, ou à execução de programas com incidências orçamentais significativas, devem ser adoptadas pelo procedimento de gestão;

b) As medidas de âmbito geral que visam a aplicação de disposições essenciais de um acto de base, incluindo as medidas relativas à protecção da saúde ou à segurança das pessoas, animais ou plantas, devem ser aprovadas pelo procedimento de regulamentação;

Sempre que um acto de base preveja que certos elementos não essenciais desse acto podem ser adaptados ou actualizados por procedimentos de execução, essas medidas devem ser adoptadas pelo procedimento de regulamentação;

c) Sem prejuízo das alíneas a) e b), o procedimento consultivo será utilizado nos casos em que for considerado o mais adequado.»

7 Os artigos 3.º a 6.º do referido diploma definem, respectivamente, quatro procedimentos, intitulados: «procedimento consultivo» (artigo 3.º), «procedimento de gestão» (artigo 4.º), «procedimento de regulamentação» (artigo 5.º) e «procedimento de salvaguarda» (artigo 6.º).

8 Nos termos dos artigos 4.º, n.º 1, e 5.º, n.º 1, dessa decisão, a Comissão é assistida, respectivamente, por um comité de gestão e por um comité de regulamentação, ambos compostos por representantes dos Estados-Membros e presididos pelo representante da Comissão.

9 O artigo 4.º, n.os 3 e 4, da segunda decisão comitologia estabelece:

«3. Sem prejuízo do artigo 8.º, a Comissão aprovará medidas que são imediatamente aplicáveis. Todavia, se não forem conformes com o parecer do comité, essas medidas serão imediatamente comunicadas pela Comissão ao Conselho. Nesse caso, a Comissão pode diferir a aplicação das medidas aprovadas, por um prazo a fixar em cada acto de base, mas que nunca pode ser superior a três meses a contar da data da comunicação.

4. O Conselho, deliberando por maioria qualificada, pode tomar uma decisão diferente no prazo previsto no n.º 3.»

10 O artigo 5.º, n.os 3 a 6, dessa decisão dispõe:

«3. Sem prejuízo do artigo 8.º, a Comissão aprovará as medidas projectadas se forem conformes com o parecer do comité.

4. Se as medidas projectadas não forem conformes com o parecer do comité, ou na falta de parecer, a Comissão apresentará imediatamente ao Conselho uma proposta relativa às medidas a tomar e informará o Parlamento Europeu.

5. Se o Parlamento Europeu considerar que uma proposta apresentada pela Comissão ao abrigo de um acto de base adoptado nos termos do artigo 251.º do Tratado excede as competências de execução previstas nesse acto, informará o Conselho da sua posição.

6. Conforme considerar adequado em função da referida posição, o Conselho pode deliberar por maioria qualificada sobre a proposta, num prazo a fixar em cada acto de base, mas que nunca pode ser superior a três meses a contar da data em que o assunto lhe foi submetido.

Se, nesse prazo, o Conselho se tiver pronunciado, por maioria qualificada, contra a proposta, a Comissão reanalisá-la-á, podendo apresentar ao Conselho uma proposta alterada, apresentar de novo a sua proposta ou apresentar uma proposta legislativa com base no Tratado.

Se, no termo desse prazo, o Conselho não tiver aprovado o acto de execução proposto nem se tiver pronunciado contra a proposta de medidas de execução, o acto de execução proposto será aprovado pela Comissão.»

11 O artigo 7.º da segunda decisão comitologia respeita aos comités.

12 O artigo 8.º do mesmo diploma aplica-se no caso de o Parlamento declarar que um projecto de medidas de execução excede as competências de execução previstas no acto de base.

Regulamento Forest Focus

13 O regulamento Forest Focus foi adoptado com base, designadamente, no artigo 175.º CE.

14 Nos termos do seu artigo 1.º, «[é] criado um mecanismo comunitário para o acompanhamento alargado, harmonizado, exaustivo e a longo prazo do estado das florestas (a seguir designado 'mecanismo'), com o fim de:

a) Prosseguir e aprofundar:

— o acompanhamento da poluição atmosférica e dos seus efeitos e de outros agentes e factores com impacto nas florestas, tais como factores bióticos e abióticos e factores de origem antropogénica,

— o acompanhamento de incêndios florestais, suas causas e efeitos,

— a prevenção de incêndios florestais;

b) Avaliar os requisitos e aprofundar o acompanhamento dos solos, da fixação de carbono, dos efeitos das alterações climáticas, da biodiversidade, bem como das funções protectoras das florestas;

c) Avaliar continuamente a eficácia das actividades de acompanhamento na apreciação do estado das florestas e no desenvolvimento da actividade de acompanhamento.

[...]»

15 Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, do referido regulamento:

«O mecanismo consiste em acções destinadas a:

a) Promover, de modo harmonizado, a recolha, o tratamento e a análise dos dados;

b) Aperfeiçoar a avaliação dos dados e promover a integração dessa avaliação a nível comunitário;

c) Melhorar a qualidade dos dados e da informação recolhidos no âmbito do mecanismo;

d) Aprofundar a actividade de acompanhamento no mecanismo;

e) Melhorar o conhecimento das florestas, nomeadamente o impacto das pressões naturais e antropogénicas;

f) Estudar a dinâmica dos incêndios florestais e suas causas e impactos nas florestas;

g) Desenvolver indicadores e metodologias para avaliar os riscos relacionados com as múltiplas pressões exercidas no espaço e no tempo.»

16 As secções 2 e 3 do regulamento Forest Focus, intituladas, respectivamente, «Acompanhamento e instrumentos para aperfeiçoar e desenvolver o mecanismo» e «Programas nacionais, coordenação e cooperação», incluem os artigos 4.º a 7.º e 8.º a 11.º

17 O artigo 12.º deste regulamento prevê que o mecanismo abranja um período de quatro anos, entre 1 de Janeiro de 2003 e 31 de Dezembro de 2006.

18 O artigo 13.º, por seu lado, dispõe que o enquadramento financeiro para a execução do mecanismo, para o período de 2003-2006, é de 61 milhões de euros, 9 milhões dos quais podem ser utilizados em medidas de prevenção de incêndios.

19 Nos termos do décimo oitavo considerando do referido regulamento:

«O presente regulamento estabelece, para a totalidade do período de vigência do programa, um enquadramento financeiro que constitui para a autoridade orçamental, a referência privilegiada, na acepção do ponto 33 do Acordo Interinstitucional, de 6 de Maio de 1999, do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão sobre a disciplina orçamental e a melhoria do processo orçamental, no âmbito do processo orçamental anual.»

20 O vigésimo quarto considerando do regulamento Forest Focus enuncia:

«As medidas de âmbito geral necessárias à execução do presente regulamento serão aprovadas nos termos da [segunda decisão comitologia].»

21 O artigo 17.°, n.° 2, do mesmo regulamento estabelece:

«Sempre que se faça referência ao presente número, são aplicáveis os artigos 5.° e 7.° da [segunda decisão comitologia], tendo em conta o disposto no seu artigo 8.°

[...]»

22 As disposições do regulamento Forest Focus a seguir reproduzidas integram o âmbito de aplicação do referido artigo 17.º, n.º 2:

«*Artigo 4.º*

1. Com base no acervo do Regulamento (CEE) n.º 3528/86 [do Conselho, de 17 de Novembro de 1986, relativo à protecção das florestas na Comunidade contra a poluição atmosférica (JO L 326, p. 2)], o mecanismo deve:

a) Prosseguir e aprofundar a rede sistemática de pontos de observação, com a finalidade de estabelecer inventários periódicos que forneçam informação representativa sobre o estado das florestas;

b) Prosseguir e aprofundar a rede de parcelas de observação, nas quais será efectuada o acompanhamento intensivo e contínuo das florestas.

2. As regras de execução do n.º 1 são estabelecidas nos termos do n.º 2 do artigo 17.º

Artigo 5.º

1. Com base no acervo do Regulamento (CEE) n.º 2158/92 [do Conselho, de 23 de Julho de 1992, relativo à protecção das florestas da Comunidade contra os incêndios (JO L 217, p. 3)], o mecanismo deve prosseguir e aprofundar o sistema de informação, com a finalidade de recolher informação comparável sobre os incêndios florestais ao nível comunitário.

2. O mecanismo deve permitir aos Estados-Membros realizarem estudos sobre a identificação das causas e da dinâmica dos incêndios florestais, assim como o seu impacto nas florestas. Tais estudos complementam actividades e medidas relacionadas com os incêndios florestais, empreendidas no âmbito da Decisão 1999/847/CE [do Conselho, de 9 de Dezembro de 1999, que cria um programa de acção comunitária no domínio da protecção civil (JO L 327, p. 53)], do Regulamento (CE) n.º 1257/1999 [do Conselho, de 17 de Maio de 1999, relativo ao apoio do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA) ao desenvolvimento rural e que altera e revoga determinados regulamentos (JO L 160, p. 8)] e do Regulamento (CEE) n.º 1615/89 [do Conselho, de 29 de Maio de 1989, que instaura um Sistema Europeu de Informação e de Comunicação Florestais (EFICS) (JO L 165, p. 12)].

Além disso, e até 31 de Dezembro de 2005, serão financiadas separadamente campanhas de sensibilização e a formação especial dos agentes envolvidos em intervenções de prevenção de incêndios, em conformidade com o n.º 1 do artigo 13.º, a não ser que tais medidas constem dos programas de desenvolvimento rural.

[...]

5. As regras de execução dos n.os 1 e 2 são estabelecidas nos termos do n.º 2 do artigo 17.º

Artigo 6.º

1. Para a realização dos objectivos estabelecidos na alínea b) do [n.º 1 do] artigo 1.º, o mecanismo é desenvolvido através de estudos, experiências, projectos de demonstração, projectos-piloto e o estabelecimento de novas actividades de acompanhamento. Em colaboração com os Estados-Membros, a Comissão desenvolve o mecanismo a fim de, nomeadamente:

a) Reforçar o conhecimento do estado das florestas e outros terrenos arborizados, assim como da relação entre o estado das florestas e as pressões naturais e antropogénicas;

b) Avaliar os impactos das alterações climáticas nas florestas e noutros terrenos arborizados, inclusive o impacto na sua biodiversidade, e a sua relação com a fixação do carbono e os solos;

c) Tendo em conta os indicadores relevantes existentes, identificar os elementos estruturais e funcionais básicos dos ecossistemas, a utilizar como indicadores para avaliar o estado e as tendências da biodiversidade nas florestas e as funções protectoras das florestas.

2. Paralelamente com as medidas referidas no n.º 1, a pedido da Comissão ou por iniciativa própria, os Estados-Membros podem realizar estudos, experiências, projectos de demonstração ou uma fase de teste de acompanhamento.

3. As medidas referidas nos n.os 1 e 2 ajudam a identificar as opções para o estabelecimento de novas actividades de acompanhamento ao abrigo do mecanismo, que deverão contribuir substancialmente para as necessidades de informação e acompanhamento nos domínios enumerados na alínea b) do n.º 1 do artigo 1.º A execução destas actividades deve ser considerada parte integrante da revisão a que se refere o artigo 18.º Ao desenvolver o mecanismo, a Comissão deve ter em conta exigências e restrições científicas, e bem assim financeiras.

4. As regras de execução dos n.os 1, 2 e 3, incluindo decisões sobre a execução de novas actividades de acompanhamento, são estabelecidas nos termos do n.º 2 do artigo 17.º

Artigo 7.º

1. Para a realização dos objectivos estabelecidos na alínea c) do n.º 1 do artigo 1.º, em complemento às acções estabelecidas no artigo 6.º, e em estreita cooperação com os Estados-Membros, a Comissão efectuará estudos, experiências e projectos de demonstração a fim de:

a) Promover, de modo harmonizado, a recolha, o tratamento e a análise dos dados ao nível comunitário;

b) Melhorar a avaliação dos dados ao nível comunitário;

c) Melhorar a qualidade dos dados e da informação recolhidos no âmbito do mecanismo.

[...]

3. As regras de execução do n.º 1 são estabelecidas nos termos do n.º 2 do artigo 17.º

Artigo 8.º

1. As actividades previstas nos artigos 4.º e 5.º, nos n.os 2 e 3 do artigo 6.º e no n.º 2 do artigo 7.º são executadas no âmbito de programas nacionais a elaborar pelos Estados-Membros por períodos de dois anos.

2. Os programas nacionais são submetidos à Comissão no prazo de 60 dias a contar da entrada em vigor do presente regulamento e, posteriormente, até 1 de Novembro do ano anterior à data de início de cada período de três anos.

3. Os Estados-Membros adaptam os seus programas nacionais com a aprovação da Comissão, nomeadamente para que neles possa ser incluída a actividade de acompanhamento, realizada nos termos do artigo 6.º, quando estabelecida.

4. Na sua apresentação à Comissão, os programas nacionais são acompanhados de uma avaliação *ex-ante*. Os Estados-Membros realizam também avaliações intercalares no final do terceiro ano do período estabelecido no artigo 12.º e avaliações *ex-post* no final desse período.

5. Com base nos programas nacionais apresentados ou em eventuais adaptações aprovadas desses programas, a Comissão decide o contributo financeiro para os custos elegíveis.

6. As regras de execução dos n.os 1 a 5 são estabelecidas nos termos do n.º 2 do artigo 17.º, tendo em conta os mecanismos de acompanhamento nacionais, europeus e internacionais, a fim de evitar um encargo administrativo adicional.

Artigo 9.º

[...]

3. A Comissão deve estabelecer um grupo consultivo cientifico que assistirá o Comité Permanente Florestal na preparação dos seus trabalhos, designadamente no desenvolvimento do mecanismo a que se refere o artigo 6.º

[...]

6. As regras de execução do n.º 3 são estabelecidas nos termos do n.º 2 do artigo 17.º

Artigo 10.º

1. Com vista a harmonizar as actividades referidas nos artigos 4.º e 5.º e no n.º 3 do artigo 6.º e assegurar a comparabilidade dos dados, os manuais devem especificar os parâmetros obrigatórios e os facultativos e estabelecer os métodos de acompanhamento, assim como os formatos a utilizar na transmissão dos dados. Os manuais devem assentar em sistemas existentes, sempre que for caso disso e sempre que disponíveis.

2. As regras de execução do n.º 1 são estabelecidas nos termos do n.º 2 do artigo 17.º

[...]

Artigo 14.º

1. Os Estados-Membros designarão os organismos competentes para gerir as actividades incluídas nos programas nacionais aprovados, em função da capacidade financeira e operacional desses organismos. Os organismos poderão ser departamentos oficiais nacionais ou outras entidades, sob condição da aprovação de entidades privadas com responsabilidade pela execução de serviços públicos por parte da Comissão, no pressuposto da existência de garantias financeiras adequadas e de observância das condições estabelecidas nas regras de execução para a implementação do presente número.

2. Sem prejuízo das autoridades competentes existentes, os Estados-Membros designarão autoridades e agências com poderes para executar as medidas adoptadas em conformidade com o presente regulamento.

3. Os Estados-Membros são responsáveis pela gestão regular e eficaz do contributo comunitário, para o que devem aprovar disposições necessárias a:

a) Garantir a realização efectiva e correcta das actividades financiadas pela Comunidade, assegurando a visibilidade do contributo comunitário;

b) Evitar irregularidades;

c) Recuperar montantes perdidos em resultado de irregularidade ou negligência;

d) Assegurar que os organismos mencionados no n.º 1 tenham sistemas adequados de gestão e controlo internos;

e) Assegurar que, no caso de os organismos a que se refere o n.º 1 não serem entidades públicas, os Estados-Membros são garantes desses organismos.

4. Os Estados-Membros devem colocar ao dispor da Comissão todas as informações necessárias e tomar todas as medidas susceptíveis de facilitar os controlos que a Comissão possa considerar úteis no âmbito da gestão do financiamento comunitário, incluindo inspecções *in loco* por parte da Comissão ou do Tribunal de Contas Europeu. Os Estados-Membros devem comunicar à Comissão as medidas tomadas para o efeito.

5. As regras de execução dos n.os 1 a 4 são estabelecidas nos termos do n.º 2 do artigo 17.º

Artigo 15.º

1. Os Estados-Membros transmitem anualmente à Comissão, por intermédio das autoridades e serviços designados, os dados recolhidos no âmbito do mecanismo, juntamente com um relatório.

Os dados são geo-referenciados e transmitidos à Comissão por meio de telecomunicações computadorizadas e/ou tecnologia electrónica. A Comissão, em estreita cooperação com os Estados-Membros, estabelece o formato e os elementos necessários à transmissão.

[...]

4. As regras de execução do n.º 1 são estabelecidas nos termos do n.º 2 do artigo 17.º

Artigo 16.º

[...]

3. Cada Estado-Membro elabora um relatório sobre a situação nacional relativa às questões tratadas no âmbito das actividades de acompanhamento referidas no n.º 3 do artigo 6.º, quando estabelecidas.

As orientações para o relatório e a respectiva periodicidade são estabelecidas nos termos do n.º 2 do artigo 17.º»

23 Quando da adopção do regulamento Forest Focus, a Comissão efectuou uma declaração em que afirmava, designadamente:

«Como as medidas constantes da proposta são relativas à execução de programas com grandes implicações a nível orçamental, a Comissão considera que devem ser adoptadas através do procedimento de gestão.»

Quanto ao recurso

24 A Comissão invoca um único fundamento de recurso, em que sustenta que o Parlamento e o Conselho não respeitaram o dever de fundamentação.

Argumentos da Comissão

25 A Comissão considera que os critérios definidos no artigo 2.º da segunda decisão comitologia não foram respeitados.

26 Segundo a Comissão, as medidas de execução a adoptar nos termos do regulamento Forest Focus são medidas de gestão de um programa de acção. Ora, no que respeita à execução de programas comunitários, em princípio, só é aplicável o procedimento de gestão ou, eventualmente, o procedimento consultivo.

27 Sustenta que, no que respeita à execução de um programa, as medidas de execução, ainda que redigidas em termos genéricos e estreitamente relacionadas com a gestão e a execução desse programa, estão sob a alçada do artigo 2.º, alínea a), da segunda decisão comitologia.

28 A Comissão entende que as medidas a adoptar pelo comité de regulamentação, nos termos do artigo 2.º, alínea b), dessa decisão, visam não só a protecção da segurança das plantas, enquanto tais, mas sobretudo garantir a segurança dos consumidores,

independentemente de as plantas serem consumidas directamente ou, indirectamente, por intermédio dos animais. As medidas de execução de um acto do Parlamento, cujo objectivo principal seja, como no caso em apreço, a defesa do ambiente e não a agricultura, não podem ser consideradas medidas de protecção da segurança das plantas. A reforçar esta ideia acresce o facto de as medidas de execução a adoptar com base no regulamento Forest Focus não dizerem, de modo algum, respeito às próprias florestas, mas às regras de gestão no que toca ao desenvolvimento de actividades susceptíveis de serem financiadas através do orçamento comunitário.

29 A Comissão acrescenta que as medidas previstas pelo regulamento Forest Focus têm exactamente a mesma natureza que as previstas pelo Regulamento (CE) n.º 1655/2000 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de Julho de 2000, relativo ao instrumento financeiro para o ambiente (LIFE) (JO L 192, p. 1, a seguir «regulamento LIFE»), que foi objecto do acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de Janeiro de 2003, Comissão/Parlamento e Conselho, dito «LIFE» (C-378/00, Colect., p. I-937).

30 Ao remeter para os n.^{os} 53 e 54 do acórdão LIFE, já referido, a Comissão alega que o objectivo de uma maior coerência e previsibilidade na escolha do tipo de comité ficaria comprometido se o legislador comunitário pudesse, quando da adopção de um acto de base atributivo de competências de execução à Comissão, afastar-se dos critérios definidos na segunda decisão comitologia, sem necessidade de apresentar as razões que o levaram a fazê-lo.

31 Considera que, com o aditamento da expressão «âmbito geral», o vigésimo quarto considerando do regulamento Forest Focus não introduz qualquer elemento suplementar em termos de fundamentação relativamente ao considerando-tipo que figura em todos os actos que prevêem o recurso à comitologia. Houve, pois, violação do dever de fundamentação que está associado à opção do Parlamento e do Conselho por um procedimento diferente do que resulta dos critérios enunciados no artigo 2.º da segunda decisão comitologia.

Apreciação do Tribunal de Justiça

32 Resulta dos n.os 49 e 56 do acórdão LIFE, já referido, que o legislador comunitário tem o dever de fundamentar a sua escolha quando, na escolha de um procedimento de comité, se afasta dos critérios definidos no artigo 2.º da segunda decisão comitologia, embora esses critérios não tenham carácter vinculativo.

33 Assim, há que examinar liminarmente se, no caso vertente, a escolha do legislador comunitário coincide com os critérios enunciados no artigo 2.º, alínea b), da referida decisão.

34 De acordo com o primeiro parágrafo desta disposição, deve optar-se pelo procedimento de regulamentação quando se trate de medidas de âmbito geral que visam a aplicação de disposições essenciais de um acto de base.

35 Este conceito deve ser confrontado com o de «medidas de gestão», na acepção do artigo 2.º, alínea a), da segunda decisão comitologia. As referidas medidas incluem, designadamente, as medidas relativas à execução de programas com incidências orçamentais significativas.

36 A este respeito, importa recordar que a segunda decisão comitologia foi adoptada com base no artigo 202.º, terceiro travessão, CE.

37 A noção de execução, na acepção desse artigo, compreende tanto a elaboração de normas de aplicação como a aplicação de normas a casos particulares por meio de actos de alcance individual (v. acórdão de 24 de Outubro de 1989, Comissão/ /Conselho, 16/88, Colect., p. 3457, n.º 11).

38 Enquanto as medidas de alcance individual integram apenas o âmbito do artigo 2.°, alínea a), da segunda decisão comitologia, as medidas de âmbito geral podem integrar o âmbito das duas alíneas do referido artigo.

39 Assim, no n.° 61 do acórdão LIFE, já referido, o Tribunal subscreveu o entendimento do advogado-geral segundo o qual as orientações que definem as condições em que os projectos podiam beneficiar de um auxílio ao abrigo do programa em causa estavam estreitamente ligadas à execução desse programa e não constituem «medidas de âmbito geral que visam a aplicação de disposições essenciais de um acto de base» na acepção do artigo 2.°, alínea b), da segunda decisão comitologia. O Tribunal qualificou-as de medidas de gestão relativas à execução de um programa na acepção do artigo 2.°, alínea a), dessa decisão.

40 A fim de delimitar o âmbito das duas primeiras alíneas do referido artigo, cabe recordar as características dos procedimentos a que se referem. Comparativamente ao procedimento de gestão, o procedimento de regulamentação atribui ao Conselho um papel mais importante. Além disso, contrariamente ao primeiro, o segundo prevê a intervenção do Parlamento, em determinadas condições.

41 À luz destas diferenças, importa qualificar de «medidas de gestão relativas à execução de programas», na acepção do artigo 2.°, alínea a), da segunda decisão comitologia, por um lado, medidas de alcance individual adoptadas com esse fim (v., neste sentido, acórdão Comissão/Conselho, já referido, n.^{os} 15 e 18) e, por outro, medidas de âmbito geral que estejam estreitamente relacionadas com esses programas e que se insiram num quadro suficientemente desenvolvido pelo próprio acto de base.

42 Relativamente ao mecanismo instituído pelo regulamento Forest Focus, trata-se, na verdade, de um programa comunitário como resulta, nomeadamente, do décimo oitavo considerando desse regulamento.

43 Todavia, o Conselho pôde correctamente considerar que constituem elementos essenciais do mecanismo Forest Focus que ainda não foram suficientemente desenvolvidos pelo regulamento Forest Focus para ser objecto de medidas de âmbito geral adoptadas como medidas de gestão relativas à execução de programas:

— o acompanhamento e os instrumentos para aperfeiçoar e desenvolver o mecanismo, a que se referem os artigos 4.°, n.° 2, 5.°, n.° 5, 6.°, n.° 4, e 7.°, n.° 3, do regulamento Forest Focus;

— as disposições relativas aos programas nacionais para os quais, nos termos do artigo 8.°, n.° 6, desse regulamento, as regras de execução devem ser aprovadas tendo em conta os mecanismos de acompanhamento nacionais, europeus e internacionais, a fim de evitar encargos administrativos adicionais;

— o grupo consultivo científico, a que se refere o artigo 9.°, n.° 6, do mesmo regulamento;

— os manuais que devem, nomeadamente, estabelecer os métodos de acompanhamento, a que se refere o artigo 10.°, n.° 2, do referido regulamento;

— as condições da aprovação de entidades privadas designadas pelos Estados-Membros como organismos competentes para gerir as actividades incluídas nos programas nacionais aprovados, que devem estar previstas em normas detalhadas a adoptar nos termos do artigo 14.°, n.° 5, do regulamento Forest Focus;

— o controlo geral do mecanismo e, nomeadamente, a gestão do contributo comunitário pelos Estados-Membros, a que se refere a mesma disposição; e

— as obrigações de informação que cabem aos Estados-Membros, por força dos artigos 15.°, n.° 1, e 16.°, n.° 3, do referido regulamento, que se destinam, designadamente, a promover a avaliação integrada dos dados a nível comunitário e a permitir controlar a eficácia do mecanismo e cujo conteúdo deve ser especificado, respectivamente, através de regras de execução nos termos do artigo 15.°, n.° 4, do referido regulamento e de orientações nos termos do artigo 16.°, n.° 3, do mesmo diploma.

44 Contrariamente ao que a Comissão sustenta, o acórdão LIFE, já referido, não permite concluir que todas as medidas em causa no presente processo são medidas de gestão relativas à execução de programas. Efectivamente, embora, no regulamento LIFE, tenha definido com grande precisão os princípios por força dos quais a Comissão, mediante proposta dos Estados-Membros, podia aprovar os projectos que deviam beneficiar de um auxílio, ao adoptar o regulamento Forest Focus, o legislador comunitário limitou-se a definir um quadro de actuação amplo e genérico. Como resulta do número anterior, trata-se mais de desenvolver um sistema específico do que pôr em prática aspectos já claramente delimitados.

45 Do conjunto das considerações que precede, resulta que, no caso vertente, o legislador comunitário não se afastou dos critérios enunciados no artigo 2.° da segunda decisão comitologia. Assim, não era obrigado a fundamentar a escolha do procedimento de comité que efectuou no artigo 17.°, n.° 2, do regulamento Forest Focus.

46 Por conseguinte, há que julgar improcedente o recurso interposto pela Comissão.

Quanto às despesas

47 Por força do disposto no artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo o Parlamento e o Conselho pedido a condenação da Comissão e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas. Em conformidade com o n.° 4 do mesmo artigo, o Reino de Espanha e a República da Finlândia suportarão as respectivas despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Primeira Secção) decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) A Comissão das Comunidades Europeias é condenada nas despesas.

3) O Reino de Espanha e a República da Finlândia suportarão as suas próprias despesas.

Assinaturas