CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
L. A. GEELHOED
apresentadas em 15 de Setembro de 2005 [1]

I — Introdução

1. A Comissão pede, ao abrigo do artigo 230.°, segundo parágrafo, do Tratado CE, a anulação do artigo 17.°, n.° 2, do Regulamento (CE) n.° 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) [2] (a seguir «regulamento Forest Focus»). A Comissão impugna a disposição controvertida, na parte em que submete a adopção de novas regras de execução do programa Forest Focus ao procedimento de regulamentação previsto no artigo 5.° 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 (a seguir «Segunda Decisão Comitologia») [3].

2. A Comissão alega, no essencial, que, relativamente a estas regras, devia ter sido escolhido o procedimento de gestão do artigo 4.° da Segunda Decisão Comitologia. Uma vez que o Conselho e o Parlamento não o fizeram, estas instituições deviam, pelo menos, ter fundamentado de forma adequada a sua escolha. A Comissão invoca em apoio da sua posição o acórdão LIFE [4].

II — Quadro jurídico

A — *Tratado CE*

3. O artigo 202.° CE refere-se às funções do Conselho e dispõe:

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

[...]

1 — Língua original: neerlandês.

2 — JO L 324, p. 1.

3 — JO L 184, p. 23.

4 — Acórdão de 21 de Janeiro de 2003, Comissão/Parlamento e Conselho (C-378/00, Colect., p. I-937).

— 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.»

B — *A Segunda Decisão Comitologia*

4. A Segunda Decisão Comitologia foi adoptada com base no artigo 202.º, terceiro travessão, CE e 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 (a seguir «Primeira Decisão Comitologia»)[5].

5. Nos termos do quinto, nono, décimo e décimo primeiro considerandos da Segunda Decisão Comitologia, o primeiro objectivo da presente decisão, a fim de se conseguir uma maior coerência e previsibilidade na escolha do tipo de comité, é prever critérios relativos à escolha dos procedimentos de comité, no pressuposto de que esses critérios não são de natureza obrigatória. O segundo objectivo consiste na simplificação das regras de exercício da competência de execução atribuída à Comissão, bem como na melhoria da participação do Parlamento nos casos em que o acto de base que atribui competência de execução à Comissão tenha sido adoptado nos termos do artigo 251.º do Tratado. O terceiro objectivo da presente decisão é a melhoria da informação do Parlamento e o quarto objectivo da presente decisão é a melhoria da informação do público sobre os procedimentos de comité.

6. O artigo 2.º da Segunda Decisão Comitologia tem a seguinte redacção:

«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;

5 — JO L 197, p. 33.

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, inclusive, da Segunda Decisão Comitologia definem quatro procedimentos respectivamente denominados «procedimento consultivo» (artigo 3.º); «procedimento de gestão» (artigo 4.º); «procedimento de regulamentação» (artigo 5.º); e «procedimento de salvaguarda» (artigo 6.º).

São concretamente os procedimentos dos artigos 4.º e 5.º que nos interessam:

«*Artigo 4.º*

Procedimento de gestão

1. A Comissão é assistida por um comité de gestão composto por representantes dos Estados-Membros e presidido pelo representante da Comissão.

2. O representante da Comissão apresenta ao comité um projecto das medidas a tomar. O comité dá parecer sobre esse projecto num prazo que o presidente pode fixar em função da urgência da questão. O parecer será emitido pela maioria prevista no n.º 2 do artigo 205.º do Tratado para a adopção das decisões que o Conselho deve tomar sob proposta da Comissão. Os votos dos representantes dos Estados-Membros no comité são ponderados nos termos desse artigo. O presidente não vota.

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.

Artigo 5.º

Procedimento de regulamentação

1. A Comissão é assistida por um comité de regulamentação composto por representantes dos Estados-Membros e presidido pelo representante da Comissão.

2. O representante da Comissão apresenta ao comité um projecto das medidas a tomar. O comité dá parecer sobre esse projecto num prazo que o presidente pode fixar em função da urgência da questão. O parecer será emitido pela maioria prevista no n.º 2 do artigo 205.º do Tratado para a adopção das decisões que o Conselho deve tomar sob proposta da Comissão. Os votos dos representantes dos Estados-Membros no comité são ponderados nos termos desse artigo. O presidente não vota.

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.»

C — *Regulamento Forest Focus*

8. O regulamento Forest Focus foi adoptado com base no artigo 175.º, n.º 1, CE.

9. Nos termos do artigo 1.º do regulamento Forest Focus «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.

O mecanismo deve fornecer dados e informações fiáveis e comparáveis sobre o estado das florestas e sobre as influências negativas que sofrem ao nível da Comunidade. Deve também facilitar a avaliação das medidas em curso para promover a conservação e a protecção das florestas para favorecer o desenvolvimento sustentável, com particular ênfase nas acções tendentes a reduzir os impactos que afectam negativamente as florestas. O mecanismo deve ter em conta os mecanismos de acompanhamento existentes e planeados, a nível nacional, europeu e mundial, e, sempre que apropriado, estar ligado a esses mecanismos, e deve estar em consonância com os acordos internacionais pertinentes.»

10. O artigo 2.º, n.º 1 do regulamento estabelece:

«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.»

11. O vigésimo quarto considerando tem a seguinte redacção:

«As medidas de âmbito geral necessárias à execução do presente regulamento serão aprovadas nos termos da [Segunda Decisão Comitologia].»

12. O artigo 17.º, n.º 2, cuja anulação é pedida pela Comissão, estabelece:

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

O prazo previsto no n.º 6 do artigo 5.º da [Segunda Decisão Comitologia] é de dois meses.»

13. As disposições do regulamento Forest Focus que remetem para o artigo 17.º, n.º 2, abrangem as seguintes acções:

— o prosseguimento e o aprofundamento das actividades de acompanhamento já estabelecidas pelo 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 [6] e pelo Regulamento (CEE) n.º 2158/92 do Conselho, de 23 de Julho de 1992, relativo à protecção das florestas da Comunidade contra os incêndios [7] (artigos 4.º e 5.º);

— a realização de estudos, experiências, projectos de demonstração e projectos-piloto a fim de, em colaboração com os Estados-Membros, desenvolver o mecanismo (artigos 6.º e 7.º);

— o estabelecimento de novas regras para os programas nacionais que deverão ser aprovados pela Comissão, no âmbito dos quais são executadas as actividades, e a fixação do contributo financeiro para os custos elegíveis dos programas (artigo 8.º);

— o estabelecimento de um grupo consultivo científico que assistirá o Comité Permanente Florestal na preparação dos

6 — JO L 326, p. 2. Regulamento com a última redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 804/2002 (JO L 132, p. 1).

7 — JO L 217, p. 3. Regulamento com a última redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 805/2002 (JO L 132, p. 3).

seus trabalhos, designadamente no desenvolvimento do mecanismo a que se refere o artigo 6.º (artigo 9.º);

— o aperfeiçoamento dos manuais existentes, os quais devem estabelecer os parâmetros obrigatórios e os facultativos e os métodos de acompanhamento, assim como os formatos a utilizar na transmissão dos dados, com vista a assegurar a comparabilidade dos dados (artigos 10.º e 15.º);

— a aprovação pela Comissão dos organismos designados pelos Estados-Membros, competentes para gerir as actividades incluídas nos programas nacionais aprovados, e a fiscalização da gestão do financiamento comunitário (artigo 14.º);

— o estabelecimento de orientações para o relatório e para a periodicidade do relatório que cada Estado-Membro deve elaborar sobre a situação nacional (artigo 16.º).

14. Nos termos do artigo 12.º, o mecanismo abrange um período de quatro anos, entre 1 de Janeiro de 2003 e 31 de Dezembro de 2006.

15. O artigo 13.º fixa o enquadramento financeiro para a execução do mecanismo, para o período de 2003-2006, o qual é de 61 milhões de EUR, dos quais 9 milhões de EUR podem ser utilizados em medidas de prevenção de incêndios. As normas relacionadas com os aspectos financeiros não prevêem um procedimento específico para a adopção de medidas de execução.

16. Aquando da adopção do regulamento Forest Focus, na sessão do Conselho de 6 de Novembro de 2003, a Comissão emitiu a seguinte declaração [8]:

«A Comissão regista o acordo a que chegaram o Parlamento Europeu e o Conselho, em segunda leitura, sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao acompanhamento das florestas e das interacções ambientais na Comunidade (Forest Focus).

Todavia, a Comissão não pode deixar de recordar a declaração que fez no momento da adopção da posição comum, nos seguintes termos:

A Comissão toma conhecimento de que o regulamento do Parlamento Europeu e do

8 — Documento n.º 14402/03 ADD 1.

Conselho prevê um procedimento de regulamentação relativamente às medidas de aplicação pormenorizadas na proposta, contrariamente ao procedimento de gestão proposto pela Comissão.

À luz da decisão do Tribunal de Justiça de 21 de Janeiro de 2003 sobre o Regulamento (CE) n.º 1655/2000 relativo ao instrumento financeiro para o ambiente (LIFE) [9], a Comissão insiste na importância de se aplicar os critérios do artigo 2.º da Decisão 1999/468/CE do Conselho, de 28 de Junho de 1999, que fixa os procedimentos para o exercício dos poderes de execução conferidos à Comissão.

A Comissão considera que, dado que se referem à execução de programas com incidências financeiras significativas, as medidas pormenorizadas na proposta devem ser adoptadas com recurso ao procedimento de gestão. Estas medidas são bastante específicas do programa, por conseguinte não são gerais quanto ao âmbito, nem foram concebidas para aplicar, adaptar ou actualizar as disposições do instrumento. Por estes motivos, a Comissão não considera apropriado o procedimento de regulamentação.

9 — Ver nota 4 (JO L 192, p. 1).

Em conformidade com a decisão do Tribunal de Justiça supramencionada, qualquer escolha de procedimento que não respeite os critérios de orientação contidos no artigo 2.º da decisão do Conselho sobre o exercício dos poderes de execução conferidos à Comissão deve ser claramente explicada.

A Comissão considera que neste caso o texto do considerando que especifica a utilização do procedimento de comitologia não justifica de maneira suficiente que se abandonem os critérios contidos na decisão do Conselho.

Assim sendo, a Comissão reserva-se o direito de recorrer aos meios jurídicos ao seu dispor.»

III — Tramitação processual

17. O recurso deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 5 de Março de 2004.

18. A Comissão pede ao Tribunal de Justiça:

— que anule o artigo 17.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 2152/2003 do

Parlamento Europeue do Conselho, de 17 de Novembro de 2003, relativo ao acompanhamento das florestas e das interacções ambientais na Comunidade (Forest Focus), na parte em que submete 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 mantenha os efeitos do regulamento supramencionado até à sua alteração, a ocorrer o mais rapidamente possível na sequência do acórdão do Tribunal de Justiça;

— que condene os recorridos nas despesas do processo.

19. O Conselho pede ao Tribunal de Justiça que negue provimento ao recurso e que condene a Comissão nas despesas do processo.

20. O Parlamento conclui pedindo que o recurso seja julgado improcedente e que a Comissão seja condenada nas despesas do processo.

21. Por despacho de 15 de Julho de 2004, o presidente do Tribunal de Justiça autorizou o Reino de Espanha e a República da Finlândia a intervirem em apoio dos pedidos do Parlamento e do Conselho. A audiência para alegações teve lugar em 30 de Junho de 2005.

IV — **Apreciação**

A — *Observação prévia*

22. Decorre das minhas observações introdutórias que a apreciação do recurso da Comissão deverá ser feita mediante a resposta a duas ou três questões.

23. Antes de mais, importa responder à questão da delimitação recíproca do âmbito de aplicação entre o procedimento de gestão e o procedimento de regulamentação. De seguida, deverá analisar-se se as novas regras de execução do mecanismo Forest Focus estabelecido no Regulamento n.º 2152/2003 têm o carácter de gestão ou de regulamentação. No segundo caso, o Parlamento e o Conselho terão escolhido o procedimento adequado e o recurso da Comissão carecerá de fundamento por esse motivo. Se se verificar, no entanto, que as regras de execução do mecanismo têm, pela sua natureza e alcance, carácter de gestão, deverá ainda responder-se à questão de saber se o Parlamento e o Conselho fundamentaram de forma adequada a sua escolha do procedimento de regulamentação apesar do carácter de gestão do mecanismo.

B — *Procedimento de gestão ou procedimento de regulamentação: critérios de escolha*

24. Note-se que, de uma maneira geral, as partes não se debruçaram, nem nos respectivos articulados nem nas alegações durante a audiência, sobre a delimitação recíproca do âmbito de aplicação entre o procedimento de gestão e o procedimento de regulamentação, sendo que a resposta a esta questão é essencial para a resposta às questões subsequentes. Em certo sentido, as partes deixaram-se conduzir nas suas posições pela respectiva opinião sobre a escolha mais indicada para as medidas de execução em questão.

25. Ora, o teor do artigo 2.º da Segunda Decisão Comitologia fornece indicações preciosas para a necessária delimitação, ainda que não dê definições exaustivas.

26. Ao aludir-se no artigo 2.º, alínea a), da Segunda Decisão Comitologia, a «medidas de gestão», como as relativas à execução da política agrícola comum ou à execução de programas com incidências orçamentais significativas, pode depreender-se destes termos que as medidas em questão se adequam especialmente a mecanismos ou programas de gestão com uma execução de carácter progressivo, tendo em vista um ou mais objectivos de fundo para cuja realização se encontram geralmente previstos meios financeiros no orçamento comunitário. As regras de execução podem ter um âmbito geral, mas estão subordinadas ao mecanismo ou programa para cuja realização foram elaboradas. Findo o mecanismo ou programa, elas caducam. Como exemplos deste tipo de regras podem-se referir as normas dirigidas aos Estados-Membros e particulares que pretendam participar num desses mecanismos ou programas ou as relativas aos mecanismos de repartição dos meios associados a um programa.

27. Ao aludir-se no artigo 2.º, alínea b), da Segunda Decisão Comitologia a «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» há que depreender da redacção escolhida que o próprio acto de base já é suposto possuir um conteúdo ou alcance normativo e que os actos de execução podem vincular pessoas singulares e pessoas colectivas. A ausência de termos que possam indicar uma certa dinâmica na execução, aponta para medidas com um carácter de regulamentação.

C — *O mecanismo Forest Focus: o carácter das regras de execução*

28. Sobre a questão do carácter das disposições de execução do mecanismo Forest

Focus, a Comissão, por um lado, e o Conselho e o Parlamento, assim como o Governo finlandês e o Governo espanhol, por outro, assumem posições opostas.

29. A Comissão alega que as disposições têm o carácter de medidas de gestão para a execução de um programa de acção. Em apoio da sua posição, refere diversas normas do regulamento, como os artigos 4.º a 8.º e os artigos 10.º, 15.º e 16.º e conclui, a partir destas disposições, que as novas regras de execução que deverá adoptar são medidas de execução do programa de acção Forest Focus e medidas estreitamente associadas a este programa. Além disso, resulta do facto de o regulamento prever o co-financiamento pela Comunidade dos programas previstos no acto de base que possam ter incidências orçamentais significativas que, relativamente às regras de execução, devia ter sido escolhido o procedimento de gestão.

30. Os demandados no processo principal, assim como os Governos da Finlândia e de Espanha, entendem que as disposições de execução do mecanismo Forest Focus têm um carácter de regulamentação. Em apoio desta posição, invocam o vigésimo quarto considerando que refere que as novas regras de execução são medidas de âmbito geral [10].

10 — Na versão neerlandesa do Regulamento (CE) n.º 2152/2003 falta a expressão «de âmbito geral».

O Conselho acrescenta que as medidas se aplicam sem limites temporais a situações determinadas objectivamente e produzem efeitos jurídicos relativamente a categorias de pessoas designadas de forma geral e abstracta. Além disso, o objectivo do regulamento Forest Focus — a protecção das florestas — corresponde ao teor e alcance do artigo 2.º, alínea b), da Segunda Decisão Comitologia, designadamente à protecção das plantas.

31. As partes referem nas suas observações diferentes normas do regulamento das quais resulta o carácter de gestão ou de regulamentação das novas regras. Contudo, para efeitos de resolução da questão de interpretação em apreço, importa não tanto analisar o conteúdo das diferentes disposições de execução, mas a sistemática e o objectivo do regulamento.

32. O regulamento Forest Focus cria um mecanismo comunitário para o acompanhamento alargado, harmonizado, exaustivo e a longo prazo do estado das florestas. O mecanismo consiste num conjunto de actividades destinadas a estimular o intercâmbio de informação sobre as condições e sobre as influências prejudiciais nas florestas na Comunidade e a possibilitar a avaliação das medidas em curso destinadas a promover a conservação e a protecção das florestas, em benefício do desenvolvimento sustentável, com particular destaque para medidas tomadas para reduzir os impactos negativos que afectam as florestas.

33. O regulamento especifica as actividades que constituem o mecanismo e prevê normas detalhadas sobre a sua execução. A Comissão é responsável pela coordenação, acompanhamento e desenvolvimento do mecanismo.

34. O mecanismo consiste, por um lado, em actividades concretas que dão continuidade a dois mecanismos já concluídos, o mecanismo para a protecção das florestas na Comunidade contra a poluição atmosférica e o mecanismo para a protecção das florestas da Comunidade contra os incêndios (artigos 4.º e 5.º). Por outro lado, o mecanismo consiste em actividades que são desenvolvidas e realizadas pela Comissão, em estreita cooperação com os Estados-Membros, para a realização dos objectivos referidos no artigo 1.º (artigos 6.º e 7.º).

35. O carácter programático, progressivo e de gestão das actividades reguladas nos artigos 5.º a 7.º resulta não só do âmbito e do conteúdo dessas actividades, mas também da terminologia relativa a essas actividades:

— assim, o artigo 4.º, alíneas a) e b), e o artigo 5.º, n.º 1, refere-se a «redes» e a um «sistema de informação» que devem ser aprofundados;

— o artigo 6.º, n.º 1, refere-se a um desenvolvimento do mecanismo através de estudos, experiências e projectos de demonstração a fim de reforçar o conhecimento do estado das florestas;

— o artigo 7.º refere-se à cooperação entre a Comissão e os Estados-Membros a fim de promover e melhorar a recolha e a análise dos dados.

36. Nos termos do artigo 8.º, as actividades de acompanhamento e a recolha dos dados, assim como os estudos, experiências e projectos de demonstração, são executadas pelos Estados-Membros no âmbito de programas nacionais de dois anos. A Comissão deve aprovar estes programas nacionais e deve elaborar relatórios sobre o mecanismo, designadamente ao Comité Permanente Florestal. O regulamento prevê ainda outras normas relativas à execução das actividades, à transmissão, divulgação e tratamento de dados, à administração do contributo comunitário e à elaboração de relatórios sobre as diversas actividades de acompanhamento. Uma vez mais, resulta de forma clara dos termos do regulamento o carácter progressivo e de gestão das actividades da Comissão.

37. O regulamento fixa os meios financeiros para todo o período de duração do programa, que é de quatro anos, de 1 de Janeiro

de 2003 a 31 de Dezembro de 2006. No artigo 12.º são designados os eventuais beneficiários do apoio financeiro e é determinada a percentagem máxima de financiamento por actividade. De seguida, são estabelecidos critérios adicionais relativos à administração e ao controlo do contributo comunitário.

38. Conjugado com as disposições financeiras e substantivas dos artigos 12.º e 13.º, que qualificam, por excelência, o objecto do regulamento como um programa com incidências orçamentais, tem ainda especial importância o artigo 14.º As disposições deste artigo estabelecem as obrigações processuais dos Estados-Membros tendo em vista uma gestão regular e eficaz do contributo comunitário. As regras adicionais de execução dessas obrigações previstas no artigo 14.º, n.º 5, à luz do conteúdo e do teor explícito dos anteriores números desse artigo, não podem ter outro sentido que não seja o de gestão. O facto de elas regularem a intervenção dos Estados-Membros no emprego dos recursos comunitários não altera o seu carácter programático e de gestão.

39. Resulta das considerações precedentes que as novas regras de execução do mecanismo Forest Focus estabelecido no Regulamento n.º 2152/2003 têm carácter de gestão. O mecanismo consiste num conjunto de acções que são executadas para a realização dos objectivos estabelecidos no artigo 1.º do regulamento. Estas actividades consistem no acompanhamento das florestas, na recolha dos dados daí provenientes e na análise desses dados. O regulamento prevê normas claras, especificamente dirigidas ao mecanismo, para a sua execução.

40. O mecanismo tem um carácter progressivo, dando continuidade a dois mecanismos já concluídos. O actual mecanismo abrange um período de quatro anos e, após avaliação, deverá ser tomada uma decisão sobre a sua continuidade para além de 2006 (artigo 18.º). Por meio da avaliação, o sistema de controlo do estado das florestas pode ser aperfeiçoado e com o prosseguimento do mecanismo é garantida a continuidade das actividades de acompanhamento.

41. Tendo em conta as considerações que precedem, há que constatar que as medidas que a Comissão pode adoptar ao abrigo das competências de execução que lhe são conferidas pelo Regulamento n.º 2152/2003 são medidas de gestão na acepção do artigo 2.º, alínea a), da Segunda Decisão Comitologia.

D — *Quanto ao cumprimento do dever de fundamentação*

42. A Comissão afirma que o regulamento Forest Focus não contém qualquer funda-

mentação adequada no que diz respeito à escolha do procedimento de comité efectuada no referido regulamento e que o vigésimo quarto considerando, que refere que as novas regras de execução são medidas de âmbito geral [11], não permitindo cumprir o dever de o fundamentar quanto a esse aspecto.

43. O Conselho e o Parlamento, bem como o Governo finlandês e o Governo espanhol, sustentam que o legislador comunitário fundamentou adequadamente, no vigésimo quarto considerando, a sua decisão de recorrer a um comité de regulamentação.

44. O vigésimo quarto considerando refere que as medidas de âmbito geral necessárias à execução do regulamento Forest Focus serão aprovadas nos termos da Segunda Decisão Comitologia.

45. A este propósito, refira-se o seguinte. Uma vez que a resposta à segunda questão (v. n.º 23) é a de que, relativamente às medidas de execução do regulamento Forest Focus, o procedimento de gestão é o indicado de acordo com os critérios da Segunda Decisão Comitologia, a escolha do procedimento de regulamentação deve estar expressamente fundamentada no preâmbulo do regulamento. É o que resulta dos n.os 52 a 62 do acórdão LIFE [12].

11 — V. nota 9.

12 — Já referido na nota 4.

46. Ora, neste aspecto, o vigésimo quarto considerando é insuficiente. Na medida em que se deva ler aí uma fundamentação — nas versões linguísticas diferentes da neerlandesa —, essa fundamentação baseia-se na qualificação das medidas como medidas de âmbito geral, quando, como já realçado acima, o facto de as medidas de execução serem de âmbito geral não é, por si só, bastante para se considerar «em consequência» aplicável o procedimento de regulamentação.

47. Quando, além disso, as medidas de execução, pelo seu contexto, objecto e teor, se qualificam sobretudo como medidas de gestão, forçoso é concluir que o considerando se baseia numa qualificação claramente errada e é manifestamente inadequado enquanto fundamentação do procedimento de regulamentação. Por conseguinte, a defesa do Parlamento e do Conselho não procede.

48. Refira-se ainda, a título exaustivo, que o Parlamento e o Conselho, relativamente à questão de saber se, no caso concreto, foi cumprido o dever de fundamentação, adoptam uma posição intrinsecamente contraditória. A sua alegação baseia-se na tese de que as medidas de execução, enquanto medidas de âmbito geral, devem, nos termos da Segunda Decisão Comitologia, ser aprovadas pelo procedimento de regulamentação. A «fundamentação» contida no vigésimo quarto considerando estaria em conformidade com esta tese. Ora, a constatação de que, relativamente a estas medidas de

execução, o procedimento adequado não é o procedimento de regulamentação mas o procedimento de gestão põe em causa esta fundamentação, daí resultando também, logicamente, que a posição do Conselho e do Parlamento seja insustentável.

49. Decorre das considerações precedentes que o artigo 17.º, n.º 2, deve ser declarado nulo porque a escolha feita nesta disposição do procedimento de regulamentação para a adopção das medidas de execução previstas no referido regulamento não se baseia numa fundamentação adequada.

E — *A limitação das consequências da anulação*

50. Tal como no seu pedido de anulação do 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 que deu origem ao acórdão LIFE [13], a Comissão pede também, no presente processo, que se mantenham os efeitos do regulamento Forest Focus até à sua alteração, a ocorrer o mais rapidamente possível na sequência da emissão do acórdão no presente processo.

51. Por razões de segurança jurídica, entendo que se deve fazer uso da faculdade de indicar os efeitos de um regulamento anulado que devem considerar-se subsistentes, faculdade que é conferida ao Tribunal de Justiça pelo artigo 231.º, segundo parágrafo, CE.

52. Por analogia com a fundamentação do Tribunal de Justiça no n.º 76 do acórdão LIFE [14], já referido por diversas vezes, proponho ao Tribunal de Justiça que declare que as medidas de execução do regulamento Forest Focus adoptadas à data do presente acórdão não são por este afectadas e que os efeitos do artigo 17.º, n.º 2, do regulamento Forest Focus serão integralmente mantidos até que o Parlamento e o Conselho adoptem novas disposições relativas ao procedimento de comité a que estão sujeitas as medidas de execução do referido regulamento.

V — Despesas

53. Nos termos do artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Dado que a Comissão concluiu pedindo a condenação do Parlamento e do Conselho nas despesas do processo e estas são partes vencidas, devem ser condenadas nas despesas do processo. Nos termos do artigo 69.º, n.º 4, do mesmo regulamento, os Estados-Membros que intervieram em apoio do Parlamento e do Conselho devem suportar as suas próprias despesas.

13 — Já referido nas notas 11 e 4.

14 — V. notas, 12, 11 e 4.

VI — Conclusão

54. Pelas razões expostas, proponho 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), na parte em que submete 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 mantenha os efeitos do regulamento declarado parcialmente nulo até que seja adoptado um novo diploma nessa matéria;

— que condene o Conselho e o Parlamento Europeu nas despesas do processo;

— que condene o Reino de Espanha e a República da Finlândia a suportar as suas próprias despesas.