

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
11 de Junho de 1991 *

No processo C-300/89,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Ricardo Gosalbo Bono e Alain van Solinge, membro do seu Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Guido Berardis, membro do seu Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

recorrente,

apoiada por

Parlamento Europeu, representado pelo seu juriconsulto, Jorge Campinos, assistido por Johann Schoo e Kieran Bradley, membros do Serviço Jurídico do Parlamento, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no Secretariado-Geral do Parlamento, Kirchberg,

interveniente,

contra

Conselho das Comunidades Europeias, representado por Arthur Alan Daswood, director do Serviço Jurídico do Conselho, e Jill Aussant, administradora principal no mesmo serviço, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Jörg Käser, director dos Assuntos Jurídicos do Banco Europeu de Investimento, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

recorrido,

que tem por objecto a anulação da Directiva 89/428/CEE do Conselho, de 21 de Junho de 1989, que estabelece as regras de harmonização dos programas de redução, tendo em vista a sua eliminação, da poluição causada por resíduos provenientes da indústria do dióxido de titânio (JO L 201, p. 56),

* Língua do processo: francês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: O. Due, presidente, G. F. Mancini, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias e M. Díez de Velasco, presidentes de secção, Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler e M. Zuleeg, juízes,

advogado-geral: G. Tesauro

secretário: H. A. Rühl, administrador principal

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 30 de Janeiro de 1991, durante a qual a Comissão foi representada por R. Gosalbo Bono e J. Amphoux, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 13 de Março de 1991,

profere o presente

Acórdão

- 1 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 28 de Setembro de 1989, a Comissão das Comunidades Europeias requereu, nos termos do artigo 173.º, primeiro parágrafo, do Tratado CEE, a anulação da Directiva 89/428/CEE do Conselho, de 21 de Junho de 1989, que estabelece as regras de harmonização dos programas de redução, tendo em vista a sua eliminação, da poluição causada por resíduos provenientes da indústria do dióxido de titânio (JO L 201, p. 56).
- 2 Esta directiva, adoptada por unanimidade pelo Conselho com base no artigo 130.º-S do Tratado CEE «estabelece... as normas de harmonização dos programas de redução, tendo em vista a sua eliminação, da poluição provocada pelos resíduos provenientes das instalações industriais existentes e visa melhorar as condições de

concorrência na indústria do dióxido de titânio» (artigo 1.º). Para o efeito, estabelece níveis harmonizados de tratamento dos diferentes tipos de resíduos da indústria do dióxido de titânio. Deste modo, é imposta uma proibição total relativamente a determinados resíduos provenientes de instalações existentes que utilizam processos específicos (artigos 3.º e 4.º). Em contrapartida, a directiva fixa valores máximos de substâncias nocivas para outros resíduos provenientes de instalações existentes (artigos 6.º e 9.º).

- 3 Resulta dos autos que o acto impugnado teve origem numa proposta de directiva, apresentada pela Comissão em 18 de Abril de 1983 e baseada nos artigos 100.º e 235.º do Tratado CEE. Após a entrada em vigor do Acto Único Europeu, a Comissão alterou a base jurídica da sua proposta, fundamentando-a no artigo 100.º-A do Tratado CEE, introduzido pelo Acto Único Europeu. No entanto, na sua reunião de 24 e 25 de Novembro de 1988, o Conselho adoptou uma orientação comum destinada a basear a futura directiva no artigo 130.º-S do Tratado CEE. Apesar das objecções formuladas pelo Parlamento Europeu que, consultado pelo Conselho nos termos do artigo 130.º-S, julgou adequada a base jurídica proposta pela Comissão, o Conselho adoptou a directiva em causa com base no artigo 130.º-S.
- 4 Entendendo que a Directiva 89/428 não tem base jurídica válida, na medida em que se baseia no artigo 130.º-S e não no artigo 100.º-A, a Comissão propôs o presente recurso de anulação.
- 5 Por despacho de 21 de Fevereiro de 1990, o Parlamento Europeu foi autorizado a intervir em apoio das conclusões da recorrente.
- 6 Para mais ampla exposição dos factos do litígio, da tramitação processual, bem como dos fundamentos e argumentos das partes, remete-se para o relatório para audiência. Estes elementos apenas serão adiante retomados na medida do necessário para a fundamentação da decisão do Tribunal.
- 7 Como fundamento do recurso, a Comissão, apoiada pelo Parlamento Europeu, alega que, embora contribua para a protecção do ambiente, a directiva tem por

«objectivo principal» ou «centro de gravidade» a melhoria das condições de concorrência na indústria do dióxido de titânio. Constitui, por conseguinte, uma medida relativa ao estabelecimento e ao funcionamento do mercado interno, na acepção do artigo 100.º-A, e, por esse facto, devia ter sido baseada nesta última disposição de habilitação.

- 8 A Comissão esclarece que do próprio texto dos artigos 100.º-A e 130.º-S resulta que as exigências de protecção do ambiente fazem parte integrante da acção de harmonização a realizar com base no artigo 100.º-A. Daqui decorre que o artigo 100.º-A que tem por objectivo o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno constitui uma *lex specialis* em relação ao artigo 130.º-S, o qual, por natureza, não se destina a realizar esse objectivo.
- 9 Por seu lado, o Conselho sustenta que o artigo 130.º-S constitui a base jurídica correcta da Directiva 89/428. Embora admita que esta também tem por objectivo harmonizar as condições de concorrência no sector industrial considerado e que, por esse facto, se destina a promover o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno, entende que o «centro de gravidade» do acto impugnado consiste em eliminar a poluição provocada pelos resíduos provenientes do processo de fabrico de dióxido de titânio. Ora, esse objectivo faz parte dos referidos no artigo 130.º-R, que são prosseguidos por medidas adoptadas por força do artigo 130.º-S.
- 10 Deve observar-se, a título liminar, que, no âmbito do sistema de competências da Comunidade, a escolha do fundamento jurídico de um acto não pode depender somente da convicção de uma instituição quanto ao fim prosseguido, mas deve fundar-se em elementos objectivos, susceptíveis de controlo jurisdicional (ver o acórdão de 26 de Março de 1987, Comissão/Conselho, n.º 11, 45/86, Colect., p. 1493). Entre estes elementos figuram, nomeadamente, o fim e o conteúdo do acto.
- 11 Quanto ao fim prosseguido, o artigo 1.º da Directiva 89/428 indica que esta se destina, por um lado, a harmonizar os programas de redução da poluição, tendo em vista a sua eliminação, no que diz respeito aos resíduos provenientes de instalações existentes de indústria de dióxido de titânio e, por outro, a melhorar as condições de concorrência no referido sector. Prossegue, por conseguinte, a dupla finalidade de protecção do ambiente e de melhoria das condições de concorrência.

- 12 Quanto ao conteúdo da Directiva 89/428, esta proíbe, ou impõe que se reduza, em função de parâmetros precisos, a descarga de resíduos provenientes de instalações industriais existentes no sector, fixando também prazos para aplicação das diferentes disposições. Ao impor deste modo obrigações relativamente ao tratamento de resíduos provenientes do processo de produção do dióxido de titânio, a directiva é susceptível de simultaneamente reduzir a poluição e estabelecer condições mais uniformes de produção e, conseqüentemente, de concorrência, tendo em consideração que as regras nacionais relativas ao tratamento de resíduos que a directiva se propõe harmonizar influem sobre os custos de produção da indústria do dióxido de titânio.
- 13 Daqui decorre que, segundo os seus fim e conteúdo, conforme resultam dos próprios termos da directiva, esta diz indissociavelmente respeito quer à protecção do ambiente quer à eliminação das disparidades nas condições de concorrência.
- 14 O artigo 130.º-S do Tratado prevê que o Conselho decide quais as acções a empreender pela Comunidade em matéria de ambiente. Por seu lado, o artigo 100.º-A, n.º 1, do Tratado tem por objectivo a adopção pelo Conselho de medidas relativas à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-membros, que têm por objecto o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno. Nos termos do artigo 8.º-A, segundo parágrafo, do mesmo Tratado, este compreende um «espaço sem fronteiras internas no qual a livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais é assegurada». Por força dos artigos 2.º e 3.º do Tratado, o mercado assim descrito pressupõe que não sejam falseadas as condições de concorrência.
- 15 Para a concretização das liberdades fundamentais estabelecidas no artigo 8.º, as disparidades entre as ordens jurídicas dos Estados-membros necessitam de medidas de harmonização em domínios em que existe o risco de estas gerarem ou manterem condições de concorrência falseadas. Por esta razão, o artigo 100.º-A autoriza a Comunidade a adoptar, nos termos do processo nele previsto, as medidas relativas à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-membros.

- 16 Daqui decorre que, tendo em conta os seus fim e conteúdo, a directiva em causa apresenta simultaneamente o carácter de uma acção em matéria de ambiente, na acepção do artigo 130.º-S do Tratado, e de uma medida de harmonização que tem por objecto o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno, na acepção do artigo 100.º-A do Tratado.
- 17 Conforme o Tribunal afirmou no acórdão de 27 de Setembro de 1988, Comissão/Conselho, n.º 11 (165/87, Colect., p. 5545), na medida em que a competência de uma instituição assente em duas disposições do Tratado, esta é obrigada a adoptar os actos correspondentes com base em ambas as disposições em causa. Contudo, esta jurisprudência não é aplicável no presente caso.
- 18 Com efeito, uma das disposições de habilitação em causa, a saber, o artigo 100.º-A, impõe a aplicação do processo de cooperação previsto pelo artigo 149.º, n.º 2, do Tratado, enquanto a outra disposição, a saber, o artigo 130.º-S, impõe a votação por unanimidade no Conselho após simples consulta do Parlamento Europeu. Neste caso, a cumulação de base jurídica é susceptível de privar da própria essência o processo de cooperação.
- 19 A este respeito, deve recordar-se que, no processo de cooperação, o Conselho delibera por maioria qualificada quando entenda acolher as emendas à sua posição comum, formuladas pelo Parlamento Europeu e retomadas pela Comissão na sua proposta reexaminada, enquanto que deve alcançar a unanimidade quando entenda deliberar após a rejeição da posição comum pelo Parlamento ou alterar a proposta reexaminada da Comissão. Este elemento essencial do processo de cooperação é comprometido se, devido à referência simultânea aos artigos 100.º-A e 130.º-S, o Conselho for, em qualquer caso, obrigado a deliberar por unanimidade.
- 20 Deste modo, é posta em causa a própria essência do processo de cooperação, que é reforçar a participação do Parlamento Europeu no processo legislativo da Comunidade. Ora, conforme o Tribunal observou nos acórdãos de 29 de Outubro de 1980, Roquette Frères/Conselho, n.º 33 (138/79, Recueil, p. 3333), e Maizena/Conselho, n.º 34 (139/79, Recueil, p. 3393), esta participação é o reflexo, a nível da Comunidade, de um princípio democrático fundamental, segundo o qual os povos participam no exercício do poder por intermédio de uma assembleia representativa.

- 21 Daqui decorre que, no presente caso, é excluído o recurso à dupla base jurídica dos artigos 100.º-A e 130.º-S, devendo, por conseguinte, determinar-se qual destas duas disposições constitui a base jurídica adequada.
- 22 A este respeito, deve observar-se antes de mais que, nos termos do artigo 130.º-R, n.º 2, segunda frase, do Tratado, «as exigências em matéria da protecção do ambiente são uma componente das outras políticas da Comunidade». Este princípio implica que uma medida comunitária não faz parte do disposto no artigo 130.º-S pelo simples facto de também prosseguir objectivos de protecção do ambiente.
- 23 Deve observar-se em seguida que, conforme o Tribunal afirmou nos acórdãos de 18 de Março de 1980, Comissão/Itália (91/79, n.º 8, Recueil, p. 1099; e 92/79 n.º 8, Recueil, p. 1115), as disposições impostas por considerações de saúde e de ambiente podem ser susceptíveis de prejudicar as empresas às quais são aplicáveis, e, na falta de uma aproximação das disposições nacionais na matéria, a concorrência pode ser sensivelmente falseada. Daqui decorre que uma acção que tem por objectivo aproximar as regras nacionais relativas às condições de produção num determinado sector da indústria, com o fim de eliminar as distorções de concorrência aí existentes, é susceptível de contribuir para a realização do mercado interno e, por esse facto, faz parte do âmbito de aplicação do artigo 100.º-A, disposição especialmente adaptada para efeito da realização do mercado interno.
- 24 Deve observar-se, por último, que o artigo 100.º-A, n.º 3, obriga a Comissão, nas suas propostas de medidas relativas à aproximação das legislações dos Estados-membros, que tenham por objecto o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno, a adoptar como base um nível de protecção elevado, nomeadamente em matéria da protecção do ambiente. Por conseguinte, esta disposição indica expressamente que os objectivos de protecção do ambiente referidos no artigo 130.º-R podem ser prosseguidos eficazmente através de medidas de harmonização adoptadas com base no artigo 100.º-A.
- 25 Resulta de todas as considerações anteriores que o acto impugnado devia ter sido baseado no artigo 100.º-A do Tratado CEE e, desse modo, deve ser anulado.

Quanto às despesas

- 26 Por força do disposto no n.º 2 do artigo 69.º do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas. Tendo o Conselho sido vencido, há que condená-lo nas despesas, incluindo as do interveniente.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL

decide:

- 1) É anulada a Directiva 89/428/CEE do Conselho, de 21 de Junho de 1989, que estabelece as regras de harmonização dos programas de redução, tendo em vista a sua eliminação, da poluição causada por resíduos provenientes da indústria do dióxido de titânio.
- 2) O Conselho é condenado nas despesas, incluindo as do interveniente.

Due Mancini O'Higgins Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Díez de Velasco Slynn Kakouris Joliet Schockweiler Zuleeg

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 11 de Junho de 1991.

O secretário

O presidente

J.-G. Giraud

O. Due