

DESPACHO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Quarta Secção)
21 de Fevereiro de 1995 *

No processo T-117/94,

Associazione agricoltori della provincia di Rovigo, Associazione polesana coltivatori diretti di Rovigo, Consorzio cooperative pescatori del Polesine, Cirillo Brena, Mauro Girello e Greguoldo Daniele, todos representados por Ivone Cacciavillani, advogada no foro de Veneza, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório do advogado Alain Lorang, 51, rue Albert 1^{er},

recorrentes,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Lucio Gussetti, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Georgios Kremlis, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

recorrida,

que tem por objecto a anulação da decisão da Comissão de 15 de Outubro de 1993, na parte em que concede um apoio financeiro à região de Venécia para a execução de acções na zona do delta do Pó, bem como do contrato que daí resultou entre a Comissão e o Ministério do Ambiente italiano,

* Língua do processo: italiano.

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (Quarta Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente, R. Schintgen e R. García-Valdecasas, juízes,

secretário: H. Jung

profere o presente

Despacho

Factos na origem do recurso

- 1 Pelo Regulamento (CEE) n.º 1973/92, de 21 de Maio de 1992 (JO L 206, p. 1, a seguir «Regulamento n.º 1973/92»), o Conselho instituiu um instrumento financeiro para o ambiente, denominado «Life», com o objectivo de contribuir para o desenvolvimento e a execução da política e da legislação comunitárias no domínio do ambiente, essencialmente pelo financiamento de acções prioritárias na Comunidade. Os domínios de actuação definidos no anexo do regulamento são elegíveis para um apoio financeiro se apresentarem um interesse comunitário, contribuírem de forma significativa para a execução da política comunitária no domínio do ambiente e respeitarem as condições de aplicação do princípio do poluidor-pagador.
- 2 No que respeita à protecção dos *habitats* e da natureza, o artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1973/92 exige que o apoio contribua nomeadamente para o co-financiamento das medidas necessárias para a manutenção ou para o restabelecimento, num estado de conservação favorável, dos tipos de *habitats* naturais prioritários e das espécies prioritárias nos locais em questão, constantes respectiva-

mente dos Anexos I e II da Directiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de Maio de 1992, relativa à preservação dos *habitats* naturais e da fauna e da flora selvagens (JO L 206, p. 7, a seguir «Directiva 92/43»).

- 3 No fim do ano de 1992, a República Italiana transmitiu à Comissão duas propostas de acções relativas à zona do delta do Pó para as quais pediu um financiamento em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 9.º do Regulamento n.º 1973/92. A zona visada por essas propostas de acções abrange duas regiões: a região da Emilia-Romagna e a região da Venécia. A primeira, pela Lei regional n.º 87 de 2 de Julho de 1988, tinha criado no seu território um parque regional do delta do Pó. A segunda não adoptou qualquer medida de protecção especial. Todavia, a Lei n.º 394 de 6 de Dezembro de 1991, lei-quadro relativa às zonas protegidas, dispõe, no seu artigo 35.º, n.º 4, que as regiões interessadas, de acordo com o Ministério do Ambiente, deverão criar, nos dois anos subsequentes à sua entrada em vigor, um parque natural inter-regional do delta do Pó. A mesma disposição especifica que, na ausência de tais medidas, o governo central procederá à criação de um parque nacional na zona em questão.

- 4 Tratando-se neste caso de acções relativas à preservação de *habitats* naturais prioritários, a Comissão começou por apresentar, em conformidade com os artigos 3.º, 8.º e 21.º da Directiva 92/43, ao comité previsto no artigo 20.º da mesma directiva, uma proposta de co-financiamento de um projecto único resultante da fusão das duas propostas, intitulado «Programa de Preservação para a Zona Geográfica do Delta do Pó» (a seguir «programa delta do Pó»). Esse projecto incidia sobre um montante de 1,5 milhão de ecus para a primeira fase. O comité aprovou esse projecto por unanimidade em 30 de Abril de 1993.

- 5 A Comissão apresentou em seguida ao comité instituído pelo artigo 13.º do Regulamento n.º 1973/92 um projecto de repartição dos montantes disponíveis no orçamento para as acções realizadas em execução desse regulamento, entre as quais figurava o programa delta do Pó. O referido comité aprovou esse projecto por unanimidade em 16 de Julho de 1993.
- 6 Em 15 de Outubro de 1993, a Comissão adoptou oficialmente a decisão-quadro à qual estão anexas as diferentes acções aprovadas pela Comissão — entre as quais figura o programa delta do Pó — e a repartição dos créditos entre estas. Essa decisão retoma o projecto aprovado pelos dois comités acima referidos.
- 7 Entretanto, a Comissão tinha negociado as modalidades de execução do programa delta do Pó com as partes implicadas na realização do projecto a financiar. Em 3 e 4 de Junho de 1993, foi organizada uma reunião em Ferrara; nela participaram, além da Comissão, o Ministério do Ambiente italiano, o Ministério da Coordenação das Políticas Agrícolas, Alimentares e Florestais italiano, a região da Venécia, a região da Emilia-Romagna, as províncias interessadas e a Lega italiana protezione uccelli (a seguir «LIPU»).
- 8 Em 31 de Dezembro de 1993, foi assinado o contrato previsto no artigo 9.º, n.º 5, alínea b), do Regulamento n.º 1973/92. As duas partes contratantes principais são a Comissão e o Ministério do Ambiente italiano, que desempenha a função de serviço responsável. A este último associaram-se o Ministério da Coordenação das Políticas Agrícolas, Alimentares e Florestais italiano, a região da Venécia e a LIPU.
- 9 Foi nestas circunstâncias que, por petição apresentada na Secretaria do Tribunal em 23 de Março de 1994, as recorrentes interpuseram o presente recurso.

- 10 Por decisão do Tribunal de 7 de Julho de 1994, ouvidas as observações das partes, o processo foi atribuído à Quarta Secção, composta por três juízes.

Pedidos das partes

- 11 As recorrentes concluem pedindo que o Tribunal se digne:
- anular a decisão da Comissão de 15 de Outubro de 1993 e o contrato de 31 de Dezembro de 1993 que daí resultou entre a Comissão e o Ministério do Ambiente italiano, bem como qualquer outro acto conexo e/ou que tenha por base essa decisão;
 - condenar a recorrida nas despesas.

A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

- julgar o recurso inadmissível na totalidade;
- condenar as recorrentes nas despesas.

Fundamentos e argumentos das partes

- 12 As recorrentes invocam três fundamentos em apoio do seu recurso. O primeiro baseia-se na existência de «ilegalidade por fundamentação errada» e por falta de competência. O segundo fundamento baseia-se em violação do artigo 2.º, n.º 2, ter-

ceiro parágrafo, do Regulamento n.º 1973/92. O terceiro fundamento baseia-se em violação do artigo 1.º, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1973/92 e na existência de desvio de poder.

- 13 No âmbito destes fundamentos, as recorrentes alegam, em substância, que a República Italiana, ao apresentar à Comissão o projecto em causa, violou o direito italiano e o princípio da boa administração e que a Comissão, ao conceder apoio financeiro a tal projecto, violou o Regulamento n.º 1973/92, e mais particularmente o seu artigo 2.º, n.º 2, que exige que os projectos financiados «contribuam de forma significativa para a execução da política comunitária no domínio do ambiente». Tratando-se, no caso em apreço, de acções a favor da protecção dos *habitats* e da natureza, o terceiro parágrafo dessa disposição exige que esse apoio contribua nomeadamente «para o co-financiamento das medidas necessárias à manutenção ou ao restabelecimento num estado de conservação favorável dos tipos de *habitats* naturais prioritários e das espécies prioritárias nos locais em questão, constantes respectivamente dos Anexos I e II da Directiva 92/43». A Comissão teria igualmente ignorado assim os objectivos da política comunitária do ambiente, tal como resultam do Tratado, do Regulamento n.º 1973/92, da Directiva 92/43, da Directiva 85/337/CEE do Conselho, de 27 de Junho de 1985, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente (JO L 175, p. 40; EE 15 F6 p. 9), do programa comunitário de política e acção relacionado com o ambiente e o desenvolvimento sustentável do ambiente que foi objecto da Resolução 93/C 138/01 do Conselho e dos representantes dos governos dos Estados-membros reunidos no Conselho, de 1 de Fevereiro de 1993 (JO C 138, p. 1, a seguir «quinto programa de acção em matéria de ambiente») e de diversas resoluções do Parlamento Europeu.
- 14 A Comissão suscitou uma questão prévia de admissibilidade contra o recurso, em virtude de os actos impugnados não dizerem directa e individualmente respeito aos recorrentes, a quem não seriam dirigidos.
- 15 Sustenta que esses actos só dizem respeito às pessoas singulares em razão da sua qualidade objectiva de proprietários fundiários que exercem uma actividade econo-

micamente relevante, tal como a qualquer outro operador económico que se encontre, actual ou potencialmente, em situação idêntica. As associações recorrentes, por seu lado, apenas seriam afectadas pelos actos em causa devido à sua qualidade de representantes da categoria de empresários cujos interesses gerais são afectados pelos referidos actos.

- 16 Além disso, a Comissão expõe que os actos que os recorrentes impugnam não lhes dizem directamente respeito, pois tais actos apenas conferem uma simples faculdade à República Italiana, sem criar direitos em benefício deles.
- 17 Os recorrentes sustentam que todos têm legitimidade para agir contra os actos impugnados, pois estes dizem directa e individualmente respeito a todos eles. Com efeito, todos teriam o direito de participar no processo de elaboração e de formação da acção programada e financiada pelo acto em causa. Esse direito resultaria do artigo A, segundo travessão, do Tratado da União Europeia, dos artigos 1.º e 2.º do Regulamento n.º 1973/92 bem como dos trabalhos preparatórios deste, do quinto programa de acção em matéria de ambiente, quadros n.ºs 10 e 18, do terceiro considerando da Directiva 92/43, da resolução do Parlamento Europeu de 10 de Julho de 1987 sobre a criação e a conservação de reservas naturais de interesse comunitário (JO C 246, p. 121), bem como do artigo 7.º da proposta de regulamento COM(91) 0028 relativo à criação de um instrumento financeiro para o ambiente (JO 1991, C 267, p. 211). Além disso, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça (acórdão de 24 de Março de 1993, CIRFS e o./Comissão, C-313/90, Colect., p. I-1125), teriam um interesse próprio e distinto do dos seus membros, interesse esse que resultaria da Constituição italiana e mais particularmente das disposições conjugadas do seu artigo 2.º, que consagra o papel das «formações sociais», e dos seus artigos 18.º, 49.º e 97.º
- 18 Os recorrentes acrescentam que os actos impugnados lhes dizem directamente respeito na medida em que constituem uma autorização de financiamento de um projecto já definido tanto no seu conteúdo como nos seus destinatários. A decisão impugnada tornaria patente o nexo funcional directo que existe entre o co-financiamento e o programa delta do Pó. Ao pedir para beneficiar da contribuição comunitária, a República Italiana ter-se-ia expressamente comprometido a

realizar as acções descritas nesse programa. Por conseguinte, não teria já qualquer poder de apreciação, tanto mais que teria assim dado conhecimento às autoridades comunitárias, de forma antecipada, do comportamento que adoptaria em relação às disposições comunitárias em causa (acórdão do Tribunal de Justiça de 23 de Novembro de 1971, Bock/Comissão, 62/70, Recueil, p. 897).

Apreciação do Tribunal

- 19 Segundo o artigo 114.º, n.º 1, do seu Regulamento de Processo, se uma das partes o pedir, o Tribunal pronuncia-se sobre a inadmissibilidade antes de conhecer do mérito da causa, nas condições previstas nos n.ºs 3 e 4 do mesmo artigo. No caso em apreço, o Tribunal entende que, estando suficientemente esclarecido pelo exame dos documentos constantes dos autos, não há que iniciar a fase oral do processo.
- 20 Por força do segundo parágrafo do artigo 173.º do Tratado CEE, que se tornou no quarto parágrafo do artigo 173.º do Tratado CE, a admissibilidade de um recurso interposto por uma pessoa singular ou colectiva de uma decisão de que não seja destinatária está subordinada à condição de que essa decisão diga directa e individualmente respeito à recorrente.
- 21 Como nenhuma das pessoas singulares nem nenhuma das três associações recorrentes é destinatária da decisão em causa, há que examinar se essa decisão lhes diz directa e individualmente respeito.
- 22 Resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça (v. acórdão de 15 de Julho de 1963, Plaumann/Comissão, 25/62, Recueil, p. 197) que uma decisão dirigida a uma pes-

soa só dirá directamente respeito a terceiros se essa decisão os atingir devido a certas qualidades que lhes são particulares ou a uma situação de facto que os caracteriza em relação a qualquer outra pessoa e com isso os individualiza de forma análoga ao destinatário.

- 23 A decisão impugnada tem por objecto conceder um apoio financeiro a acções relativas à protecção dos *habitats* e da natureza. Tem como destinatários todos os Estados-membros da época, com excepção do Reino da Bélgica e do Grão-Ducado do Luxemburgo. Entre as acções a que é concedido um apoio financeiro figura o programa delta do Pó. O custo total do projecto está estimado em três milhões de ecus, 50% dos quais são suportados pela Comunidade.
- 24 Em relação às três pessoas singulares recorrentes, bem como ao conjunto das pessoas com actividades na zona em causa, essa decisão, na medida em que concede um apoio financeiro ao programa italiano delta do Pó, apresenta-se, portanto, como uma medida de alcance geral que se aplica a situações determinadas objectivamente e que comporta efeitos jurídicos para categorias de pessoas consideradas de forma geral e abstracta.
- 25 Daí resulta que a decisão controvertida diz respeito às pessoas singulares recorrentes apenas devido à sua qualidade objectiva de agricultores que operam na zona do delta do Pó, tal como a qualquer outro agricultor que se encontre actual ou potencialmente em situação idêntica (acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de Julho de 1983, Spijker/Comissão, 231/82, Recueil, p. 2559, n.º 9).

- 26 Deve ainda examinar-se se a decisão em causa diz individualmente respeito às três associações recorrentes, admitindo que estas representem a totalidade dos agricultores da região em causa.
- 27 A este propósito, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que não pode aceitar-se o princípio segundo o qual um acto que afecta os interesses gerais de uma categoria de empresários diria individualmente respeito a uma associação, na sua qualidade de representante dessa categoria (despacho do Tribunal de Justiça de 11 de Julho de 1979, *Fédération nationale des producteurs de vins de table et vins de pays/Comissão*, 60/79, *Recueil*, p. 2429, e acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de Julho de 1986, *DEFI/Comissão*, 282/85, *Recueil*, p. 2469, n.º 16).
- 28 Ora, no caso em apreço, as associações recorrentes não são afectadas pela decisão em causa, que afecta os interesses gerais da categoria de empresários que elas representam, a não ser na sua qualidade de representantes dessa categoria.
- 29 Todavia, tanto as pessoas singulares como as associações recorrentes sustentam que a decisão lhes diz individualmente respeito porque a Comissão tinha a obrigação de os consultar antes de a adoptar, o que bastaria para as individualizar.
- 30 O Tribunal verifica a esse propósito que nenhuma das disposições mencionadas pelos recorrentes (v. *supra*, n.º 17) cria, para a Comissão, a obrigação de ter em conta, antes de conceder um apoio financeiro em aplicação do Regulamento n.º 1973/92, a situação particular de cada um dos agricultores que têm actividades nas zonas abrangidas pelos programas de acção financiados ou a situação de cada uma das associações que os representa ou a obrigação de os consultar.

- 31 A inexistência de obrigação da Comissão de ter em conta a situação particular dos diferentes recorrentes e de os consultar antes de adoptar a decisão em causa é reforçada pelo facto de que nenhum dos recorrentes invocou, em apoio do seu recurso, fundamentos baseados em violação da obrigação que a Comissão teria de os consultar, quando a Comissão afirmou, sem ser desmentida por qualquer dos recorrentes, que estes não foram de forma nenhuma consultados antes da adopção da decisão impugnada.
- 32 Resulta do que precede que a decisão da Comissão de 15 de Outubro de 1993, de conceder um apoio financeiro ao programa de conservação para a zona geográfica do delta do Pó, não diz individualmente respeito a nenhuma das pessoas singulares ou associações recorrentes. Nenhuma delas pode, portanto, pedir a sua anulação (acórdãos do Tribunal de Justiça de 17 de Janeiro de 1985 Piraiki/Patraiki e o./Comissão, 11/82, Recueil, p. 207, e de 26 de Junho de 1990, Sofrimport/Comissão, C-152/88, Colect., p. I-2477, n.ºs 11 a 13).
- 33 O Tribunal considera que este raciocínio vale *a fortiori* para o contrato celebrado entre a Comissão e a República Italiana, que determina as modalidades de concessão do apoio financeiro da Comunidade bem como as condições a respeitar pelo beneficiário deste. Com efeito, os recorrentes não são partes neste contrato e ele não lhes diz individualmente respeito, tal como não lhes diz respeito a decisão de 15 de Outubro de 1993, da qual é apenas, aliás, um acto de execução, como parecem admitir os recorrentes ao observar que, «constituindo um simples acto de execução da decisão impugnada, limitado à regulamentação das modalidades de desenvolvimento do financiamento comunitário Life, da ilegalidade da decisão decorre a ilegalidade do contrato impugnado, que fica por conseguinte desprovido de qualquer fundamento lógico e jurídico» (observações dos recorrentes sobre a questão prévia de admissibilidade, p. 13).
- 34 Resulta de tudo o que precede que o recurso deve ser julgado inadmissível.

Quanto às despesas

- 35 Por força do n.º 2 do artigo 87.º do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas se tal tiver sido requerido. Tendo os recorrentes sido vencidos, há que condená-los nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Quarta Secção)

decide:

- 1) O recurso é julgado inadmissível.**
- 2) Os recorrentes são condenados solidariamente nas despesas.**

Proferido no Luxemburgo, em 21 de Fevereiro de 1995.

O secretário

H. Jung

II - 468

O presidente

K. Lenaerts