

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
2 de Abril de 1998 *

No processo C-321/95 P,

Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) e o., representados por Philippe Sands e Mark Hoskins, barristers, substabelecidos por Leigh, Day & Co., solicitors, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório do advogado Jean-Paul Noesen, 18, rue des Glacis,

recorrentes,

que tem por objecto um recurso de anulação do despacho proferido pelo Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias (Primeira Secção) em 9 de Agosto de 1995, Greenpeace e o./Comissão (T-585/93, Colect., p. II-2205),

sendo recorrida

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Peter Oliver, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Carlos Gómez de la Cruz, membro do mesmo serviço, Centre Wagner, Kirchberg,

apoiada por

Reino de Espanha, representado por Alberto José Navarro González, director-geral da Coordenação Jurídica e Institucional Comunitária, e por Gloria Calvo Díaz, abogado del Estado, do Serviço do Contencioso Comunitário, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada de Espanha, 4-6, boulevard E. Servais,

interveniente,

* Língua do processo: inglês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, C. Gulmann, H. Ragnemalm e M. Wathelet, presidentes de secção, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida (relator), P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann e L. Sevón, juízes,

advogado-geral: G. Cosmas,
secretário: R. Grass,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 17 de Junho de 1997, na qual Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) e o. se fizeram representar por Philippe Sands e Mark Hoskins, a Comissão, por Peter Oliver, e o Reino de Espanha, por Luis Pérez de Ayala Becerril, abogado del Estado, na qualidade de agente,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 23 de Setembro de 1997,

profere o presente

Acórdão

- 1 Por petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 16 de Outubro de 1995, Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) e o. interpuseram recurso, ao abrigo do artigo 49.º do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça, do despacho do Tribunal de Primeira Instância de 9 de Agosto de 1995, Greenpeace e o./Comissão (T-585/93, Colect., p. II-2205, a seguir «despacho impugnado»), por este ter julgado inadmissível o seu recurso de anulação da decisão da Comissão,

que teria sido adoptada entre 7 de Março de 1991 e 29 de Outubro de 1993, de pagar ao Reino de Espanha 12 milhões de ecus ou outros montantes da mesma ordem de grandeza, em aplicação da Decisão C (91) 440 relativa à contribuição financeira dada pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional à construção de duas centrais eléctricas nas ilhas Canárias (Grã-Canária e Tenerife).

2 Segundo o despacho impugnado, são os seguintes os factos subjacentes ao litígio:

«1 Em 7 de Março de 1991, com base no Regulamento (CEE) n.º 1787/84 do Conselho, de 19 de Junho de 1984, relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (JO L 169, p. 1; EE 14 F1 p. 88, a seguir “regulamento de base”), alterado pelo Regulamento (CEE) n.º 3641/85 do Conselho, de 20 de Dezembro de 1985 (JO L 350, p. 40), a Comissão adoptou a Decisão C (91) 440, que concede ao Reino de Espanha uma contribuição financeira do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (a seguir “FEDER”) num montante máximo de 108 578 419 ecus para investimentos em infra-estruturas. Tratava-se do projecto de construção pela Unión Eléctrica de Canarias SA (a seguir “Unelco”) de duas centrais eléctricas nas ilhas Canárias, na Grande Canária e em Tenerife.

2 O financiamento comunitário da construção das duas centrais eléctricas estava escalonado em quatro anos, a partir de 1991 até 1994, e devia fazer-se por fracções anuais (artigos 1.º e 3.º e anexos II e III da decisão). A autorização orçamental para o primeiro ano (1991), no montante de 28 953 000 ecus (artigo 1.º da decisão), era exigível aquando da adopção da decisão pela recorrida (anexo III, ponto A.4, da decisão). Os pagamentos financeiros posteriores, dependendo do plano financeiro da operação, bem como do estado de avanço da sua realização, deviam cobrir as despesas referentes às operações em causa, legalmente aprovadas pelo Estado-Membro em questão (artigos 1.º e 3.º da decisão). Nos termos do artigo 5.º da decisão, a Comissão poderia reduzir ou suspender a contribuição concedida à operação em causa, se a análise desta última revelasse a existência de irregularidades e, em especial, qualquer alteração importante que afectasse as condições da sua execução sem que a aprovação da Comissão tivesse sido previamente solicitada (v. também pontos A.20, A.21 e C.2 do anexo III da decisão).

3 Por carta de 23 de Dezembro de 1991, Aurora González González e Pedro Melián Castro, quinto e sexto recorrentes, informaram a Comissão da ilegalidade dos trabalhos feitos na Grande Canária, pelo facto de a Unelco não ter efectuado, nos termos 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 F16 p. 9, a seguir “Directiva 85/337”), um estudo de avaliação dos efeitos no ambiente e solicitaram que a Comissão intervisse a fim de se pararem as obras. A sua carta foi registada sob o número 4084/92.

4 Por carta de 23 de Novembro de 1992, Domingo Viera González, segundo recorrente, solicitou o apoio da Comissão tendo em conta o facto de a Unelco ter já começado as obras na Grande Canária e em Tenerife, sem que a comisión de urbanismo y medio ambiente de Canarias (comissão das Canárias para a planificação e o ambiente, a seguir «CUMAC») tivesse emitido a sua declaração relativa à avaliação dos efeitos sobre o ambiente em conformidade com a legislação nacional aplicável na matéria. Essa carta foi registada sob o número 5151/92.

5 Em 3 de Dezembro de 1992, a CUMAC emitiu duas declarações relativas aos efeitos sobre o ambiente da construção das centrais eléctricas na Grande Canária e em Tenerife, que foram publicadas no *Boletín oficial de Canarias* em 26 de Fevereiro e 3 de Março de 1993, respectivamente.

6 Em 26 de Março de 1993, a Tagoror Ecologista Alternativo, associação local para a defesa do ambiente com sede em Tenerife (a seguir “TEA”), décima oitava recorrente, interpôs um recurso administrativo contra a declaração da CUMAC relativa aos efeitos sobre o ambiente do projecto de construção de uma central eléctrica em Tenerife. Em 2 de Abril de 1993, a comisión Canaria contra la contaminación (comissão das ilhas Canárias contra a poluição, a seguir “CIC”), a associação local para a defesa do ambiente, décima nona recorrente, também interpôs um recurso administrativo contra a declaração da CUMAC relativa aos efeitos sobre o ambiente dos dois projectos de construção na Grande Canária e em Tenerife.

7 Em 18 de Dezembro de 1993, a Greenpeace Spain, associação para a defesa do ambiente, responsável nacional da realização dos objectivos, a nível local, da Stichting Greenpeace Council, fundação para a conservação da natureza com sede nos Países Baixos (a seguir “Greenpeace”), primeira recorrente, intentou uma acção judicial destinada a contestar a validade das autorizações administrativas concedidas à Unelco pelo Ministério Regional da Indústria, do Comércio e dos Consumidores para as ilhas Canárias.

8 Por carta de 17 de Março de 1993, enviada ao director-geral da Direcção-Geral “Políticas Regionais” da Comissão (a seguir “DG XVI”), a Greenpeace solicitou à Comissão que lhe confirmasse se tinham sido pagos fundos estruturais comunitários ao governo regional das ilhas Canárias a propósito da construção de duas centrais eléctricas e a informasse do calendário relativo ao pagamento desses fundos.

9 Por carta de 13 de Abril de 1993, o director-geral da DG XVI convidou a Greenpeace a “ler a Decisão C (91) 440”, que continha, em sua opinião, “indicações precisas a respeito das condições específicas a respeitar pela Unelco para a obtenção do auxílio comunitário e o plano de financiamento”.

10 Por carta de 17 de Maio de 1993, a Greenpeace solicitou à Comissão que lhe desse todas as informações relativas às medidas que tinha adoptado relativamente à construção de duas centrais eléctricas nas ilhas Canárias de acordo com o artigo 7.º do Regulamento (CEE) n.º 2052/88 do Conselho, de 24 de Junho de 1988, relativo às missões dos fundos com finalidade estrutural, à sua eficácia e à coordenação das suas intervenções, entre si, com as intervenções do Banco Europeu de Investimento e com as dos outros instrumentos financeiros existentes (JO L 185, p. 9, a seguir “Regulamento n.º 2052/88”), que prevê que “as acções objecto de financiamento por parte dos fundos estruturais ou de uma intervenção do BEI ou de outro instrumento financeiro devem respeitar as disposições dos Tratados e dos actos adoptados por força dos mesmos, bem como as políticas comunitárias, incluindo as que se referem à protecção do ambiente”.

11 Por carta de 23 de Junho de 1993, o director-geral da DG XVI respondeu à Greenpeace do seguinte modo: "I regret to say that I am unable to supply this information since it concerns the internal decision making procedures of the Commission..., but I can assure you that the Commission's decision was taken only after full consultation between the various services of the concerned." ("Lamento informar não estar em condições de vos dar essa informação, uma vez que é respeitante a procedimentos internos de decisão da Comissão... mas posso assegurar-vos que a Comissão só adoptou a sua decisão depois de uma concertação aprofundada entre os diversos serviços.")

12 Em 29 de Outubro de 1993, efectuou-se, nas instalações da Comissão em Bruxelas, uma reunião entre a Greenpeace e a DG XVI, relativa ao financiamento pelo FEDER da construção das centrais eléctricas na Grande Canária e em Tenerife.»

- 3 Foi nestas condições que, por petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 21 de Dezembro de 1993, os recorrentes interpuseram um recurso de anulação da decisão que a Comissão teria adoptado de pagar ao Governo espanhol, além da primeira fracção de 28 953 000 ecus, um montante adicional de 12 000 000 ecus, para reembolso das despesas efectuadas com a construção de duas centrais eléctricas nas ilhas Canárias (Grã-Canária e Tenerife). Esta decisão teria sido adoptada entre 7 de Março de 1991, data da adopção da Decisão C (91) 440, e 29 de Outubro de 1993, data em que, na referida reunião com a Greenpeace, a Comissão, embora recusando comunicar a esta última pormenores a respeito do financiamento da construção de duas centrais eléctricas nas ilhas Canárias, teria confirmado que um montante total de 40 milhões de ecus tinha já sido pago ao Governo espanhol no âmbito da execução da Decisão C (91) 440.
- 4 Por requerimento separado, apresentado em 22 de Fevereiro de 1994 na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância, a Comissão suscitou uma questão prévia de inadmissibilidade, com dois fundamentos, um, baseado na natureza do acto impugnado, e o outro, na falta de legitimidade activa dos recorrentes.

- 5 Pelo despacho impugnado, o Tribunal de Primeira Instância julgou procedente a excepção de falta de legitimidade, e declarou, portanto, o recurso inadmissível.
- 6 Quanto aos fundamentos invocados pela Comissão para deduzir a inadmissibilidade, o Tribunal considerou, no n.º 46 do despacho, que havia que examinar, em primeiro lugar, se os recorrentes tinham legitimidade, antes de averiguar se o acto por eles impugnado constituía uma decisão na acepção do artigo 173.º do Tratado CE.
- 7 No que diz respeito à legitimidade dos recorrentes, o Tribunal começou por recordar, no n.º 48, que, segundo jurisprudência constante, os sujeitos que não sejam os destinatários de uma decisão só podem invocar ser abrangidos individualmente se essa decisão os atingir devido a determinadas qualidades que lhes são próprias ou uma situação de facto que os caracterize relativamente a qualquer outra pessoa, individualizando-os, por isso, de forma idêntica à do destinatário (acórdãos do Tribunal de Justiça de 15 de Julho de 1963, Plaumann/Comissão, 25/62, Colect. 1962-1964, p. 279; de 14 de Julho de 1983, Spijker/Comissão, 231/82, Recueil, p. 2559; de 21 de Maio de 1987, Deutsche Lebensmittelwerke e o./Comissão, 97/85, Colect., p. 2265; de 19 de Maio de 1993, Cook/Comissão, C-198/91, Colect., p. I-2487, e de 15 de Junho de 1993, Matra/Comissão, C-225/91, Colect., p. I-3203; acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 19 de Maio de 1994, Air France/Comissão, T-2/93, Colect., p. II-323, e Consorzio gruppo di azione locale «Murgia Messapica»/Comissão, T-465/93, Colect., p. II-361).
- 8 O Tribunal decidiu, a seguir, examinar, no n.º 49, a tese dos recorrentes de que o Tribunal devia afastar-se das restrições resultantes da referida jurisprudência e concentrar-se apenas no facto de recorrentes terceiros terem sofrido ou poderem sofrer uma perda ou um prejuízo devido às consequências nefastas para o ambiente resultantes de um comportamento ilegal das instituições comunitárias.
- 9 A este respeito, o Tribunal de Primeira Instância salientou, no n.º 50, que, embora seja verdade que a jurisprudência do Tribunal de Justiça diz respeito, em princípio, a processos em que estão em causa interesses de natureza económica, também é um facto que o critério essencial aplicado por essa jurisprudência (isto é, o concurso de

circunstâncias suficientes para que um recorrente terceiro possa invocar que é afectado pela decisão impugnada de um modo que o caracteriza relativamente a qualquer outra pessoa) é aplicável, independentemente da natureza dos interesses afectados, económicos ou outros, dos recorrentes.

- 10 O Tribunal entendeu, assim, no n.º 51, que o critério proposto pelos recorrentes para a apreciação da sua legitimidade, ou seja, a existência de um prejuízo sofrido ou a sofrer, não podia, por si só, ser suficiente para conferir legitimidade a um recorrente, uma vez que esse prejuízo pode afectar, de modo geral e abstracto, um grande número de cidadãos que não podem ser determinados *a priori*, por forma a serem individualizados de modo análogo ao destinatário da decisão, em conformidade com a jurisprudência acima mencionada. O Tribunal afirmou ainda que esta conclusão não é afectada pelas práticas jurisprudenciais nacionais, segundo as quais a legitimidade pode depender apenas da existência de um interesse «suficiente» na esfera jurídica dos recorrentes, tendo em atenção o disposto no artigo 173.º, quarto parágrafo, do Tratado.
- 11 O Tribunal deduziu daí, no n.º 52, que a tese dos recorrentes, segundo a qual a sua legitimidade deveria ser apreciada à luz de critérios diferentes dos já estabelecidos pela jurisprudência, não podia ser acolhida, afirmando, pois, no n.º 53, que a sua legitimidade devia ser apreciada à luz dos critérios já estabelecidos por esta jurisprudência.
- 12 Quanto a este aspecto, o Tribunal começou por verificar, nos n.ºs 54 e 55, que a qualidade objectiva de «residente local», de «pescador», de «agricultor», ou a qualidade de pessoa preocupada pelas consequências que a construção de duas centrais eléctricas poderia ter em relação ao turismo local, à saúde dos habitantes das ilhas Canárias e ao ambiente, invocadas pelos recorrentes, não era diferente da da totalidade das pessoas que residem ou exercem uma actividade nas regiões em causa, de modo que os recorrentes só poderiam, assim, ser afectados pela decisão impugnada pelas mesmas razões que qualquer outro residente local, pescador, agricultor ou turista que se encontrasse actual ou potencialmente numa situação idêntica à deles.

- 13 O Tribunal entendeu, por último, no n.º 56, que o facto de determinados recorrentes terem apresentado uma queixa à Comissão também não lhes podia conferir capacidade para agir ao abrigo do artigo 173.º, uma vez que não estão previstos processos específicos que associem os particulares à adopção, à execução e ao acompanhamento das decisões adoptadas na área dos auxílios financeiros concedidos pelo Feder. Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, uma pessoa que peça a uma instituição não que tome uma decisão a seu respeito, mas que dê início a um processo de investigação em relação a terceiros, ainda que possa ser considerada indirectamente interessada, não se encontra, só por isso, na posição precisa do destinatário actual ou potencial de um acto susceptível de anulação na acepção do artigo 173.º do Tratado (acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de Junho de 1982, Lord Bethell/Comissão, 246/81, Recueil, p. 2277).
- 14 Em segundo lugar, relativamente à legitimidade das associações recorrentes, o Tribunal recordou, no n.º 59, a jurisprudência constante, segundo a qual uma associação constituída para promover os interesses colectivos de uma categoria de cidadãos não pode ser considerada individualmente atingida, na acepção do artigo 173.º, quarto parágrafo, do Tratado, por um acto que afecta os interesses gerais dessa categoria e, por conseguinte, não pode interpor um recurso de anulação quando os seus membros não o possam fazer a título individual (acórdãos do Tribunal de Justiça de 14 de Dezembro de 1962, *Fédération nationale de la boucherie en gros et du commerce en gros des viandes e o./Conselho*, 19/62 a 22/62, Recueil, p. 943, Colect. 1962-1964, p. 191, e de 18 de Março de 1975, *Union syndicale - service public européen e o./Conselho*, 72/74, Recueil, p. 401, Colect., p. 159; 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; acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de Julho de 1986, *DEFI/Comissão*, 282/85, Colect., p. 2469; despacho do Tribunal de Justiça de 5 de Novembro de 1986, *UFADE/Conselho e Comissão*, 117/86, Colect., p. 3255, n.º 12; acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 6 de Julho de 1995, *AITEC e o./Comissão*, T-447/93, T-448/93 e T-449/93, Colect., p. II-1971, n.ºs 58 e 59). Entendendo que os particulares recorrentes não podem ser considerados individualmente atingidos pela decisão impugnada, o Tribunal considerou, pois, no n.º 60, que os membros das associações recorrentes, na qualidade de residentes na Grã-Canária e em Tenerife, também não podiam sê-lo.
- 15 O Tribunal recordou ainda, no n.º 59, que a existência de circunstâncias especiais, tais como o papel desempenhado por uma associação no âmbito de um processo que conduziu à adopção de um acto na acepção do artigo 173.º do Tratado, pode justificar a admissibilidade de um recurso interposto por uma associação cujos

membros não são directa e individualmente abrangidos pelo acto em causa (acórdãos do Tribunal de Justiça de 2 de Fevereiro de 1988, Van der Kooy e o./Comissão, 67/85, 68/85 e 70/85, Colect., p. 219, e de 24 de Março de 1993, CIRFS e o./Comissão, C-313/90, Colect., p. I-1125).

- 16 Porém, no n.º 62, o Tribunal considerou que a correspondência que a Greenpeace trocou com a Comissão e o encontro que teve com esta a propósito do financiamento do projecto de construção de duas centrais eléctricas nas ilhas Canárias não constituíam circunstâncias especiais, uma vez que não tinha havido qualquer processo iniciado pela Comissão antes da adopção da decisão impugnada em que tivesse participado a Greenpeace e que esta última também não tinha sido, de forma alguma, o interlocutor da Comissão a respeito da adopção da Decisão de base C (91) 440 e/ou da decisão litigiosa.
- 17 No quadro do presente recurso, os recorrentes sustentam que, ao examinar a questão de saber se eles eram directa e individualmente afectados pelo acto impugnado da Comissão, na acepção do artigo 173.º do Tratado, o Tribunal de Primeira Instância interpretou e aplicou de forma errónea o artigo em causa, e que, ao aplicar a jurisprudência elaborada pelo Tribunal de Justiça no quadro de questões e direitos económicos, segundo a qual um particular deve pertencer a um «círculo fechado» para ser individualmente afectado por um acto comunitário, o Tribunal de Primeira Instância não teve em consideração a natureza e a especificidade dos interesses ambientais em que se baseia o seu recurso.
- 18 Os recorrentes alegam designadamente, em primeiro lugar, que o tratamento dado à questão pelo Tribunal de Primeira Instância conduz a um vazio jurídico em matéria de controlo da observância da legislação comunitária sobre o ambiente, uma vez que, neste domínio, os interesses são, por natureza, comuns e partilhados e os direitos respectivos susceptíveis de ter como titulares um número potencialmente elevado de particulares, de modo que não pode haver nunca um círculo fechado de recorrentes susceptível de responder aos critérios definidos pelo Tribunal.
- 19 Os recorrentes sustentam ainda que esse vazio jurídico não pode ser preenchido com a possibilidade de agir em juízo ao nível dos órgãos jurisdicionais nacionais.

Este tipo de acção, que foi efectivamente intentada no caso ora em apreço, e que tem como objecto o reconhecimento do incumprimento pelas autoridades espanholas das obrigações que lhe incumbem por força da Directiva 85/337, não envolve, no entanto, a apreciação da legalidade do acto da Comissão, isto é, a legalidade, à luz do direito comunitário, do pagamento por esta de fundos estruturais, com fundamento no facto de este pagamento violar uma obrigação em matéria de ambiente.

- 20 Os recorrentes alegam, em segundo lugar, que o Tribunal considerou erradamente, no n.º 51 do despacho impugnado, que a referência aos direitos nacionais em matéria de legitimidade era irrelevante no quadro do artigo 173.º A solução adoptada pelo Tribunal estaria em contradição com a que impõem os desenvolvimentos jurisprudenciais e legislativos nacionais e de direito internacional. Segundo os recorrentes, resulta do «Relatório final sobre acesso à justiça (1992)», elaborado pelo OKO Institut para a Comissão, que descreve a situação relativamente à legitimidade nos processos respeitantes ao ambiente, que, se tivessem que agir em justiça ao nível de um órgão jurisdicional de um Estado-Membro, todos ou alguns deles teriam sido julgados parte legítima. Acrescentam que os desenvolvimentos referidos foram influenciados pelo direito americano, tendo a Supreme Court afirmado, em 1972, no processo *Sierra Club/Morton*, 405 U. S. 727, 31 Led 2d 636 (1972), 643, que «O bem-estar no domínio da estética e do ambiente é, tal como o bem-estar económico, um factor importante da qualidade de vida na nossa sociedade e os interesses em matéria de ambiente, pelo facto de serem partilhados por um grande número de pessoas e não por um número reduzido, nem por isso merecem menos ser juridicamente protegidos através do direito de acção judicial.»

- 21 Os recorrentes sustentam, em terceiro lugar, que o tratamento dado à questão pelo Tribunal no despacho impugnado é incompatível tanto com a jurisprudência do Tribunal de Justiça como com as declarações das instituições comunitárias e dos Governos dos Estados-Membros em matéria de ambiente. Relativamente à jurisprudência, invocam a que afirma que a protecção do ambiente é um dos objectivos essenciais da Comunidade (acórdãos de 7 de Fevereiro de 1985, ADBHU, 240/83, Recueil, p. 531, n.º 13, e de 20 de Setembro de 1988, Comissão/Dinamarca, 302/86, Colect., p. 4607, n.º 8) e sustentam que a legislação comunitária em matéria de ambiente pode fazer nascer direitos e obrigações na esfera jurídica dos particulares (acórdãos de 28 de Fevereiro de 1991, Comissão/Alemanha, C-131/88, Colect.,

p. I-825, n.º 7, e de 30 de Maio de 1991, Comissão/Alemanha, C-361/88, Colect., p. I-2567, n.ºs 15 e 16). Defendem, aliás, que, no caso em apreço, o fundamento da argumentação por eles expandida quanto ao facto de serem individualmente afectados assenta essencialmente nos seus direitos individuais tais como estes resultam da Directiva 85/337, cujos artigos 6.º, n.º 2, e 8.º prevêm a possibilidade de participação no processo de avaliação das incidências de determinados projectos sobre o ambiente (acórdão de 11 de Agosto de 1995, Comissão/Alemanha, C-431/92, Colect., p. I-2189, n.ºs 37 a 40), e que são individualizados através desses direitos tal como estes são reconhecidos e protegidos pela decisão da Comissão C (91) 440.

22 Os recorrentes referem-se, a seguir, ao Quinto programa de acção em matéria de ambiente (JO 1993, C 138, p. 1), ao décimo princípio da Declaração do Rio, ratificada pela Comunidade na Conferência das Nações Unidas de 1992 sobre Ambiente e Desenvolvimento, à Agenda 21, adoptada nesta mesma conferência, à convenção do Conselho da Europa sobre responsabilidade civil pelos prejuízos causados por actividades perigosas para o ambiente, bem como ao procedimento de fiscalização administrativa utilizado pelo Banco Mundial em relação aos seus actos que têm efeitos negativos no ambiente (Banque Mondiale, resolução n.º 93-10, resolução n.º IDA93-6, 22 de Setembro de 1993, n.º 12).

23 Em quarto lugar, os recorrentes propõem uma interpretação diferente do artigo 173.º, quarto parágrafo, do Tratado. Para considerar que um determinado recorrente é individualmente afectado por um acto da Comunidade que implique violação de obrigações comunitárias em matéria de ambiente, este deverá demonstrar que satisfaz as três condições seguintes:

a) ter sofrido pessoalmente (ou ser susceptível de sofrer pessoalmente) um prejuízo efectivo ou potencial por causa do comportamento alegadamente ilegal da instituição comunitária em causa, por exemplo, uma violação dos seus direitos em matéria de ambiente ou uma ofensa dos seus interesses em matéria de ambiente

b) que o prejuízo sofrido possa ser imputado ao acto impugnado,

c) que o prejuízo seja susceptível de ser reparado por um acórdão favorável.

- 24 Os recorrentes consideram que satisfazem estas três condições. Relativamente à primeira condição, afirmam ter apresentado declarações que descrevem o prejuízo que sofreram por causa dos actos da Comissão. Quanto à segunda condição, observam que, ao pagar ao Reino de Espanha os fundos concedidos ao abrigo da decisão C (91) 440 para a construção dos projectos executados em violação do direito comunitário do ambiente, a Comissão contribuiu directamente para o prejuízo causado aos seus interesses, dado que as autoridades espanholas não dispõem de qualquer poder de apreciação quanto à utilização desses fundos. No que diz respeito à terceira condição, os recorrentes sustentam que, se o Tribunal de Primeira Instância tivesse anulado o acto impugnado, a Comissão não teria continuado a financiar as obras de construção das centrais eléctricas, que teriam sido assim provavelmente suspensas até ao termo do procedimento de avaliação das incidências sobre o ambiente.
- 25 Quanto às organizações para a protecção do ambiente, os recorrentes alegam que elas deveriam ser consideradas partes legítimas quando os seus objectivos sejam principalmente os da protecção do ambiente e um ou vários membros da organização forem individualmente afectados pelo acto comunitário impugnado, mas também, de modo autónomo, quando, tendo como objectivo principal a protecção do ambiente, demonstrarem ter um interesse específico na questão em discussão.
- 26 Os recorrentes concluem, fazendo referência ao acórdão Plaumann/Comissão, já referido, que o artigo 173.º não deve ser objecto de uma interpretação restritiva, visto que a sua redacção não impõe uma interpretação baseada no conceito de «círculo fechado», como o comprovaria a jurisprudência do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância (acórdãos do Tribunal de Justiça de 17 de Janeiro de 1985, Piraiki-Patraiki e o./Comissão, 11/82, Recueil, p. 207; de 16 de Maio de 1991, Extramet Industrie/Conselho, C-358/89, Colect., p. I-2501; de 18 de Maio de 1994, Codorniu/Conselho, C-309/89, Colect., p. I-1853, e do Tribunal de Primeira Instância de 14 de Setembro de 1995, Antillean Rice Mills e o./Comissão, T-480/93 e T-483/93, Colect., p. II-2305), devendo antes ser interpretado de modo a salvaguardar os interesses fundamentais em matéria de ambiente e a proteger eficazmente os direitos individuais nesta matéria (acórdãos ADBHU, já referido, n.º 13; de 15 de

Maio de 1986, Johnston, 222/84, Colect., p. 1651, n.º 13 a 21, e de 15 de Outubro de 1987, Heylens e o., 222/86, Colect., p. 4097, n.º 14).

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 27 Deve começar por se reconhecer que a interpretação do artigo 173.º, quarto parágrafo, do Tratado, adoptada pelo Tribunal de Primeira Instância, que o levou a concluir pela falta de legitimidade dos recorrentes, é conforme à jurisprudência constante do Tribunal de Justiça.
- 28 Com efeito, relativamente às pessoas singulares, resulta da jurisprudência referida no n.º 48 do despacho impugnado e retomada no n.º 7 do presente acórdão que, quando, como no presente caso, a situação particular do recorrente não tiver sido tomada em consideração para adoptar o acto em causa, que o atinge de um modo geral e abstracto e, de facto, como a qualquer outra pessoa na mesma situação, esse recorrente não é individualmente afectado por esse acto.
- 29 O mesmo se passa no caso das associações que baseiam a sua legitimidade no facto de as pessoas que representam serem individualmente afectadas pela decisão impugnada. Pelas razões referidas no número anterior, não é o que acontece no presente caso.
- 30 Para apreciar os argumentos dos recorrentes destinados a demonstrar que a jurisprudência do Tribunal de Justiça aplicada pelo Tribunal de Primeira Instância não tem em conta a natureza e o carácter específico dos interesses em matéria de ambiente em que o seu recurso se baseia, deve sublinhar-se que é a decisão de construção das duas centrais em causa que é susceptível de afectar os direitos em matéria de ambiente invocados pelos recorrentes, direitos estes decorrentes da Directiva 85/337.
- 31 Nestas circunstâncias, a decisão impugnada, relativa ao financiamento comunitário das duas centrais, só pode ter uma incidência indirecta sobre esses direitos.

- 32 Quanto ao argumento dos recorrentes de que a aplicação da jurisprudência do Tribunal de Justiça teria como consequência, no caso ora em apreço, que os direitos que retiram da Directiva 85/337 ficariam privados de qualquer protecção jurisdiccional efectiva, deve salientar-se que, como resulta dos autos, a Greenpeace contestou, nos órgãos jurisdicionais nacionais, as autorizações administrativas concedidas à Unelco relativas à construção dessas centrais, e que a TEA e a CIC interpuseram também recurso da declaração da CUMAC relativa às incidências sobre o ambiente dos dois projectos de construção (v. n.ºs 6 e 7 do despacho impugnado, retomados no n.º 2 do presente acórdão).
- 33 Embora estes recursos e o recurso interposto no Tribunal de Primeira Instância tenham objectos diferentes, fundam-se, no entanto, nos mesmos direitos que resultam para os particulares da Directiva 85/337, de modo que esses direitos estão, no presente caso, plenamente protegidos pelos órgãos jurisdicionais nacionais que, se for caso disso, podem submeter ao Tribunal de Justiça uma questão prejudicial nos termos do artigo 177.º do Tratado.
- 34 Portanto, o Tribunal não cometeu um erro de direito ao apreciar a legitimidade dos recorrentes à luz dos critérios desenvolvidos pela jurisprudência do Tribunal de Justiça e recordados no n.º 7 do presente acórdão.
- 35 Nestas condições, o recurso deve ser rejeitado.

Quanto às despesas

- 36 Por força do disposto no n.º 2 do artigo 69.º do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas, se tal tiver sido pedido. Tendo os recorrentes sido vencidos, há que condená-los nas despesas. Nos termos do artigo 69.º, n.º 4, do mesmo regulamento, o Reino de Espanha, interveniente, suportará as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decide:

- 1) O recurso é rejeitado.
- 2) Os recorrentes são condenados nas despesas.
- 3) O Reino de Espanha suportará as suas próprias despesas.

Rodríguez Iglesias

Gulmann

Ragnemalm

Wathelet

Mancini

Moitinho de Almeida

Kapteyn

Murray

Edward

Puissochet

Hirsch

Jann

Sevón

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 2 de Abril de 1998.

O secretário

O presidente

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias