ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)
12 de Dezembro de 1996 *

No processo C-142/95 P,

Associazione agricoltori della provincia di Rovigo,

Associazione polesana coltivatori diretti di Rovigo,

Consorzio cooperative pescatori del Polesine,

Cirillo Brena,

representados por Ivone Cacciavillani, advogada no foro de Veneza, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório do advogado Alain Lorang, 51, rue Albert 1er

recorrentes,

que tem por objecto um recurso em que se pede a anulação do despacho do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias de 21 de Fevereiro de 1995, Associazione agricoltori della provincia di Rovigo e o./Comissão (T-117/94, Colect., p. II-455),

sendo recorridos

* Língua do processo: italiano.

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Lucio Gussetti, 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 Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

Mauro Girello,

Greguoldo Daniele,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: G. F. Mancini, presidente de secção, J. L. Murray, C. N. Kakouris, G. Hirsch e H. Ragnemalm (relator), juízes,

advogado-geral: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
secretário: R. Grass,

visto o relatório do juiz-relator,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 12 de Setembro de 1996,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 4 de Maio de 1995, a Associazione agricoltori della provincia di Rovigo, a Associazione polesana coltivatori diretti di Rovigo, o Consorzio cooperative pescatori del Polesine e Cirillo

Brena (a seguir «recorrentes») recorreram, nos termos do disposto no artigo 49.° do Estatuto CE do Tribunal de Justiça, do despacho do Tribunal de Primeira Instância de 21 de Fevereiro de 1995, Associazione agricoltori della provincia di Rovigo e o./Comissão (T-117/94, Colect., p. II-455), pelo qual este julgou inadmissível o recurso que tinha por objecto a anulação da decisão da Comissão das Comunidades Europeias de 15 de Outubro de 1993 (a seguir «decisão controvertida»), que aprovava as acções a financiar ao abrigo do Regulamento (CEE) n.° 1973/92 do Conselho, de 21 de Maio de 1992, relativo à criação de um instrumento financeiro para o ambiente (*Life*) (JO L 206, p. 1, a seguir «regulamento»).

2 De acordo com o seu artigo 1.°, o regulamento institui um instrumento financeiro para o ambiente, com o objectivo de contribuir para o desenvolvimento e a execução da política e legislação comunitárias no domínio do ambiente, essencialmente através do financiamento de acções prioritárias na Comunidade.

3 Em conformidade com o artigo 9.°, n.° 1, do regulamento, os Estados-Membros transmitirão à Comissão as propostas de acções a financiar. No termo do processo do comité previsto no artigo 13.° do regulamento, a Comissão aprovará por decisão, denominada «decisão-quadro», as acções a financiar ao abrigo do regulamento. Esta decisão estabelece, em especial, a repartição dos créditos por Estado-Membro e por projecto. Com base nela, a Comissão, ao abrigo do artigo 9.°, n.° 5, do regulamento, pode ou tomar uma decisão aprovando a acção em questão e dirigida aos Estados-Membros ou celebrar com os beneficiários responsáveis pela realização dessas acções um contrato ou convenção que determine os direitos e obrigações dos parceiros.

4 Do despacho impugnado resulta que, em 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 regulamento (n.° 3).

5 Em 15 de Outubro de 1993 a Comissão aprovou, através de decisão controvertida, as acções a financiar ao abrigo do regulamento. Esta decisão constituía uma decisão-quadro onde se especificava a repartição dos créditos por Estado-Membro e por projecto. Entre os projectos assim aprovados figurava o programa delta do Pó, que resultava de uma fusão das duas propostas italianas (n.° 6).

6 Entretanto, a Comissão tinha negociado as modalidades de execução do programa delta do Pó com o Ministério do Ambiente italiano, o Ministério da Coordenação das Políticas Agrícolas, Alimentares e Florestais italiano, a Região de Veneto, a Região da Emilia-Romagna, as províncias interessadas e a Lega italiana protezione uccelli (LIPU — associação italiana para a protecção das aves) (n.° 7).

7 Os recorrentes são duas associações que reúnem, respectivamente, agricultores e proprietários agrícolas da província de Rovigo, um consórcio de cooperativas de pescadores profissionais da mesma província, bem como um proprietário fundiário e empresário agrícola que exerce a sua actividade na zona do delta do Pó.

8 Em 23 de Março de 1994, os recorrentes interpuseram, no Tribunal de Primeira Instância, um recurso que tinha por objecto a anulação da decisão controvertida, apresentando três fundamentos. O primeiro baseia-se na existência de «ilegalidade por fundamentação errada» e em falta de competência, o segundo baseia-se na violação do artigo 2.°, n.° 2, terceiro parágrafo, do regulamento, e o terceiro na violação do artigo 1.°, segundo parágrafo, do regulamento e na existência de desvio de poder.

9 Os recorrentes alegaram, em substância, que o Governo italiano, ao apresentar à Comissão o projecto em causa, violou o direito italiano e o princípio da boa administração, enquanto a Comissão, ao conceder apoio financeiro a tal projecto, violou as disposições do regulamento e os objectivos da política comunitária no domínio do ambiente.

10 A Comissão suscitou uma questão prévia de admissibilidade, em virtude de o acto impugnado não dizer directa e individualmente respeito aos recorrentes.

11 A esse propósito, os recorrentes sustentaram que todos eles tiveram o direito de participar no processo de elaboração e de formação do programa delta do Pó. Esse direito resultava, designadamente, do artigo A, segundo travessão, do Tratado da União Europeia, dos artigos 1.° e 2.° do regulamento, bem como do programa comunitário de política e acção relacionado com o ambiente e o desenvolvimento sustentável, cuja abordagem e estratégia gerais foram aprovadas pela resolução do Conselho e dos representantes dos governos dos Estados-Membros reunidos no Conselho, de 1 de Fevereiro de 1993 (JO C 138, pp. 1 e 5, a seguir «quinto programa de ambiente»). Além disso, as associações têm um interesse próprio e distinto do dos seus membros, interesse esse que resulta da Constituição Italiana.

O despacho impugnado

12 Antes de mais, o Tribunal de Primeira Instância observou que a decisão em litígio tinha como destinatários todos os Estados-Membros da época, com excepção do Reino da Bélgica e do Grão-Ducado do Luxemburgo (n.° 23).

13 Em seguida, o Tribunal de Primeira Instância sublinhou que a decisão controvertida, na medida em que concedia um apoio financeiro ao programa delta do Pó, se apresentava como uma medida de alcance geral que se aplicava a situações determinadas objectivamente e que comportava efeitos jurídicos para categorias de pessoas consideradas de forma geral e abstracta (n.° 24).

14 A esse respeito, referindo-se ao acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de Julho de 1983, Spijker/Comissão (231/82, Recueil, p. 2559, n.° 9), o Tribunal de Primeira Instância considerou que a decisão dizia 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 (n.° 25).

15 Quanto às três associações recorrentes, o Tribunal de Primeira Instância recordou o 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 o acórdão de 10 de Julho de 1986, DEFI/Comissão (282/85, Colect., p. 2469, n.° 16), dos quais resulta não poder 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. Em consequência, considerou que as três associações recorrentes não eram afectadas pela decisão em causa, que afectava os interesses gerais da categoria de empresários que elas representam, a não ser na sua qualidade de representantes dessa categoria (n.os 27 e 28).

16 Além disso, o Tribunal verificou que nenhuma das disposições mencionadas pelos recorrentes, em apoio da sua pretensão no que respeita ao seu direito de participar no processo de elaboração e formação do programa delta do Pó, cria, para a Comissão, a obrigação de ter em conta, antes de conceder um apoio financeiro em aplicação do regulamento, a situação particular de cada um dos agricultores que têm actividades nas zonas em causa ou a situação de cada uma das associações que os representa ou a obrigação de os consultar (n.° 30).

17 Em consequência, o Tribunal de Primeira Instância julgou inadmissível o recurso.

O recurso interposto do despacho do Tribunal de Primeira Instância

18 Na sua petição de recurso, os recorrentes solicitam ao Tribunal de Justiça que anule o despacho impugnado, declare o recurso admissível e ordene o reembolso das despesas.

19 Os recorrentes censuram, em substância, ao Tribunal de Primeira Instância ter cometido um erro de direito ao considerar que a decisão controvertida não lhes dizia individualmente respeito. Uma vez que tiveram o direito de participar no processo de elaboração do programa delta do Pó, deviam ser considerados individualmente afectados e, por conseguinte, ter o direito de pedir a sua anulação.

20 Esta afirmação dos recorrentes assenta na seguinte lógica: o regulamento foi adoptado em 21 de Maio de 1992. Em 1 de Fevereiro de 1993, o Conselho e os representantes dos governos dos Estados-Membros adoptaram a resolução relativa ao quinto programa de ambiente. Por último, a decisão controvertida foi adoptada em 15 de Outubro de 1993 pela Comissão. Nessas condições, o programa delta do Pó devia ser aprovado tendo em atenção as orientações fornecidas pelo quinto programa de ambiente.

21 Ora, o quinto programa de ambiente constituiu uma mudança radical de direcção na política comunitária do ambiente, introduzindo o princípio da partilha das responsabilidades por todos os níveis da sociedade. Esse programa, dando assim aplicação ao princípio da subsidiariedade, pedia aos principais actores interessados pelas acções de protecção do ambiente que realizassem uma acção concertada e que trabalhassem em conjunto num espírito de cooperação. Era nesta perspectiva que

devia ser apreciada a situação dos particulares e das associações profissionais que trabalham na zona do delta do Pó, relativamente a qualquer medida concebida e posta em prática para efeitos da conservação do habitat natural no delta.

22 Além disso, tratando-se de acções de conservação ou de recuperação dos habitats naturais, os recorrentes observam que, no quinto programa de ambiente, os agricultores são reconhecidos como os principais actores interessados. Em consequência, o financiamento do programa delta do Pó exigia a participação activa dos agricultores, ou, pelo menos, das organizações mais representativas dos agricultores. Por outro lado, o direito de participação das organizações profissionais na elaboração das medidas de protecção do ambiente era reconhecido na maior parte dos Estados-Membros. No caso em apreço, todos os principais actores interessados, excepto os agricultores, participaram na fase de preparação e de execução do programa delta do Pó.

Quanto à admissibilidade

23 A Comissão sustenta que, através do seu recurso, os recorrentes tentam demonstrar que ela violou uma alegada obrigação de os consultar antes de adoptar a decisão em litígio. Ora, esse fundamento não foi invocado perante o Tribunal de Primeira Instância, sendo prova disso o facto de que, segundo o n.º 31 do despacho impugnado, «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». Daqui decorre, no entender da Comissão, que o presente recurso é inadmissível.

24 A este respeito, importa sublinhar que, como foi referido no n.º 11 do presente acórdão, os recorrentes sustentaram no Tribunal de Primeira Instância, no âmbito da questão prévia de admissibilidade suscitada pela Comissão, que esta última tinha

a obrigação de os consultar antes de adoptar a decisão controvertida e que essa obrigação bastava para os individualizar. Tal como referido no n.° 16, *supra*, o Tribunal de Primeira Instância rejeitou esse fundamento por nenhuma das disposições mencionadas pelos recorrentes, designadamente o quinto programa de ambiente, impor à Comissão a obrigação de atender à situação particular de cada um dos agricultores ou à situação de cada uma das associações que os representa ou a obrigação de os consultar.

25 Daqui decorre que o fundamento foi invocado perante o Tribunal de Primeira Instância e que a questão prévia de inadmissibilidade não deve ser acolhida.

Quanto ao mérito

26 O artigo 173.°, quarto parágrafo, do Tratado CE estabelece que «Qualquer pessoa singular ou colectiva pode interpor... recurso das decisões de que seja destinatária e das decisões que, embora tomadas sob a forma de regulamento ou de decisão dirigida a outra pessoa, lhe digam directa e individualmente respeito».

27 No caso em apreço, os recorrentes alegam que, enquanto associações e particulares que deviam ter sido consultados, a decisão lhes diz respeito em virtude de uma qualidade que lhes é própria relativamente a qualquer outra pessoa e que, por esse facto, os individualiza de uma forma análoga à do destinatário.

28 Importa, em primeiro lugar, observar que o regulamento não contém qualquer disposição que estabeleça a obrigação de ouvir os recorrentes antes da adopção da decisão controvertida.

29 Em segundo lugar, quanto ao quinto programa de ambiente, resulta antes de mais da resolução correspondente que o Conselho e os representantes dos governos dos Estados-Membros reunidos no Conselho, consideraram que, «enquanto instrumento de enquadramento global e de abordagem estratégica do desenvolvimento sustentável, o programa constitui um ponto de partida adequado para a implementação do plano 21 pela Comunidade e pelos Estados-Membros», sendo este último o plano adoptado pela Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e o Desenvolvimento no Rio de Janeiro em 1992.

30 Em seguida, na mesma resolução, o Conselho e os representantes dos governos dos Estados-Membros declararam que «(aprovam) a abordagem e a estratégia globais do programa» e «(convidam) a Comissão a apresentar propostas adequadas de aplicação concreta do programa no que se refere às acções a nível comunitário».

31 Por último, importa fazer referência ao n.° 12 da síntese do quinto programa de ambiente, que descreve a natureza do programa nos seguintes termos:

«Para cada uma das questões principais, são avançados objectivos a longo prazo como uma indicação do sentido dos esforços a desenvolver com vista à realização do desenvolvimento 'sustentável' sendo igualmente indicadas metas a atingir até ao ano 2000, bem como uma selecção representativa de acções orientadas para a realização dessas metas. Estes objectivos e metas não constituem compromissos jurídicos, mas antes níveis de realização para que se deve apontar agora de forma a que seja possível entrar numa via de desenvolvimento sustentável.»

32 Destes elementos, resulta claramente que o quinto programa de ambiente se destina a fornecer um quadro para a definição e a implementação da política da Comunidade no domínio do ambiente, não contendo, todavia, normas jurídicas vinculativas.

33 Daqui decorre que a adopção do quinto programa de ambiente não implicou impor à Comissão, aquando da aplicação do regulamento, a obrigação de ouvir particulares que desenvolvam actividades nas zonas em causa ou associações que os representam, antes de conceder aos Estados-Membros um apoio financeiro.

34 Por conseguinte, não se pode considerar que a decisão controvertida diga individualmente respeito aos recorrentes.

35 Deve negar-se provimento ao presente recurso por falta de fundamento.

Quanto às despesas

36 Nos termos do artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo os recorrentes sido vencidos, há que os condenar nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

decide:

1) **É negado provimento ao recurso.**

2) **Os recorrentes são condenados nas despesas.**

Mancini Murray Kakouris

Hirsch Ragnemalm

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 12 de Dezembro de 1996.

O secretário

R. Grass

O presidente da Sexta Secção

G. F. Mancini