CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
apresentadas em 12 de Setembro de 1996 *

1. Os recorrentes no presente processo [1] (Associazione agricoltori della provincia di Rovigo, Associazione polesana coltivatori diretti di Rovigo, Consorzio cooperative pescatori del Polesine e C. Brena) impugnam o despacho do Tribunal de Primeira Instância de 21 de Fevereiro de 1995, que julgou inadmissível o recurso no processo T-117/94.

2. O pedido apresentado ao Tribunal de Primeira Instância destinava-se a obter a anulação da decisão da Comissão de 15 de Outubro de 1993, que tinha por objecto a concessão de ajudas financeiras a acções de protecção de habitats e da natureza [2] (a seguir «decisão»), na parte em que concedia um apoio financeiro à região do Veneto para a realização de acções na zona do delta do Pó, bem como do contrato que resultou da decisão, celebrado em 31 de Dezembro de 1993 entre a Comissão e o Ministério do Ambiente italiano.

3. Por despacho cuja revogação é agora solicitada, o Tribunal de Primeira Instância julgou o recurso inadmissível, por falta de legitimidade activa dos recorrentes.

4. O Tribunal de Primeira Instância considerou, em resumo, que nenhuma das pessoas singulares e nenhuma das associações recorrentes era destinatária da decisão controvertida nem esta lhes dizia individualmente respeito: nenhuma delas tinha, portanto, a legitimidade necessária para impugnar a decisão nos termos do quarto parágrafo do artigo 173.° do Tratado CE.

* Língua original: espanhol.

1 — No recurso para o Tribunal de Primeira Instância figura igualmente como recorrente outra pessoa singular, isto é, M. Girello, que não é recorrente no presente recurso e G. Daniele, cujo nome também figura entre os recorrentes mencionados no despacho recorrido; no entanto, no pedido perante o Tribunal de Primeira Instância este último declarou que agia, não em nome próprio, mas apenas na qualidade de presidente do Consorzio cooperative pescatori del Polesine.

2 — O montante total das ajudas financeiras ascendia a 20 645 000 ecus, repartidos por mais de vinte projectos apresentados pelos vários Estados-Membros. A parte do financiamento a cargo da Comunidade era de 50% do custo total calculado para cada projecto, que, em casos excepcionais, ascendia a 75%.

Matéria de facto do litígio nos termos definidos pelo Tribunal de Primeira Instância

5. Resulta do despacho recorrido que os actos comunitários controvertidos foram adoptados nos termos das seguintes etapas:

«Pelo Regulamento (CEE) n.° 1973/92, de 21 de Maio de 1992 (JO L 206, p. 1, a seguir 'Regulamento n.° 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.

No que respeita à protecção dos habitats e da natureza, o artigo 2.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1973/92 exige que o 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/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').

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.° 1 do artigo 9.° do Regulamento n.° 1973/92. A zona visada por essas propostas de acções abrange duas regiões: a região da Emilia-Romagna e a região do Veneto. A primeira, pela Lei regional n.° 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.° 394 de 6 de Dezembro de 1991, lei-quadro relativa às zonas protegidas, dispõe, no seu artigo 35.°, n.° 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.

Tratando-se neste caso de acções relativas à preservação de habitats naturais prioritários, a Comissão começou por apresentar, em conformidade com os artigos 3.°, 8.° e 21.° da Directiva 92/43, ao comité previsto no artigo 20.° 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 previa 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.

A Comissão apresentou em seguida ao comité instituído pelo artigo 13.° do Regulamento n.° 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.

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.

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 do Veneto, a região da Emilia-Romagna, as províncias interessadas e a Lega italiana protezione uccelli (a seguir 'LIPU').

Em 31 de Dezembro de 1993, foi assinado o contrato previsto no artigo 9.°, n.° 5, alínea b), do Regulamento n.° 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 do Veneto e a LIPU.»

Fundamentos do despacho do Tribunal de Primeira Instância

6. O Tribunal de Primeira Instância, depois de ter observado que «nenhuma das pessoas singulares nem nenhuma das três associações é destinatária da decisão em causa», afirma que é necessário «examinar se essa decisão lhes diz directa e individualmente respeito».

7. Para aquele órgão jurisdicional, a decisão, na medida em que concede um apoio financeiro ao programa italiano delta do Pó, apresenta-se 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.

8. Daí resulta, na opinião do Tribunal, 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.

9. Quanto às três associações recorrentes, mesmo admitindo que estas representem a totalidade dos agricultores da região em causa, a decisão controvertida não lhes diz «individualmente» respeito.

10. O despacho impugnado remete, quanto a este ponto, para a jurisprudência do Tribunal de Justiça que não acolhe 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 [3].

3 — 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, Colect., p. 2429), e acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de Julho de 1986, DEFI/Comissão (282/85, Colect., p. 2469, n.° 16).

11. No caso vertente, a decisão controvertida, que afecta os interesses gerais da categoria de empresários representados pelas associações recorrentes, apenas atinge estas últimas em razão da sua qualidade de representantes dessa categoria. Não se verifica, portanto, o pressuposto processual exigido pelo artigo 173.° do Tratado para interposição do recurso de anulação.

12. Todavia, acrescenta o despacho, «tanto as pessoas singulares como as associações recorrentes sustentam que a decisão lhes diz individualmente respeito porque a Comissão tinha a obrigação de as consultar antes de a adoptar, o que bastaria para as individualizar».

13. A este respeito, o Tribunal de Primeira Instância observa que nenhuma das disposições mencionadas pelos recorrentes impõe à Comissão a obrigação de ter em conta, antes de conceder um apoio financeiro em aplicação do Regulamento n.° 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.

14. Segundo o Tribunal de Primeira Instância «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».

15. Resulta do que precede, conclui o despacho, 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...».

16. Por último, o Tribunal de Primeira Instância considera que este raciocínio é válido *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.

17. Com efeito, para o Tribunal de Primeira Instância, os recorrentes não são partes neste contrato e este não os afecta individualmente mais do que a decisão de 15 de Outubro de 1993, da qual o contrato apenas constitui, de resto, um acto de execução.

18. Era o que os recorrentes pareciam admitir quando observavam 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».

Fundamentos e argumentos invocados pelas partes contra o despacho impugnado

19. Os únicos fundamentos do recurso são os seguintes: «violação de lei, violação do segundo parágrafo do artigo 173.° do Tratado, erro no que respeita à inexistência dos requisitos da acção».

20. Os recorrentes censuram ao Tribunal de Primeira Instância o facto de ter feito «uma apreciação errada e superficial da posição dos recorrentes» com base na qual declarou, por erro, a inadmissibilidade do recurso por falta de legitimidade activa. Em apoio desta afirmação apresentam os argumentos que passo a resumir.

21. O Regulamento n.° 1973/92 constitui um mero instrumento financeiro da política e da legislação comunitárias em matéria de ambiente. Tem por objectivo contribuir para o desenvolvimento e a aplicação da política e da legislação comunitárias em matéria de ambiente através do financiamento de determinadas acções prioritárias na Comunidade.

22. Na medida em que a decisão impugnada é posterior à aprovação do quinto programa comunitário de política e acção relacionado com o ambiente e o desenvolvimento sustentável (a seguir «quinto programa») [4], a sua aprovação deveria ter tido em conta as orientações que este último prevê. Entre essas orientações destaca-se o critério relativo à participação activa das partes interessadas, de modo a permitir a intervenção dos principais interlocutores sociais a fim de alcançar uma acção concertada.

23. Relativamente às acções de preservação dos habitats naturais, os agricultores desempenham, portanto, um papel fundamental. As associações que os representam devem, por essa razão, ser consideradas «partes interessadas» na elaboração das medidas de «protecção do ambiente».

24. Ora, as medidas incluídas no «Programa de Preservação para a Zona Geográfica do Delta do Pó (primeira fase)», que a decisão impugnada em primeiro lugar tem por objecto financiar, foram adoptadas após a intervenção de «todos os principais operadores interessados, com excepção dos agricultores» ou, pelo menos, das suas organizações mais representativas.

25. As organizações recorrentes consideram-se, portanto, «individualmente interessadas» na medida em que foram lesados os seus «interesses específicos e funcionais» de sujeitos «participantes» no processo de criação do parque.

26. Para os recorrentes, o facto de determinada associação ter participado no processo de elaboração de normas comunitárias relativas a determinada política é suficiente, como resulta de jurisprudência do Tribunal de Justiça, para lhe atribuir legitimidade processual para impugnar uma decisão comunitária que, apesar de não lhe ser expressamente dirigida, diz respeito a essa política.

4 — Resolução do Conselho e dos representantes dos governos dos Estados-Membros, reunidos no Conselho, de 1 de Fevereiro de 1993, relativa a um programa comunitário de política e acção relacionado com o ambiente e o desenvolvimento sustentável — programa da Comunidade Europeia de política e acção em matéria de ambiente e desenvolvimento sustentável (JO C 138, pp. 1 e 5).

Admissibilidade do recurso

27. A Comissão sustenta que o recurso é inadmissível na medida em que «constitui, no essencial, um pedido novo que não foi objecto de apreciação em primeira instância».

28. Em seu entender, os recorrentes, ao impugnarem o despacho do Tribunal de Primeira Instância, apresentam, na realidade, um pedido novo, diferente do que apresentaram àquele órgão jurisdicional, uma vez que vêm agora invocar — o que não fizeram em primeira instância — um fundamento novo de impugnação que se traduz no facto de não terem participado no processo que culminou na adopção da decisão da Comissão de 15 de Outubro de 1993.

29. A Comissão recorda que os recorrentes tinham unicamente apresentado ao Tribunal de Primeira Instância os três fundamentos de impugnação seguintes:

a) «ilegalidade por fundamentação errada» e falta de competência;

b) violação do terceiro parágrafo do n.º 2 do artigo 2.º do Regulamento n.º 1973/92, que exige que os projectos financiados «contribuam de forma significativa para a execução da política comunitária no domínio do ambiente», o que não aconteceu no projecto em questão.

c) violação do segundo parágrafo do artigo 1.º do Regulamento n.º 1973/92 e desvio de poder.

30. Uma vez que nenhum destes fundamentos de impugnação coincide com o que agora invocam, este recurso deveria ser julgado inadmissível. Esta conclusão é corroborada pelo facto de o despacho do Tribunal de Primeira Instância declarar expressamente que «nenhum dos recorrentes invocou, em apoio do seu recurso, fundamentos baseados em violação da obrigação que a Comissão teria de os consultar».

31. Não creio que a questão prévia da inadmissibilidade seja procedente: a meu ver, as associações recorrentes não apresentam nos debates perante o Tribunal de Justiça nenhum argumento que não constitua uma resposta às considerações desenvolvidas no despacho impugnado.

32. É certo que, em apoio do recurso de anulação inicial, os recorrentes não invocaram a violação de um pretenso direito de serem consultadas durante o processo de elaboração das medidas relativas ao ambiente.

33. Mas também é verdade que, quando a Comissão suscitou perante o Tribunal de Primeira Instância a questão prévia de inadmissibilidade do recurso de anulação argumentando falta de legitimidade activa dos recorrentes, estes responderam que «a Comissão tinha obrigação de os consultar antes de adoptar (a decisão), o que bastaria (em seu entender) para as individualizar».

34. Esta foi, pois, a questão que ocupou uma parte das discussões que decorreram no Tribunal de Primeira Instância e sobre a qual o despacho se pronunciou julgando o recurso de anulação inadmissível.

35. Com efeito, no despacho impugnado afirma-se, nomeadamente, que a falta de legitimidade activa dos recorrentes, que decorre do facto de não possuírem a qualidade de sujeitos a que a decisão diz individualmente respeito, resulta naturalmente da inexistência de qualquer obrigação que a Comissão teria de os consultar durante o processo de adopção dos actos controvertidos.

36. Nestas circunstâncias, não me parece que possa julgar-se «inadmissível» o recurso interposto do despacho pelas associações recorrentes, criticando os fundamentos jurídicos nele expendidos. A impugnação, como já referi, inscreve-se na lógica dos debates que tiveram lugar no Tribunal de Primeira Instância e que se reflectem no seu despacho.

37. Por outras palavras, as associações recorrentes, longe de se terem limitado a repetir perante o Tribunal de Justiça os fundamentos de impugnação que, a seu tempo, invocaram em primeira instância contra os actos da Comissão, actuaram com coerência — do ponto de vista processual — quando fundamentaram o recurso do despacho que declara a inadmissibilidade em argumentos que se prendem com o conteúdo do despacho e com o debate processual que o precedeu.

38. Diferente é a questão de saber se esses argumentos têm ou não fundamento jurídico suficiente para determinar a revogação do despacho: é precisamente esse o objecto da decisão que resolverá definitivamente o litígio.

Quanto ao mérito do recurso

39. O Tribunal de Primeira Instância, ao negar aos recorrentes legitimidade activa para impugnarem os actos que constituem objecto

do seu pedido cometeu algum erro de direito? Eis a questão, concisa e simples, que o Tribunal de Justiça deve resolver.

40. Começarei por manifestar a minha preferência pelas teses, igualmente partilhadas por alguns advogados-gerais [5], que defendem o acesso à justiça comunitária (concretamente ao recurso de anulação) em termos mais generosos. As actuais restrições podem provocar, em determinadas circunstâncias, uma verdadeira inexistência de protecção de pessoas ou empresas cujos interesses sejam lesados pela actuação das instituições da Comunidade [6]. A inexistência de protecção não é atenuada pelo facto de, a par de uma pessoa singular ou de uma empresa se encontrarem muitas outras na mesma situação, todas prejudicadas pela actuação comunitária à qual pretendem opor-se.

41. Mais concretamente, considero que, em matéria de meio ambiente, onde estão em jogo tantos interesses vitais da sociedade, por vezes contraditórios, a legitimidade activa deveria ser reconhecida com maior amplitude, de modo a permitir quer às associações do tipo das recorrentes quer a outras, defensoras de interesses mais difusos, livre acesso à protecção jurisdicional [7].

42. Reconheço, no entanto, que hoje a minha preferência se afasta dos termos em que o quarto parágrafo do artigo 173.° do Tratado CE foi interpretado por jurisprudência constante, que fixou limites muito estritos ao recurso de anulação dos actos comunitários.

43. Como a seguir explicarei, atendendo às circunstâncias do litígio, o despacho do Tribunal de Primeira Instância é conforme com a interpretação habitual do quarto parágrafo do artigo 173.° do Tratado, razão pela qual deve ser negado provimento ao recurso.

5 — Na sua publicação «Le recours en annulation des particuliers (article 173, deuxième alinéa du traité CE): nouvelles réflexions sur l'expression 'la concernent... individuellement'» *Festschrift für Ulrich Everling*, 1995, p. 852, o juiz José Carlos de Carvalho Moitinho de Almeida afirma: «la Cour n'a jamais suivi les suggestions de ses avocats généraux visant à une interprétation plus large de l'exigence d'un intérêt individuel».

6 — No n.° 20 do «Relatório do Tribunal de Justiça sobre certos aspectos da aplicação do Tratado da União Europeia» (Luxemburgo, Maio de 1995) o próprio Tribunal de Justiça afirma: «Podemos, no entanto, interrogar-nos sobre se o recurso de anulação previsto no artigo 173.° do Tratado CE e nas disposições correspondentes dos outros Tratados, que os particulares apenas podem utilizar contra os actos que lhes digam directa e individualmente respeito, será suficiente para lhes garantir uma protecção judicial efectiva contra as violações dos seus direitos fundamentais que possam resultar da actividade legislativa das instituições».

7 — Mesmo quando os requisitos da legitimidade activa exigidos em cada Estado-Membro são diferentes, a evolução legislativa e jurisprudencial tem tendência para facilitar o acesso à justiça aos particulares e às associações de defesa do ambiente. É o que se verifica concretamente em relação aos recursos de anulação de actos administrativos nesta matéria. Alguns ordenamentos jurídicos (direito espanhol e português) reconhecem inclusivamente a *actio popularis* que permite exigir junto dos tribunais o cumprimento da legislação relativa ao meio ambiente. É neste sentido que se pronuncia o já referido quinto programa, cujo capítulo 9 tem o seguinte teor: «Os indivíduos e os grupos de interesse público devem ter efectivamente acesso aos tribunais de forma a que haja a garantia de que os seus legítimos interesses são protegidos, que as medidas ambientais decididas são efectivamente aplicadas e que as práticas ilegais cessam».

44. Com efeito, a inadmissibilidade do recurso de anulação, declarada no despacho do Tribunal de Primeira Instância, assenta no facto de a decisão não «dizer individualmente respeito» aos particulares nem às associações recorrentes — que, evidentemente, dela não eram destinatários [8] — no sentido da interpretação que a jurisprudência tem vindo a dar a esta expressão.

45. O quarto parágrafo do artigo 173.° do Tratado CE determina 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» [9].

46. A jurisprudência em matéria de interpretação do referido preceito, a partir do acórdão Plaumann/Comissão [10], pode resumir-se com uma citação do acórdão de 15 de Fevereiro de 1996, Buralux e o./Conselho [11], no qual o Tribunal de Justiça negou provimento a um recurso interposto contra um despacho de inadmissibilidade semelhante ao presente, igualmente proferido pelo Tribunal de Primeira Instância.

47. Os n.os 24 e 25 do acórdão Buralux e o./Conselho reflectem a posição actual da jurisprudência quanto aos requisitos de legitimidade exigidos para que as pessoas singulares e as pessoas colectivas possam interpor um recurso de anulação para o Tribunal de Justiça. A interpretação dada à expressão «que lhes diga individualmente respeito» é a seguinte:

«Resulta de jurisprudência constante que a possibilidade de determinar, com maior ou menor precisão, o número ou mesmo a identidade dos sujeitos de direito a quem uma medida se aplica, como a disposição em litígio do Regulamento n.° 259/93, não implica de modo algum que se deva considerar que essa medida lhes diz individualmente respeito, desde que se verifique que esta aplicação se faz devido a uma situação objectiva de direito ou de facto definida pelo acto em causa (v., por exemplo, acórdão de 15 de Junho de 1993, Abertal e o./Conselho, C-264/91, Colect., p. I-3265, n.° 16, e despacho de 24 de Maio de 1993, Arnaud e o./Conselho, C-131/92, Colect., p. I-2573, n.° 13).

Para que esses sujeitos possam ser considerados como individualmente afectados, é necessário que sejam atingidos na sua posição jurídica devido a uma situação de facto que os caracterize em relação a qualquer outra pessoa e os individualize de forma idêntica à de um destinatário (v., nomeadamente, o acórdão de 24 de Fevereiro de 1987, Deutz und Geldermann/Conselho, 26/86, Colect., p. 941, n.° 9).»

8 — O artigo 4.° da decisão declara que são destinatários o Reino da Dinamarca, a República Federal da Alemanha, a República Helénica, o Reino de Espanha, a República Francesa, a República Portuguesa e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte.

9 — Versão actual, na sequência das alterações introduzidas pelo n.° 53 do artigo G do Tratado da União Europeia.

10 — Acórdão de 15 de Julho de 1963 (25/62, Colect., p. 279).

11 — Processo C-209/94 P, Colect., p. 615.

48. Com base nesta jurisprudência devem ser analisadas duas séries de factores que, hipoteticamente, permitiriam considerar os recorrentes pessoas a quem a decisão diz individualmente respeito, ou seja, em razão das suas repercussões materiais (critério da identificação ou da afectação material) ou por terem participado no seu processo de elaboração (critério da identificação ou do interesse processual).

49. A primeira série de factores teria como característica o facto de incidir, de modo especial, na situação das empresas agrícolas ou das actividades piscatórias das pessoas com interesses na região. Esses factores, que se poderiam qualificar como «materiais» ou «substanciais», seriam os elementos da decisão que obrigariam os Estados beneficiários a respeitar determinadas condições para os seus projectos relacionados com o ambiente, com efeitos negativos sobre as actividades agrícolas ou piscatórias da zona em questão (por exemplo, proibição de cultivo, restrições ao exercício da pesca, etc.).

50. Relativamente a tais factores deveria, com efeito, discutir-se o grau de caracterização individual de cada um dos agentes económicos envolvidos e o grau de influência que a decisão pressupõe a este respeito.

51. Todavia, os recorrentes recusam-se a considerar este aspecto, provavelmente convencidos da sua inutilidade prática à luz da jurisprudência atrás citada: a decisão não contém nenhum elemento específico que afecte, de modo especial ou exclusivo, a sua posição jurídica. O vínculo existente entre os recorrentes e a decisão reside na sua condição objectiva de pessoas ou associações com interesses económicos na zona geográfica em causa, situação que partilham com outras pessoas ou associações representativas de interesses.

52. Se, no caso vertente, não existe, portanto, uma situação especial de facto que caracterize os recorrentes «em relação a terceiros e os individualize de forma análoga ao destinatário» não há que proceder, para determinar se os recorrentes têm legitimidade para impugnar a decisão, à análise da influência económica da decisão sobre as actividades dos recorrentes.

53. A segunda série de factores que, teoricamente, poderia atribuir aos recorrentes o estatuto de sujeitos afectados individualmente pela decisão, prende-se com os aspectos formais do seu processo de elaboração. São precisamente esses aspectos que alicerçam o recurso.

54. A tese central do recurso afirma que o facto de uma associação ter participado nas negociações de uma norma comunitária relativa a determinada política é suficiente,

segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, para lhe atribuir legitimidade para impugnar uma decisão comunitária que não lhe é expressamente dirigida mas diz respeito à política em questão. Uma vez que as associações recorrentes deveriam ter sido consultadas para a elaboração das medidas de protecção em causa, devem considerar-se sujeitos implicados na «política» executada pela decisão e, neste sentido, com legitimidade para a impugnar.

55. Mesmo admitindo que a premissa que está na base deste silogismo fosse válida, o que só seria possível se fossem tidas em consideração certas variantes que os recorrentes descuraram [12], a conclusão não o é por uma razão dupla:

a) na prática, os recorrentes não tiveram participação alguma no processo de elaboração da decisão, omissão que nem sequer invocaram no recurso de anulação, como vício de forma da própria decisão [13];

b) legalmente, a Comissão não tinha obrigação de consultar os recorrentes ao longo daquele processo.

56. A primeira afirmação constitui um simples dado de facto que, enquanto tal, não deve ser discutido (por maioria de razão, no quadro de um recurso do Tribunal de Justiça) mas simplesmente confirmado. O Tribunal de Primeira Instância considerou-o provado e isso basta para efeitos do presente recurso.

57. Pelo contrário, a segunda conclusão deve ser fundamentada.

58. Em resposta às observações dos recorrentes sobre este ponto, o Tribunal de Primeira Instância afirmou, como já referi, que

12 — A jurisprudência a que os recorrentes se referem foi estabelecida pelo Tribunal de Justiça em acórdãos proferidos em matéria de concorrência, de auxílios de Estado, de *dumping* e de subvenções. Nesses litígios, o Tribunal de Justiça pronunciou-se sobre a participação de terceiros no procedimento administrativo que precedeu a adopção de uma decisão de que não são destinatários, para declarar que tal participação gera, em determinadas condições, uma presunção favorável à admissibilidade dos respectivos recursos de anulação contra aquela decisão. Entre essas condições figura a existência de uma disposição expressa (geralmente, os regulamentos de base) que imponha às instituições comunitárias a obrigação de consultar os agentes interessados, antes da adopção definitiva do acto. Reconhecida desta forma a sua legitimidade, no recurso pode pedir-se ao juiz comunitário não só que verifique se foram respeitados os direitos processuais dos recorrentes, mas também se a decisão adoptada padece de erro manifesto de apreciação ou de desvio de poder (v. os acórdãos de 25 de Outubro de 1977, Metro/Comissão, 26/76, Colect., p. 659; de 4 de Outubro de 1983, Fediol/Comissão, 191/82, Recueil, p. 2913, e de 28 de Janeiro de 1986, Cofaz/Comissão, 169/84, Colect., p. 391).

13 — V. os n.^{os} 14 e 30 destas conclusões.

nenhuma das normas por eles citadas [14] obriga a Comissão a ter em conta, antes de conceder um apoio financeiro nos termos do Regulamento n.º 1973/92, a sua situação especial nem a consultá-los.

59. É o que os recorrentes parecem admitir, pelo menos em parte, pois no presente recurso (n.º 12), ao abordar o «carácter facultativo da consulta dos parceiros económicos e sociais envolvidos na realização do projecto *Life*» afirmam «é certo que não existe actualmente uma norma específica que preveja expressamente essa obrigação...».

60. Para suprir a inexistência de uma «norma específica» que imponha o dever de consulta, os recorrentes fazem apelo a princípios gerais que extraem, principalmente, do quinto programa comunitário de política e acção em matéria de ambiente e desenvolvimento sustentável, já referido. Trata-se do princípio da participação activa dos interlocutores no sector do meio ambiente, ou do princípio da concertação e co-responsabilização dos agentes económicos — entre os quais os agricultores — interessados.

61. Considero, no entanto, que os referidos princípios não se traduziram numa norma jurídica vinculativa nem, em todo o caso, obrigam a Comissão a consultar previamente todos os agentes com interesses no sector do ambiente, quando o objecto da acção comunitária se limitar à concessão de um apoio financeiro a acções propostas pelos Estados-Membros.

62. Relativamente à primeira afirmação, basta uma leitura do quinto programa para compreender que não se trata de uma norma jurídica de carácter vinculativo. Através deste instrumento, o Conselho e os representantes dos governos dos Estados-Membros

— «convidam a Comissão a apresentar propostas adequadas de aplicação concreta do programa no que se refere às acções a nível comunitário»;

— declaram expressamente, quanto aos objectivos a longo prazo para alcançar um desenvolvimento sustentável e as metas ou resultados a atingir antes do ano 2000: «... estes objectivos e metas não

14 — Os recorrentes defendiam que o seu direito a participar no processo decorria do segundo travessão do artigo A do Tratado da União Europeia, dos artigos 1.º e 2.º do Regulamento n.º 1973/92, dos trabalhos preparatórios deste, dos quadros n.ºs 10 e 18 do quinto programa de acção em matéria de meio ambiente, 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) 28, relativo à criação de um instrumento financeiro para o ambiente (*Life*) (JO 1991, C 267, p. 211).

constituem compromissos jurídicos... Por outro lado, nem todas as acções indicadas exigem legislação a nível comunitário ou nacional» [15].

63. Quanto à segunda afirmação (inexistência da obrigação de consulta), o quinto programa admite que, ao longo dos processos que antecedem a adopção de apoios financeiros a favor dos Estados-Membros, as instituições comunitárias não estão sujeitas à obrigação de consulta generalizada dos particulares ou das associações do tipo das associações recorrentes.

64. Na prática, relativamente aos mecanismos de assistência financeira utilizados no âmbito do Regulamento n.º 1973/92, como incentivos para aplicar eficazmente a política relativa ao meio ambiente, o quadro n.º 17 do quinto programa prevê como interlocutores as instituições comunitárias e os Estados-Membros. Exclui, desta forma, contrariamente ao que acontece com outros sectores, a participação, nesta fase do procedimento, dos agentes económicos a que dizem respeito as medidas nacionais objecto do apoio.

65. Em minha opinião, é coerente com a natureza dos apoios financeiros comunitários o facto de a negociação prévia decorrer entre os Estados-Membros e as instituições da Comunidade quando aqueles, como acontece neste caso, são os autores das propostas que beneficiam do apoio [16].

66. Nestes casos, os agentes económicos afectados têm o seu campo «natural» de acção a nível nacional, onde podem fazer valer os seus interesses de forma a orientar, num ou noutro sentido, o conteúdo das propostas nacionais ou das acções daí resultantes.

67. Os próprios recorrentes reconhecem que «no *iter* da criação do parque natural do delta do Pó as associações representativas de interesses têm visto, até este momento, reconhecido o seu papel de parceiro activo, graças a uma prática de consultas contínuas, contactos, pedido de observações da parte das administrações públicas relativamente aos projectos que atinjam o parque...» [17].

15 — N.º 12 do resumo.

16 — O artigo 9.º do Regulamento n.º 1973/92 determina que os Estados-Membros transmitirão à Comunidade as propostas de acções a financiar. No entanto, a Comissão pode, por sua iniciativa, através de aviso de concurso publicado no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, solicitar a quaisquer pessoas singulares ou colectivas com sede na Comunidade que apresentem pedidos de financiamento de acções com interesse especial para a Comunidade. Neste último caso, a Comissão transmite aos Estados-Membros as propostas aceites.

17 — Para provar esta afirmação, apresentam alguns documentos das administrações públicas italianas, a nível provincial e estatal que, por um lado, convidam as associações sectoriais a apresentar observações sobre as normas de protecção do parque e, por outro, prevêem a criação de um organismo especial para a gestão do parque, no qual estarão representadas.

68. É no mesmo plano nacional que os agentes económicos afectados (e, eventualmente, as associações de defesa do meio ambiente) podem e devem reagir contra as eventuais ilegalidades que afectem as acções nacionais que beneficiam dos apoios comunitários [18].

69. Consequentemente, a Comissão não era legalmente obrigada a «abrir» o procedimento administrativo que antecede a concessão de apoios financeiros previstos no Regulamento n.° 1973/92, à participação dos particulares e demais agentes económicos eventualmente afectados pelas medidas estatais que beneficiaram de apoios. Nestas circunstâncias, o argumento jurídico em que assenta o recurso perde todo o seu peso.

70. Por força do disposto no artigo 122.° do Regulamento de Processo, se o Tribunal de Justiça julgar o recurso improcedente o recorrente é condenado nas despesas.

Conclusão

71. Tendo em conta as considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça:

«1) Negue provimento ao recurso.

2) Condene os recorrentes nas despesas.»

18 — De facto, na documentação anexa ao pedido apresentado ao Tribunal de Primeira Instância, duas das associações recorrentes (a Associazione agricoltori della provincia di Rovigo e a Associazione polesana coltivatori diretti di Rovigo) afirmavam que tinham recorrido ao Tribunale amministrativo regionale di Venezia para impugnar o acordo celebrado entre o Ministério do Ambiente e as regiões do Veneto e da Emilia-Romagna sobre o parque inter-regional do delta do Pó, bem como os actos subsequentes conexos com esse acordo.