DESPACHO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
(Primeira Secção Alargada)
16 de Junho de 1998 *

No processo T-238/97,

Comunidad Autónoma de Cantabria, representada por Juan Ignacio Sáez Bereciartu, advogado no foro da Cantábria,

recorrente,

contra

Conselho da União Europeia, representado por Diego Canga Fano e Stephan Marquardt, consultores jurídicos, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Alessandro Morbilli, director-geral na Direcção dos Assuntos Jurídicos do Banco Europeu de Investimento, 100, boulevard Konrad Adenauer,

recorrido,

que tem por objecto um pedido de anulação parcial do Regulamento (CE) n.º 1013/97 do Conselho, de 2 de Junho de 1997, relativo aos auxílios a favor de certos estaleiros em reestruturação (JO L 148, p. 1),

* Língua do processo: espanhol.

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

composto por: B. Vesterdorf, presidente, C. W. Bellamy, R. M. Moura Ramos, J. Pirrung e P. Mengozzi, juízes,

secretário: H. Jung,

profere o presente

Despacho

Enquadramento regulamentar

1 Em 21 de Dezembro de 1990, com base nos artigos 92.°, n.° 3, alínea d), do Tratado CEE [actual artigo 92.°, n.° 3, alínea e), do Tratado CE] e 113.° do Tratado CEE, o Conselho adoptou a Directiva 90/684/CEE, de 21 de Dezembro de 1990, relativa aos auxílios à construção naval (JO L 380, p. 27, a seguir «Sétima Directiva»), que contém disposições específicas relativas à compatibilidade com o mercado comum dos auxílios de Estado no sector da construção naval. Esta directiva foi alterada em último lugar pela Directiva 94/73/CE do Conselho, de 19 de Dezembro de 1994 (JO L 351, p. 10).

2 Tendo em vista a entrada em vigor de um acordo relativo às condições normais de concorrência na indústria da construção e da reparação naval, celebrado no âmbito

da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico (OCDE), o Conselho, em 22 de Dezembro de 1995, adoptou o Regulamento (CE) n.° 3094/95 relativo aos auxílios à construção naval (JO L 332, p. 1, a seguir «Regulamento n.° 3094/95»).

3 Por força do seu artigo 10.°, o Regulamento n.° 3094/95 é aplicável a partir da data da entrada em vigor do acordo OCDE. Nos termos do terceiro parágrafo deste artigo, na redacção do Regulamento (CE) n.° 2600/97 do Conselho, de 19 de Dezembro de 1997 (JO L 351, p. 18), «Enquanto se aguarda a entrada em vigor [do acordo OCDE], são aplicáveis as disposições adequadas da Directiva 90/684/CEE até que o acordo entre em vigor e, o mais tardar, até 31 de Dezembro de 1998.»

4 Em 19 de Março de 1997, a Comissão apresentou ao Conselho uma proposta de regulamento destinado a instituir a favor dos estaleiros alemães, gregos e espanhóis regras transitórias e derrogatórias às disposições do Regulamento n.° 3094/95.

5 Na sequência dessa proposta, o Conselho adoptou, em 2 de Junho de 1997, o Regulamento (CE) n.° 1013/97 relativo aos auxílios a favor de certos estaleiros em reestruturação (JO L 148, p. 1, a seguir «regulamento impugnado»).

6 Este prevê, no artigo 1.°, n.° 4:

«Os auxílios à reestruturação concedidos aos estaleiros públicos espanhóis podem ser considerados compatíveis com o mercado comum até ao montante de 135 028 milhões de pesetas espanholas...

Todas as outras disposições da Directiva 90/684/CEE são aplicáveis a estes estaleiros.

O Governo espanhol concorda em proceder, de acordo com um calendário aprovado pela Comissão e, em todo o caso, até 31 de Dezembro de 1997, a uma redução real e irreversível da capacidade de 30 000 tabc [toneladas de arqueação bruta compensada].»

7 Resulta do décimo primeiro considerando do regulamento impugnado que, «de acordo com [o] plano de reestruturação, se verificará uma redução da capacidade [dos estaleiros públicos espanhóis] de 240 000 toneladas de arqueação bruta compensada (tabc) para 210 000 tabc; esta redução deverá ser complementada pela não reabertura das actividades de construção naval do estaleiro público de Astano (capacidade de 135 000 tabc), por reduções de capacidade adicionais noutros estaleiros espanhóis num total de 17 500 tabc e pela não realização de conversões no estaleiro de Astander enquanto continuar sendo propriedade pública».

8 O estaleiro naval de Astander tem o essencial da sua actividade no território da Comunidade Autónoma da Cantábria.

Tramitação e pedidos das partes

9 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 14 de Agosto de 1997, a recorrente intentou o presente recurso.

10 Em requerimento registado na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 21 de Outubro de 1997, o Conselho, ao abrigo do artigo 114.°, n.° 1, do Regulamento de Processo do Tribunal, suscitou uma questão prévia de admissibilidade.

11 Em requerimento entrado na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 30 de Outubro de 1997, a Comissão pediu para ser admitida a intervir em apoio dos pedidos do Conselho.

12 A recorrente apresentou as suas observações sobre a questão prévia de admissibilidade em 10 de Dezembro de 1997.

13 Em requerimento entrado na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 26 de Janeiro de 1998, o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte pediu para ser admitido a intervir em apoio dos pedidos do Conselho.

14 Na petição, a recorrente conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— anular a referência feita ao estaleiro naval de Astander, no décimo primeiro considerando do regulamento impugnado;

— anular a condição que faz depender a concessão dos auxílios previstos nos artigos 1.° e 2.° do regulamento impugnado da limitação das actividades de transformação naval no referido estaleiro.

15 Na questão prévia de admissibilidade, o Conselho conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— julgar o recurso inadmissível;

— condenar a recorrente nas despesas.

16 Nas suas observações sobre a questão prévia de admissibilidade, a recorrente conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— rejeitar a questão prévia de admissibilidade;

— julgar o recurso admissível e procedente;

— condenar o Conselho nas despesas.

Quanto à admissibilidade

17 Nos termos do artigo 114.° do Regulamento de Processo, se uma das partes pedir ao Tribunal que se pronuncie sobre a inadmissibilidade antes de conhecer do mérito da causa, a tramitação ulterior do processo no que respeita ao pedido é oral, salvo decisão em contrário do Tribunal. No caso vertente, o Tribunal considera-se suficientemente esclarecido pelos documentos dos autos e entende que deve, por conseguinte, decidir sobre o pedido sem iniciar a fase oral.

Argumentos das partes

18 O Conselho invoca três fundamentos em apoio da questão prévia de admissibilidade.

19 Em primeiro lugar, a recorrente não teria, enquanto entidade regional de um Estado-Membro, legitimidade processual na acepção do artigo 173.° do Tratado CE.

20 O Conselho alega, antes de mais, que a recorrente não pode invocar o segundo parágrafo do artigo 173.° do Tratado (despachos do Tribunal de Justiça de 21 de Março de 1997, Région wallonne/Comissão, C-95/97, Colect., p. I-1787, n.° 6, e de 1 de Outubro de 1997, Regione Toscana/Comissão, C-180/97, Colect., p. I-5245, n.° 8).

21 Embora a recorrente tenha a personalidade jurídica exigida para poder agir nos termos do quarto parágrafo deste artigo, o Conselho tem dúvidas quanto à admissibilidade de um recurso interposto por uma colectividade regional contra um acto legislativo adoptado pelo Conselho em matéria de auxílios de Estado. Com efeito, resultaria do regulamento impugnado que este apenas diz respeito a três Estados-Membros, a saber, a República Federal da Alemanha, a República Helénica e o Reino de Espanha.

22 Apenas estes três Estados-Membros seriam responsáveis perante a Comissão pela aplicação do regulamento impugnado (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de Setembro de 1983, Deutsche Milchkontor/Alemanha, 205/82 a 215/82, Recueil, p. 2633). Em especial, o Governo espanhol seria o único destinatário da obrigação de reduzir a capacidade dos estaleiros espanhóis (artigo 1.°, n.° 4, último parágrafo, do regulamento impugnado).

23 Admitir um recurso interposto por uma colectividade regional contra um regulamento do Conselho em matéria de auxílios de Estado poderia interferir com a responsabilidade exclusiva dos Estados-Membros na aplicação do regulamento em questão.

24 Em segundo lugar, a recorrente não teria interesse em agir. A existência de tal interesse pressupõe que o recurso possa, pelo seu resultado, conferir um benefício à parte que o intentou (acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de Outubro de 1995, Rendo e o./Comissão, C-19/93 P, Colect., p. I-3319, n.° 13). Ora, não seria esse o caso vertente.

25 Relativamente à primeira parte do pedido, onde se pretende a anulação da parte do décimo primeiro considerando do regulamento impugnado, que se refere ao estaleiro naval de Astander, o Conselho alega que esta referência não produz qualquer efeito jurídico em relação à recorrente. Essa referência reflectiria unicamente um compromisso unilateral assumido pelo Governo espanhol no Conselho. Por conseguinte, não poderia ser considerada uma «medida» que produz efeitos jurídicos.

26 Por outro lado, os considerandos de um acto legislativo não têm valor normativo e não constituem, por conseguinte, actos ou decisões susceptíveis de recurso de anulação (despacho do Tribunal de Primeira Instância de 9 de Junho de 1997, Elf Atochem/Comissão, T-9/97, Colect., p. II-909, n.° 19).

27 Quanto à segunda parte do pedido, onde se pretende a anulação da alegada condição que faz depender a concessão dos auxílios de Estado, previstos nos artigos 1.° e 2.° do regulamento impugnado, da limitação das actividades de transformação naval no estaleiro de Astander, o Conselho sustenta que a referência ao referido estaleiro não constitui uma condição material para o pagamento dos auxílios, mas apenas uma condição com base na qual o Conselho chegou a um acordo para a adopção do referido regulamento.

28 No essencial, a recorrente ou pede à Comissão que não imponha essa condição ao Reino de Espanha na sua decisão de autorização, ou ao Governo espanhol que renuncie ao compromisso que assumiu aquando das deliberações do Conselho. Ora, não cabe ao Tribunal de Primeira Instância pronunciar-se sobre estas questões.

29 Em terceiro lugar, as disposições do regulamento impugnado ou o seu décimo primeiro considerando não diriam directa e individualmente respeito à recorrente, na acepção do quarto parágrafo do artigo 173.° do Tratado.

30 A recorrente observa, antes de mais, que a interposição do recurso não põe de modo algum em causa o princípio da responsabilidade exclusiva dos Estados-Membros perante a Comissão no âmbito dos auxílios de Estado. Pelo contrário, a interposição do recurso pressupõe essa responsabilidade. Com efeito, a recorrente pretende, com o recurso, evitar efeitos não desejados resultantes da aplicação leal das disposições do regulamento impugnado pelo Estado-Membro em causa.

31 Contrariamente ao que o Conselho afirma, reconhecer a uma colectividade regional legitimidade para impugnar um regulamento em matéria de auxílios de Estado, não equivaleria a colocar esta colectividade no mesmo plano que os Estados-Membros. Também não lhe conferiria a qualidade de recorrente privilegiado, reconhecida aos Estados-Membros pelo artigo 173.° do Tratado.

32 Em contrapartida, a recorrente entende que não pode, enquanto pessoa colectiva, ficar privada da via de recurso permitida pelo artigo 173.°, quarto parágrafo, do Tratado às pessoas singulares ou colectivas, como se tivesse sido instituído um novo critério objectivo de inadmissibilidade do recurso, que as impedisse de impugnar os regulamentos adoptados na matéria em questão.

33 No entender da recorrente, não se pode confundir a qualidade de destinatário para efeitos de execução e de fiscalização da norma regulamentar, que são da responsabilidade exclusiva dos Estados-Membros na matéria considerada, e a do destinatário do ponto de vista dos efeitos produzidos pela norma enquanto tal.

34 Muito embora tenha utilizado a forma do regulamento, o Conselho teria, contudo, feito depender os efeitos deste da observância de uma decisão, também ela vinculativa, que, contrariamente ao regulamento, se dirigiria a destinatários concretos. Entre estes, consta a Comunidade Autónoma da Cantábria.

35 Segundo a recorrente, quando uma norma regulamentar lhe diga directa e individualmente respeito, como acontece no caso vertente, ela deve estar em condições de a impugnar ao abrigo do quarto parágrafo do artigo 173.° do Tratado.

36 Quanto ao interesse em agir, a recorrente alega que, embora, de modo geral, os considerandos constituam unicamente uma fundamentação das disposições materiais dos actos normativos, não é isso que acontece no caso em apreço.

37 Com efeito, com o décimo primeiro considerando do regulamento impugnado, o Conselho teria incorporado uma condição prévia a uma disposição geral. Na realidade, aquele considerando faria depender o conteúdo normativo do regulamento impugnado, que autoriza a Comissão a aprovar determinados auxílios de Estado a favor dos estaleiros espanhóis, da observância, designadamente, de uma limitação da actividade no estaleiro de Astander.

38 Embora inicialmente se tratasse de um compromisso unilateral assumido pelo Governo espanhol no Conselho, ele ultrapassá-lo-ia a partir do momento em que foi incluído no regulamento impugnado. O compromisso passou a produzir efeitos jurídicos tais que faziam depender da sua observância o resultado efectivo do

dispositivo do regulamento. Por conseguinte, seria recorrível, uma vez que produziria efeitos individuais e directos para a recorrente.

39 Por fim, a recorrente contesta a procedência do argumento do Conselho, segundo o qual o regulamento impugnado não lhe diria directa e individualmente respeito. Com efeito, o décimo primeiro considerando do regulamento impugnado teria, manifestamente, repercussões socioeconómicas no território da Comunidade Autónoma da Cantábria, onde está situado o estaleiro de Astander.

40 Os efeitos que o regulamento impugnado visa produzir não podem, segundo a recorrente, em caso algum, ser qualificados de indirectos, dado que a limitação das actividades do estaleiro afecta de modo directo o território onde ele desenvolve as suas actividades e, por conseguinte, directamente, a recorrente. A localização geográfica do estaleiro em questão permitiria igualmente individualizar a recorrente relativamente às outras entidades da mesma natureza.

41 Por conseguinte, a recorrente teria, enquanto colectividade regional, legitimidade processual, tal como o estaleiro em questão e a municipalidade em cujo território ele está situado.

Apreciação do Tribunal

42 A recorrente não pode, na sua qualidade de comunidade autónoma, valer-se do segundo parágrafo do artigo 173.° do Tratado. Com efeito, resulta claramente da economia geral do Tratado que o conceito de Estado-Membro, na acepção das disposições respeitantes aos recursos contenciosos, só abrange as autoridades governamentais dos Estados-Membros das Comunidades Europeias e não pode ser alargado aos governos de regiões ou de comunidades autónomas, independentemente da extensão das competências que lhes são reconhecidas (despacho Regione

Toscana/Comissão, já referido, n.° 6; acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 30 de Abril de 1998, Vlaams Gewest/Comissão, T-214/95, Colect., p. II-717, n.° 28).

43 Em contrapartida, como tem personalidade jurídica por força do direito interno espanhol — o que o Conselho não contesta —, a recorrente pode, em princípio, interpor um recurso de anulação ao abrigo do artigo 173.°, quarto parágrafo, do Tratado, nos termos do qual 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.

44 Com o regulamento impugnado, o Conselho habilitou a Comissão a adoptar decisões, tendo por destinatários os Governos alemão, grego e espanhol, que autorizam o pagamento de novos auxílios a favor de determinados estaleiros navais situados nos respectivos territórios. É forçoso constatar que nenhuma das disposições do regulamento impugnado visa a recorrente, no sentido de lhe serem concedidos direitos ou impostas obrigações.

45 A admissibilidade do presente recurso depende, por conseguinte, de saber se o regulamento impugnado diz directa e individualmente respeito à recorrente, na acepção do artigo 173.°, quarto parágrafo, do Tratado.

46 A recorrente afirma que o regulamento impugnado lhe diz respeito porque a aplicação do compromisso contido no décimo primeiro considerando implicaria uma limitação das actividades do estaleiro de Astander e, portanto, teria consequências socioeconómicas importantes no seu território.

47 Ora, o regulamento impugnado incide sobre um procedimento de aplicação das disposições relativas aos auxílios de Estado, cuja finalidade é, designadamente,

salvaguardar uma concorrência efectiva no sector da construção naval. São portanto os estaleiros que, na sua qualidade de operadores económicos visados pelo regulamento impugnado, são principalmente afectados pelas disposições deste.

48 Quanto à questão de saber se outras pessoas singulares ou colectivas podem considerar-se afectadas na acepção do artigo 173.°, quarto parágrafo, do Tratado, importa recordar que, como resulta de jurisprudência assente, não se pode considerar que a uma associação constituída para a defesa dos interesses colectivos de uma categoria de particulares diz individualmente respeito um acto que afecta os interesses gerais dessa categoria e, consequentemente, ela não pode interpor um recurso de anulação se os seus membros o não puderem fazer a título individual (v., por exemplo, despacho do Tribunal de Primeira Instância de 30 de Setembro de 1997, Federolio/Comissão, T-122/96, Colect., p. II-1559, n.° 69).

49 À luz desta jurisprudência, o Tribunal considera que o interesse geral que a recorrente pode ter, enquanto terceiro, em obter um resultado favorável para a prosperidade económica de uma dada empresa e, consequentemente, quanto ao nível de emprego na região geográfica em que esta exerce as suas actividades, não pode, por si só, ser suficiente para se considerar que as disposições do regulamento impugnado lhe dizem respeito, na acepção do artigo 173.°, quarto parágrafo, do Tratado, nem — *a fortiori* — que lhe dizem individualmente respeito (v., no mesmo sentido, despachos do Tribunal de Justiça de 30 de Setembro de 1992, Landbouwschap/ /Comissão, C-295/92, Colect., p. I-5003, n.° 12, e de 8 de Abril de 1981, Ludwigshafener Walzmühle Erling e o./Conselho e Comissão, 197/80, 198/80, 199/80, 200/80, 243/80, 245/80 e 247/80, Recueil, p. 1041, n.^{os} 8 e 9).

50 Não basta, portanto, para se reconhecer a admissibilidade de um recurso interposto por uma colectividade regional de um Estado-Membro, que este invoque o facto de a aplicação, ou a execução, de um acto comunitário ser susceptível de afectar, de modo geral, as condições socioeconómicas no seu território.

51 De qualquer modo, mesmo admitindo que a afirmação relativa ao estaleiro de Astander, contida no décimo primeiro considerando do regulamento impugnado, deva ser considerada uma condição de que está dependente uma decisão ulterior da Comissão que autoriza a concessão dos auxílios previstos no artigo 1.°, n.° 4, do mesmo regulamento, tal «condição» não diz directamente respeito à recorrente.

52 Com efeito, a adopção do regulamento impugnado não pode, por si só, implicar as consequências a nível do emprego na região e as repercussões socioeconómicas alegadas pela recorrente.

53 A ocorrência de tais consequências pressuporia necessariamente a adopção, em primeiro lugar, de uma decisão da Comissão que autorizasse o pagamento dos auxílios, na condição de não se proceder às transformações navais no estaleiro de Astander, e em seguida a adopção, por este último, de medidas autónomas relativamente a essa decisão, ou seja, despedimentos. A possibilidade de tais medidas não serem adoptadas não é meramente teórica. Esta circunstância basta, segundo a jurisprudência, para concluir que as disposições do regulamento impugnado não dizem directamente respeito à recorrente (v., a este propósito, acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de Janeiro de 1985, Piraiki-Patraiki e o./Comissão, 11/82, Recueil, p. 207, n.° 7; acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 27 de Abril de 1995, CCE de Vittel e o./Comissão, T-12/93, Colect., p. II-1247, n.° 53; e despacho do Tribunal de Primeira Instância de 18 de Fevereiro de 1998, CE de la Société française de production e o./Comissão, T-189/97, Colect., p. II-335, n.° 47).

54 Resulta das considerações que antecedem que o recurso deve ser julgado inadmissível. Por conseguinte, não há que decidir quanto aos pedidos de intervenção em apoio dos pedidos do Conselho apresentados pela Comissão e pelo Reino Unido.

Quanto às despesas

55 Por força do disposto no n.° 2 do artigo 87.° do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, a parte vencida é condenada nas despesas se tal tiver sido requerido. Tendo a recorrente sido vencida e tendo em conta o pedido do Conselho, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Primeira Secção Alargada)

decide:

1) O recurso é julgado inadmissível.

2) A recorrente é condenada nas despesas.

Proferido no Luxemburgo, em 16 de Junho de 1998.

O secretário

H. Jung

O presidente

B. Vesterdorf