de transformação de minério. Com efeito, outros operadores económicos, designadamente as empresas de transporte e os compradores, são igualmente atingidos por uma decisão dessa natureza, pelo que não se pode considerar que ela afecte operadores cujo número ou identidade fossem determinados e verificáveis no momento em que ela foi adoptada.

RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo C-6/92 *

I — Exposição dos factos

A lege finanziaria n.° 887, de 22 de Dezembro de 1984 (lei de finanças de 1985, publicada no suplemento da Gazetta Ufficiale della Repubblica Italiana n.° 356, de 29 de Dezembro de 1984, anexo 3) prevê que o Estado italiano suportará uma parte dos encargos relacionados com o transporte por caminho-de-ferro de determinadas mercadorias provenientes da Sardenha e da Sicília; o montante suportado é de 30% se as mercadorias transportadas forem minérios brutos e de 60% no caso de matérias produzidas e transformadas nas regiões referidas.

O regime é descrito no artigo 19.°, último travessão, da lei, nos seguintes termos:

«Os transportes de minérios a granel produzidos nas ilhas e daí expedidos beneficiam de uma redução de 30% nas tarifas dos caminhos-de-ferro nacionais. Esta redução é aumentada para 60% para as matérias produzidas e transformadas nas ilhas. O valor das reduções é suportado pelo Tesouro, que reembolsará os caminhos-de-ferro nacionais dos montantes devidos com base na regulamentação comunitária.»

A Comissão interrogou-se sobre a compatibilidade do regime italiano com o artigo 80.° do Tratado CEE; esta disposição proíbe os Estados-membros de concederem condições de favor para o transporte de mercadorias em benefício de certas empresas e dá à Comissão a possibilidade de autorizar essas medidas depois de ter avaliado a sua necessidade para as regiões em causa e a sua incidência na concorrência entre meios de transporte.

O artigo 80.° está redigido nos seguintes termos:

«1. A partir do início da segunda fase, fica proibido a qualquer Estado-membro, salvo autorização da Comissão, impor aos

* Língua do processo: italiano.

transportes efectuados na Comunidade preços e condições que impliquem qualquer elemento de apoio ou protecção em benefício de uma ou mais empresas ou indústrias determinadas.

2. A Comissão, por iniciativa própria ou a pedido de qualquer Estado-membro, analisará os preços e condições referidos no n.° 1, tomando, designadamente, em consideração, por um lado, as exigências de uma política económica regional adequada, as necessidades das regiões subdesenvolvidas e os problemas das regiões gravemente afectadas por circunstâncias políticas e, por outro, os efeitos destes preços e condições na concorrência entre os diferentes modos de transporte.

Após consulta de todos os Estados-membros interessados, a Comissão tomará as decisões necessárias.

3. A proibição prevista no n.° 1 não é aplicável às tarifas de concorrência.»

Em conformidade com o previsto no n.° 2 do artigo 80.°, a Comissão convidou o Governo italiano a apresentar as suas observações por cartas de 7 de Setembro de 1989 e de 18 de Dezembro de 1989. Em seguida, por carta de 1 de Agosto de 1990 esforçou-se por acordar numa data para uma reunião. Finalmente, não tendo recebido qualquer resposta satisfatória das autoridades italianas, adoptou a Decisão 91/523/CEE, de 18 de Setembro de 1991, relativa à eliminação das tarifas de apoio dos caminhos-de-ferro italianos relativamente ao transporte de matérias minerais a granel e das matérias produzidas e transformadas nas ilhas da Sicília e da Sardenha (JO L 283, p. 20, a seguir «decisão»).

Do preâmbulo desta decisão, decorre que a Comissão considera que o regime italiano é incompatível com o artigo 80.° do Tratado por esse regime se destinar a apoiar determinadas empresas localizadas nas regiões referidas, não é necessário para o desenvolvimento dessas regiões e tem uma incidência prejudicial na concorrência entre meios de transporte.

No que diz respeito à importância do regime de apoio para o desenvolvimento das regiões em causa, a Comissão referiu

«que as reduções tarifárias em causa são concedidas sem limite de duração, que estes auxílios não constituem um incentivo ao desenvolvimento estrutural nem à melhoria da situação das regiões em causa; ... (que) não podem justificar-se no âmbito de uma política regional e não respondem às necessidades das regiões menos desenvolvidas».

Quanto ao efeito do regime na concorrência entre meios de transporte, sublinhou

«que esta situação é de natureza a prejudicar e a alterar significativamente a posição concorrencial de outros meios de transporte; que a Comissão tomou conhecimento da existência efectiva desse prejuízo em casos concretos; ... (que existe) um desequilíbrio considerável entre o volume de mercadorias transportadas para a Sicília e a Sardenha e o volume de mercadorias provenientes destas regiões; que, por este motivo, em condições normais de concorrência os transportadores se debatem já com dificuldades para encontrar carregamentos com origem nas ilhas; que a introdução das tarifas de apoio terá necessariamente por efeito o agravamento destas dificuldades».

II — Tramitação processual e pedidos das partes

Por petição entrada na Secretaria do Tribunal em 6 de Janeiro de 1992, a Federazione Sindacale Italiana dell'Industria Estrattiva, a Società Italiana Sali Alcalini SpA, a Thalassia SpA, a Laviosa Chemica Mineraria SpA, bem como a Società Sarda di Bentonite SpA interpuseram um recurso nos termos do artigo 173.°, segundo parágrafo, do Tratado CEE, e concluem pedindo que o Tribunal se digne:

— julgar o recurso admissível;

— quanto ao mérito, anular a Decisão 91/523/CEE da Comissão, de 18 de Setembro de 1991, relativa à eliminação das tarifas de apoio dos caminhos-de-ferro italianos relativamente ao transporte de matérias minerais a granel e das matérias produzidas e transformadas nas ilhas da Sicília e da Sardenha;

— e condenar a Comissão nas despesas.

Em requerimento apresentado em 7 de Fevereiro de 1992, a Comissão, nos termos do artigo 91.°, n.° 1, do Regulamento de Processo, pediu que o Tribunal se dignasse

— pronunciar-se sobre a admissibilidade do recurso sem discussão do mérito da causa,

— julgar o recurso inadmissível,

— e condenar a recorrente nas despesas.

Nas suas observações, apresentadas em 23 de Março de 1992, as recorrentes pediram que o Tribunal se digne declarar improcedente a questão prévia de admissibilidade suscitada pela Comissão e condená-la nas despesas do incidente, reservando para final a decisão quanto às restantes despesas.

Com base no relatório do juiz-relator, ouvido o advogado-geral, o Tribunal decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução, apenas quanto à questão prévia de admissibilidade.

Por despachos de 17 de Dezembro de 1992, o presidente admitiu a intervenção das Regiões da Sicília e da Sardenha em apoio das recorrentes.

III — Fundamentos e argumentos das partes

As *recorrentes* defendem que o recurso é admissível.

Em apoio da sua afirmação, alegam em primeiro lugar que têm interesse em obter a anulação da decisão controvertida; a sua fundamentação articula-se em torno de três argumentos.

Primeiro: a decisão opor-se-ia à autorização de medidas de apoio, obstáculo esse que seria eliminado através de um acórdão de anulação. Anulada a decisão, as recorrentes poderiam exigir que a Comissão adoptasse uma segunda decisão que, para ser conforme com

o Tratado, deveria autorizar as medidas em causa por serem necessárias ao desenvolvimento das regiões em causa e não terem incidência prejudicial na concorrência entre meios de transporte.

A possibilidade de exigir semelhante decisão seria confirmada pelo artigo 80.°, n.° 2, do Tratado, que prevê que a Comissão pode, por iniciativa própria, autorizar medidas de apoio sem que um Estado o requeira. Esta disposição implica que as pessoas singulares ou colectivas podem pedir autorização à Comissão e que a Comissão deve atender o seu pedido ou, no caso de o indeferir, justificar a sua posição.

Segundo argumento: a proibição das medidas italianas decorreria, contrariamente ao que defende a Comissão, da decisão e não do Tratado. As recorrentes teriam, assim, interesse em pedir a anulação desta decisão.

Quanto a este ponto, as recorrentes sublinham que, se a proibição decorresse do Tratado, a Comissão deveria ter intentado uma acção de incumprimento contra a Itália a partir da entrada em vigor das medidas proibidas (1 de Janeiro de 1985). Além disso, alegam que o Tratado contém outras proibições que os Estados-membros podem derrogar se a Comissão ou o Conselho a isso os autorizarem. A este respeito observam, sem qualquer referência precisa, que em nenhum dos casos abrangidos por essas proibições o Tribunal de Justiça julgou inadmissíveis, por falta de interesse, os recursos interpostos por particulares dos actos adoptados por estas instituições e que recusam conceder a derrogação solicitada.

Em segundo lugar, as recorrentes defendem que a decisão impugnada (i) lhes diz directa (ii) e individualmente (iii) respeito. A decisão dir-lhes-ia respeito na medida em que beneficiam das medidas de apoio visadas pela decisão controvertida. O efeito da decisão para as recorrentes seria directo, visto que a decisão não deixaria qualquer margem de apreciação para a Itália, que seria obrigada a suprimir as medidas. E as recorrentes seriam individualmente afectadas na medida em que pertencem à categoria limitada de empresas que extraem ou fabricam na Sicília ou na Sardenha as mercadorias abrangidas pela decisão e na medida em que, pelo seu número limitado, essas empresas podiam ser identificadas pela Comissão no momento da adopção da decisão controvertida.

A ligação individual entre as recorrentes e o acto impugnado estaria em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, nos termos da qual essa ligação existe quando o acto tenha sido adoptado tendo em conta a situação especial do recorrente, ou ainda quando esse acto diga respeito a um círculo fechado de sujeitos entre os quais consta o recorrente, identificáveis no momento da sua adopção (v. acórdãos de 15 de Julho de 1963, Plaumann, 25/62, Recueil, p. 199; de 1 de Julho de 1965, Toepfer, 106/63 e 107/63, Recueil, p. 525; e de 23 de Novembro de 1971, Bock, 62/70, Recueil, p. 897).

Em terceiro lugar, as recorrentes sublinham que nenhuma outra condição para além das acima mencionadas deve ser preenchida para que o recurso seja julgado admissível.

Em especial, não teriam de provar que a Itália era apenas o destinatário aparente da decisão e que esta lhe era na realidade

dirigida. Em seu entender, um recorrente só é obrigado a demonstrar que é o destinatário real do acto impugnado no caso de se tratar de um regulamento; deveria então provar que, embora sob a forma de regulamento, o acto é na realidade uma decisão que lhe diz directa e individualmente respeito.

A Comissão considera que o recurso é inadmissível.

A título liminar, recorda que a autorização de medidas de apoio como as que vigoram em Itália constitui uma derrogação à proibição de tarifas preferenciais e que as derrogações ao Tratado devem ser interpretadas de modo restritivo; daí conclui que um recurso de uma decisão que recusa uma derrogação só pode ser julgado admissível se forem preenchidas condições rigorosas.

Em seguida, desenvolve as razões pelas quais considera que o presente recurso não satisfaz esses requisitos.

Em primeiro lugar, defende que a proibição de tarifas preferenciais bem como as condições para a obtenção de uma derrogação estão previstas no próprio Tratado. A decisão apenas teria declarado que essas condições não estavam preenchidas no caso concreto, mas não teria alterado só por si a situação das recorrentes.

A Comissão extrai daí duas consequências.

Em primeiro lugar, a decisão seria desprovida de efeitos jurídicos e, assim, não poderia ser objecto de recurso.

Além disso, as recorrentes não teriam interesse em obter a anulação de um acto que não as afecta juridicamente.

No plano do interesse em agir, a Comissão acrescenta que um acórdão de anulação deixaria subsistir a proibição de medidas de apoio, visto que essa proibição decorre do próprio Tratado. Além disso, se obtivessem tal acórdão, as recorrentes só poderiam exigir que a Comissão adoptasse uma decisão que autorizasse as medidas; com efeito, o artigo 80.° não reconheceria às empresas qualquer direito de iniciativa na matéria.

Em segundo lugar, a Comissão alega que a decisão impugnada não diz individualmente respeito às recorrentes.

A este respeito, estabelece uma distinção entre, por um lado, a Federação, que, enquanto associação de empresas, actua no âmbito do presente recurso em nome dos seus membros, e, por outro, as empresas que interpuseram o recurso em seu próprio nome.

A Federação deveria provar que foi lesado um interesse próprio — quer dizer, diferente do dos seus membros —, o que não resulta dos processos (despachos de 24 de Outubro de 1962, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes, 16/62 e 17/62, Recueil, p. 937; de 11 de Julho de 1979, Fédération nationale des producteurs de vins de table et vins de pays, 60/79, Recueil, p. 2429; e conclusões do advogado-geral

Mancini que antecedem o acórdão de 10 de Julho de 1986, DEFI, 282/85, Colect., p. 2469).

Quanto às empresas, a decisão apenas lhes diria respeito devido à sua qualidade objectiva de empresas que exercem determinadas actividades na Sicília ou na Sardenha, do mesmo modo que a todas as empresas que se encontrem actual ou potencialmente na mesma situação. Tal ligação não seria suficiente para se ter o direito de pedir a anulação (v. acórdão de 14 de Julho de 1983, Spijker Kwasten, 231/82, Recueil, p. 2559, e despacho do Tribunal de Justiça de 14 de Novembro de 1991, Nikou Petridi, C-232/91 e C-233/91, Colect. p. I-5351).

A última causa de inadmissibilidade prender-se-ia com o destinatário da decisão. Para que o recurso fosse admissível, as recorrentes deveriam provar que a decisão só aparentemente se dirigia à Itália quando na realidade era dirigida às recorrentes. Este requisito não estaria preenchido no caso vertente, visto que a decisão incide sobre a opção política, feita pela Itália, de introduzir tais medidas. Esta opção fora considerada incompatível com o Tratado e a decisão seria o instrumento jurídico através do qual a incompatibilidade foi notificada ao autor das medidas.

IV — Respostas à pergunta do Tribunal de Justiça

Na audiência de 11 de Fevereiro de 1993, o Tribunal de Justiça pediu às recorrentes que lhe fornecessem a lista dos beneficiários da tarifa de apoio, esclarecendo a que título beneficiavam dessa tarifa.

As *recorrentes* forneceram uma lista de cinco beneficiários. Desses cinco beneficiários, dois figuram entre as empresas que interpuseram o presente recurso: são a Società Italiana Sali Alcalini SpA e a Società Sarda di Bentonite SpA. Três dos beneficiários não constam entre as recorrentes: são a S. I. E. S. SpA, com sede em Trapani, a Sviluppo Industriale Miniere Sarde SpA, com sede em Villaspeciosa (mas esta empresa é controlada pela Laviosa Chemica Mineraria SpA, recorrente no presente processo), e a Maffei SpA, com sede em Milão (sociedade que controla a Srl Maffei Sarda Cagliari, titular de uma concessão de exploração de uma jazida de feldspato).

As recorrentes acrescentaram: «Tinham anteriormente beneficiado das facilidades a que se fez alusão, por breves períodos de tempo e relativamente a quantidades limitadas de produtos: a Thalassia SpA, recorrente no presente processo (a Thalassia SpA é inteiramente controlada pela Società Italiana Sali Alcalini SpA); o grupo ENI, através das sociedades EVC SpA e SAMIM SpA, que controla, e o grupo EFIM, através da sociedade ALUMIX SpA, que controla».

As recorrentes juntaram quatro cópias de guias.

A *Região da Sardenha* considera que deve depreender-se desta lista que todas as empresas que têm beneficiado da tarifa de apoio exploram minas ou salinas situadas na Sicília ou na Sardenha. Ora, nos termos do Decreto Real n.º 1443, de 29 de Julho de 1927, as minas e salinas só podem ser exploradas se tiverem sido objecto de uma concessão. A qualidade de titular de tal concessão constitui, portanto, a condição necessária para que uma empresa possa beneficiar da tarifa em questão.

Para esta região, a decisão controvertida diz respeito directamente às recorrentes, visto que impõe ao Estado italiano a supressão de uma medida de que elas beneficiavam concretamente. Além disso, a decisão diz-lhes individualmente respeito porque são titulares de uma concessão mineira atribuída pelo Estado italiano e esta qualidade as diferencia da generalidade dos outros operadores económicos.

Com efeito, a Região da Sardenha considera que uma pessoa pode ser individualmente afectada por uma decisão dirigida a um terceiro quando circunstâncias de facto ou de direito a distingam dos outros sujeitos de direito da mesma forma que o destinatário formal do acto. Baseia esta consideração numa análise dos acórdãos de 17 de Setembro de 1980, Philip Morris (730/79, Recueil, p. 2671) e de 2 de Fevereiro de 1988, Van der Kooy e o. (67/85, 68/85 e 70/85, Colect., p. 219).

No processo Philip Morris, apenas uma empresa podia beneficiar do auxílio projectado por um Estado-membro. Só por sua vontade, uma empresa terceira não poderia encontrar-se na mesma situação que a Philip Morris. Em contrapartida, no processo Van der Kooy qualquer um poderia encontrar-se na mesma situação de beneficiário do auxílio em que o recorrente se encontrava. Baseando-se nos acórdãos de 1 de Julho de 1965, Toepfer, de 23 de Novembro de 1971, Bock, já referidos, e de 27 de Novembro de 1984, Agricola Commerciale Olio (232/81, Recueil, p. 3881), a Região da Sardenha considera que o interesse individual nasce quando não cabe apenas à vontade de um particular decidir se pertence ou não à categoria de sujeitos directamente interessados pelo acto.

A *Região da Sicília* apoia igualmente as recorrentes. Com efeito, para ela, tendo em conta a natureza dos produtos que são objecto da tarifa de favor, os beneficiários destas facilidades constituem um círculo fechado e são identificáveis porque são titulares de concessões mineiras.

A *Comissão*, por seu lado, assinala ter interrogado os caminhos-de-ferro italianos a respeito da lista fornecida pelas recorrentes.

Aqueles responderam-lhe que essa lista era exacta mas que as empresas referidas não podiam considerar-se uma categoria fechada, visto que todos aqueles que apresentem as condições exigidas pela lei para poder beneficiar da tarifa de favor têm direito a ela.

Para a Comissão, a lista não prova, portanto, a existência de uma categoria fechada.

A Comissão acentua o que existe de errado na afirmação das recorrentes, segundo a qual apenas os titulares de uma concessão de exploração de minério podem beneficiar da referida tarifa. Com efeito, observa que resulta das guias apresentadas pelas recorrentes que, para beneficiar da tarifa, o utilizador devia apenas demonstrar que a remessa era constituída por matérias produzidas ou transformadas na Sardenha ou na Sicília. Ora, a transformação de minérios não exigiria qualquer concessão da autoridade pública, nem tão pouco a expedição dessas matérias. A Comissão sublinha, além disso, que

algumas guias apresentadas pelas recorrentes têm o nome de um expedidor diferente de todas as empresas enumeradas na lista. Em qualquer caso, o requisito de uma concessão administrativa para a exploração de uma pedreira não chegaria para fazer dos concessionários uma categoria de sujeitos individualmente afectados, na acepção do artigo 173.° do Tratado. Com efeito, qualquer pessoa poderia pedir para beneficiar de tal concessão.

Em seguida, a Comissão observa que a lista não menciona os beneficiários, mas apenas os utilizadores da tarifa. A este respeito, sublinha que as recorrentes não conseguiram precisar se os contratos de transporte assinados por esses utilizadores lhes permitiam beneficiar de toda ou parte da redução de preço concedida. Com efeito, alguns contratos poderiam sido celebrados com uma cláusula CIF ou uma cláusula FOB, pondo as despesas de transporte a cargo dos compradores. Por outro lado, sublinha que a redução do preço pode aproveitar apenas ao transportador ou ser partilhada entre transportadores e compradores, que assim se tornam igualmente beneficiários.

Por fim, para a Comissão, apenas os caminhos-de-ferro podem ser considerados individualmente afectados pela sua decisão. Com efeito, esta anularia um tratamento privilegiado em relação a outros concorrentes e recolocaria em pé de igualdade os diferentes operadores públicos e privados que asseguram os serviços de transportes terrestres e marítimos de mercadorias nos percursos com origem na Sicília ou na Sardenha.

Por conseguinte, a Comissão mantém que o pedido é inadmissível.

R. Joliet
Juiz-relator