DESPACHO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Primeira Secção)

9 de Agosto de 1995 *

No processo T-585/93,

Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International), Domingo Viera González, Pablo Guedes García, José Ignacio Trojaola Chavez, Aurora González González, Pedro Melián Castro, Caridad Sánchez Artiles, José Juan Melián Melián, Carmen Guadalupe Gómez Castro, Clara Donate Hernández, Balbina Martín Espínola, José Hernández Morín, Germán Peña Hernández, Antonio Cabrera Expósito, Valentín Hernández Vaquero, Peter Reinhard, Julio González Domínguez, Tagoror Ecologista Alternativo, e Comisión Canaria contra la contaminación, representados por Philippe Sands e Mark Hoskins, barristers, do foro de Inglaterra e do País de Gales, substabelecidos por Leigh, Day & Co, solicitors, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório do advogado Jean-Paul Noesen, 18, rue des Glacis,

recorrentes,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por David Gilmour, consultor jurídico, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Carlos Gómez de la Cruz, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

* Língua do processo: inglês.

recorrida,

apoiada por

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

interveniente,

que tem por objecto a anulação da decisão da Comissão, supostamente adoptada entre 7 de Março de 1991 e 29 de Outubro de 1993, de pagar ao Reino de Espanha cerca de 11 a 12 milhões de ecus nos termos da Decisão C (91) 440 relativa à contribuição financeira concedida pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional para a construção de duas centrais eléctricas nas ilhas Canárias (Grande Canária e Tenerife),

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

composto por: J. L. Cruz Vilaça, presidente, A. Kalogeropoulos e V. Tiili, juízes,

secretário: H. Jung,

profere o presente

Despacho

Factos na origem do recurso

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

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

3 Por carta de 23 de Dezembro de 1991, Aurora González González e Pedro Melían Castro, quinto e sexto recorrentes, informaram a Comissão da ilegalidade dos trabalhos feitos na Grande Canária, pelo facto de a Unelco não ter efectuado, nos termos da Directiva 85/337/CEE do Conselho, de 27 de Junho de 1985, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente (JO L 175, p. 40; EE 15 F16 p. 9, a seguir «Directiva 85/337»), um estudo de avaliação dos efeitos no ambiente e solicitaram que a Comissão interviesse a fim de se pararem as obras. A sua carta foi registada sob o número 4084/92.

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

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

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

para a defesa do ambiente, décima nona recorrente, também interpôs um recurso administrativo contra a declaração da CUMAC relativa aos efeitos sobre o ambiente dos dois projectos de construção na Grande Canária e em Tenerife.

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

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

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

10 Por carta de 17 de Maio de 1993, a Greenpeace solicitou à Comissão que lhe desse todas as informações relativas às medidas que tinha adoptado relativamente à construção de duas centrais eléctricas nas ilhas Canárias de acordo com o artigo 7.° do Regulamento (CEE) n.° 2052/88 do Conselho, de 24 de Junho de 1988, relativo às missões dos fundos com finalidade estrutural, à sua eficácia e à coordenação das suas intervenções, entre si, com as intervenções do Banco Europeu de Investimento e com as dos outros instrumentos financeiros existentes (JO L 185, p. 9, a seguir «Regulamento n.° 2052/88»), que prevê que «as acções objecto de financiamento por

parte dos fundos estruturais ou de uma intervenção do BEI ou de outro instrumento financeiro devem respeitar as disposições dos tratados e dos actos adoptados por força dos mesmos, bem como as políticas comunitárias, incluindo as que se referem à protecção do ambiente».

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

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

13 Em 21 de Dezembro de 1993, os recorrentes interpuseram um recurso, registado no Tribunal de Primeira Instância sob o número T-585/93, destinado à anulação da decisão que a Comissão teria adoptado de pagar ao Governo espanhol, além da primeira fracção de 28 853 000 ecus, um montante adicional de 12 000 000 de ecus como reembolso das despesas feitas para a construção de duas centrais eléctricas nas ilhas Canárias (Grande Canária e Tenerife). Essa decisão teria sido adoptada entre 7 de Março de 1991, data da adopção da Decisão C (91) 440, e 29 de Outubro de 1993, data em que, aquando da referida reunião com a Greenpeace, a Comissão, ao mesmo tempo que recusava comunicar a esta última pormenores a respeito do financiamento da construção de duas centrais eléctricas nas ilhas Canárias, teria confirmado que o montante total de 40 milhões de ecus tinha já sido pago ao Governo espanhol no âmbito da execução da Decisão C (91) 440.

14 Por requerimento separado, apresentado em 22 de Fevereiro de 1994 na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância, a Comissão suscitou uma questão prévia de inadmissibilidade, nos termos do artigo 114.° do Regulamento de Processo. Os recorrentes apresentaram as suas observações sobre essa questão prévia em 10 de Maio de 1994.

15 Em 30 de Março de 1994, o Reino de Espanha solicitou a sua admissão como interveniente em apoio dos pedidos da Comissão. Por despacho de 8 de Junho de 1994, o presidente da Segunda Secção do Tribunal de Primeira Instância admitiu a intervenção do Reino de Espanha em apoio dos pedidos da Comissão. O interveniente apresentou as suas alegações em 13 de Julho de 1994. Os recorrentes apresentaram as suas observações relativamente às alegações do Governo espanhol em 27 de Setembro de 1994.

16 Por decisão de 25 de Julho de 1994, o Tribunal atribuiu o processo a uma secção composta por três juízes.

Pedidos das partes

17 Nos seus recursos, os recorrentes concluem pedindo que o Tribunal se digne:

— anular a decisão, adoptada pela recorrida entre 7 de Março de 1991 e 29 de Outubro de 1993, de pagar ao Reino de Espanha 12 000 000 de ecus ou outros montantes dessa ordem em execução da Decisão C (91) 440, como reembolso das despesas feitas pelo Reino de Espanha para a construção de duas centrais eléctricas (na Grande Canária e em Tenerife);

— condenar a recorrida nas despesas do processo.

18 A Comissão, no requerimento em que suscitou a questão prévia da inadmissibilidade, conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— julgar o recurso inadmissível;

— condenar os recorrentes nas despesas da recorrida.

19 O interveniente conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— julgar o recurso inadmissível;

— condenar os recorrentes nas despesas.

20 Os recorrentes, nas suas observações quanto à questão prévia de inadmissibilidade, concluem pedindo que o Tribunal se digne:

— solicitar à Comissão que apresente todos os documentos justificativos, na acepção do artigo 38.°, n.° 2, do Regulamento n.° 86/610/CEE, Euratom, CECA, da Comissão, de 11 de Dezembro de 1986, que estabelece modalidades de execução de algumas disposições do Regulamento Financeiro de 21 de Dezembro de

1977 (JO L 360, p. 1, a seguir «Regulamento n.° 86/610»), relativos ao pagamento de fundos em execução da Decisão C (91) 440, e

— solicitar à Comissão que precise de modo exaustivo as modalidades do pagamento dos fundos nos termos da Decisão C (91) 440, nomeadamente as datas de autorização, de liquidação, de ordem de pagamento e de pagamento de cada montante pago nos termos da Decisão C (91) 440 e os montantes de cada pagamento a esse título;

— julgar improcedente a questão prévia de inadmissibilidade;

— condenar a recorrida nas despesas referentes à questão prévia de inadmissibilidade e o Reino de Espanha nas despesas feitas relativamente à sua intervenção.

Fundamentos e argumentos das partes

21 A Comissão invoca dois fundamentos contra a admissibilidade do presente recurso, o primeiro relativo à natureza do acto recorrido e o segundo relativo à ilegitimidade dos recorrentes.

Quanto à inadmissibilidade fundada na natureza do acto recorrido

22 A Comissão sustenta que o processo previsto para a execução da Decisão C (91) 440 não pode dar origem à adopção de um acto de carácter decisório, susceptível de ser objecto de um recurso de anulação nos termos do artigo 173.° do

Tratado CE, porque a execução de uma decisão de financiamento a título do FEDER não é assegurada por actos formais. Segundo a Comissão, resulta da análise das disposições do Regulamento Financeiro de 21 de Dezembro de 1977, aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias (JO L 356, p. 1, a seguir «Regulamento Financeiro»), modificado pela última vez pelo Regulamento (Euratom, CECA, CEE) n.° 610/90 do Conselho, de 13 de Março de 1990 (JO L 70, p. 1), que, quando é adoptada uma decisão de financiamento a título do FEDER, as condições jurídicas para a autorização da despesa em causa se consideram preenchidas. Por conseguinte, o pagamento de uma parte da contribuição financeira a título do FEDER é apenas a simples consequência administrativa da decisão de autorização inicial, isto é, no caso em apreço, da Decisão C (91) 440.

23 A Comissão sustenta que os recorrentes não podem, deste modo, pedir apenas a anulação do acto de pagamento, efectuado nos termos do artigo 51.° do Regulamento Financeiro, sem pôr em causa a legalidade do acto da autorização inicial, quer dizer, a Decisão C (91) 440. Daqui resulta que, por não terem impugnado dentro dos prazos a Decisão C (91) 440, os recorrentes deixaram caducar esse direito, a não ser que o Tribunal decida que os actos de execução da Decisão de financiamento C (91) 440 constituem decisões na acepção do artigo 173.° do Tratado.

24 Os recorrentes sustentam que, se se examinar o mérito e não a forma, a fim de se determinar se um acto constitui uma decisão na acepção do artigo 173.° do Tratado (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 28 de Outubro de 1993, Zunis Holding e o./Comissão, T-83/92, Colect., p. II-1169), as quatro etapas previstas pelo Regulamento Financeiro para o pagamento de fundos comunitários, isto é, a autorização (artigos 36.° a 39.°), a liquidação (artigos 40.° a 42.°), as ordens de pagamento (artigos 43.° a 50.°) e o pagamento (artigos 51.° a 53.°), devem ser considerados actos susceptíveis de fiscalização jurisdicional nos termos do artigo 173.° do Tratado. Acrescentam que decorre do artigo 1.° da Decisão C (91) 440, que a decisão de autorização das despesas financeiras para o exercício seguinte não é automática mas depende, por um lado, do plano de financiamento da operação financeira, e por outro, do seu estado de avanço.

25 Além disso, os recorrentes sublinham que, no âmbito da execução da Decisão C (91) 440, a Comissão tinha a dupla obrigação, por um lado, de assegurar um «acompanhamento» do cumprimento pelo Reino de Espanha da política comunitária em matéria de ambiente e, em especial, da Directiva 85/337 e, por outro, em caso de violação dessa política, de recusar o pagamento de outros fundos. Daqui concluem que, na medida em que a Comissão sabia ou deveria saber que a utilização desses fundos era, no caso em apreço, contrária à política comunitária em matéria de ambiente, era obrigada, em conformidade com a Decisão C (91) 440, a recusar o pagamento de cerca de 11 a 12 milhões de ecus.

Quanto à inadmissibilidade fundada na ilegitimidade dos recorrentes

26 A Comissão sustenta que os recorrentes não são directa e individualmente atingidos pela decisão recorrida. Sublinha que, na medida em que a decisão recorrida só diz respeito ao pagamento de uma fracção de financiamento a título do FEDER, a posição jurídica dos recorrentes, cujo interesse consiste unicamente na protecção do ambiente, não pode ser directamente afectada. Assim, os recorrentes não podem pretender que são afectados pela decisão recorrida de modo análogo ao seu destinatário, que é o Governo espanhol. Por outro lado, os recorrentes não são individualmente atingidos pela decisão recorrida, porque esta só abrange, de facto, as relações entre a Comissão e a Espanha e não confere qualquer direito nem impõe obrigações em relação a terceiros.

27 A Comissão opõe-se também a que seja reconhecido ao segundo recorrente, Domingo Viera González, e à quinta recorrente, Aurora González González, legitimidade pelo simples facto de terem apresentado queixas à Comissão. Acrescenta que o quadro jurídico que rege as suas relações com os Estados-Membros na matéria, e no qual se insere a adopção da decisão recorrida, não inclui qualquer direito subjectivo em benefício dos particulares, que não têm, assim, qualquer legitimidade, nem no âmbito dos artigos 173.° e 175.°, nem no do artigo 169.° do Tratado CE.

28 Por último, a Comissão considera que o presente recurso não deveria ter sido interposto no órgão jurisdicional comunitário mas no tribunal nacional, que é, em sua opinião, o único a poder pronunciar-se sobre a legalidade da autorização de construir as duas centrais eléctricas nas ilhas Canárias, à luz da Directiva 85/337.

29 Os recorrentes consideram que são directamente atingidos pelo facto de a decisão recorrida não deixar qualquer margem de discricionariedade ao Governo espanhol quanto à utilização de fundos concedidos a título do FEDER (acórdãos do Tribunal de Justiça de 23 de Novembro de 1971, Bock/Comissão, 62/70, Colect., p. 335, e de 17 de Janeiro de 1985, Piraiki-Patraiki e o./Comissão, 11/82, Recueil, p. 207).

30 Para demonstrar que são individualmente atingidos, os recorrentes sustentam, a título principal, que todos os particulares que sofreram ou correm o risco de sofrer um prejuízo ou uma perda, devido a uma medida comunitária que afecte o ambiente, têm legitimidade para agir nos termos do artigo 173.° do Tratado e, subsidiariamente, que todos os particulares que sofreram ou correm o risco de sofrer um prejuízo ou uma perda «particular» devido a tal medida têm essa legitimidade.

31 Acrescentam que a exigência segundo a qual, para poder interpor um recurso, o recorrente deve provar que foi atingido de uma maneira análoga à que afectou o destinatário de uma decisão não tem apoio na jurisprudência do Tribunal de Justiça nesta matéria e invocam para esse efeito a jurisprudência em matéria de auxílios de Estado, segundo a qual os concorrentes dos beneficiários de um auxílio têm legitimidade para agir nos termos do artigo 173.° do Tratado, ainda que os seus interesses não sejam atingidos de modo análogo aos do destinatário da decisão, que é o Estado-Membro em causa (acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de Maio de 1993, Cook/Comissão, C-198/81, Colect., p. I-2487).

32 Os recorrentes convidam o Tribunal a adoptar uma posição liberal na matéria e a reconhecer que, no caso em apreço, a sua legitimidade pode não depender de um interesse puramente económico mas do seu interesse na protecção do ambiente,

abandonando, assim, a tomada de posição adoptada no passado em processos relativos a interesses puramente económicos.

33 A favor desta tese, os recorrentes invocam a política e a jurisprudência comunitárias em matéria de protecção do ambiente, os compromissos internacionais subscritos nessa matéria pela Comunidade, a legislação e a prática dos Estados-Membros, bem como a dos Estados terceiros e, em especial, dos Estados Unidos da América, e juntam para esse efeito à petição um relatório elaborado em 1992 pelo Institut d'écologie appliquée, intitulado «Access to Justice, Final Report». Segundo os recorrentes, resulta do referido relatório que, em cada Estado-Membro, os particulares que provem um interesse suficiente podem contestar judicialmente as decisões administrativas que considerem terem sido adoptadas em violação das normas em matéria de ambiente. Além disso, uma maioria de Estados-Membros reconhece também às associações de defesa do ambiente que sejam suficientemente representativas dos interesses dos seus membros ou que foram objecto de determinadas formalidades de reconhecimento e de registo a possibilidade de intentar as mesmas acções.

34 Com base nas considerações precedentes, os recorrentes sustentam que cada um deles sofreu um prejuízo pessoal e especial na sequência dos actos e omissões censurados à Comissão e que preenchem, assim, tratando-se de um processo relativo ao ambiente, os critérios de admissibilidade previstos no artigo 173.° do Tratado.

35 Os recorrentes sustentam que a construção da central eléctrica na Grande Canária prejudica:

— o recorrente Domingo Viera González, residente local e secretário da associação dos pescadores de Castillo Del Romeral, na medida em que prejudicará os meios de subsistência dos pescadores locais;

— o recorrente Pablo Guedes García, residente local e agricultor, na medida em que prejudicará os meios de subsistência dos agricultores locais e afectará a região em causa, que produz a maior colheita de tomate das ilhas Canárias;

— o recorrente José Ignacio Trojaola Chavez, empregado no sector do turismo, na medida em que prejudicará a saúde dos residentes, o sector do turismo, os pescadores e os agricultores;

— a recorrente Aurora González González, presidente da associação de residentes de Aurora Sánchez Bolanos, na medida em que prejudicará a qualidade de vida dos residentes locais;

— o recorrente Pedro Melián Castro, residente local e condutor de táxi, na medida em que prejudicará o ambiente e o sector do turismo;

— a recorrente Caridad Sánchez Artiles, residente local e médica, na medida em que prejudicará a saúde dos residentes;

— o recorrente José Juan Melián Melián, residente local e director da escola pré-primária de Castillo Del Romeral, na medida em que causará danos ao ambiente e prejudicará a educação das crianças.

36 A construção da central eléctrica em Tenerife prejudicará:

— a recorrente Carmen Guadalupe Gómez Castro, residente local que comprou uma casa na região por razões de saúde, porque sofre de graves dificuldades respiratórias, na medida em que teria efeitos prejudiciais para a sua saúde;

— a recorrente Clara Donate Hernández, residente local e agricultora, na medida em que teria efeitos prejudiciais para a sua saúde e para a sua exploração agrícola;

— a recorrente Balbina Martín Espínola, na medida em que prejudicaria a sua saúde;

— o recorrente José Hernández Morín, sindicalista pertence à União Sindical das ilhas Canárias, na medida em que prejudicaria os meios de subsistência dos assalariados do sector do turismo;

— o recorrente Germán Peña Hernández, residente local e representante da associação dos residentes de Los Abrigos de Granadilla de Abona, na medida em que prejudicaria a saúde dos residentes e teria incidência sobre os meios de subsistência dos assalariados dos sectores do turismo e da agricultura;

— o recorrente Antonio Cabrera Expósito, residente local, conselheiro municipal de Granadilla para o ambiente, na medida em que prejudicaria o ambiente, o turismo, a agricultura e a saúde;

— o recorrente Valentín Hernández Vaquero, encarregado do serviço de medicina preventiva de um estabelecimento de saúde local, na medida em que prejudicaria a saúde dos residentes locais;

— o recorrente Peter Reinhard, residente local, na medida em que prejudicaria a prática do «wind-surfing», razão pela qual foi viver para a ilha de Tenerife;

— o recorrente Julio González Domínguez, ornitologista, na medida em que prejudicaria a flora e a fauna e, em especial, as espécies de aves locais.

37 No que diz respeito à legitimidade dos recorrentes que são associações (Greenpeace, TEA, CIC), os recorrentes salientam que a jurisprudência do Tribunal de Justiça nesta matéria só parece denegar a legitimidade dessas organizações nos casos em que os seus membros não são, eles próprios, individualmente atingidos pela medida comunitária impugnada. Daqui resulta que, quando um ou vários membros de uma associação têm legitimidade para interpor um recurso de anulação, a associação que represente os seus interesses deve também tê-la.

38 Os recorrentes consideram que estas duas condições estão preenchidas no caso em apreço pelo primeiro, décimo oitavo e décimo nono recorrentes, isto é, as associações Greenpeace, TEA e CIC. Explicam que a Greenpeace, com sede nos Países Baixos, é dotada de personalidade jurídica e actua, nos termos do artigo 2.° dos seus estatutos, «a favor da conservação da natureza». Além disso, a Greenpeace Spain, responsável nacional para a realização dos objectivos da Greenpeace a nível local (v. *supra* n.° 7), conta, entre os seus 61 828 membros, 1 266 residentes nas ilhas Canárias, um grande número dos quais é individualmente atingido pela decisão impugnada. Quanto à TEA, associação de defesa do ambiente, regida pelo direito espanhol, cuja sede é em Tenerife, o artigo 2.° dos seus estatutos prevê, designadamente, que tem por objectivo promover, encorajar e favorecer os estudos da natureza e do ambiente em geral, e um grande número dos seus 154 membros é, também, individualmente atingido pelo acto impugnado. Por último, a CIC, que é também uma associação de direito espanhol dotada de personalidade jurídica, com sede na Grande Canária, tem como objectivo a protecção e a defesa dos valores e do património históricos, culturais, naturais, paisagísticos, ecológicos e ambientais.

39 A título subsidiário, os recorrentes sustentam que as organizações representativas de defesa do ambiente devem ser consideradas individualmente atingidas devido ao papel particularmente importante que desempenham no âmbito da fiscalização jurisdicional, representando, de modo ordenado e coordenado, os interesses gerais comuns a numerosas pessoas (conclusões do advogado-geral C. O. Lenz no acórdão do Tribunal de Justiça de 30 de Junho de 1988, CIDA e o./Conselho, 297/86, Recueil, pp. 3531, 3540, n.° 15).

40 Por outro lado, os recorrentes contestam a tese da Comissão, segundo a qual o presente recurso tem uma natureza subsidiária em relação ao processo intentado num tribunal espanhol, sublinhando que este recurso visa obter o controlo jurisdicional dos actos da Comissão, adoptados em violação das normas comunitárias aplicáveis na matéria, e não dos adoptados pelas autoridades espanholas.

41 Por último, os recorrentes consideram que a tese da Comissão, segundo a qual a admissibilidade do recurso de anulação depende da questão de saber se o acto recorrido faz surgir direitos subjectivos na esfera jurídica do recorrente, não tem qualquer apoio nem no texto do artigo 173.° do Tratado nem na jurisprudência comunitária.

42 O Governo espanhol, interveniente, quanto à legitimidade dos recorrentes, faz uma distinção entre, por um lado, a legitimidade das associações recorrentes, isto é, Greenpeace, TEA e CIC, e, por outro, a legitimidade das pessoas singulares recorrentes.

43 No que diz respeito à legitimidade das associações recorrentes, sustenta que, dada a sua situação em relação à decisão impugnada, nenhuma delas apresenta as características que permitam equipará-la ao destinatário da decisão impugnada e que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, uma associação ou uma organização constituída para a defesa dos interesses colectivos de uma categoria de cidadãos não pode ser considerada directa e individualmente atingida por um acto que afecte os interesse gerais dessa categoria (acórdão de 14 de Dezembro de 1962, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes e o./Conselho, 16/62 e 17/62, Colect. 1962-1964, p. 175).

44 Quanto à legitimidade das pessoas singulares recorrentes, o Governo espanhol sublinha que nenhuma delas invocou interesses financeiros que pudessem estar na base da adopção da decisão litigiosa e que permitiriam, deste modo, equiparar a sua situação à do Reino de Espanha. Além disso, o facto de determinados recorrentes terem apresentado queixas à Comissão no contexto do presente processo não é suficiente

para lhes conferir legitimidade, dado que, segundo uma jurisprudência constante, a Comissão não é obrigada a dar início a um processo por incumprimento contra um Estado-Membro (acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de Maio de 1990, Sonito e o./Comissão, C-87/89, Colect., p. I-1981, n.° 6).

Apreciação do Tribunal

45 Nos termos do artigo 114.°, n.° 3, do Regulamento de Processo, salvo decisão em contrário do Tribunal, a tramitação ulterior do processo sobre a questão prévia de inadmissibilidade é oral. No caso em apreço, o Tribunal considera-se suficientemente esclarecido pelos documentos dos autos e decide que não há que dar início à fase oral do processo.

46 O Tribunal considera que há que examinar, em primeiro lugar, se os recorrentes têm legitimidade, antes de averiguar se o acto por eles impugnado constitui uma decisão na acepção do artigo 173.° do Tratado.

47 A este respeito, o Tribunal considera que se deve examinar, em primeiro lugar, a legitimidade dos recorrentes que são pessoas singulares, e, em segundo lugar, a das associações recorrentes.

Quanto à legitimidade das pessoas singulares recorrentes

48 O Tribunal recorda que, segundo jurisprudência constante, os sujeitos que não sejam os destinatários de uma decisão só podem invocar ser abrangidos individualmente se essa decisão os atingir devido a determinadas qualidades que lhes são próprias ou de uma situação de facto que os caracterize relativamente a qualquer outra pes-

soa, individualizando-os, por isso, de forma idêntica à do destinatário (acórdãos do Tribunal de Justiça de 15 de Julho de 1963, Plaumann/Comissão, 25/62, Colect. 1962-1964, p. 281, de 14 de Julho de 1983, Spijker/Comissão, 231/82, Recueil, p. 2559, de 21 de Maio de 1987, Deutsche Lebensmittelwerke e o./Comissão, 97/85, Colect., p. 2265, Cook/Comissão, já referido, e de 15 de Junho de 1993, Matra/Comissão, C-225/91, Colect., p. I-3203; acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 19 de Maio de 1994, Air France/Comissão, T-2/93, Colect., p. II-323, e Consorzio gruppo di azione locale «Murgia Messapica»/Comissão, T-465/93, Colect., p. II-361).

49 Antes de examinar se as condições exigidas pela jurisprudência acima mencionada estão preenchidas no caso em apreço, o Tribunal considera que há que examinar o mérito da tese dos recorrentes segundo a qual o Tribunal devia, no âmbito da apreciação da admissibilidade do seu recurso, afastar-se das restrições resultantes da referida jurisprudência, segundo a qual os recorrentes terceiros devem provar que são afectados pelo acto impugnado de modo análogo à do destinatário da decisão, e concentrar-se, em contrapartida, apenas no facto de que sofreram ou poderiam sofrer uma perda ou um prejuízo devido às consequências nefastas para o ambiente resultantes de um comportamento ilegal das instituições comunitárias. Neste contexto, como foi salientado mais acima (v. n.os 30 e 32), os recorrentes sublinham que os seus interesses afectados pela decisão impugnada não são de natureza económica, como foi o caso em quase todos os acórdãos proferidos nos termos do artigo 173.° do Tratado, mas de uma natureza completamente diferente, ligada à protecção do ambiente e à preservação da saúde.

50 A este respeito, o Tribunal salienta que, embora seja verdade que a jurisprudência acima mencionada é constituída por acórdãos proferidos, na sua maioria, em processos relativos, em princípio, a interesses de natureza económica, também é um facto que o critério essencial aplicado por essa jurisprudência, isto é, essencialmente, o concurso de circunstâncias suficientes para que o recorrente terceiro possa invocar que é afectado pela decisão impugnada de um modo que o caracteriza relativamente a qualquer outra pessoa, é aplicável, independentemente da natureza dos interesses afectados, económicos ou outros, dos recorrentes.

51 Por conseguinte, o critério cuja aplicação os recorrentes solicitam, que se limita apenas à existência de um prejuízo sofrido ou a sofrer, não pode, por si só, ser suficiente para conferir legitimidade a um recorrente, uma vez que esse prejuízo pode afectar, de modo geral e abstracto, um grande número de cidadãos que não podem ser determinados *a priori*, de modo a serem individualizados de modo análogo ao destinatário da decisão, em conformidade com a jurisprudência acima mencionada. Esta conclusão não é afectada pela consideração de que, segundo as práticas jurisprudenciais nacionais em matéria de protecção do ambiente, a legitimidade pode depender da existência de um interesse «suficiente» na esfera jurídica dos recorrentes, como eles sustentam (v. *supra* n.° 33), uma vez que a legitimidade nos termos do artigo 173.°, quarto parágrafo, do Tratado, depende do preenchimento das condições relativas à existência de uma afectação directa e individual do recorrente pela decisão impugnada (v. *supra* n.° 48).

52 Daqui resulta que a tese dos recorrentes, segundo a qual a sua legitimidade deveria, no caso em apreço, ser apreciada à luz de critérios diferentes dos já estabelecidos pela jurisprudência não pode ser acolhida.

53 Por conseguinte, há que examinar se, no caso em apreço, os recorrentes são individualmente atingidos pela decisão impugnada, devido a certas qualidades que lhes são próprias ou a uma situação de facto que os caracteriza relativamente a qualquer outra pessoa, individualizando-os, por isso, de forma idêntica à de um destinatário dessa decisão.

54 A este respeito, o Tribunal verifica, em primeiro lugar, que os recorrentes são dezasseis particulares que invocam ou apenas a sua qualidade objectiva de «residente local», de «pescador», de «agricultor», ou a sua qualidade de pessoa preocupada pelas consequências que a construção de duas centrais eléctricas poderia ter em relação ao turismo local, à saúde dos habitantes das ilhas Canárias e ao ambiente. Assim, os recorrentes não invocam uma qualidade essencialmente diferente da da totalidade das pessoas que residem ou exercem uma actividade nas regiões em causa, de modo que a seu respeito a decisão impugnada, na medida em que concede um apoio financeiro à construção de duas centrais eléctricas na Grande Canária e em

Tenerife, apresenta-se como uma medida cujos efeitos são susceptíveis de atingir diversas categorias de cidadãos de modo objectivo, geral e abstracto e, de facto, qualquer pessoa que resida ou esteja nas regiões em causa.

55 Os recorrentes só podem, assim, ser afectados pela decisão impugnada pelas mesmas razões que qualquer outro residente local, pescador, agricultor ou turista que se encontre actual ou potencialmente numa situação idêntica à deles (acórdão Spijker/Comissão, já referido, n.° 9; 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, n.° 25).

56 Em segundo lugar, há que observar que o facto de o segundo, quinto e sexto recorrentes terem apresentado uma queixa à Comissão também não pode constituir uma circunstância especial que permita, por esse facto, individualizá-los em relação a qualquer outra pessoa e conferir-lhes, assim, legitimidade nos termos do artigo 173.° do Tratado. O Tribunal salienta a este respeito que, no domínio das contribuições financeiras concedidas pelo FEDER, não estão previstos processos específicos que associem os particulares à adopção, à execução e ao acompanhamento das decisões adoptadas para esse efeito. Nessas condições, a simples apresentação de uma queixa e, seguidamente, a eventual troca de correspondência com a Comissão não pode conferir a um queixoso legitimidade para agir nos termos do artigo 173.° Com efeito, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, uma pessoa que peça a uma instituição que não tome uma decisão a seu respeito, mas dê início a um processo de investigação em relação a terceiros, ainda que possa ser considerado indirectamente interessado, não se encontra, só por isso, na posição precisa do destinatário actual ou potencial de um acto susceptível de anulação na acepção do artigo 173.° do Tratado (acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de Junho de 1982, Lord Bethell/Comissão, 246/81, Recueil, p. 2277).

57 Resulta do que precede que as circunstâncias invocadas pelos recorrentes não são suficientes para os caracterizar relativamente a qualquer outra pessoa e individualizá-los, por isso, de forma idêntica à de um destinatário da decisão.

58 Conclui-se que o recurso das pessoas singulares recorrentes deve ser julgado inadmissível.

Quanto à legitimidade das associações recorrentes

59 Em primeiro lugar, o Tribunal recorda, por um lado, que, segundo uma jurisprudência constante, uma associação constituída para promover os interesses colectivos de uma categoria de cidadãos não pode ser considerada individualmente atingida, na acepção do artigo 173.°, quarto parágrafo, do Tratado, por um acto que afecta os interesses gerais dessa categoria e, por conseguinte, não pode interpor um recurso de anulação quando os seus membros não o possam fazer a título individual (acórdãos do Tribunal de Justiça de 14 de Dezembro de 1962, Fédération nationale de la boucherie en gros et du commerce en gros des viandes e o./Conselho, 19/62 a 22/62, Colect. 1962-1964, p. 191; e de 18 de Março de 1975, Union syndicale e o./Conselho, 72/74, Recueil, p. 401; despacho do Tribunal de Justiça de 11 de Julho de 1979, Producteurs de vins de table et vins de pays/Comissão, 60/79, Recueil, p. 2429; acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de Julho de 1986, DEFI/Comissão, 282/85, Colect., p. 2469; despacho do Tribunal de Justiça de 5 de Novembro de 1986, UFADE/Conselho e Comissão, 117/86, Colect., p. 3255, n.° 12; acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 6 de Julho de 1995, AITEC e o./Comissão, T-447/93, T-448/93 e T-449/93, Colect., p. II-1944, n.^{os} 58 e 59). Por outro lado, o Tribunal recorda que a existência de circunstâncias especiais, tais como o papel desempenhado por uma associação no âmbito de um processo que conduziu à adopção de um acto na acepção do artigo 173.° do Tratado, pode justificar a admissibilidade de um recurso interposto por uma associação cujos membros não são directa e individualmente abrangidos pelo acto em causa (acórdãos do Tribunal de Justiça de 2 de Fevereiro de 1988, Van der Kooy e o./Comissão, 67/85, 68/85 e 70/85, Colect., p. 219, e de 24 de Março de 1993, CIRFS e o./Comissão, C-313/90, Colect., p. I-1125).

60 O Tribunal salienta que as três associações recorrentes, isto é, a Greenpeace, a TEA, e a CIC, alegam que representam os interesses gerais, em matéria de protecção do ambiente, das pessoas que residem na Grande Canária e em Tenerife e que os seus membros são afectados pela decisão impugnada sem, nessa medida, invocar a exis-

tência de circunstâncias especiais, susceptíveis de justificar o interesse individual dos seus membros relativamente a qualquer outra pessoa residente nessas regiões. Nestas condições, o Tribunal considera que a eventual afectação da situação jurídica dos membros das associações recorrentes não pode ser diferente da afectação alegada pelas pessoas singulares recorrentes no presente processo. Daí se conclui que, na medida em que, como o Tribunal decidiu (v., *supra,* n.º 58), as pessoas singulares recorrentes no presente processo não podem ser consideradas individualmente abrangidas pela decisão impugnada, os membros das associações recorrentes, na qualidade de residentes locais da Grande Canária e de Tenerife, também não podem ser.

61 Uma vez que não existe uma das condições exigidas para que o recurso de uma associação nos termos do artigo 173.º do Tratado seja admissível, há que examinar se a troca de correspondência e o encontro que uma das três associações recorrentes, a Greenpeace, teve com a Comissão a propósito do financiamento do projecto de construção de duas centrais eléctricas nas ilhas Canárias constituem circunstâncias próprias susceptíveis de lhe conferir legitimidade na qualidade de associação, na acepção dos acórdãos CIRFS e o./Comissão e Van der Kooy e o./Comissão, já referidos.

62 A este respeito, o Tribunal verifica que, diferentemente do processo CIRFS e o./Comissão, no caso em apreço não houve qualquer processo iniciado pela Comissão antes da adopção da decisão impugnada em que tivesse participado a Greenpeace e que esta última também não foi, de forma alguma, o interlocutor da Comissão a respeito da adopção da Decisão de base C (91) 440 e/ou da decisão litigiosa. Nestas condições, a Greenpeace não pode invocar a existência de um interesse individual próprio e distinto do dos seus membros para justificar a sua legitimidade (acórdão CIRFS e o./Comissão e Van der Kooy e o./Comissão, já referidos).

63 Além disso, há que acrescentar que a correspondência que a Greenpeace trocou com a Comissão e o encontro que teve, seguidamente, com os serviços desta última só ocorreram a título de informação, tendo em conta que a Comissão não era obrigada nem a consultar nem a ouvir os recorrentes no âmbito da execução da Decisão

C (91) 440 (v. *supra* n.° 56). Deste modo, as intervenções efectuadas junto da Comissão pela Greenpeace não podem conferir-lhe legitimidade para agir nos termos do artigo 173.°, quarto parágrafo, do Tratado.

64 Resulta de tudo o que precede que nem os recorrentes que são pessoas singulares nem as associações recorrentes são individualmente abrangidas pela decisão que a Comissão teria adoptado entre 7 de Março de 1991 e 29 de Outubro de 1993 de conceder cerca de 11 a 12 milhões de ecus ao Reino de Espanha, como reembolso das despesas feitas para a construção de duas centrais eléctricas nas ilhas Canárias (Grande Canária e Tenerife) a título do FEDER.

65 Por conseguinte, e sem que seja necessário examinar a existência no caso em apreço de uma decisão susceptível de ser objecto de um recurso nos termos do artigo 173.° do Tratado e se os recorrentes são directamente abrangidos pela decisão impugnada, o recurso deve ser julgado inadmissível.

Quanto às despesas

66 Por força do disposto no artigo 87.°, n.° 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, a parte vencida deve ser condenada nas despesas, se assim for requerido. Tendo os recorrentes sido vencidos, há que condená-los nas despesas.

67 Nos termos do artigo 87.°, n.° 4, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, os Estados-Membros que intervenham no processo devem suportar as respectivas despesas. Assim, o Reino de Espanha suportará as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Primeira Secção)

decide:

1) O recurso é julgado inadmissível.

2) Os recorrentes são condenados solidariamente nas despesas.

3) O Reino de Espanha suportará as suas próprias despesas.

Proferido no Luxemburgo, em 9 de Agosto de 1995.

O secretário — O presidente

H. Jung — J. L. Cruz Vilaça