

DESPACHO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção)
11 de Julho de 1996 *

No processo C-325/94 P,

An Taisce — The National Trust for Ireland, com sede em Dublin, e

World Wide Fund for Nature UK (WWF), com sede em Surrey (Reino Unido),

representadas por Georg Berrisch, advogado em Hamburgo, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório dos advogados Turk e Prum, 13 B, avenue Guillaume,

recorrentes,

que tem por objecto um recurso em que se pede a anulação do acórdão proferido pelo Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias (Segunda Secção) em 23 de Setembro de 1994, An Taisce e WWF UK/Comissão (T-461/93, Colect., p. II-733),

sendo recorrida:

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Carmel O'Reilly e Marc van der Woude, membros do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Carlos Gómez de la Cruz, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

* Língua do processo: inglês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção),

composto por: C. N. Kakouris, presidente de secção, P. J. G. Kapteyn e H. Ragnemalm (relator), juízes,

advogado-geral: A. La Pergola,
secretário: R. Grass,

ouvido o advogado-geral,

profere o presente

Despacho

¹ Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 6 de Dezembro de 1994, The National Trust for Ireland (a seguir «An Taisce») e World Wide Fund for Nature (a seguir «WWF UK») interpuseram recurso do acórdão do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias (Segunda Secção) de 23 de Setembro de 1994, An Taisce e WWF UK/Comissão (T-461/93, Colect., p. II-733, a seguir «acórdão recorrido»), que julgou inadmissível o recurso que tinha como objecto, por um lado, a anulação da decisão de 7 de Outubro de 1992, pela qual a Comissão não suspendeu nem suprimiu a atribuição de fundos estruturais comunitários para construção de um centro de observação da natureza para visitantes em Mullaghmore (a seguir «centro de Mullaghmore») e, por outro, a condenação da Comissão a indemnizar os prejuízos actuais e futuros sofridos pelos recorrentes em consequência da mesma decisão.

² O artigo 130.º-A do Tratado CE dispõe que a Comunidade desenvolverá e prosseguirá a sua acção no sentido de reforçar a sua coesão económica e social. Em especial, procurará reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das

diversas regiões e o atraso das menos favorecidas, a fim de promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto da Comunidade. Nos termos do artigo 130.º-B do mesmo Tratado, a Comunidade apoiará igualmente a realização desses objectivos pela acção por si desenvolvida através dos fundos com finalidade estrutural como, designadamente, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional.

- 3 Nos termos do artigo 130.º-C do Tratado CE, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional tem por objectivo contribuir para a correcção dos principais desequilíbrios regionais através de uma participação no desenvolvimento e no ajustamento estrutural das regiões menos desenvolvidas e na reconversão das regiões industriais em declínio.
- 4 Para alcançar estes objectivos e regulamentar as missões dos Fundos, o Conselho adoptou o Regulamento (CEE) n.º 2052/88, 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).
- 5 Nos termos do artigo 7.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2052/88, as acções objecto de financiamento por parte dos fundos estruturais, de uma intervenção do Banco Europeu de Investimento ou de outro instrumento financeiro existente devem respeitar as disposições dos Tratados e dos actos adoptados por força dos mesmos, bem como as políticas comunitárias, incluindo as que se referem às regras de concorrência, à adjudicação de contratos públicos e à protecção do ambiente.
- 6 Nos termos do artigo 24.º do Regulamento (CEE) n.º 4253/88 do Conselho, de 19 de Dezembro de 1988, que estabelece as disposições de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 2052/88 no que respeita à coordenação entre as intervenções dos

diferentes fundos estruturais, por um lado, e entre estas e as do Banco Europeu de Investimento e dos outros instrumentos financeiros existentes, por outro (JO L 374, p. 1), a Comissão, mediante certas condições, pode suspender ou reduzir a contribuição para a acção ou a medida em causa.

7 Resulta do acórdão recorrido que o An Taisce é uma associação sem fins lucrativos, financiada por donativos privados e pelas cotizações dos seus membros. Tem por objecto a protecção da qualidade do ambiente na Irlanda. O An Taisce tem direito a receber cópias de anteprojectos de ordenamento do território e das decisões tomadas sobre todos os pedidos de ordenamento, acompanhadas dos estudos de impacto ambiental. O WWF UK é uma organização não governamental que se ocupa da conservação da natureza e dos recursos naturais à escala internacional.

8 Quanto à matéria de facto na origem do recurso interposto para o Tribunal de Primeira Instância, foi dado como provado:

«1 Em Março e Junho de 1989, o Governo irlandês apresentou à Comissão os seus planos de desenvolvimento regional por força do artigo 8.º, n.º 4, do Regulamento (CEE) n.º 2052/88...

2 Esses planos descreviam as acções prioritárias e indicavam para que fins seria utilizada a ajuda concedida pelos diferentes fundos comunitários. Em 31 de Outubro de 1989, a Comissão decidiu, em aplicação do artigo 8.º, n.º 5, do Regulamento n.º 2052/88, estabelecer um quadro comunitário de apoio para as intervenções estruturais comunitárias na Irlanda a título do objectivo n.º 1, para o período de 1989-1993. Esta decisão previa um apoio comunitário no

montante total de 3 672 milhões de ecus, aos quais se deveriam acrescentar 2 454 milhões de ecus de fundos públicos irlandeses e 2 274 milhões de ecus de fundos privados.

- 3 Em 21 de Dezembro de 1989, na sequência da apresentação pela Irlanda de um programa operacional para o turismo — o qual, todavia, não continha nenhum projecto preciso, limitando-se a analisar, em termos gerais, subprogramas relativos às infra-estruturas, às instalações, à formação e à comercialização —, a Comissão aprovou esse programa atribuindo-lhe 188,6 milhões de ecus, dos quais 152 milhões de ecus a título do FEDER, e 36,6 milhões de ecus a título do Fundo Social Europeu, para o período de 1 de Janeiro de 1989 a 31 de Janeiro de 1993. Este montante abrangia todo o programa, não sendo concedido nenhum montante preciso a projectos particulares.
- 4 Em 22 de Abril de 1991, o Minister of State at the Department of Finance (ministro das Finanças irlandês) tornou público um projecto de construção de um centro turístico de observação da natureza em Mullaghmore (Irlanda). Em 21 de Junho de 1991, o recorrente WWF UK... apresentou uma queixa à Comissão relativamente a esse projecto, queixa a que o outro recorrente, An Taisce... se associou em seguida.

...

- 6 Em 23 de Agosto de 1991, um funcionário da Direcção-Geral 'Ambiente, Segurança Nuclear e Protecção Civil' da Comissão (DG XI) escreveu aos recorrentes, informando-os de que não seria tomada nenhuma decisão relativa à autorização do financiamento comunitário do centro de Mullaghmore antes de as autoridades irlandesas efectuarem o estudo do impacto ambiental, em conformidade com a 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 F6 p. 9, a seguir 'Directiva 85/337').
- 7 A pedido da Comissão, o Office of Public Works (a seguir 'OPW') mandou fazer um estudo de impacto ambiental. Este estudo, que foi publicado em

Fevereiro de 1992, foi objecto de críticas da parte dos organismos de defesa do ambiente e de uma avaliação crítica efectuada pelo Institut of Environmental Assessment a pedido do recorrente WWF UK. Posteriormente, foi redigido um outro relatório a pedido do OPW, que introduziu alterações no projecto inicial, nomeadamente no que se refere ao sistema de evacuação das águas residuais. Este relatório foi igualmente objecto de críticas da parte do recorrente WWF UK. O conjunto dos relatórios e das críticas foi transmitido à Comissão.

8 Em 19 de Junho de 1992, o director-geral da DG XI escreveu ao representante permanente da Irlanda para o informar de que tinha recomendado à Comissão que desse início ao procedimento previsto no artigo 169.º do Tratado CEE a propósito do centro de Mullaghmore.

9 Em 7 de Outubro de 1992, a Comissão decidiu não dar início ao procedimento por incumprimento contra a Irlanda a propósito do centro de Mullaghmore e publicou, sobre este assunto, um comunicado de imprensa...»

9 Foi nestas condições que, em 4 de Dezembro de 1992, os recorrentes interpueram, para o Tribunal de Primeira Instância, um recurso com base nos artigos 173.º, 178.º e 215.º do Tratado CEE, tendo como objecto, basicamente, obter a anulação da decisão adoptada pela Comissão, em 7 de Outubro de 1992, de não suspender nem suprimir a atribuição de fundos estruturais para a construção do centro de Mullaghmore e obter uma indemnização pelos prejuízos causados pela decisão recorrida.

O acórdão recorrido

10 Em 23 de Setembro de 1994, o Tribunal de Primeira Instância proferiu um acórdão em que julgou o recurso inadmissível.

- 11 Quanto ao pedido baseado no artigo 173.º do Tratado, o Tribunal de Primeira Instância salientou, designadamente, que o procedimento de suspensão ou redução de uma participação financeira comunitária a favor de acções nacionais é independente do procedimento destinado a verificar e a fazer cessar o comportamento de um Estado-Membro que viola o direito comunitário. A este respeito, o Tribunal de Primeira Instância remeteu para o artigo 23.º, n.ºs 2 e 3 do Regulamento n.º 4253/88, que permite à Comissão efectuar controlos das acções financiadas e ter acesso a todos os documentos comprovativos relacionados com as despesas referentes a essa acção, mesmo após a realização das obras (n.º 36).
- 12 O Tribunal de Primeira Instância concluiu daí que a Comissão, em 7 de Outubro de 1992, decidiu não dar início a um procedimento por incumprimento contra a Irlanda, mas que, em contrapartida, nada permitia concluir que, naquele momento, a Comissão tivesse igualmente decidido não recorrer à possibilidade que lhe dá o Regulamento n.º 4253/88 de suspender ou de reduzir a utilização dos fundos comunitários para a construção do centro de Mullaghmore, possibilidade a que, segundo o Tribunal de Primeira Instância, pode recorrer em qualquer momento (n.º 38).
- 13 Nestas condições, e sem verificar se os particulares tinham legitimidade para impugnar uma decisão da Comissão, o Tribunal de Primeira Instância considerou que a Comissão, em 7 de Outubro de 1992, não adoptou qualquer decisão de não suspender ou de não reduzir o financiamento comunitário para a construção do centro de Mullaghmore e que, consequentemente, o recurso de anulação deve ser julgado inadmissível (n.º 39).
- 14 Quanto ao pedido de indemnização, baseado nos artigos 178.º e 215.º do Tratado, foi igualmente julgado inadmissível (n.º 43). O Tribunal de Primeira Instância considerou, efectivamente, que os recorrentes não demonstraram a existência de um nexo entre o acto impugnado e o prejuízo que seria causado, por um lado, ao

ambiente de Mullaghmore e à sua região e, por outro, ao An Taisce, na sua qualidade de vizinho. Além disso, o Tribunal salientou que os recorrentes também não quantificaram o prejuízo alegado, e se limitaram a alegar que a continuação da construção do centro de Mullaghmore causaria danos graves e irreparáveis (n.º 42).

O recurso

- 15 No recurso, os recorrentes pedem ao Tribunal de Justiça, em primeiro lugar, que anule o acórdão do Tribunal de Primeira Instância, em segundo lugar, que seja julgado admissível o recurso de anulação da decisão de 7 de Outubro de 1992, pela qual a Comissão não suspendeu nem suprimiu a utilização de fundos estruturais comunitários para a construção do centro de Mullaghmore, em terceiro lugar, que seja julgado admissível o pedido de indemnização dos prejuízos causados pela referida decisão, em quarto lugar, que o processo seja remetido ao Tribunal de Primeira Instância para que este se pronuncie quanto ao mérito dos pedidos dos recorrentes e, por último, que seja reservada para final a decisão quanto às despesas mas, em qualquer caso, que a Comissão seja condenada nas despesas correspondentes à parte do processo relativa à admissibilidade.
- 16 Pelo seu lado, a Comissão considera que o recurso é parcialmente inadmissível e, em qualquer hipótese, improcedente.
- 17 Nos termos do artigo 119.º do Regulamento de Processo, quando o recurso for manifestamente inadmissível ou improcedente, o Tribunal de Justiça pode, a todo o tempo, rejeitá-lo total ou parcialmente, em despacho fundamentado, sem dar início à fase oral do processo.

Quanto à anulação da alegada decisão da Comissão

- 18 No que respeita à parte do acórdão recorrido relativa à anulação da alegada decisão da Comissão de não suspender nem suprimir a utilização de fundos estruturais comunitários para a construção do centro de Mullaghmore, os recorrentes adiantam três fundamentos.

Quanto aos primeiro e segundo fundamentos

- 19 No primeiro fundamento, os recorrentes afirmam que o Tribunal de Primeira Instância violou o disposto no artigo 173.º do Tratado, ao considerar que a Comissão não tinha decidido não suspender ou reduzir o financiamento para a construção do centro de Mullaghmore. Na opinião dos recorrentes, o Tribunal, ao assim proceder, por um lado, interpretou erradamente o artigo 24.º do Regulamento n.º 4253/88, bem como a relação que existe entre esta disposição e o procedimento previsto no artigo 169.º do Tratado e, por outro, qualificou erradamente o comunicado de imprensa da Comissão, bem como diversos acontecimentos que o antecederam. A decisão da Comissão de não propor uma acção por incumprimento nos termos do artigo 169.º do Tratado implica necessariamente que tenha sido adoptada igualmente uma decisão com base no artigo 24.º do Regulamento n.º 4253/88, e isto não apenas devido à relação entre ambos os procedimentos, mas também em função das circunstâncias especiais do caso concreto.
- 20 Os recorrentes afirmam, além disso, que é impensável que a Comissão, numa fase posterior, decida suprimir, suspender ou reduzir os fundos atribuídos à Irlanda pelos motivos que os recorrentes invocaram na sua queixa e na ulterior correspondência com a Comissão. Por essa razão, a decisão adoptada, em 7 de Outubro de

1992, pela Comissão quanto à acção por incumprimento encerra necessariamente a decisão de pôr termo ao processo previsto no artigo 24.º do Regulamento n.º 4253/88.

- 21 No segundo fundamento, os recorrentes alegam que o Tribunal de Primeira Instância não tomou em consideração determinados elementos de prova relevantes.
- 22 Em primeiro lugar, há que salientar, no que respeita ao argumento que assenta na relação entre o procedimento previsto no artigo 24.º do Regulamento n.º 4253/88 e o previsto no artigo 169.º do Tratado, que o procedimento referido em segundo lugar tem por objectivo verificar e fazer cessar o comportamento de um Estado-Membro contrário ao direito comunitário, enquanto o primeiro tem por objectivo permitir que a Comissão suspenda ou reduza a participação financeira comunitária em caso de irregularidade cometida pelo Estado em causa, designadamente quando este proceda a uma alteração importante da natureza ou das condições de aplicação da acção ou da medida sem solicitar a respectiva aprovação.
- 23 Assim, como o Tribunal de Primeira Instância correctamente salientou no n.º 35 do acórdão, nem o início de um procedimento por incumprimento ao abrigo do artigo 169.º do Tratado nem mesmo, aliás, a verificação deste incumprimento pelo Tribunal de Justiça podem implicar automaticamente a suspensão ou a redução do apoio financeiro comunitário. Para isto, é necessário que a Comissão adopte uma decisão que, é certo, deve ter em conta o procedimento por incumprimento instaurado nos termos do artigo 169.º do Tratado ou a declaração desse incumprimento pelo Tribunal de Justiça.
- 24 Diversamente do início de um procedimento nos termos do artigo 169.º do Tratado, uma decisão de suspensão ou de redução do financiamento comunitário constitui um acto lesivo para o seu destinatário — no caso concreto, o Governo irlandês —, susceptível de recurso para o órgão jurisdicional comunitário.

- 25 Uma decisão adoptada nos termos do artigo 24.º do Regulamento n.º 4253/88 é, por isso, distinta da instauração de um procedimento para declaração do incumprimento ou da renúncia a um procedimento desse tipo. Efectivamente, estes dois processos são independentes um do outro, prosseguem finalidades diferentes e regem-se por regras diferentes (v. acórdão de 7 de Fevereiro de 1979, França/Comissão, 15/76 e 16/76, Recueil, p. 321, n.ºs 26 e segs.).
- 26 Consequentemente, a decisão da Comissão de não dar início a um procedimento nos termos do artigo 169.º do Tratado não pode conter implicitamente outra decisão baseada no artigo 24.º do Regulamento n.º 4253/88.
- 27 Em segundo lugar, as circunstâncias especiais ou os elementos de prova invocados pelos recorrentes apontam todos no sentido de que a Comissão adoptou uma decisão nos termos do artigo 24.º do Regulamento n.º 4253/88.
- 28 A este respeito, deve recordar-se que, nos termos do artigo 168.º-A do Tratado CE, o recurso é limitado às questões de direito e esta limitação consta do artigo 51.º, primeiro parágrafo, do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça. Assim, o Tribunal de Justiça já por várias vezes considerou que o recurso só pode assentar em fundamentos relativos a violações de normas jurídicas, com exclusão de qualquer apreciação da matéria de facto, só sendo, assim, admissível na medida em que o Tribunal de Primeira Instância seja acusado na petição de, ao decidir, ter ignorado normas jurídicas cujo respeito lhe compete assegurar (v. Despacho de 11 de Janeiro de 1996, D./Comissão, C-89/95 P, Colect., p. I-53).
- 29 Consequentemente, dado que estes argumentos dos recorrentes dizem respeito à apreciação da matéria de facto pelo Tribunal de Primeira Instância, não são admissíveis.

30 É certo que, na medida em que, ao analisar a decisão de 7 de Outubro de 1992 como não sendo uma decisão adoptada nos termos do artigo 24.º do Regulamento n.º 4253/88, o Tribunal de Primeira Instância não apenas apreciou a matéria de facto, mas também procedeu à respectiva qualificação, o Tribunal de Justiça pode analisar este fundamento (v. acórdão de 16 de Junho de 1994, SFEI e o./Comissão, C-39/93 P, Colect., p. I-2681, n.º 26).

31 Contudo, nada permite concluir que o Tribunal de Primeira Instância qualificou erradamente ou não teve em consideração matéria de facto ou circunstâncias pre-tensamente especiais.

32 Consequentemente, há que julgar os primeiro e segundo fundamentos manifesta-mente inadmissíveis ou improcedentes.

Quanto ao terceiro fundamento

33 Os recorrentes afirmam que o acórdão impugnado deve ser anulado porque o Tri-bunal de Primeira Instância não apreciou determinados argumentos por eles adi-antados, pelo que não está suficientemente fundamentado.

34 Em primeiro lugar, o Tribunal de Primeira Instância não apreciou os argumentos relativos à relação entre os artigos 173.º e 175.º do Tratado. Com efeito, quando é apresentada uma denúncia à Comissão e esta não adopta a medida requerida; o queixoso deve poder pedir a anulação, nos termos do artigo 173.º do Tratado, do indeferimento por parte da Comissão, ou propor uma acção por omissão, nos ter-mos do artigo 175.º do Tratado, dado que, em ambos os casos, as restantes condi-ções previstas na disposição em causa se mostram reunidas.

- 35 A este respeito, basta verificar que em momento algum os recorrentes denunciaram qualquer incumprimento por parte da Comissão na sequência da sua denúncia. Dado que nunca foi formulada uma acusação desse tipo a esta instituição, o Tribunal de Primeira Instância não pode ser acusado de não ter analisado esta parte da argumentação dos recorrentes.
- 36 Em segundo lugar, os recorrentes acusam o Tribunal de não ter apreciado os argumentos relativos às diferentes fases do procedimento previsto no artigo 24.º do Regulamento n.º 4253/88. Com efeito, a decisão de pôr termo a esse procedimento, independentemente da fase em que foi adoptada, não constitui um acto meramente preparatório, mas sim uma decisão definitiva que pode ser objecto de recurso de anulação nos termos do artigo 173.º do Tratado.
- 37 Como o Tribunal de Justiça já acima declarou, resulta do acórdão do Tribunal de Primeira Instância que a Comissão, em 7 de Outubro de 1992, não adoptou qualquer decisão — quer se trate de um acto preparatório ou de uma decisão definitiva — de não suspender ou reduzir o financiamento comunitário para a construção do centro de Mullaghmore.
- 38 Nestas condições, há que julgar o terceiro fundamento manifestamente improcedente.

O pedido de indemnização

- 39 No que respeita ao pedido de indemnização, há que declarar que os recorrentes não demonstraram no Tribunal de Justiça nem no Tribunal de Primeira Instância que foi adoptada pela Comissão uma decisão com base no artigo 24.º do

Regulamento n.º 4253/88. Consequentemente, não há que analisar se uma decisão desse tipo causou um prejuízo.

- 40 Assim, devem ser julgados improcedentes todos os fundamentos relativos ao pedido de indemnização.
- 41 Nestas condições, nos termos do artigo 119.º do Regulamento de Processo, deve o recurso ser julgado manifestamente improcedente.

Quanto às despesas

- 42 Por força do disposto no n.º 2 do artigo 69.º do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo os recorrentes sido vencidos, há que condená-los nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção)

decide:

- 1) É negado provimento ao recurso.

2) Os recorrentes são condenados nas despesas.

Proferido no Luxemburgo, em 11 de Julho de 1996.

O secretário

R. Grass

O presidente da Quarta Secção

C. N. Kakouris