Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Oitava Secção Alargada)

13 de novembro de 2024*

«Ação por omissão — Auxílios de Estado — Política comum das pescas — Financiamento dos armadores que pescam com redes de arrasto de vara que utilizam impulsos elétricos — Denúncia — Admissibilidade — Tomada de posição da Comissão — Caráter claro e definitivo da tomada de posição — Competência da Comissão — Obrigação de agir»

No processo T-141/23,

Laurent Merlin, residente em Équihen-Plage (França), e os outros demandantes cujos nomes figuram em anexo [1], representados por F.-C. Laprévote, F. de Bure e T. Otmani, advogados,

demandantes,

contra

Comissão Europeia, representada por B. Stromsky, M. Abenhaïm e C. Perrin, na qualidade de agentes,

demandada,

O TRIBUNAL GERAL (Oitava Secção Alargada),

composto por: S. Papasavvas, presidente, A. Kornezov (relator), G. De Baere, D. Petrlík e S. Kingston, juízes,

secretário: L. Ramette, administrador,

vistos os autos,

após a audiência de 15 de maio de 2024,

profere o presente

* Língua do processo: francês.

[1] A lista dos outros demandantes é anexada apenas à versão notificada às partes.

Acórdão

1 Com a sua ação intentada ao abrigo do artigo 265.º TFUE, os demandantes, Laurent Merlin e as outras pessoas singulares e coletivas cujos nomes figuram em anexo, pedem ao Tribunal Geral que declare que a Comissão Europeia se absteve ilegalmente de adotar, na sequência do exame das suas denúncias relativas a alegados auxílios de Estado ilegais concedidos pelo Reino dos Países Baixos aos armadores que pescam com redes de arrasto de vara que utilizam impulsos elétricos (a seguir «pesca elétrica»), uma decisão ao abrigo do Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho, de 13 de julho de 2015, que estabelece as regras de execução do artigo 108.º TFUE (JO 2015, L 248, p. 9).

Antecedentes do litígio

2 Os demandantes são 36 pescadores franceses, neerlandeses e do Reino Unido, bem como a associação dos pequenos pescadores europeus Low Impact Fishers of Europe (LIFE) que exercem as suas atividades de pesca nas águas do Canal da Mancha e do mar do Norte.

3 Durante o mês de março de 2021, os demandantes, utilizando o formulário constante do anexo IV do Regulamento (CE) n.º 794/2004 da Comissão, de 21 de abril de 2004, relativo à aplicação do Regulamento 2015/1589 (JO 2004, L 140, p. 1), apresentaram denúncias à Comissão (a seguir «denúncias»).

4 Nas suas denúncias, os demandantes afirmaram, em primeiro lugar, que as autoridades neerlandesas tinham concedido autorizações de pesca em violação da regra segundo a qual a pesca elétrica só era permitida até ao limite máximo de 5 % da frota de arrastões de vara de cada Estado-Membro prevista pelo Regulamento (CE) n.º 850/98 do Conselho, de 30 de março de 1998, relativo à conservação dos recursos da pesca através de determinadas medidas técnicas de proteção dos juvenis de organismos marinhos (JO 1998, L 125, p. 1), substituído pelo Regulamento (UE) 2019/1241 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, relativo à conservação dos recursos haliêuticos e à proteção dos ecossistemas marinhos através de medidas técnicas, que altera os Regulamentos (CE) n.º 1967/2006 (CE) n.º 1224/2009 do Conselho e os Regulamentos (UE) n.º 1380/2013 (UE) 2016/1139 (UE) 2018/973 (UE) 2019/472 e (UE) 2019/1022 do Parlamento Europeu e do Conselho e que revoga os Regulamentos (CE) n.º 894/97 (CE) n.º 850/98 (CE) n.º 2549/2000 (CE) n.º 254/2002 (CE) n.º 812/2004 e (CE) n.º 2187/2005 do Conselho (JO 2019, L 198, p. 105) (a seguir «regra dos 5 %»).

5 Em seguida, numa parte das denúncias, sob a epígrafe «Subsídios europeus ilegais e incompatíveis com o mercado interno», os demandantes denunciaram o facto de o Reino dos Países Baixos ter concedido, desde 2007, financiamentos a arrastões de vara neerlandeses que praticavam a pesca elétrica em violação, nomeadamente, da regra dos 5 % e das regras que regem o Fundo Europeu das Pescas (FEP) e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP). Em seu entender, os referidos arrastões não podiam, portanto, beneficiar desses financiamentos ao abrigo do FEP e do FEAMP, pelo que os referidos financiamentos deviam ser qualificados de auxílios de Estado ilegais e incompatíveis com o mercado interno.

6 Por último, numa parte das denúncias, sob a epígrafe «Auxílios de Estado incompatíveis com o mercado interno», os demandantes denunciaram a existência de diversas medidas de auxílio concedidas pelo Reino dos Países Baixos a arrastões de vara neerlandeses que praticam a pesca elétrica que ultrapassavam largamente os limiares aplicáveis e que deviam, portanto, ser qualificados de auxílios de Estado.

7 Por ofício de 16 de abril de 2021, a Direção-Geral (DG) «Concorrência» da Comissão respondeu aos demandantes, indicando que resultava das denúncias que os financiamentos denunciados se inseriam no âmbito do FEP ou do FEAMP e que, se uma medida tivesse sido financiada pelo FEP ou pelo FEAMP, as regras que regem esses fundos prevaleciam sobre as regras em matéria de auxílios de Estado. Segundo esta direção-geral, uma vez que as referidas denúncias suscitavam questões relativas às regras que regem a Política Comum das Pescas (PCP), o seu exame devia prosseguir ao abrigo dos procedimentos específicos da PCP e não ao abrigo das regras em matéria de auxílios de Estado. Para esse efeito, a DG «Concorrência» sugeriu aos demandantes que apresentassem essas denúncias ao serviço competente da Comissão, a saber a DG «Assuntos Marítimos e Pescas».

8 Por carta de 4 de agosto de 2021, os demandantes alegaram, em substância, que os mecanismos específicos relativos ao FEP e ao FEAMP não excluíam a aplicabilidade das regras em matéria de auxílios de Estado nem a possibilidade de apresentação de uma denúncia ao abrigo do Regulamento 2015/1589. A este respeito, fizeram referência ao artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1198/2006 do Conselho, de 27 de julho de 2006, relativo ao FEP (JO 2006, L 223, p. 1, a seguir «Regulamento FEP»), aplicável ao período de programação de 2007 a 2013, e ao artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 508/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, relativo ao FEAMP e que revoga os Regulamentos (CE) n.º 2328/2003 (CE) n.º 861/2006, FEP e (CE) n.º 791/2007 e o Regulamento (UE) n.º 1255/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO 2014, L 149, p. 1, a seguir «Regulamento FEAMP»), aplicável ao período de programação de 2014 a 2020, ao abrigo dos quais, em seu entender, os financiamentos concedidos em violação do Regulamento FEP ou do Regulamento FEAMP deviam ser examinados à luz das regras em matéria de auxílios de Estado. Por conseguinte, cabia à Comissão identificar os instrumentos através dos quais os financiamentos tinham sido concedidos, quer se tratasse do FEP, do FEAMP ou de outros instrumentos, e determinar, nessa base, quais deviam ser considerados auxílios de Estado, pelo facto de não serem abrangidos pelo FEP ou pelo FEAMP.

9 Por ofício de 22 de novembro de 2021, a DG «Concorrência» indicou, embora admitindo que o Reino dos Países Baixos tinha autorizado a prática da pesca elétrica em violação dos requisitos previstos no Regulamento n.º 850/98, que nenhuma relação podia ser estabelecida entre os financiamentos efetuados no âmbito do FEP e do FEAMP e o referido exercício. Concluiu que não via nenhum elemento de auxílio de Estado potencialmente ilegal que necessitasse de um exame mais aprofundado.

10 Por carta de 4 de abril de 2022, os demandantes apresentaram, em sete anexos juntos, informações complementares contendo nomeadamente listas de arrastões de vara neerlandeses que praticam a pesca elétrica que beneficiaram de financiamento ao abrigo do FEP e do FEAMP, segundo diversos documentos e extratos de ficheiros relativos aos financiamentos concedidos no âmbito destes fundos. Denunciaram igualmente a existência de um programa de auxílios ao investimento inteiramente financiado pelo Estado neerlandês e destinado a equipar cinco arrastões de vara que praticam a referida pesca.

11 Por ofício de 9 de setembro de 2022, a DG «Concorrência» indicou que tinha examinado novamente em pormenor o financiamento dos arrastões de vara neerlandeses que praticam a pesca elétrica com base nas informações complementares transmitidas pelos demandantes em 4 de abril de 2022, tendo concluído que não havia nenhuma violação das regras relativas ao FEP e ao FEAMP e que, nessa base, não via nenhum elemento constitutivo de um auxílio de Estado potencialmente ilegal que necessitasse de um exame mais aprofundado.

12 Por carta de 8 de novembro de 2022, os demandantes convidaram a Comissão, em conformidade com o artigo 265.º, segundo parágrafo, TFUE e o Regulamento 2015/1589, nomeadamente com os seus artigos 4.º, 12.º e 15.º, a adotar, em resposta às denúncias, uma decisão nos termos do artigo 4.º do referido regulamento (a seguir «convite para agir»).

13 Por ofício de 14 de fevereiro de 2023, intitulado «Cartas de pré-encerramento aos queixosos, informando-os de que os serviços da Comissão têm a intenção de encerrar o processo», a Comissão informou os demandantes de que tinha terminado o exame das denúncias.

14 A este respeito, em primeiro lugar, a Comissão indicou que não tencionava propor a abertura de um «processo por infração por violação do direito da União pelo [Reino dos Países Baixos]». Em segundo lugar, indicou ter examinado novamente em pormenor o financiamento dos arrastões de vara neerlandeses que praticam a pesca elétrica à luz das informações complementares transmitidas pelos demandantes em 4 de abril de 2022 e ter concluído pela inexistência de infração às regras aplicáveis ao FEP e ao FEAMP. Nesta base, informou os demandantes da sua intenção de encerrar o processo, convidando-os, se dispusessem de novas informações que pudessem ser pertinentes para a reapreciação do processo, a contactá-la no prazo de quatro semanas, prazo no termo do qual o processo poderia ser encerrado.

Pedidos das partes

15 Os demandantes concluem pedindo, em substância, ao Tribunal Geral que se digne:

— declarar que a Comissão se absteve ilegalmente de adotar uma decisão ao abrigo do Regulamento n.º 2015/1589;

— condenar a Comissão a tomar, no prazo de dois meses, uma decisão com base no referido regulamento;

— condenar a Comissão nas despesas.

16 A Comissão conclui pedindo ao Tribunal Geral que se digne:

— julgar a ação inadmissível;

— a título subsidiário, julgar a ação improcedente;

— condenar os demandantes nas despesas.

Questão de direito

17 Em apoio da ação, os demandantes alegam que, em conformidade com o artigo 12.º, n.º 1, segundo parágrafo, e o artigo 15.º, n.º 1, do Regulamento 2015/1589, a Comissão estava obrigada, por um lado, a examinar, num prazo razoável e de forma completa e diligente, as informações que lhe tinham transmitidas nas denúncias, bem como na sua troca de correspondência subsequente, nas quais denunciavam a existência de diversas medidas de auxílio, e, por outro, a tomar uma decisão definitiva com base no artigo 4.º, n.ºs 2, 3 ou 4, desse regulamento, exprimindo claramente a sua posição a esse respeito.

18 Em especial, segundo os demandantes, a Comissão considerou erradamente que o financiamento concedido no âmbito do FEP e do FEAMP aos arrastões de vara neerlandeses que praticavam a pesca elétrica estava isento, com base no artigo 7.º do Regulamento FEP e no artigo 8.º do Regulamento FEAMP, da aplicação das regras em matéria de auxílios de Estado. Com efeito, consideram que, se houvesse dúvidas quanto ao facto de esse financiamento ter sido efetuado à margem ou em violação das regras que regem os referidos fundos, este deveria ser qualificado de auxílio de Estado, pelo que a Comissão seria obrigada a proceder ao seu exame nos termos do Regulamento 2015/1589.

19 A título principal, a Comissão invoca a inadmissibilidade da ação em conformidade com o artigo 265.º, segundo parágrafo, TFUE, com o fundamento, nomeadamente, de que tomou posição sobre as denúncias antes da propositura da presente ação. A título subsidiário, contesta o mérito da referida ação.

Quanto à admissibilidade da ação

20 A Comissão considera que tomou posição de forma clara e definitiva, no seu ofício de 14 de fevereiro de 2023, sobre o convite para agir, pelo que a presente ação é inadmissível. Em seu entender, resulta de uma leitura conjunta de toda a correspondência trocada com os demandantes que, em substância, entendia que não tinha competência para adotar uma decisão ao abrigo do Regulamento 2015/1589, uma vez que, em conformidade com o artigo 42.º TFUE, o artigo 7.º do Regulamento FEP e o artigo 8.º do Regulamento FEAPM, os artigos 107.º a 109.º TFUE eram inaplicáveis aos pagamentos efetuados pelos Estados-Membros no âmbito do FEP ou do FEAPM.

21 Os demandantes respondem, primeiro, que, no ofício da Comissão de 14 de fevereiro de 2023, esta não tomou posição sobre o convite para agir. Em seu entender, no referido ofício, a Comissão nem sequer fez referência ao seu pedido que tinha por objeto a adoção de uma decisão ao abrigo do artigo 4.º do Regulamento 2015/1589, nem indicou que se considerava incompetente para adotar essa decisão. Segundo, alegam que, mesmo admitindo que essa carta deva ser lida no sentido de que contém uma tomada de posição da Comissão sobre o referido convite, a posição não foi adotada de forma clara e definitiva. Consideram, por um lado, que, ao indicar, no ofício em questão, não tencionar dar início a um «processo por infração por violação do direito da União por parte do [Reino dos Países Baixos]», a Comissão não tomou posição sobre o pedido formulado no referido convite, que não tinha por objeto convidá-la a dar início a esse processo. Sustentam, por outro lado, que a Comissão redigiu o ofício em causa em termos vagos e prospetivos, uma vez que se limitou a indicar que não «tencionava» dar seguimento às denúncias, que tinha a «intenção» de encerrar o processo e que os convidava «a entrar em contacto» com ela caso dispusessem de «novas informações que pudessem ser pertinentes para o reexame do processo», e que, na falta dessas informações, o processo «poderia» ser encerrado.

22 Segundo a jurisprudência, o artigo 265.º TFUE refere-se à omissão por abstenção de decidir ou de tomar posição e não por adoção de um ato diferente do que os interessados teriam desejado ou considerado necessário (Acórdãos de 13 de julho de 1971, Deutscher Komponistenverband/Comissão, 8/71, EU:C:1971:82, n.º 2, e de 24 de novembro de 1992, Buckl e o./Comissão, C-15/91 e C-108/91, EU:C:1992:454, n.º 17). Assim, há que considerar que a instituição não está em situação de omissão não só quando adota um ato que dá satisfação à parte demandante, mas também quando recusa adotar esse ato e responde ao pedido que lhe é feito indicando as razões pelas quais considera que não há que adotar o referido ato ou que não tem competência para o fazer (Despachos de 21 de dezembro de 2021, Finiconsult/Comissão, T-504/21, não publicado, EU:T:2021:948, n.º 6, e de 1 de fevereiro de 2023, NO/Comissão, T-708/21, não publicado, EU:T:2023:49, n.º 56).

23 Por conseguinte, os requisitos de admissibilidade de uma ação por omissão, fixados no artigo 265.º TFUE, não estão preenchidos quando a instituição convidada a agir tiver tomado posição sobre esse convite antes da propositura da ação e que a adoção de um ato diferente do que os interessados teriam desejado ou considerado necessário, como uma recusa, devidamente fundamentada, de agir em conformidade com o convite para agir, constitui uma tomada de posição que põe termo à omissão (v. Acórdão de 24 de março de 2022, Wagenknecht/Comissão, C-130/21 P, EU:C:2022:226, n.º 31 e jurisprudência referida).

24 Além disso, uma tomada de posição, na aceção do artigo 265.º, segundo parágrafo, TFUE, deve expor de maneira clara e definitiva a posição da instituição em causa sobre o pedido do recorrente (Acórdão de 24 de março de 2022, Wagenknecht/Comissão, C-130/21 P, EU:C:2022:226, n.º 33).

25 No caso em apreço, importa salientar que os demandantes tinham denunciado, em partes distintas das denúncias, a existência, por um lado, de «subsídios europeus ilegais e incompatíveis com o mercado interno», concedidos aos arrastões de vara neerlandeses que praticam a pesca elétrica no âmbito do FEP e do FEAMP, em violação, nomeadamente, da regra dos 5 % (a seguir «financiamentos denunciados no âmbito do FEP e do FEAMP»), e, por outro, de «subsídios nacionais» a favor dos referidos arrastões, concedidos pelo Reino dos Países Baixos, que deveriam ser qualificados de auxílios de Estado (a seguir «auxílios nacionais denunciados»).

26 Além disso, na sua carta de 4 de abril de 2022, os demandantes apresentaram à Comissão informações complementares relativas tanto aos financiamentos denunciados no âmbito do FEP e do FEAMP como aos auxílios nacionais denunciados.

27 No convite para agir, os demandantes, fazendo referência, nomeadamente, às denúncias e às informações que lhes tinham sido anexadas, bem como às informações complementares transmitidas à Comissão na sua carta de 4 de abril de 2022, incluindo os seus sete anexos, que, em seu entender, forneciam provas tangíveis da existência de auxílios de Estado, convidaram esta última, em conformidade com o artigo 265.º, segundo parágrafo, TFUE e o Regulamento 2015/1589, e nomeadamente os seus artigos 4.º, 12.º e 15.º, a adotar uma decisão nos termos do artigo 4.º do referido regulamento.

28 Nestas circunstâncias, há que examinar se a Comissão tomou posição, de forma clara e definitiva, antes da propositura da ação, sobre o conjunto das medidas indicadas nas denúncias e na carta dos demandantes de 4 de abril de 2022, a saber, por um lado, sobre os financiamentos denunciados no âmbito do FEP e do FEAMP e, por outro, sobre os auxílios nacionais denunciados.

Quanto à existência de uma tomada de posição sobre os financiamentos denunciados no âmbito do FEP e do FEAMP

29 Nas denúncias e na correspondência posterior com a Comissão, os demandantes alegaram, em substância, que os financiamentos denunciados no âmbito do FEP e do FEAMP não estavam em conformidade com as regras que regem esses fundos, uma vez que tinham sido pagos em violação da regra dos 5 %, e que, em razão dessa não conformidade, esses financiamentos deviam ser qualificados de auxílios de Estado e ser objeto de um reexame ao abrigo do Regulamento 2015/1589. No convite para agir, fazendo referência nomeadamente às referidas denúncias e à sua carta de 4 de abril de 2022, os demandantes convidaram a Comissão a adotar uma decisão nos termos do artigo 4.º do referido regulamento.

30 A este respeito, a Comissão indicou, em substância, durante a sua troca de correspondência com os demandantes, que considerava, por um lado, que não era competente, ao abrigo do Regulamento 2015/1589, para adotar uma decisão relativa aos financiamentos denunciados no âmbito do FEP e do FEAMP e, por outro, que os referidos financiamentos não violavam as regras relativas ao FEP e ao FEAMP.

31 Assim, no seu ofício de 16 de abril de 2021, a Comissão indicou que, em seu entender, as regras aplicáveis em matéria de PCP, em especial as regras relativas ao FEP e ao FEAMP, prevaleciam sobre as regras em matéria de auxílios de Estado, uma vez que os Regulamentos FEP e FEAMP previam mecanismos específicos de controlo por força dos quais os Estados-Membros eram obrigados a recuperar os pagamentos indevidos efetuados no âmbito dos referidos fundos e que, por conseguinte, o exame da conformidade dos financiamentos denunciados no âmbito do FEP e do FEAMP devia prosseguir ao abrigo dos procedimentos específicos previstos por esses regulamentos, e não nos termos daqueles aplicáveis em matéria de auxílios de Estado.

32 Além disso, nos seus ofícios de 22 de novembro de 2021 e de 9 de setembro de 2022, a Comissão expôs as razões pelas quais, em seu entender, os financiamentos denunciados no âmbito do FEP e do FEAMP não violavam os Regulamentos FEP e FEAMP. O ofício de 14 de fevereiro de 2023 reiterava, em substância, os mesmos fundamentos expostos no ofício de 9 de setembro de 2022.

33 É verdade, como observam os demandantes, que, no seu ofício de 14 de fevereiro de 2023, considerado isoladamente, a Comissão não recusou expressamente adotar uma decisão ao abrigo do Regulamento 2015/1589 e também não indicou que não era competente para adotar essa decisão relativamente aos financiamentos denunciados no âmbito do FEP e do FEAMP.

34 Todavia, o ofício de 14 de fevereiro de 2023 deve ser lido à luz da troca de correspondência que o precedeu. Com efeito, por um lado, nesse ofício, a Comissão referiu-se aos seus ofícios de 22 de novembro de 2021 e de 9 de setembro de 2022. Por outro lado, resulta da jurisprudência que, para efeitos da verificação da existência de uma tomada de posição e do seu caráter claro e definitivo, é possível ter em conta a troca de correspondência ocorrida entre os demandantes e a Comissão que precedeu a tomada de posição. (v., neste sentido, Despachos de 16 de junho de 2020, CJ/Tribunal de Justiça da União Europeia, C-634/19 P, não publicado, EU:C:2020:474, n.os 30 e 31, e de 1 de fevereiro de 2023, NO/Comissão, T-708/21, não publicado, EU:T:2023:49, n.os 71 e 72).

35 Assim, nas circunstâncias do caso em apreço, há que considerar que a Comissão, no seu ofício de 14 de fevereiro de 2023, confirmou, em substância, a sua posição anteriormente expressa de forma clara, segundo a qual, por um lado, não era competente, ao abrigo do Regulamento 2015/1589,

para adotar uma decisão relativa aos financiamentos denunciados no âmbito do FEP e do FEAMP e, por outro, os referidos financiamentos não violavam as regras relativas ao FEP e ao FEAMP, e que, nessa base, tinha decidido terminar o exame das denúncias, como anunciou na mesma carta.

36 Ora, segundo a jurisprudência referida no n.º 22, *supra*, a instituição em causa não está em situação de omissão quando recusa adotar a decisão solicitada e responde ao pedido que lhe é feito indicando as razões pelas quais considera que não tem competência para o fazer.

37 A circunstância de esta tomada de posição não dar satisfação aos demandantes é, para este efeito, indiferente, porque o artigo 265.º TFUE visa a omissão por abstenção de decidir ou de tomar posição e não a adoção de ato diferente daquele que esta parte teria desejado ou considerado necessário (v., neste sentido, Despachos de 13 de dezembro de 2000, Sodima/Comissão, C-44/00 P, EU:C:2000:686, n.º 83, e de 6 de abril de 2017, Brancheforeningen for Regulerkraft i Dinamarca/Comissão, T-203/16, não publicado, EU:T:2017:279, n.º 22).

38 Do mesmo modo, o facto sublinhado pelos demandantes de que, no seu ofício de 14 de fevereiro de 2023, a Comissão indicou que não tencionava propor a abertura de um «processo por infração por violação do direito da União pelo [Reino dos Países Baixos]», quando, no convite para agir, os demandantes não a tinham convidado a fazê-lo, é desprovido de pertinência no caso em apreço, uma vez que a Comissão, noutras passagens do referido ofício, lidas conjuntamente com a troca de correspondência que o precedeu, tomou posição de forma clara sobre o pedido de adoção de uma decisão ao abrigo do Regulamento 2015/1589, no que respeita aos financiamentos denunciados no âmbito do FEP e do FEAMP.

39 Daqui decorre que a Comissão tomou posição na aceção do artigo 265.º TFUE, antes da propositura da ação, sobre os financiamentos denunciados no âmbito do FEP e do FEAMP.

40 Os argumentos dos demandantes destinados a demonstrar que a tomada de posição em causa não era clara e definitiva devem igualmente ser rejeitados.

41 Com efeito, no que diz respeito ao caráter claro da tomada de posição em causa, resulta dos n.ºs 7, 31 e 35, *supra*, que a Comissão indicou claramente que não considerava ter competência para adotar uma decisão ao abrigo do Regulamento 2015/1589, relativamente aos financiamentos denunciados no âmbito do FEP e do FEAMP. Além disso, há que salientar que os demandantes compreenderam efetivamente, como resulta da sua carta de 4 de agosto de 2021, que a Comissão se considerava incompetente para adotar essa decisão. Isto é confirmado pelo facto de o assunto desta carta ser a «[r]ejeição de competência sobre as denúncias apresentadas em março de 2021 relativas a um auxílio de Estado ilegal ou à aplicação abusiva de um auxílio a favor da pesca de arrasto elétrico» e o facto de, na mesma carta, os demandantes exporem os motivos pelos quais consideravam que a posição assim expressa pela Comissão estava errada. Por conseguinte, a clareza da tomada de posição da Comissão não pode ser posta em causa.

42 Quanto ao caráter definitivo da tomada de posição em causa, é certo, como indicam os demandantes, que, no seu ofício de 14 de fevereiro de 2023, a Comissão os informava da sua «intenção» de encerrar o processo e os convidava a comunicar-lhe «informações novas que pudessem ser pertinentes para o reexame do [seu] processo», sem o que o processo «poderia» ser encerrado.

43 Todavia, não é menos certo que, no seu ofício de 14 de fevereiro de 2023, a Comissão indicou que tinha terminado o exame das denúncias. Daqui resulta, assim, que formou uma opinião definitiva sobre os financiamentos denunciados no âmbito do FEP e do FEAMP.

44 Por conseguinte, o simples facto de a Comissão ter dado aos demandantes uma última oportunidade de apresentarem, se delas dispusessem, informações novas suscetíveis de justificar o «reexame» do processo não põe em causa o que precede, uma vez que a Comissão indicou claramente, no seu ofício de 14 de fevereiro de 2023, ter terminado o exame das denúncias e exposto a sua análise definitiva quanto aos financiamentos denunciados no âmbito do FEP e do FEAMP.

45 Com efeito, segundo a jurisprudência, a indicação constante de um ofício da Comissão, segundo a qual se pedia ao demandante que considerasse que a troca de correspondência com a Comissão estava encerrada «sob reserva de novos elementos», não retira, enquanto tal, o caráter claro e definitivo à posição expressa por esta última (v., neste sentido, Acórdão de 30 de setembro de 2003, Fiocchi munizioni/Comissão, T-26/01, EU:T:2003:248, n.os 76 e 78).

46 Além disso, em todo o caso, é pacífico que, na sequência do ofício de 14 de fevereiro de 2023, os demandantes não forneceram nenhuma nova informação à Comissão e que não podiam, portanto, esperar nenhum reexame por parte da Comissão da sua posição.

47 Nestas circunstâncias, há que rejeitar os argumentos dos demandantes destinados a contestar o caráter definitivo da tomada de posição da Comissão quanto aos financiamentos denunciados no âmbito do FEP e do FEAMP.

48 Logo, há que considerar que o ofício de 14 de fevereiro de 2023, independentemente do seu mérito, deve ser considerado no sentido de que expõe de forma clara e definitiva a posição da Comissão relativamente aos financiamentos denunciados no âmbito do FEP e do FEAMP em resposta ao convite para agir.

49 Por conseguinte, a ação por omissão deve ser declarada inadmissível na parte em que se destina a obter a declaração de uma omissão da Comissão no que diz respeito à sua abstenção de adotar uma decisão ao abrigo do Regulamento 2015/1589 relativamente aos financiamentos denunciados no âmbito do FEP e do FEAMP.

Quanto à existência de uma tomada de posição sobre os auxílios nacionais denunciados

50 Como foi salientado nos n.os 6 e 25, *supra*, além dos financiamentos denunciados no âmbito do FEP e do FEAMP, os demandantes, numa parte separada das denúncias, referiram igualmente à Comissão a existência de vários auxílios nacionais denunciados. A este respeito, enumeraram cinco medidas de auxílio concedidas pelas autoridades neerlandesas, cujo montante variava, em seu entender, entre 880 000 e 74 milhões de euros, e remeteram para diversas fontes que atestavam, ainda segundo eles, a existência das referidas medidas.

51 No seu ofício de 16 de abril de 2021, a Comissão indicou que resultava das denúncias que as medidas nelas denunciadas estavam «abrangidas pelo [FEP] ou pelo [FEAMP]». Assim, e como aliás confirmou na audiência, interpretou as referidas denúncias no sentido de que apenas diziam respeito aos financiamentos denunciados no âmbito do FEP e do FEAMP.

52 Ora, ao fazê-lo, a Comissão procedeu a uma leitura parcial das denúncias e não se pronunciou, assim, no seu ofício de 16 de abril de 2021, sobre a vertente destas que incidia sobre os auxílios nacionais denunciados.

53 Em seguida, na sua carta de 4 de agosto de 2021, os demandantes alegaram, nomeadamente, que cabia à Comissão identificar os instrumentos através dos quais os financiamentos em causa tinham sido concedidos «quer no âmbito do FEP e do FEAMP, quer de outros instrumentos», determinar nesta base quais os que deviam ser considerados auxílios de Estado, porque não estavam abrangidos pelo FEP ou pelo FEAMP, e proceder ao exame da sua compatibilidade com o mercado interno.

54 Do mesmo modo, na sua carta de 4 de abril de 2022, os demandantes apresentaram informações complementares denunciando, no n.º VI dessa carta, a existência de um programa de auxílios ao investimento inteiramente financiado pelo Estado neerlandês que tinha por objeto o equipamento de cinco navios com rede de arrasto de vara elétrica. A este respeito, faziam referência a um ofício do ministro dos Assuntos Económicos, da Agricultura e da Inovação, de 25 de maio de 2011, dirigido ao presidente da Câmara Baixa dos Estados Gerais do Reino dos Países Baixos, do qual resultava que as autoridades neerlandesas consideravam que o Regulamento FEP não autorizava a concessão de financiamento para o investimento na rede de arrasto de vara elétrica e que, por essa razão, o referido programa tinha sido inteiramente financiado por auxílios de Estado. Este ofício foi junto como anexo VI à carta dos demandantes de 4 de abril de 2022.

55 Por último, no convite para agir, os demandantes remeteram especificamente para as informações constantes das denúncias, bem como para os diversos outros elementos transmitidos à Comissão através da sua carta de 4 de abril de 2022 e dos seus sete anexos, que, segundo eles, forneciam provas tangíveis da existência de auxílios de Estado. Ora, como resulta dos n.os 50 e 54, *supra*, entre essas informações e elementos figuravam os auxílios nacionais denunciados. Assim, o referido convite visava claramente o conjunto das medidas denunciadas nas referidas denúncias e nesse ofício, incluindo os auxílios nacionais denunciados.

56 Ora, no seu ofício de 9 de setembro de 2022, que respondia às informações complementares transmitidas pelos demandantes em 4 de abril de 2022, e no seu ofício de 14 de fevereiro de 2023, que respondia ao convite para agir, a Comissão nem mencionou os auxílios nacionais denunciados, nem exprimiu nenhuma opinião a esse respeito.

57 Com efeito, embora a Comissão tenha indicado, nos seus ofícios de 9 de setembro de 2022 e de 14 de fevereiro de 2023, que tinha «examinado novamente em pormenor o financiamento dos navios neerlandeses, com base nas informações transmitidas [pelos demandantes] em 4 de abril de 2022», limitou-se a analisar as regras aplicáveis ao FEP e ao FEAMP, embora os auxílios nacionais denunciados fossem concedidos, segundo os demandantes, à margem dos referidos fundos e fossem financiados na íntegra pelo Estado neerlandês. Assim, o raciocínio exposto pela Comissão nos referidos ofícios não dizia respeito aos auxílios nacionais denunciados.

58 Assim, há que observar que, nem no seu ofício de 14 de fevereiro de 2023, nem na sua troca de correspondência anterior com os demandantes, a Comissão tomou posição sobre os auxílios nacionais denunciados. Ora, se uma instituição convidada a agir toma posição sobre uma parte de um convite para agir e não toma posição sobre outra parte, a ação é admissível no que respeita a esta última parte (v., neste sentido, Acórdão de 24 de janeiro de 1995, Ladbroke Racing/Comissão, T-74/92, EU:T:1995:10, n.os 54 a 63).

59 Na sua resposta a uma medida de organização do processo e durante a audiência, a Comissão alegou que o auxílio concedido pelo Reino dos Países Baixos a cinco arrastões de vara para financiar o seu equipamento em redes de arrasto elétricas, que tinha sido denunciado nas denúncias e na carta dos demandantes de 4 de abril de 2022, estava, na realidade, abrangido pelo regime de auxílios existente SA.24076 N/2007 — Países Baixos — Auxílios ao investimento para artes de pesca de arrasto que utilizam corrente elétrica pulsada, autorizado por decisão de 17 de março de 2008 (JO 2008, C 246, p. 1).

60 No entanto, é forçoso constatar que, como admitiu, aliás, a Comissão durante a audiência, esta nunca indicou, no decurso da sua troca de correspondência com os demandantes, que considerava que o auxílio referido no n.º 59, *supra*, era, na realidade, um auxílio existente já autorizado e que, por essa razão, não tencionava adotar uma decisão ao abrigo do Regulamento 2015/1589. Pelo contrário, como confirmou Comissão na resposta a uma medida de organização do processo, considerou que o objeto das denúncias se referia unicamente aos financiamentos denunciados no âmbito do FEP e do FEAMP, e não aos auxílios nacionais denunciados que, segundo os demandantes, tinham sido concedidos à margem do referido âmbito. Ora, como decorre dos n.os 6, 26 e 51 a 53, *supra*, esta posição resultava de uma leitura parcial das referidas denúncias, pelo que a Comissão não examinou uma parte das medidas nelas denunciadas.

61 Além disso, e em todo o caso, o auxílio mencionado no n.º 59, *supra*, é apenas um dos auxílios nacionais indicados nas denúncias, de modo que o argumento da Comissão, desenvolvido pela primeira vez no decurso da instância, apenas diz respeito a um deles.

62 Também não pode proceder o argumento da Comissão, invocado a título subsidiário, segundo o qual o seu ofício de 14 de fevereiro de 2023 deve ser considerado um ofício de «pré-encerramento» dirigido aos demandantes com fundamento no artigo 24.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento 2015/1589 e constitui uma tomada de posição clara e definitiva na aceção do artigo 265.º TFUE.

63 Com efeito, há que observar, por um lado, que, no seu ofício de 14 de fevereiro de 2023, a Comissão não se baseou no artigo 24.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento 2015/1589.

64 Por outro lado, a Comissão não pode alegar simultaneamente que, por um lado, não era competente para adotar uma decisão ao abrigo do Regulamento 2015/1589 em resposta às denúncias que lhe foram apresentadas, mas que, a título subsidiário, o seu ofício de 14 de fevereiro de 2023 devia, mesmo assim, ser considerado um ofício baseado no artigo 24.º, n.º 2, segundo parágrafo, do referido regulamento.

65 Por último, o facto de, no seu ofício de 14 de fevereiro de 2023, a Comissão ter indicado que tinha concluído o exame das denúncias e que tencionava encerrar o processo, não significa que tenha tomado posição sobre todas as medidas denunciadas nas referidas denúncias e na carta dos demandantes de 4 de abril de 2022, no que respeita aos auxílios nacionais denunciados. Com efeito, a Comissão nunca mencionou, no decurso da sua numerosa troca de correspondência com os demandantes, e ainda menos analisou, os auxílios nacionais denunciados. Pelo contrário, todas as considerações que expôs na sua correspondência com os demandantes eram relativas aos financiamentos denunciados no âmbito do FEP e do FEAMP. Ora, tais considerações não têm relação com os auxílios nacionais denunciados, que eram concedidos, segundo os demandantes, à margem dos referidos fundos e eram inteiramente financiados pelo Estado neerlandês. Por conseguinte, as referidas considerações não permitem identificar uma qualquer tomada de posição da Comissão a este respeito.

66 Daqui resulta que, no que respeita aos auxílios nacionais denunciados, a Comissão não tomou uma posição clara e definitiva, na aceção do artigo 265.º TFUE, sobre o convite para agir.

67 Por conseguinte, a ação deve ser declarada admissível na parte em que se destina a obter a declaração de uma omissão da Comissão no que diz respeito à sua abstenção de agir ao abrigo do Regulamento 2015/1589 relativamente aos auxílios nacionais denunciados.

Quanto ao mérito

68 Para decidir sobre a procedência de um pedido de declaração de omissão, há que verificar se no momento em que foi enviado à Comissão o convite para agir na aceção do artigo 265.º TFUE, impendia sobre esta uma obrigação de agir (v. Acórdão de 21 de dezembro de 2022, Ekobulkos/Comissão, T-702/21, EU:T:2022:842, n.º 27 e jurisprudência referida).

69 Em matéria de auxílios de Estado, estão previstas no Regulamento n.º 2015/1589 as situações nas quais a Comissão está obrigada a agir a respeito dos auxílios ilegais ou incompatíveis com o mercado interno (Acórdão de 21 de dezembro de 2022, Ekobulkos/Comissão, T-702/21, EU:T:2022:842, n.º 28).

70 O artigo 12.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Regulamento 2015/1589 prevê, em especial, que a Comissão examinará sem demora injustificada as denúncias apresentadas por outras partes interessadas, em conformidade com o disposto no artigo 24.º, n.º 2, do referido regulamento. Esta disposição, relativa aos direitos das partes interessadas, prevê nomeadamente que se os elementos de facto e de direito apresentados pela parte interessada não fornecerem fundamentos suficientes para demonstrar, com base numa primeira análise *prima facie*, a existência de um auxílio ilegal ou de uma utilização abusiva de um auxílio, a Comissão informa a parte interessada desse facto, convidando-a a apresentar as suas observações num prazo que, em princípio, não deverá ser superior a um mês. Se a parte interessada não apresentar as suas observações no prazo fixado, deve considerar-se que a denúncia foi retirada (Acórdão de 21 de dezembro de 2022, Ekobulkos/Comissão, T-702/21, EU:T:2022:842, n.º 29).

71 O artigo 15.º, n.º 1, primeiro período, do Regulamento n.º 2015/1589 prevê que o exame de um auxílio eventualmente ilegal conduz a uma decisão nos termos do artigo 4.º, n.ºs 2, 3 ou 4, do referido regulamento, segundo o qual a Comissão procederá à análise da notificação imediatamente após a sua receção e tomará uma decisão na qual considera que a medida não constitui um auxílio ou uma decisão de não levantar objeções se considerar que não há dúvidas quanto à compatibilidade desta com o mercado interno ou uma decisão de início de um procedimento formal de investigação se a referida medida suscitar dúvidas quanto à sua compatibilidade com o mercado interno (Acórdão de 21 de dezembro de 2022, Ekobulkos/Comissão, T-702/21, EU:T:2022:842, n.º 30).

72 Há assim que verificar se, no caso em apreço, foi apresentada à Comissão uma denúncia ou se lhe foram dadas informações relativas a um auxílio alegadamente ilegal ou incompatível com o mercado interno, factos esses que deveriam ter sido seguidos de uma decisão tomada ao abrigo do artigo 12.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Regulamento 2015/1589 ou do artigo 15.º, n.º 1, primeiro período, do mesmo regulamento (v., neste sentido, Acórdãos de 29 de setembro de 2011, Ryanair/Comissão, T-442/07, não publicado, EU:T:2011:547, n.º 37, e de 21 de dezembro de 2022, Ekobulkos/Comissão, T-702/21, EU:T:2022:842, n.º 31).

73 No caso em apreço, como se concluiu nos n.os 3 a 6, *supra*, a Comissão recebeu denúncias, apresentadas através do formulário constante do anexo IV do Regulamento n.º 794/2004, as quais incidiam, nomeadamente, sobre vários auxílios nacionais denunciados. Além disso, como foi salientado no n.º 10, *supra*, os demandantes apresentaram informações complementares na sua carta de 4 de abril de 2022.

74 A este respeito, importa precisar que a Comissão não contesta que era competente para examinar, ao abrigo do Regulamento 2015/1589, se os auxílios nacionais denunciados constituíam auxílios de Estado, bem como, sendo caso disso, a sua legalidade e a sua compatibilidade com o mercado interno. Do mesmo modo, se, no decurso desse exame, a Comissão devesse, sendo caso disso, considerar que esses auxílios, ou alguns deles, constituíam auxílios existentes, na aceção do artigo 1.º, alínea b), do referido regulamento, estava obrigada a informar desse facto os demandantes, indicando-lhes, em conformidade com o artigo 24.º, n.º 2, do mesmo regulamento, que, por esse motivo, os elementos de facto e de direito por eles invocados não eram suficientes para demonstrar, com base num exame à primeira vista, a existência de um auxílio de Estado ilegal ou a aplicação abusiva de um auxílio.

75 Por conseguinte, tendo sido devidamente notificada de denúncias que a informavam da existência de alegados auxílios ilegais ou da alegada utilização abusiva desses auxílios, a Comissão devia atuar em conformidade com o artigo 12.º, n.º 1, segundo parágrafo, o artigo 15.º, n.º 1, e o artigo 24.º, n.º 2, do Regulamento 2015/1589. Ora, este exame deveria ter levado a Comissão a pôr em prática uma das diligências previstas nas disposições acima referidas ou a adotar uma decisão ao abrigo das mesmas (v., neste sentido, Acórdão de 29 de setembro de 2011, Ryanair/Comissão, T-442/07, não publicado, EU:T:2011:547, n.º 67).

76 Ora, não tendo posto em prática, relativamente aos auxílios nacionais denunciados, nenhuma diligência nem *a fortiori* adotado uma decisão ao abrigo do Regulamento 2015/1589, quando era obrigada a fazê-lo, a Comissão viu-se em situação de omissão no termo do prazo de dois meses subsequente ao convite para agir.

77 Daqui resulta que as acusações dos demandados destinadas a demonstrar que a Comissão não cumpriu a sua obrigação de agir ao abrigo do Regulamento 2015/1589 são fundamentadas no que respeita aos auxílios nacionais denunciados.

78 Resulta de tudo o que precede que a ação deve ser julgada inadmissível na parte em que se destina a obter a declaração de uma omissão da Comissão relativamente aos financiamentos denunciados no âmbito do FEP e do FEAMP, e julgada admissível na parte em que se destina a obter a declaração de uma omissão da Comissão relativamente aos auxílios nacionais denunciados.

79 Por último, quanto ao segundo pedido dos demandantes, através do qual pedem ao Tribunal Geral que condene a Comissão a tomar, no prazo de dois meses, uma decisão com base no Regulamento 2015/1589, importa recordar que, nos recursos baseados nos artigos 263.º e 265.º TFUE, o juiz da União Europeia não tem competência para dirigir injunções às instituições, órgãos e organismos da União. Com efeito, incumbe à instituição em causa tomar as medidas de execução de um acórdão proferido tanto no âmbito de um recurso de anulação como de uma ação por omissão (v. Despachos de 9 de julho de 2012, Pigui/Comissão, T-382/11, não publicado, EU:T:2012:350, n.º 29 e jurisprudência referida, e de 13 de abril de 2022, Alauzun e o./Comissão, T-695/21, não publicado, EU:T:2022:233, n.º 51 e jurisprudência referida). Por conseguinte, o segundo pedido dos demandantes deve ser julgado improcedente por falta de competência do Tribunal Geral para dele conhecer.

Quanto às despesas

80 Nos termos do artigo 134.º, n.º 3, do seu Regulamento de Processo, o Tribunal Geral pode repartir as despesas ou decidir que cada uma delas suporte as suas próprias despesas, se as partes obtiverem vencimento parcial.

81 No caso em apreço, tendo cada uma das partes sido parcialmente vencida, o Tribunal Geral considera que se fará uma justa apreciação das circunstâncias da causa declarando que cada uma delas suportará as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Oitava Secção Alargada)

decide:

1) **A Comissão Europeia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho, de 13 de julho de 2015, que estabelece as regras de execução do artigo 108.º TFUE, ao não agir ao abrigo desse regulamento relativamente aos alegados auxílios de Estado, referidos no ponto 6, alínea a), sob a epígrafe «Auxílios de Estado incompatíveis com o mercado interno», das denúncias dos demandantes, bem como no ponto VI da sua carta de 4 de abril de 2022.**

2) **A ação é declarada improcedente quanto ao restante.**

3) **Cada parte suportará as suas próprias despesas.**

Papasavvas Kornezov De Baere

Petrlík Kingston

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 13 de novembro de 2024.

Assinaturas