DESPACHO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)
28 de Janeiro de 2004 *

No processo C-164/02,

Reino dos Países Baixos, representado por H. G. Sevenster, na qualidade de agente,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por V. Di Bucci e H. van Vliet, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrida,

que tem por objecto um pedido de anulação da Decisão SG (2002) D/228533 da Comissão, de 15 de Fevereiro de 2002, relativa ao auxílio de Estado n.º N 812/2001, respeitante à «Stimuleringsregeling verwerking baggerspecie» (medidas de incentivo à reciclagem de resíduos de dragagem), na medida em que a Comissão afirma que as contribuições concedidas às autoridades portuárias nos termos da referida regulamentação são auxílios de Estado para efeitos do artigo 87.º, n.º 1, CE,

* Língua do processo: neerlandês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: P. Jann (relator), presidente de secção, A. La Pergola, S. von Bahr, R. Silva de Lapuerta e K. Lenaerts, juízes,

advogado-geral: M. Poiares Maduro,
secretário: R. Grass,

ouvido o advogado-geral,

profere o presente

Despacho

1 Por petição entregue na Secretaria do Tribunal de Justiça em 25 de Abril de 2002, o Reino dos Países Baixos, nos termos do artigo 230.° CE, pediu a anulação da Decisão SG (2002) D/228533 da Comissão, de 15 de Fevereiro de 2002, relativa ao auxílio de Estado n.° N 812/2001, respeitante à «Stimuleringsregeling verwerking baggerspecie» (medidas de incentivo à reciclagem de resíduos de dragagem) (a seguir «decisão impugnada»), na medida em que a Comissão afirma que as contribuições concedidas às autoridades portuárias nos termos da referida regulamentação são auxílios de Estado para efeitos do artigo 87.°, n.° 1, CE.

Os factos na origem do processo

2 Nos Países Baixos, nos estuários do Reno, da Mosa e do Escaldo, deposita-se areia do mar e aluviões trazidos por este rios. No interesse da navegação e do bom funcionamento do escoamento das águas, estes sedimentos são regularmente retirados por dragagem.

3 Os resíduos de dragagem, em grande parte poluídos, podem ser reutilizados depois de um processo de transformação. Para incentivar o desenvolvimento do mercado de transformação dos resíduos poluídos em materiais de construção, as autoridades neerlandesas criaram uma medida intitulada «Stimuleringsregeling verwerking baggerspecie» (a seguir «regulamentação de incentivo»).

4 Por força da regulamentação de incentivo, as empresas de transformação recebem uma contribuição em função do grau de realização dos objectivos em matéria de transformação. As entidades que recolhem os resíduos podem também beneficiar desta contribuição na medida em que os subsídios de incentivo têm por efeito tornar a transformação mais atraente para elas.

5 Por carta de 26 de Novembro de 2001, o Governo neerlandês notificou o projecto da regulamentação de incentivo à Comissão, nos termos do artigo 88.°, n.° 3, CE e pediu-lhe para apreciar a legalidade da medida à luz dos artigos 87.° CE e 88.° CE. Nesta carta, alegou, para o caso de a Comissão entender que o projecto constitui um auxílio de Estado na acepção do artigo 87.° CE, que a dragagem das vias navegáveis é uma missão de serviço público relativa à gestão da água. O armazenamento e a transformação dos resíduos de dragagem devem, portanto, ser

considerados um serviço de interesse económico geral e a medida em causa satisfaz as condições do artigo 86.°, n.° 2, CE. É de carácter geral, tem natureza económica e responde a uma necessidade da colectividade.

6 Na decisão impugnada, a Comissão declarou não ter qualquer objecção a formular contra a medida notificada. A maior parte dos montantes concedidos nos termos da regulamentação de incentivo não constitui auxílios na acepção do artigo 87.°, n.° 1, CE. Nos casos em que constituem auxílios deste tipo, estes são compatíveis com o mercado comum nos termos do artigo 87.°, n.° 3, alínea c), CE e do n.° 38 da Comunicação da Comissão intitulada «Enquadramento comunitário dos auxílios estatais a favor do ambiente» (JO C 37, p. 3).

7 A decisão impugnada enunciada no n.° 3, quarto e quinto parágrafos:

«A maior parte das actividades de dragagem são adjudicadas pelas autoridades públicas responsáveis pelas obras públicas que asseguram o acesso às vias navegáveis públicas. As operações de financiamento realizadas pelas autoridades de infra-estruturas abertas a todos os utilizadores potenciais, de forma não discriminatória, geridas pelo Estado não são, no geral, abrangidas pelas disposições do artigo 87.°, n.° 1, do Tratado CE, porque não atribuem qualquer vantagem a uma empresa em concorrência com outras empresas, na acepção deste artigo. É este o caso para a maior parte dos financiamentos de infra-estruturas de transporte (por exemplo estradas e canais criados e conservados pelas autoridades públicas). Esta abordagem é igualmente aplicável ao financiamento da maior parte das autoridades públicas responsáveis pela dragagem.

Determinadas autoridades responsáveis pela dragagem, em particular as autoridades portuárias, integram-se, contudo, na definição de empresa na

acepção do artigo 87.°, n.° 1, do Tratado. A jurisprudência do Tribunal de Justiça precisou que, neste contexto, se trata essencialmente de saber se existe uma actividade económica. A forma de organização é menos importante. O Tribunal de Primeira Instância declarou no acórdão que pronunciou no processo Aéroports de Paris que a gestão e o fornecimento de instalações constitui uma actividade deste tipo. Um gestor privado ou público de infra-estruturas de transporte integra-se, excluindo as autoridades públicas, nesta definição. A vantagem dada a estas empresas pode, assim, falsear a concorrência real ou potencial. Os montantes atribuídos com vista ao tratamento de resíduos de dragagem poluídos conferem uma vantagem deste tipo e devem, portanto, ser considerados um auxílio de Estado favorável às referidas empresas.»

A tramitação processual no Tribunal de Justiça e pedidos das partes

8 O recurso do Governo neerlandês foi registado na Secretaria do Tribunal de Justiça em 25 de Abril de 2002.

9 O Governo neerlandês conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— anular a decisão impugnada, na medida em que, na referida decisão, a Comissão qualifica de auxílios de Estado, na acepção do artigo 87.°, n.° 1, CE, os pagamentos efectuados pelas autoridades portuárias com base nas medidas de incentivo da reciclagem de resíduos de dragagem;

— condenar a Comissão no pagamento das despesas.

10 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

— declarar o recurso inadmissível;

— a título subsidiário, negar-lhe provimento;

— condenar o Reino dos Países Baixos nas despesas.

11 Em aplicação do artigo 91.°, n.os 3 e 4, do seu Regulamento de Processo, o Tribunal de Justiça, ouvido o advogado-geral, decidiu pronunciar-se relativamente à admissibilidade sem iniciar a fase oral.

Quanto à admissibilidade

Argumentos das partes

12 A Comissão alega que o recurso é inadmissível. Em sua opinião, a decisão impugnada, que constitui a autorização do regime de auxílios previamente notificado, não pode causar prejuízo ao Governo neerlandês.

13 Segundo a Comissão, só constituem actos ou decisões susceptíveis de serem objecto de recurso de anulação, nos termos do artigo 230.° CE, as medidas que produzem efeitos jurídicos obrigatórios susceptíveis de afectar os interesses dos recorrentes (v. acórdão de 22 de Junho de 2000, Países Baixos/Comissão, C-147/96, Colect., p. I-4723, n.° 25). Ora, a decisão impugnada satisfez integralmente o Reino dos Países Baixos. A medida não produz efeito jurídico obrigatório susceptível de afectar os interesses deste, na medida em que não altera a sua posição jurídica nem lhe causa inconvenientes (v. acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 17 de Setembro de 1992, NBV e NVB/Comissão, T-138/89, Colect., p. II-2181, e 30 de Janeiro de 2002, Nuove Industrie Molisane/Comissão, T-212/00, Colect., p. II-347).

14 Com efeito, quaisquer que sejam os fundamentos em que o acto assenta, apenas a sua parte decisória é susceptível de produzir efeitos jurídicos, excepto se os fundamentos, enquanto fundamentos de um acto lesivo, constituam o suporte necessário da parte decisória deste (acórdão NBV e NVB, já referido, *supra*, n.° 31). Contudo, não é este o caso em apreço.

15 Por último, segundo a Comissão, o artigo 230.° CE deve ser lido à luz do artigo 233.° CE. A possibilidade de interpor um recurso a título do artigo 230.° CE devia, assim, estar limitada aos casos em que, na hipótese de uma anulação da decisão, a instituição em causa é obrigada a tomar determinadas medidas com vista à execução do acórdão. No caso em apreço, mesmo que a decisão fosse anulada, a Comissão não deveria tomar qualquer iniciativa uma vez que o auxílio foi aprovado na sua totalidade.

16 O Governo neerlandês considera que o seu recurso é admissível. A afirmação da Comissão, na decisão impugnada, segundo a qual as autoridades portuárias se

integram no conceito de «empresas» na acepção do artigo 87.°, n.° 1, CE, bem como o raciocínio segundo o qual a dragagem pelas autoridades portuárias deve ser considerada uma actividade económica constituem alterações da situação jurídica do Reino dos Países Baixos, na medida em que no futuro seria então necessário notificar a Comissão de qualquer contribuição financeira concedida a estas entidades, o que consistiria num inconveniente processual considerável.

17 Segundo o Governo neerlandês, a decisão impugnada não satisfez, portanto, integralmente os Reino dos Países Baixos. A mesma é susceptível de afectar os interesses deste último na acepção da jurisprudência do Tribunal de Justiça (v. despachos de 8 de Março de 1991, Emerald Meats/Comissão, C-66/91 e C-66/91 R, Colect., p. I-1143, e de 13 de Junho de 1991, Sunzest/Comissão, C-50/90, Colect., p. I-2917, bem como acórdão de 5 de Outubro de 1999, Países Baixos/Comissão, C-308/95, Colect., p. I-6513).

Apreciação do Tribunal

18 Há que recordar desde logo que resulta de uma jurisprudência constante que só constituem actos ou decisões susceptíveis de serem objecto de recurso de anulação, nos termos do artigo 230.° CE, as medidas que produzem efeitos jurídicos obrigatórios susceptíveis de afectar os interesses dos recorrentes modificando de forma caracterizada a sua situação jurídica (v., designadamente, acórdãos de 31 de Março de 1998, France e o./Comissão, C-68/94 e C-30/95, Colect., p. I-1375, n.° 62; de 5 de Outubro de 1999, Países Baixos/Comissão, já referido n.° 26; e de 22 de Junho de 2000, Países Baixos/Comissão, já referido, n.° 25).

19 Para determinar se um acto ou uma decisão produz tais efeitos, deve atender-se à sua substância (acórdão de 22 de Junho de 2000, Países Baixos/Comissão, já referido, n.º 27).

20 No caso em apreço, é pacífico que a decisão impugnada declara o regime de auxílio notificado compatível com o mercado comum. Na medida em que, na sua notificação deste regime, o Governo neerlandês pediu à Comissão para apreciar a legalidade da medida à luz dos artigos 87.º CE e 88.º CE, a referida decisão, adoptada nos termos do artigo 87.º, n.º 1, CE, por um lado, e nos termos do artigo 87.º, n.º 3, alínea c), CE, por outro, não pode, portanto, alterar de forma caracterizada a situação jurídica do Reino dos Países Baixos.

21 Quanto ao argumento do Governo neerlandês segundo o qual uma parte da fundamentação da decisão impugnada, a saber, a que refere que determinadas autoridades portuárias integram o conceito de «empresa» na acepção do artigo 87.º, n.º 1, CE, tem para o Reino dos Países Baixos, independentemente do resultado do processo, consequências jurídicas negativas, basta referir que, quaisquer que sejam os fundamentos em que esta decisão assenta, apenas a parte decisória da mesma é susceptível de produzir efeitos jurídicos e, em consequência, causar prejuízo. Em contrapartida, as apreciações formuladas nos fundamentos de uma decisão não podem, enquanto tais, ser objecto de um recurso de anulação. Apenas podem ser sujeitas à fiscalização da legalidade do juiz comunitário na medida em que, enquanto fundamentos de um acto lesivo, constituam o suporte necessário da parte decisória desse acto.

22 Ora, no caso em apreço, a fundamentação contestada não constitui o suporte necessário do dispositivo de uma decisão causadora de prejuízo ao Reino dos Países Baixos. Com efeito, a Comissão verificou na parte dispositiva da decisão impugnada que, independentemente do facto de algumas das contribuições em causa poderem constituir auxílios na acepção do artigo 87.º, n.º 1, CE, o regime

em causa é, em qualquer caso, justificado à luz das razões previstas no artigo 87.°, n.° 3, alínea c), CE, não constituindo de forma alguma o referido dispositivo uma tomada de posição sobre a natureza de empresa de todas as autoridades portuárias nem sobre a natureza económica da totalidade das actividades destas últimas.

23 Assim, a decisão impugnada não se pronuncia sobre as circunstâncias particulares de uma ou outra das autoridades portuárias em causa, limitando-se a invocar o caso em que estas autoridades prossigam actividades económicas no domínio visado pela medida em causa. Por último, esta decisão não antecipa de forma alguma o julgamento da qualificação, à luz do artigo 87.°, n.° 1, CE, de eventuais outras contribuições concedidas às autoridades portuárias.

24 Nestas condições, a parte contestada da fundamentação da decisão impugnada não produziu efeitos jurídicos susceptíveis de afectarem os interesses do Reino dos Países Baixos. Assim, não pode constituir um acto jurídico susceptível de ser impugnado na acepção da jurisprudência já referida no n.° 18 do presente despacho.

25 Daqui resulta que o presente recurso deve ser julgado inadmissível.

Quanto às despesas

26 Por força do n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas, se tal for requerido. Tendo a Comissão pedido a

condenação do Reino dos Países Baixos e tendo este sido vencido, há que condená-lo nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

decide:

1) **O recurso é julgado inadmissível.**

2) **O Reino dos Países Baixos é condenado nas despesas.**

Proferido no Luxemburgo, em28 de Janeiro de 2004.

O secretário

R. Grass

O presidente da Primeira Secção

P. Jann