DOMSTOLENS KENDELSE (Fjerde Afdeling)
11. juli 1996 *

I sag C-325/94 P,

An Taisce — The National Trust for Ireland, Dublin, og

World Wide Fund for Nature UK (WWF), Surrey (Det Forenede Kongerige)

ved advokat Georg Berrisch, Hamburg, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokaterne Turk og Prum, 13 B, avenue Guillaume,

appellanter,

angående appel af dom afsagt den 23. september 1994 af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans (Anden Afdeling) i sag T-461/93, An Taisce og WWF UK mod Kommissionen (Sml. II, s. 733), hvori der er nedlagt påstand om ophævelse af denne dom,

den anden part i appelsagen er:

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Carmel O'Reilly og Marc van der Woude, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

har

* Processprog: engelsk.

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.N. Kakouris, og dommerne P.J.G. Kapteyn og H. Ragnemalm (refererende dommer),

generaladvokat: A. La Pergola
justitssekretær: R. Grass,

efter at have hørt generaladvokaten,

afsagt følgende

Kendelse

1 Ved appelskrift indleveret til Domstolens Justitskontor den 6. december 1994 har The National Trust for Ireland (herefter »An Taisce«) og World Wide Fund for Nature (herefter »Verdensnaturfonden«) iværksat appel af dom afsagt af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans (Anden Afdeling) den 23. september 1994 i sag T-461/93 (An Taisce og WWF UK mod Kommissionen, Sml. II, s. 733, herefter »den anfægtede dom«), hvori Retten afviste sagen, hvorunder der var nedlagt påstand dels om annullation af beslutningen af 7. oktober 1992, hvorved Kommissionen afslog at udsætte eller tilbagekalde tildelingen af EF-strukturfondsmidler til opførelse af et besøgscenter i Mullaghmore (herefter »Mullaghmore-centret«), dels om, at Kommissionen tilpligtedes at erstatte det tab, som sagsøgerne havde lidt og ville lide som følge af denne beslutning.

2 Det bestemmes i EF-traktatens artikel 130 A, at Fællesskabet skal udvikle og fortsætte sin indsats for at styrke sin økonomiske og sociale samhørighed. Fællesskabet skal navnlig stræbe efter at formindske forskellene mellem de forskellige

områders udviklingsniveauer og forbedre situationen i de mindst begunstigede områder for at fremme en harmonisk udvikling af Fællesskabet som helhed. I henhold til traktatens artikel 130 B støtter Fællesskabet ligeledes virkeliggørelsen af disse mål med den virksomhed, som det udøver gennem strukturfondene, såsom Den Europæiske Fond for Regionaludvikling.

3 I henhold til EF-traktatens artikel 130 C skal Den Europæiske Fond for Regionaludvikling udligne de største regionale skævheder ved at deltage i udviklingen og strukturtilpasningen af de områder, der er bagefter i udvikling, og i omstillingen af de industriområder, der er i tilbagegang.

4 For at nå disse mål og regulere fondenes opgaver vedtog Rådet forordning (EØF) nr. 2052/88 af 24. juni 1988 om strukturfondenes opgaver og effektivitet samt om samordningen af deres interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter (EFT L 185, s. 9).

5 I medfør af artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2052/88 skal aktioner, der finansieres af strukturfondene, Den Europæiske Investeringsbank eller et andet eksisterende finansielt instrument, være i overensstemmelse med traktaterne og de retsakter, der er udstedt i henhold til disse samt med Fællesskabets politikker, herunder dem, der vedrører konkurrencereglerne, reglerne for indgåelse af offentlige kontrakter og bestemmelserne om miljøbeskyttelse.

6 I medfør af artikel 24 i Rådets forordning (EØF) nr. 4253/88 af 19. december 1988 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2052/88 for så vidt angår samordningen af de forskellige strukturfondes interventioner indbyrdes

såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter (EFT L 374, s. 1) kan Kommissionen under visse omstændigheder suspendere eller nedsætte støtten til den pågældende aktion eller foranstaltning.

7 Det fremgår af den anfægtede dom, at An Taisce er en ikke-erhvervsdrivende velgørende forening, som finansieres af bidrag fra private og medlemskontingenter. Foreningen beskæftiger sig med beskyttelse af kvaliteten af miljøet i Irland. An Taisce har krav på at modtage kopi af udkast til fysisk planlægning og af afgørelser vedrørende alle ansøgninger angående fysisk planlægning ledsaget af undersøgelser af indvirkningen på miljøet. Verdensnaturfonden er en ikke-statslig organisation, der beskæftiger sig med beskyttelse af naturen og naturressourcer på internationalt plan.

8 De faktiske omstændigheder, der ligger til grund for sagen for Retten, er af Retten blevet sammenfattet således:

»1 I marts og juni 1989 forelagde den irske regering Kommissionen sine regionaludviklingsplaner i medfør af artikel 8, stk. 4, i Rådets forordning (EØF) nr. 2052/88 ...

2 Disse planer indeholdt en beskrivelse af de vigtigste aktioner og oplysning om, til hvilke formål støtte ydet af de forskellige fællesskabsfonde ville blive anvendt. Den 31. oktober 1989 besluttede Kommissionen i medfør af artikel 8, stk. 5, i forordning nr. 2052/88 at fastlægge en fællesskabsstøtteramme for EF's strukturinterventioner i Irland ud fra mål nr. 1 for perioden 1989-1993.

Denne beslutning foreskriver, at der skulle ydes fællesskabsstøtte til et samlet beløb af 3 672 mio. ECU, hvortil skulle føjes 2 454 mio. ECU i offentlige midler fra Irland og 2 274 mio. ECU i private midler.

3 Da Irland havde fremlagt et operationelt program for turisme — som imidlertid ikke indeholdt bestemte projekter, men blot generelt analyserede underprogrammerne for infrastruktur, anlæg, erhvervsuddannelse og afsætning — godkendte Kommissionen den 21. december 1989 dette program og bevilgede Irland 188,6 mio. ECU, heraf 152 mio. ECU fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling og 36,6 mio. ECU fra Den Europæiske Socialfond, for perioden fra den 1. januar 1989 til den 31. januar 1993. Dette beløb dækkede programmet i dets helhed, idet der ikke blev ydet et særskilt beløb til de enkelte projekter.

4 Den 22. april 1991 offentliggjorde Minister of State at the Department of Finance (den irske finansminister) et projekt for opførelse af et besøgscenter for turister i Mullaghmore (Irland). Den 21. juni 1991 indgav sagsøgeren, WWF UK ..., klage til Kommissionen over dette projekt, som den anden sagsøger, An Taisce — The National Trust for Ireland ... senere tilsluttede sig.

...

6 Ved skrivelse af 23. august 1991 meddelte en tjenestemand i Generaldirektoratet for Miljø, Nuklear Sikkerhed og Civilbeskyttelse (GD XI) sagsøgerne, at der ikke ville blive truffet nogen beslutning om at bevilge fællesskabsfinansiering af Mullaghmore-centret, før de irske myndigheder havde foretaget en undersøgelse af indvirkningen på miljøet i overensstemmelse med Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EFT L 175, s. 40, herefter benævnt 'direktiv 85/337').

7 Efter anmodning fra Kommissionen iværksatte Office of Public Works (herefter benævnt 'OPW') en undersøgelse af indvirkningen på miljøet.

Denne undersøgelse, der blev offentliggjort i februar 1992, blev kritiseret af miljøorganisationerne og var genstand for en kritisk vurdering foretaget af Institute of Environmental Assessment på Verdensnaturfondens begæring. Senere blev der på foranledning af OPW udfærdiget en anden rapport, der foretog ændringer i det oprindelige projekt, bl.a. for så vidt angik spildevandsrensning. Denne rapport blev ligeledes kritiseret af Verdensnaturfonden. Samtlige rapporter og kritik blev oversendt til Kommissionen.

8 Ved skrivelse af 19. juni 1992 meddelte generaldirektøren for GD XI Irlands faste repræsentant, at han indstillede, at Kommissionen indledte den i EØF-traktatens artikel 169 fastsatte procedure i anledning af Mullaghmore-centret.

9 Den 7. oktober 1992 besluttede Kommissionen ikke at indlede traktatbrudsprocedure mod Irland i anledning af Mullaghmore-centret og offentliggjorde derfor en pressemeddelelse derom ...«

9 På denne baggrund anlagde appellanterne den 4. december 1992 sag ved Retten i medfør af EØF-traktatens artikel 173, 178 og 215 i det væsentlige med påstand om annullation af beslutningen af 7. oktober 1992, som Kommissionen skulle have truffet om ikke at udsætte eller tilbagekalde tildelingen af strukturfondsmidler til opførelse af Mullaghmore-centret, og om erstatning af tab som følge af den anfægtede beslutning.

Den anfægtede dom

10 Den 23. september 1994 afsagde Retten dom, hvori den afviste sagen.

11 Med hensyn til påstanden i medfør af traktatens artikel 173 udtalte Retten bl.a., at proceduren for at udsætte eller nedsætte den finansielle støtte fra Fællesskabet til nationale aktioner er uafhængig af den procedure, der har til formål at få konstateret, at en medlemsstats adfærd er i strid med fællesskabsretten, og bringe den til ophør. Retten henviste herved til artikel 23, stk. 2 og 3, i forordning nr. 4253/88, som giver Kommissionen mulighed for at føre kontrol med de finansierede aktioner og få adgang til alle udgiftsbilag i forbindelse med aktionerne, selv efter arbejdets udførelse (præmis 36).

12 Retten fastslog derfor, at Kommissionen den 7. oktober 1992 havde besluttet ikke at indlede en traktatbrudsprocedure mod Irland, men at der derimod ikke var noget grundlag for at antage, at Kommissionen da også havde besluttet ikke at gøre brug af den mulighed, som den i henhold til forordning nr. 4253/88 har for at udsætte eller begrænse anvendelsen af fællesskabsmidler til opførelsen af Mullaghmore-centret, idet denne mulighed ifølge Retten til enhver tid står Kommissionen åben (præmis 38).

13 Herefter fastslog Retten — idet den fandt det ufornødent at undersøge, om borgerne har adgang til at anfægte en sådan beslutning fra Kommissionen — at Kommissionen ikke den 7. oktober 1992 havde vedtaget nogen beslutning om ikke at udsætte eller ikke at nedsætte fællesskabsstøtten til opførelse af Mullaghmore-centret, og at annullationspåstanden derfor skulle afvises (præmis 39).

14 Erstatningspåstanden i medfør af traktatens artikel 178 og 215 fandtes ligeledes at skulle afvises (præmis 43). Retten fandt, at sagsøgerne ikke havde godtgjort, at der skulle være en forbindelse mellem den anfægtede retsakt og det tab, der skulle være påført dels miljøet i Mullaghmore og omegn, dels An Taisce som nabo. Retten

bemærkede endvidere, at sagsøgerne heller ikke havde opgjort det påståede tab, men blot gjort gældende, at opførelsen af Mullaghmore-centret ville forrette alvorlig og uoprettelig skade (præmis 42).

Appelsagen

15 I appelsagen har appellanterne for det første nedlagt påstand om ophævelse af Rettens dom, for det andet om, at sagen antages til realitetsbehandling for så vidt angår påstanden om annullation af beslutningen af 7. oktober 1992, hvorved Kommissionen besluttede ikke at udsætte eller tilbagekalde tildelingen af EF-strukturfondsmidler til opførelse af Mullaghmore-centret, for det tredje om, at sagen antages til realitetsbehandling for så vidt angår påstanden om erstatning af den af ovennævnte beslutning forvoldte skade, for det fjerde, om, at sagen hjemvises til Retten til afgørelse i realiteten, og endelig om, at afgørelsen vedrørende sagens omkostninger udsættes, men at Kommissionen under alle omstændigheder tilpligtes at betale sagsomkostningerne i forbindelse med behandling af sagens formalitet.

16 Kommissionen har gjort gældende, at appelsagen delvis må afvises, og at Kommissionen under alle omstændigheder må frifindes.

17 I medfør af procesreglementets artikel 119 kan Domstolen, hvis det er åbenbart, at appellen skal afvises eller forkastes, når som helst ved begrundet kendelse beslutte at afvise eller forkaste appellen uden at indlede de mundtlige forhandlinger.

Spørgsmålet om annullation af Kommissionens påståede beslutning

18 For så vidt angår den del af den anfægtede dom, der vedrører annullation af Kommissionens påståede beslutning om ikke at udsætte eller tilbagekalde tildelingen af EF-strukturfondsmidler til opførelse af Mullaghmore-centret, har appellanterne fremført tre anbringender.

Det første og andet anbringende

19 I det første anbringende har appellanterne gjort gældende, at Retten ikke har opfyldt traktatens artikel 173, da den fastslog, at Kommissionen ikke havde truffet en beslutning om ikke at udsætte eller nedsætte støtten til opførelse af Mullaghmore-centret. Ifølge appellanterne har Retten derved dels anlagt en fejlagtig fortolkning af artikel 24 i forordning nr. 4253/88 og forholdet mellem denne bestemmelse og proceduren i medfør af traktatens artikel 169, dels anlagt en urigtig bedømmelse af Kommissionens pressemeddelelse samt forskellige begivenheder, der gik forud herfor. Kommissionens beslutning om ikke at indlede et traktatbrudssøgsmål i medfør af traktatens artikel 169 indebærer nødvendigvis, at der ligeledes blev truffet en beslutning i medfør af artikel 24 i forordning nr. 4253/88, ikke alene på grund af forholdet mellem disse to procedurer, men også på grund af sagens særlige omstændigheder.

20 Appellanterne har endvidere gjort gældende, at det er utænkeligt, at Kommissionen på et senere tidspunkt beslutter at tilbagekalde, udsætte eller nedsætte de midler, der er tildelt Irland, af de grunde, appellanterne havde påberåbt sig i klagen og i deres senere korrespondance med Kommissionen. Af denne grund indeholder den

beslutning, som Kommissionen vedtog den 7. oktober 1992 med hensyn til traktatbrudssøgsmål, nødvendigvis en beslutning om at afslutte proceduren i artikel 24 i forordning nr. 4253/88.

21 I det andet anbringende har appellanterne gjort gældende, at Retten har undladt at tage hensyn til visse relevante beviser.

22 For det første bemærkes det med hensyn til argumentet vedrørende forholdet mellem proceduren i artikel 24 i forordning nr. 4253/88 og proceduren i traktatens artikel 169, at den sidstnævnte procedure har til formål at få fastslået, at en medlemsstat har handlet i strid med fællesskabsretten, og bringe denne adfærd til ophør, hvorimod proceduren i henhold til artikel 24 i forordning nr. 4253/88 skal give Kommissionen mulighed for at udsætte eller nedsætte fællesskabsstøtte, hvis den pågældende stat har handlet i strid med reglerne, herunder når staten har foretaget en væsentlig ændring i gennemførelsen af aktionen eller foranstaltningen eller i vilkårene herfor uden at anmode om Kommissionens godkendelse.

23 Som Retten med rette har anført i præmis 35 i sin dom kan hverken det forhold, at der indledes traktatbrudsprocedure i henhold til traktatens artikel 169, eller endog at Domstolen fastslår, at der foreligger et traktatbrud, automatisk medføre udsættelse eller nedsættelse af den finansielle støtte fra Fællesskabet. Dertil kræves det, at Kommissionen vedtager en beslutning, som ganske vist skal tage hensyn til, hvis der er indledt et traktatbrudssøgsmål i medfør af traktatens artikel 169, eller Domstolen har fastslået, der foreligger traktatbrud.

24 I modsætning til en afgørelse om at indlede en procedure i medfør af traktatens artikel 169 udgør en beslutning om at udsætte eller nedsætte fællesskabsstøtte en bebyrdende afgørelse for adressaten — i den foreliggende sag den irske regering — der kan prøves ved Fællesskabets retsinstanser.

25 En beslutning, der vedtages i medfør af artikel 24 i forordning nr. 4253/88, er således ikke det samme som en afgørelse om at indlede en traktatbrudsprocedure eller om at undlade at indlede en sådan procedure. Disse to procedurer er uafhængige af hinanden, forfølger forskellige formål og er underkastet forskellige regler (jf. dom af 7.2.1979, forenede sager 15/76 og 16/76, Frankrig mod Kommissionen, Sml. s. 321, præmis 26 ff.).

26 Kommissionens beslutning om ikke at indlede en procedure i medfør af traktatens artikel 169 kan derfor ikke indirekte indebære en anden beslutning i henhold til artikel 24 i forordning nr. 4253/88.

27 For det andet går de særlige omstændigheder og bevismateriale, som appellanterne har påberåbt sig, alle i retning af at godtgøre, at Kommissionen traf en beslutning i medfør af artikel 24 i forordning nr. 4253/88.

28 Det bemærkes hertil, at ifølge EF-traktatens artikel 168 A er appellen begrænset til retsspørgsmål, og denne begrænsning er nærmere fastsat i artikel 51, stk. 1, i EF-statutten for Domstolen. Domstolen har ved flere lejligheder fastslået, at appel kun kan støttes på, at Retten har overtrådt visse retsregler, idet enhver bedømmelse af faktiske omstændigheder er udelukket, og appellen således kun kan antages til realitetsbehandling, for så vidt som appelskriftet støttes på, at Retten har truffet en afgørelse, som strider mod de retsregler, den skal sikre overholdelsen af (jf. kendelse af 11.1.1996, sag C-89/95 P, D. mod Kommissionen, Sml. I, s. 53).

29 Appellanternes argumenter vedrørende Rettens bedømmelse af de faktiske omstændigheder kan derfor ikke antages til realitetsbehandling.

30 Domstolen kan ganske vist tage stilling til dette anbringende i det omfang, Retten, da den nåede frem til, at beslutningen af 7. oktober 1992 ikke var en beslutning i medfør af artikel 24 i forordning nr. 4253/88, ikke blot vurderede de faktiske omstændigheder, men også foretog en kvalifikation heraf (jf. dom af 16.6.1994, sag C-39/93 P, SFEI m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 2681, præmis 26).

31 Der er imidlertid intet, der kan give grundlag for at antage, at Retten foretog en forkert kvalifikation eller undlod at tage stilling til de påståede særlige faktiske forhold eller omstændigheder.

32 Det er således åbenbart, at det første og andet anbringende må afvises eller forkastes.

Det tredje anbringende

33 Appellanterne har gjort gældende, at den anfægtede dom skal annulleres, idet Retten ikke har behandlet visse argumenter, som appellanterne har fremført, og dommen derfor ikke er tilstrækkeligt begrundet.

34 For det første har Retten efter deres opfattelse undladt at behandle deres argumenter vedrørende forholdet mellem traktatens artikel 173 og 175. Når der indgives klage til Kommissionen, og Kommissionen ikke træffer den foranstaltning, der anmodes om, bør klageren enten kunne nedlægge påstand om annullation af Kommissionens afslag i medfør af traktatens artikel 173 eller indlede et passivitetssøgsmål i medfør af traktatens artikel 175, når betingelserne i de respektive bestemmelser i øvrigt er opfyldt.

35 Det skal hertil blot bemærkes, at appellanterne på intet tidspunkt har gjort gældende, at Kommissionen skulle have udvist nogen form for passivitet i forbindelse med deres klage. Eftersom der på intet tidspunkt er fremført et sådant anbringende mod denne institution, kan det ikke kritiseres, at Retten ikke har undersøgt denne del af appellanternes argumentation.

36 For det andet har appellanterne kritiseret Retten for at have undladt at behandle deres argumenter vedrørende de forskellige faser af proceduren i artikel 24 i forordning nr. 4253/88. Beslutningen om at afslutte denne procedure, uanset i hvilken fase den blev vedtaget, udgør ikke alene en forberedende retsakt, men er en endelig afgørelse, der kan prøves under et annullationssøgsmål i medfør af traktatens artikel 173.

37 Som Domstolen allerede har fastslået ovenfor, fremgår det af Rettens dom, at Kommissionen ikke vedtog nogen beslutning den 7. oktober 1992 — hverken i form af en forberedende retsakt eller en endelig afgørelse — om ikke at udsætte eller nedsætte fællesskabsstøtten til opførelse af Mullaghmore-centret.

38 Det er herefter åbenbart, at det tredje anbringende skal forkastes.

Erstatningspåstanden

39 Det konstateres, at appellanterne for så vidt angår erstatningspåstanden ikke har godtgjort hverken over for Domstolen eller over for Retten, at Kommissionen

havde vedtaget en beslutning i medfør af artikel 24 i forordning nr. 4253/88. Det skal derfor ikke undersøges, om der er forvoldt et tab ved en sådan beslutning.

40 Samtlige anbringender vedrørende erstatningssøgsmålet må derfor forkastes.

41 Appellen må herefter forkastes i medfør af artikel 119 i procesreglementet.

Sagens omkostninger

42 I henhold til artikel 69, stk. 2, i procesreglementet tilpligtes det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da appellanterne har tabt sagen, bør de tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Af disse grunde

bestemmer

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

1) Appellen forkastes.

2) Appellanterne betaler sagens omkostninger.

Således bestemt i Luxembourg den 11. juli 1996.

R. Grass

Justitssekretær

C.N. Kakouris

Formand for Fjerde Afdeling