DOMSTOLENS BESLUT (fjärde avdelningen)
den 11 juli 1996 *

I mål C-325/94 P,

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

WWF UK (World Wide Fund for Nature), Surrey (Förenade kungariket),

företrädda av advokaten Georg Berrisch, Hamburg, med delgivningsadress i Luxemburg hos advokatbyrån Turk och Prum, 13 B, avenue Guillaume,

klagande,

angående överklagande av dom meddelad den 23 september 1994 av förstainstansrätten (andra avdelningen) i mål T-461/93 (Rec. s. II-733), An Taisce och WWF UK mot kommissionen, i vilket det förs talan om ogiltigförklaring av denna dom,

i vilket den andra parten är:

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av Carmel O'Reilly och Marc van der Woude, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Carlos Gómez de la Cruz, rättstjänsten, Centre Wagner, Kirchberg,

meddelar

* Rättegångsspråk: engelska.

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C. N. Kakouris samt domarna P. J. G. Kapteyn och H. Ragnemalm (referent),

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

efter att ha hört generaladvokaten,

följande

Beslut

1 Genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 6 december 1994, har The National Trust for Ireland (nedan kallad An Taisce) och World Wide Fund for Nature (nedan kallad WWF UK) överklagat Europeiska gemenskapernas förstainstansrätts (andra avdelningen) dom av den 23 september 1994, An Taisce och WWF UK mot kommissionen, T-461/93, Rec. s. II-733, (nedan kallad den överklagade domen), genom vilken förstainstansrätten avvisade deras talan avseende dels ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 7 oktober 1992 att inte suspendera eller upphäva tilldelningen från gemenskapens strukturfonder för anläggandet av ett center för naturstudier för besökare i Mullaghmore (nedan kallat Mullaghmorecentret), dels att kommissionen skall förpliktas att ersätta den skada som klagandena har åsamkats och kommer att åsamkas på grund av detta beslut.

2 I artikel 130a i EG-fördraget föreskrivs att gemenskapen skall utveckla och fullfölja sin verksamhet för att stärka sin ekonomiska och sociala sammanhållning. Avsikten med artikeln är särskilt att skillnaderna mellan de olika regionernas

utvecklingsnivåer och eftersläpningen i de minst gynnade regionerna skall minska för att på så sätt främja en harmonisk utveckling inom hela gemenskapen. Enligt artikel 130b i EG-fördraget föreskrivs även att gemenskapen skall understödja strävandena att uppnå dessa mål genom de åtgärder som den vidtar genom strukturfonderna, särskilt Europeiska regionala utvecklingsfonden.

3 Enligt artikel 130c i EG-fördraget är Europeiska regionala utvecklingsfondens syfte att bistå med att avhjälpa de viktigaste regionala obalanserna i gemenskapen genom att delta i utvecklingen och den strukturella anpassningen av regioner som utvecklas långsammare samt i omstruktureringen av industriregioner på tillbakagång.

4 För att uppnå dessa mål och reglera fondernas uppgifter antog rådet förordning (EEG) nr 2052/88 av den 24 juni 1988 om strukturfondernas uppgifter och effektivitet samt om samordning av deras verksamheter dels inbördes, dels med Europeiska investeringsbankens och andra befintliga finansieringsorgans verksamheter (EGT L 185 s. 9).

5 Enligt artikel 7.1 i förordning nr 2052/88 skall de åtgärder som finansieras av strukturfonderna eller får stöd från Europeiska investeringsbanken eller andra befintliga finansieringsorgan överensstämma med bestämmelserna i fördragen, med de föreskrifter som antagits i anslutning till dessa och med gemenskapens politik, inklusive gemenskapens bestämmelser om konkurrens, offentlig upphandling och miljöskydd.

6 Enligt artikel 24 i rådets förordning nr 4253/88 av den 19 december 1988 om tillämpningsföreskrifter för förordning nr 2052/88 om samordningen av de olika strukturfondernas verksamheter dels inbördes, dels med Europeiska investerings-

bankens och andra befintliga finansieringsorgans verksamheter (EGT L 374 s. 1, nedan kallad förordning nr 4253/88) får kommissionen, under vissa förutsättningar, reducera eller suspendera stödet till den berörda verksamheten eller åtgärden.

7 Det framgår av den överklagade domen att An Taisce är en sammanslutning för välgörande ändamål som drivs utan vinstsyfte och finansieras genom privata donationer och medlemsavgifter. Dess verksamhet består i att skydda miljöns kvalitet i Irland. An Taisce har rätt att få kopior av planläggningsförslag och planläggningsbeslut jämte miljökonsekvensbeskrivningar. WWF UK i sin tur är en icke-statlig organisation vars verksamhet består i att bevara naturen och naturresurserna på det internationella planet.

8 Beträffande de omständigheter som gav upphov till talan vid förstainstansrätten, fastställde denna

"1 I mars och i juni 1989 överlämnade den irländska regeringen sina regionala utvecklingsplaner till kommissionen i enlighet med artikel 8.4 i förordning (EEG) nr 2052/88 ...

2 I dessa planer beskrevs prioriterade åtgärder och angavs till vilka ändamål det stöd som beviljades genom de olika gemenskapsfonderna skulle användas. Den 31 oktober 1989 beslutade kommissionen i enlighet med artikel 8.5 i förordning nr 2052/88 att fastställa ramarna för stödet för gemenskapens strukturåtgärder i Irland enligt mål 1 för perioden 1989—1993. I detta beslut föreskrevs ett gemenskapsstöd om 3 672 miljoner ecu, jämte vilket 2 454 mil-

joner ecu skulle tillkomma av allmänna medel från Irland och 2 274 miljoner ecu av privata medel.

3 Efter att Irland hade framlagt ett åtgärdsprogram för turismen — vilket emellertid inte innehöll något bestämt förslag utan enbart en analys i allmänna ordalag av underprogrammen om infrastruktur, anläggningar, utbildning och marknadsföring — biföll kommissionen den 21 december 1989 detta program och beviljade Irland 188,6 miljoner ecu, varav 152 miljoner ecu från Europeiska regionala utvecklingsfonden och 36,6 miljoner ecu från Europeiska socialfonden för perioden den 1 januari 1989 till den 31 januari 1993. Detta belopp täckte programmet i dess helhet, eftersom inget bestämt belopp hade beviljats särskilda projekt.

4 Den 22 april 1991 offentliggjorde Minister of State at the Department of Finance (den irländske finansministern) ett projekt för anläggandet av ett turistcenter för naturstudier i Mullaghmore (Irland). Den 21 juni 1991 framlade sökanden WWF UK ... ett klagomål till kommissionen mot detta projekt, som den andra sökanden An Taisce ... senare anslöt sig till.

...

6 Genom en skrivelse av den 23 augusti 1991 underrättade en tjänsteman vid kommissionens generaldirektorat för miljö, kärnsäkerhet och civilskydd (GD XI) sökandena om att det inte skulle fattas något beslut om beviljande av gemenskapsfinansiering av Mullaghmorecentret innan en miljökonsekvensbeskrivning hade företagits av de irländska myndigheterna i enlighet med rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EGT nr L 175, s. 40, nedan kallat direktiv 85/337).

7 På begäran av kommissionen företog Office of Public Works (nedan kallat OPW) en miljökonsekvensbeskrivning. Denna beskrivning, som publicerades

i februari 1992, har utsatts för kritik från miljöskyddsorganisationer och en kritisk granskning har utförts av Institute of Environmental Assessment på begäran av sökanden WWF UK. Senare upprättades ännu en rapport på begäran av OPW, genom vilken vissa förändringar i det ursprungliga projektet infördes, i synnerhet avseende systemet för avledning av spillvatten. Även denna rapport kritiserades av sökanden WWF UK. Samtliga rapporter samt kritiken överlämnades till kommissionen.

8 Genom en skrivelse av den 19 juni 1992 underrättade generaldirektören för GD XI Irlands ständige representant om att han rekommenderade kommissionen att inleda det förfarande som föreskrivs i artikel 169 i EEG-fördraget med anledning av Mullaghmorecentret.

9 Den 7 oktober 1992 beslutade kommissionen att inte inleda något fördragsbrottsförfarande mot Irland med anledning av Mullaghmorecentret och publicerade med anledning av detta ett pressmeddelande ..."

9 Det var under dessa förhållanden som sökandena den 4 december 1992 väckte talan vid förstainstansrätten, vilken grundades på artiklarna 173, 178 och 215 i EEG-fördraget, huvudsakligen i syfte att erhålla en ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 7 oktober 1992 att inte suspendera eller upphäva tilldelningen av strukturfonder för anläggandet av Mullaghmorecentret samt i syfte att erhålla ersättning för den skada som orsakats av det ifrågasatta beslutet.

Den överklagade domen

10 Den 23 september 1994 meddelade förstainstansrätten en dom som innebar att talan avvisades.

11 Beträffande det yrkande som grundas på artikel 173 i fördraget har förstainstansrätten bland annat påpekat att förfarandet för suspension eller reduktion av gemenskapens finansiella stöd till förmån för nationell verksamhet är oberoende av det förfarande som syftar till att fastställa att medlemsstatens åtgärder står i strid med gemenskapsrätten och bringa dessa att upphöra. I detta avseende hänvisade förstainstansrätten till artikel 23.2 och 23.3 i förordning nr 4253/88, enligt vilken kommissionen har rätt att utföra kontroller beträffande verksamheter som tar emot finansiellt stöd och få tillgång till all dokumentation om utgifter som gäller dessa verksamheter, även efter det att arbetena avslutats (punkt 36).

12 Förstainstansrätten drog därav slutsatsen att kommissionen den 7 oktober 1992 hade beslutat att inte inleda något fördragsbrottsförfarande mot Irland men att däremot inget gav anledning att anta att kommissionen vid det tillfället även hade beslutat att inte använda sig av den möjlighet som den har enligt förordning nr 4253/88 att suspendera eller reducera användningen av gemenskapsfonder för anläggandet av Mullaghmorecentret. Denna möjlighet står enligt förstainstansrätten när som helst öppen för kommissionen (punkt 38).

13 Under dessa förutsättningar och utan att undersöka om enskilda skulle ha rätt att angripa ett sådant beslut av kommissionen, fastslog förstainstansrätten att kommissionen den 7 oktober 1992 inte hade fattat något som helst beslut att inte suspendera eller reducera gemenskapsfinansieringen av anläggandet av Mullaghmorecentret och att talan om ogiltigförklaring följaktligen skulle avvisas (punkt 39).

14 Även yrkandet om skadestånd grundat på artiklarna 178 och 215 i fördraget avvisades (punkt 43). Förstainstansrätten ansåg nämligen att sökandena inte hade visat att det fanns ett samband mellan den överklagade rättsakten och den skada som skulle ha åsamkats dels miljön i Mullaghmore och den omgivande regionen, dels

An Taisce i egenskap av granne. Förstainstansrätten påpekade dessutom att sökandena inte hade angett något belopp för den påstådda skadan och att de hade begränsat sig till att göra gällande att om anläggandet av Mullaghmorecentret fortsatte skulle detta orsaka allvarlig och irreparabel skada (punkt 42).

Överklagandet

15 I sitt överklagande har klagandena begärt att domstolen för det första skall ogiltigförklara förstainstansrättens dom, för det andra skall fastställa att talan om ogiltigförklaring av beslutet av den 7 oktober 1992 — genom vilket kommissionen skulle ha beslutat att inte suspendera eller upphäva användningen av gemenskapens strukturfonder för anläggandet av Mullaghmorecentret — kan upptas till sakprövning, för det tredje skall fastställa att skadeståndstalan avseende ersättning för den skada som åsamkats av det ovan nämnda beslutet kan upptas till sakprövning, för det fjärde skall återförvisa målet till förstainstansrätten för att denna skall bedöma om klagandenas påståenden har saklig grund och slutligen att beslut om rättegångskostnaderna skall meddelas senare, men att kommissionen under alla omständigheter skall förpliktas att ersätta de kostnader som avser förfarandet avseende upptagande till sakprövning.

16 Kommissionen har för sin del hävdat att överklagandet delvis inte kan upptas till prövning och att det under alla omständigheter är ogrundat.

17 Enligt artikel 119 i rättegångsreglerna kan domstolen, om det är uppenbart att överklagandet inte kan upptas till prövning, eller om överklagandet är uppenbart ogrundat, vid varje tidpunkt avvisa eller ogilla överklagandet genom motiverat beslut, utan att inleda det muntliga förfarandet.

Ogiltigförklaring av kommissionens påstådda beslut

18 Beträffande den del av den överklagade domen som avser ogiltigförklaring av kommissionens påstådda beslut att inte suspendera eller upphäva användningen av gemenskapens strukturfonder för anläggandet av Mullaghmorecentret har klagandena framställt tre grunder.

Den första och den andra grunden

19 I sin första grund har klagandena klandrat förstainstansrätten för att ha brutit mot artikel 173 i fördraget genom att anse att kommissionen inte hade beslutat att inte suspendera eller upphäva finansieringen av anläggandet av Mullaghmorecentret. Enligt klagandena har förstainstansrätten därigenom dels gjort en felaktig tolkning av artikel 24 i förordning nr 4253/88 samt av förhållandet mellan denna bestämmelse och förfarandet enligt artikel 169 i fördraget, dels gjort en felaktig kvalifikation av kommissionens pressmeddelande samt vissa händelser som föregick detta. Kommissionens beslut att inte inleda ett fördragsbrottsförfarande i enlighet med artikel 169 i fördraget innebär med nödvändighet att även ett beslut grundat på artikel 24 i förordning nr 4253/88 har fattats, och detta inte enbart på grund av förhållandet mellan de två förfarandena utan också på grund av de särskilda omständigheterna i det förevarande fallet.

20 Klagandena har dessutom hävdat att det är otänkbart att kommissionen på ett senare stadium skulle upphäva, suspendera eller reducera de fonder som har tilldelats Irland av de skäl som klagandena hade åberopat i sitt klagomål och i senare korrespondens med kommissionen. Av det skälet skulle kommissionens beslut av

den 7 oktober 1992 beträffande talan om fördragsbrott med nödvändighet innehålla ett beslut om att upphöra med det förfarande som föreskrivs i artikel 24 i förordning nr 4253/88.

21 I sin andra grund har klagandena gjort gällande att förstainstansrätten har underlåtit att ta hänsyn till vissa relevanta bevisfakta.

22 Beträffande det argument som avser förhållandet mellan det förfarande som föreskrivs i artikel 24 i förordning nr 4253/88 och det som föreskrivs i artikel 169 i fördraget, bör det för det första framhävas att syftet med det senare förfarandet är att fastställa att medlemsstatens åtgärder står i strid med gemenskapsrätten och bringa dessa att upphöra, medan syftet med det förra förfarandet är att möjliggöra för kommissionen att suspendera eller reducera gemenskapens finansiella stöd, om den berörda medlemsstaten gör sig skyldig till någon överträdelse, bland annat genom att införa en väsentlig förändring av villkoren för att genomföra verksamheten eller åtgärden utan att ansöka om kommissionens godkännande.

23 Följaktligen kan, såsom förstainstansrätten med rätta framhåller i punkt 35 i sin dom, varken inledandet av ett fördragsbrottsförfarande i enlighet med artikel 169 i fördraget, eller för övrigt domstolens fastställelse av att ett sådant fördragsbrott föreligger, automatiskt medföra suspension eller reduktion av gemenskapens finansiella stöd. För detta ändamål måste kommissionen fatta ett beslut, i vilket hänsyn emellertid måste tas till det fördragsbrottsförfarande som har inletts i enlighet med artikel 169 i fördraget eller domstolens fastställelse av att ett sådant fördragsbrott föreligger.

24 Till skillnad från beslutet att inleda ett förfarande i enlighet med artikel 169 i fördraget, utgör ett beslut att suspendera eller reducera gemenskapsfinansiering en rättsakt som går den berörde emot — i förevarande fall den irländska regeringen — och mot vilken denne kan föra talan vid gemenskapernas domstolar.

25 Ett beslut som har antagits i enlighet med artikel 24 i förordning nr 4253/88 skiljer sig således från ett beslut om att inleda ett förfarande för att fastställa fördragsbrott eller avstå från att fortsätta ett sådant förfarande. Dessa båda förfaranden är nämligen oberoende av varandra, har olika syften och styrs av olika regler (se dom av den 7 februari 1979, Frankrike mot kommissionen, 15/76 och 16/76, Rec. s. 321, punkt 26 och följande).

26 Följaktligen kan inte kommissionens beslut att inte inleda ett fördragsbrottsförfarande i enlighet med artikel 169 i fördraget underförstått innebära ett annat beslut grundat på artikel 24 i förordning nr 4253/88.

27 Vidare syftar samtliga de särskilda omständigheter eller bevisfakta som klagandena har åberopat till att visa att kommissionen har fattat ett beslut i enlighet med artikel 24 i förordning nr 4253/88.

28 I detta avseende bör det erinras om att enligt artikel 168a i EG-fördraget är rätten att överklaga begränsad till att avse rättsfrågor. Denna begränsning preciseras i artikel 51 första stycket i EG-stadgan för domstolen. Domstolen har vid upprepade tillfällen fastslagit att ett överklagande endast kan grunda sig på en överträdelse av rättsregler, vilket utesluter all bedömning av sakomständigheterna, och att ett överklagande följaktligen endast kan upptas till prövning till den del det i ansökan görs gällande att förstainstansrätten i sin dom har överträtt rättsregler som den har att upprätthålla (se beslut av den 11 januari 1996, D. mot kommissionen, C-89/95 P, REG s. I-53).

29 Följaktligen kan inte klagandenas argument avseende förstainstansrättens bedömning av sakomständigheterna upptas till prövning.

30 Det är riktigt att domstolen kan pröva denna grund i den utsträckning som förstainstansrätten — när den fastställde att beslutet av den 7 oktober 1992 inte var ett beslut fattat med stöd av artikel 24 i förordning nr 4253/88 — inte endast prövade sakomständigheterna utan även företog en kvalifikation av dessa (se dom av den 16 juni 1994, SFEI m. fl. mot kommissionen, C-39/93 P, Rec. s. I-2681, punkt 26).

31 Det finns emellertid ingenting som tyder på att förstainstansrätten har gjort en felaktig kvalifikation av eller har underlåtit att ta hänsyn till sakomständigheter eller andra omständigheter som påstås vara särskilda.

32 Följaktligen kan den första och den andra grunden inte godtas, eftersom det är uppenbart att de inte kan upptas till prövning eller är uppenbart ogrundade.

Den tredje grunden

33 Klagandena har hävdat att den överklagade domen skall ogiltigförklaras eftersom förstainstansrätten inte har beaktat vissa argument som de har framfört och att den således inte är tillräckligt motiverad.

34 För det första skulle förstainstansrätten ha underlåtit att beakta deras argument avseende förhållandet mellan artikel 173 och artikel 175 i fördraget. När ett klagomål har anförts vid kommissionen och denna inte vidtar den åtgärd som begärs, skall den klagande antingen kunna föra talan om ogiltigförklaring av kommissionens avslag med stöd av artikel 173 i fördraget eller föra passivitetstalan med stöd av artikel 175 i fördraget, när i båda fallen de andra förutsättningarna i bestämmelsen i fråga är uppfyllda.

35 I detta avseende är det tillräckligt att konstatera att klagandena inte vid något tillfälle har anmärkt på någon passivitet från kommissionens sida till följd av deras klagomål. Eftersom det aldrig har uttalats någon sådan anmärkning gentemot institutionen i fråga, kan inte förstainstansrätten klandras för att inte ha prövat denna del av klagandenas argumentation.

36 För det andra har klagandena klandrat förstainstansrätten för att ha underlåtit att behandla deras argument avseende de olika faserna i det förfarande som föreskrivs i artikel 24 i förordning nr 4253/88. Beslutet att upphöra med detta förfarande utgör nämligen, oberoende av under vilken fas det har fattats, inte enbart en förberedande rättsakt, utan utgör ett slutligt beslut mot vilket talan om ogiltigförklaring kan föras med stöd av artikel 173 i fördraget.

37 Såsom domstolen redan har fastslagit ovan framgår det av förstainstansrättens dom att kommissionen den 7 oktober 1992 inte hade fattat något beslut — vare sig en förberedande rättsakt eller ett slutligt beslut — att inte suspendera eller upphäva gemenskapsfinansieringen av anläggandet av Mullaghmorecentret.

38 Under dessa omständigheter kan inte heller den tredje grunden godtas, eftersom den är uppenbart ogrundad.

Skadeståndstalan

39 Beträffande begäran om skadestånd kan det fastställas att klagandena varken vid domstolen eller förstainstansrätten har visat att kommissionen har fattat ett beslut

på grundval av artikel 24 i förordning nr 4253/88. Följaktligen finns det inte skäl att pröva om ett sådant beslut har orsakat skada.

40 Följaktligen kan inte grunderna avseende skadestånd godtas.

41 Under dessa omständigheter skall, i enlighet med artikel 119 i rättegångsreglerna, överklagandet ogillas eftersom det är uppenbart ogrundat.

Rättegångskostnader

42 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom klagandena har tappat målet, skall de förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder fattar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

följande beslut:

1) Överklagandet ogillas.

2) Klagandena skall ersätta rättegångskostnaderna.

Luxemburg den 11 juli 1996

R. Grass

Justitiesekreterare

C. N. Kakouris

Ordförande på fjärde avdelningen