ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
(Quarta Secção Alargada)
16 de Setembro de 1998 *

No processo T-188/95,

Waterleiding Maatschappij «Noord-West Brabant» NV, sociedade de direito neerlandês, com sede em Oudenbosch (Países Baixos), representada por P. H. L. M. Kuypers, advogado no foro de Breda, e H. M. Gilliams, advogado no foro de Bruxelas, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Jean-Marie Bauler, 47, Grand-rue,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por H. van Vliet, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Carlos Gómez de la Cruz, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

recorrida,

apoiada por

Reino dos Países Baixos, representado por M. Fierstra e J. S. van den Oosterkamp, consultores jurídicos adjuntos no Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada dos Países Baixos, 5, rue C. M. Spoo,

interveniente,

* Língua do processo: neerlandês.

que tem por objecto um pedido de anulação da Decisão SG(95) D/8442 da Comissão, de 3 de Julho de 1995, relativa ao auxílio NN 13/95 — Países Baixos — Wet belastingen op milieugrondslag,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (Quarta Secção Alargada),

composto por: P. Lindh, presidente, R. García-Valdecasas, K. Lenaerts, J. D. Cooke e M. Jaeger, juízes,

secretário: A. Mair, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 25 de Março de 1998,

profere o presente

Acórdão

Factos na origem do recurso

1 Em 1992, o Governo neerlandês apresentou ao Parlamento neerlandês (Staten-Generaal) uma proposta de lei intitulada «Wet op de verbruiksbelastingen op milieugrondslag», que se tornou na Wet belastingen op milieugrondslag (lei que institui impostos de consumo para a protecção do ambiente, a seguir «WBM»).

Propunha-se tributar dois produtos — a água subterrânea e os resíduos — com novos impostos de consumo e de integrar nesta lei o imposto já existente sobre os carburantes. A proposta previa uma taxa de 0,25 HFL por m^3 de água subterrânea captada pelas empresas de distribuição de água [artigo 9.°, alínea a)]. Uma taxa preferencial de 0,125 HFL por m^3 seria aplicável às outras empresas que captam elas próprias água subterrânea (a seguir «empresas auto-alimentadas») [artigo 9.°, alínea b)]. Previa, no entanto, uma isenção total do imposto sobre as águas subterrâneas das empresas auto-alimentadas com capacidade de extracção inferior ou igual a 10 m^3 por hora [artigo 8.°, alínea a)]. A captação de água por uma empresa para fins de irrigação ou de rega por aspersão era também isentada, na condição de não ultrapassar 100 000 m^3 [artigo 8.°, alínea e)]. Quanto ao imposto sobre os resíduos, era fixado em 28,5 HFL por tonelada (artigo 18.°). A proposta de lei incluía a isenção do imposto sobre os resíduos para a reciclagem de lamas dragadas e não tratáveis e de terras poluídas não tratáveis (artigo 17.°).

2 Por carta de 7 de Agosto de 1992, esta proposta de lei foi notificada à Comissão, nos termos do artigo 93.°, n.° 3, do Tratado CE.

3 Por carta de 3 de Dezembro de 1992, a Comissão fez saber ao Governo neerlandês que tinha adoptado, em 25 de Novembro de 1992, a Decisão SG(92) D/17278 de não suscitar objecções contra as medidas de auxílio incluídas na WBM e que diziam respeito aos impostos sobre a captação de água subterrânea e sobre os resíduos oferecidos a um estabelecimento de tratamento de resíduos.

4 A Comissão indicava nesta carta que o imposto de consumo sobre a extracção de água subterrânea permitia reduções, nomeadamente:

— um certo número de isenções para as pequenas extracções, numa base permanente e temporária, isenções que funcionavam como limites para simplificar a praticabilidade da cobrança do imposto;

— uma taxa diferenciada consoante a extracção fosse feita por empresas de distribuição de água ou por empresas auto-alimentadas.

5 Esta decisão foi mencionada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* de 24 de Março de 1993 (JO C 83, p. 3).

6 Por carta de 6 de Dezembro de 1993, o Governo neerlandês notificou à Comissão, nos termos do artigo 93.°, n.° 3, do Tratado, uma proposta de alteração da WBM. As alterações pretendidas incidiam, nomeadamente, sobre a taxa do imposto sobre as águas subterrâneas, que passava a ser de 0,34 HFL para as empresas de distribuição de água e de 0,17 HFL para as empresas auto-alimentadas [novo artigo 9.°, alíneas a) e b)].

7 Por carta de 13 de Abril de 1994, a Comissão informou o Governo neerlandês da sua decisão de 29 de Março de 1994 de não suscitar objecções às alterações.

8 A referida decisão foi mencionada no Jornal Oficial de 4 de Junho de 1994 (JO C 153, p. 20).

9 Seguidamente, por carta de 27 de Outubro de 1994, o Governo neerlandês notificou à Comissão, nos termos do artigo 93.°, n.° 3, do Tratado, uma proposta de alteração da WBM através da introdução de uma precisão a título permanente e de duas precisões a título temporário, que tinha apresentado ao Parlamento neerlandês em 13 de Outubro de 1994.

10 Quanto ao imposto sobre a água subterrânea, propunha duas medidas fiscais favoráveis (a seguir «isenção para a água de lavagem»), a saber, uma isenção para a captação de água subterrânea destinada à lavagem de embalagens reutilizáveis [novo artigo 8.°, alínea h), da WBM], bem como possibilidade de restituição do imposto às empresas que obtivessem água de uma empresa de distribuição de água para lavagem de embalagens reutilizáveis (novo artigo 10.°-A).

11 Quanto ao imposto sobre os resíduos, o Governo neerlandês previa um aumento do imposto de 28,50 HFL para 29,20 HFL por tonelada (novo artigo 18.° da WBM), a possibilidade de restituição do imposto a todas as pessoas que entregassem resíduos de destintagem para efeitos de transformação (novo artigo 18.°-A, n.° 1, a seguir «isenção para resíduos de destintagem») e a todas as pessoas que entregassem resíduos de reciclagem de matérias plásticas a uma empresa de transformação de resíduos (novo artigo 18.°-A, n.° 2, a seguir «isenção para os resíduos da reciclagem de matérias plásticas»).

12 Por carta de 25 de Novembro de 1994, a Comissão pediu informações suplementares, que foram fornecidas pelo Governo neerlandês por carta de 20 de Dezembro de 1994. Nesta, o Governo neerlandês informou a Comissão de que a segunda secção do Parlamento neerlandês tinha, entretanto, adoptado a proposta de lei com algumas modificações, entre as quais uma que consistia em equiparar temporariamente as lamas dragadas tratáveis a lamas dragadas não tratáveis.

13 A versão final da WBM com estas modificações foi aprovada em 23 de Dezembro de 1994 pelas autoridades neerlandesas. A lei entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1995.

14 Entretanto, a recorrente, sociedade neerlandesa de distribuição de água, e a Vereniging van Exploitanten van Waterleidingbedrijven in Nederland (a seguir «VEWIN») tinham apresentado, em 16 de Dezembro de 1994, uma queixa à Comissão, denunciando a incompatibilidade da WBM com o direito comunitário e convidando a Comissão, nomeadamente, a iniciar o exame formal das medidas de auxílio em litígio, nos termos do artigo 93.°, n.° 2, do Tratado, e a ouvir as queixosas antes de tomar qualquer decisão.

15 Por carta de 25 de Janeiro de 1995, intitulada «Medida de auxílio NN 13/95 (N639/94) — Proposta de lei de alteração da WBM», a Comissão informou o Governo neerlandês de que, devido à adopção e entrada em vigor da proposta de

lei de alteração da WBM, introduzindo uma precisão a título permanente e duas precisões a título temporário, antes da sua aprovação pela Comissão, as medidas de auxílio da lei eram consideradas como auxílios não notificados. Nesta ocasião, a Comissão pediu comunicação dos textos integrais da WBM.

16 Em 15 de Fevereiro de 1995, o Governo neerlandês enviou-lhe esses textos. Assinalou que eram idênticos aos já enviados com a carta de 20 de Dezembro de 1994. Acrescentou que a aplicação das restituições de impostos cobrados só se tornaria efectiva a partir de 1 de Abril de 1995, o que dava à Comissão tempo suficiente para tomar uma decisão.

17 Em 17 de Março de 1995, a recorrente e a VEWIN apresentaram uma queixa complementar, exigindo de novo que a Comissão iniciasse o exame formal das medidas de auxílio em litígio e pedindo-lhe que determinasse a suspensão da medida posta em prática pela WBM.

18 Pela Decisão SG(95) D/8442, de 3 de Julho de 1995, relativa ao auxílio NN 13/95 — Países Baixos — Wet belastingen op milieugrondslag (a seguir «decisão impugnada»), a Comissão deu conhecimento ao Governo neerlandês da sua análise da situação:

«As medidas de auxílio que constam da WBM, que entram no âmbito do artigo 92.°, n.° 1, do Tratado CE e do artigo 61.°, n.° 1, do acordo EEE, podem ser consideradas como compatíveis com o mercado comum nos termos do artigo 92.°, n.° 3, alínea c), do Tratado CE e do artigo 61.°, n.° 3, alínea c), do acordo EEE, dado estarem em conformidade com o disposto no parágrafo 3.4. do Enquadramento comunitário dos auxílios estatais para protecção do ambiente» (decisão impugnada, p. 9, sétimo parágrafo).

19 Por carta de 2 de Agosto de 1995, a Comissão deu conhecimento às queixosas de que aprovava as medidas de auxílio por estas denunciadas nas suas queixas referidas. Juntou à sua carta cópia da decisão impugnada.

Tramitação processual e pedidos das partes

20 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 9 de Outubro de 1995, a recorrente interpôs recurso de anulação da decisão impugnada.

21 Por requerimento entrado na Secretaria do Tribunal em 11 de Dezembro de 1995, a Comissão suscitou uma questão prévia de inadmissibilidade, nos termos do artigo 114.°, n.° 1, do Regulamento de Processo.

22 Por despacho de 27 de Março de 1996, o Reino dos Países Baixos foi admitido a intervir em apoio dos pedidos da Comissão.

23 Por despacho de 17 de Outubro de 1996, o Tribunal (Quarta Secção Alargada) decidiu juntar a questão prévia de inadmissibilidade suscitada ao exame do mérito da questão.

24 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— anular a decisão impugnada;

— na hipótese de a decisão impugnada não poder ser anulada com base nos quatro primeiros fundamentos invocados pela recorrente, ordenar à Comissão que apresente todos os documentos internos referentes à adopção desta decisão, a fim de determinar se ela foi adoptada com respeito do princípio da colegialidade e do Regulamento de Processo da Comissão;

— condenar a Comissão nas despesas.

25 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— declarar o recurso inadmissível;

— a título subsidiário, negar-lhe provimento;

— condenar a recorrente nas despesas.

26 A interveniente pede que seja dado provimento aos pedidos da Comissão.

27 Com base no relatório preliminar do juiz-relator, o Tribunal (Quarta Secção Alargada) decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução. Todavia, convidou as partes a responderem a determinadas perguntas por escrito antes da audiência. Foi dada resposta no prazo fixado.

28 Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões orais do Tribunal na audiência de 25 de Março de 1998.

Questão de direito

29 Em apoio do seu recurso, a recorrente invoca seis fundamentos baseados, em primeiro lugar, na irregularidade do processo resultante da falta de abertura formal do processo previsto no artigo 93.°, n.° 2, do Tratado, em segundo lugar, em violação do artigo 190.° do Tratado, em terceiro lugar, em violação de diversos princípios gerais do direito comunitário, em quarto lugar, em excesso de poder, em quinto lugar, em violação do artigo 163.° do Tratado e, em sexto lugar, em falta do processo formal previsto no artigo 93.°, n.° 2, do Tratado, quanto aos elementos de auxílio da WBM anteriormente aprovados pela Comissão.

30 Tendo a recorrente retirado o seu quinto fundamento no decurso da audiência, o segundo pedido feito na petição, de uma medida de organização do processo em apoio desse fundamento, ficou sem objecto.

Quanto à admissibilidade

31 A Comissão e a interveniente consideram o recurso inadmissível por duas razões: por um lado, a decisão impugnada não diz individualmente respeito à recorrente, na acepção do artigo 173.°, quarto parágrafo, do Tratado; por outro lado, a decisão impugnada é uma decisão confirmativa, na medida em que declara compatíveis com o mercado comum elementos de auxílio da WBM que já tinham sido aprovados por decisões entretanto tornadas inatacáveis.

32 É conveniente examinar sucessivamente estes dois argumentos, antes de examinar determinadas circunstâncias especiais invocadas pela recorrente para justificar a admissibilidade do presente recurso.

A — *Quanto à questão de saber se a decisão impugnada diz directa e individualmente respeito à recorrente*

Argumentação das partes

33 A Comissão alega que a decisão impugnada não diz individualmente respeito à recorrente.

34 A este propósito, resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância que apenas as empresas em concorrência directa com os beneficiários de uma medida de auxílio estatal podem, eventualmente, ser individualmente afectadas por uma decisão de aprovação desse auxílio.

35 No caso em apreço, as empresas beneficiárias dos auxílios em questão fazem parte da indústria alimentar, da indústria do papel e do cartão e da indústria de reciclagem de matérias plásticas. Não se encontram, por conseguinte, numa posição de concorrência directa com a recorrente, empresa de distribuição de água. Esta também não se encontra numa posição de concorrência em relação às empresas auto-alimentadas, que obtiveram autorização para captar elas próprias água subterrânea para utilização na produção de outros bens.

36 Na audiência, referindo-se ao acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 5 de Novembro de 1997, Ducros/Comissão (T-149/95, Colect., p. II-2031, n.os 33 a 43), e ao despacho do Tribunal de Primeira Instância de 18 de Fevereiro de 1998, Comité d'entreprise de la Société française de production/Comissão (T-189/97, Colect., p. II-335, n.º 42), a Comissão alega ainda que, mesmo que a recorrente tivesse a qualidade de interessada na acepção do artigo 93.º, n.º 2, do Tratado, esta circunstância não bastaria para demonstrar que a decisão impugnada lhe diz individualmente respeito, na acepção do acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Julho de 1963, Plaumann/Comissão (25/62, Colect. 1962-1964, pp. 279, 283).

37 Alega, além disso, que a recorrente não pode ser individualmente afectada devido ao carácter normativo da decisão impugnada, que só aprova a aplicação de disposições fiscais de alcance geral. Esta decisão aplica-se a situações determinadas objectivamente e comporta efeitos jurídicos em relação a uma categoria de pessoas visadas de modo geral e abstracto (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 5 de Junho de 1996, Kahn Scheepvaart/Comissão, T-398/94, Colect., p. II-477). Por conseguinte, só atinge a recorrente devido à sua qualidade objectiva de empresa de distribuição de água.

38 A Comissão contesta a afirmação da recorrente de que os auxílios em litígio são financiados por impostos que ela tem que pagar. Com efeito, o produto dos impostos previstos pela WBM entra no orçamento geral do Estado neerlandês. Em todo o caso, o financiamento dos auxílios não tem qualquer pertinência no que concerne à questão da admissibilidade do recurso. Este não é admissível pelo simples facto de a recorrente se considerar lesada por ter que pagar determinados impostos previstos na WBM, não tendo esta circunstância qualquer relação com os eventuais elementos de auxílio contidos na lei.

39 A interveniente considera que os critérios escolhidos pela jurisprudência para identificar os particulares individualmente atingidos por uma decisão da Comissão que aprova uma medida de auxílio estatal após ter seguido o processo formal previsto no artigo 93.°, n.° 2, do Tratado se devem também aplicar quando a Comissão adopte uma decisão nos termos do artigo 93.°, n.° 3, do Tratado, após um exame preliminar. Este paralelismo limita o número de recursos possíveis contra decisões adoptadas nos termos do artigo 93.°, n.° 3, do Tratado, a fim de respeitar simultaneamente a finalidade desses recursos, ou seja, salvaguardar os direitos dos interessados na acepção do artigo 93.°, n.° 2, do Tratado, e o alcance do artigo 173.°, quarto parágrafo, do mesmo.

40 Tal como a Comissão, a interveniente salienta que um recorrente deve estar numa posição de concorrência em relação às empresas que beneficiam da medida de auxílio em causa para ser individualmente afectado pela decisão de aprovação. Ora, no caso em apreço, as acusações da recorrente baseiam-se apenas na circunstância de

ter que pagar o imposto previsto na WBM. Não estão, portanto, de modo algum ligadas a uma concorrência enfrentada nas suas actividades. Por conseguinte, a recorrente não indicou por que razão a decisão impugnada pode prejudicar os seus interesses legítimos e influenciar de modo notável a sua posição no mercado em causa, como exige o acórdão do Tribunal de Justiça de 28 de Janeiro de 1986, Cofaz e o./Comissão (169/84, Colect., p. 391, n.° 28). Além disso, o simples facto de a recorrente exercer uma actividade de distribuição de água não implica necessariamente que se encontre em concorrência com as empresas beneficiárias dos auxílios contidos na WBM.

41 O Governo neerlandês refere que o interesse da recorrente não reside na desaparição das reduções previstas na WBM, mas sim na eliminação dos impostos sobre os resíduos e sobre as águas subterrâneas previstos por esta. A este respeito, a própria recorrente indica que é afectada de modo importante pelo imposto sobre os resíduos, pois as empresas de distribuição de água produzem grandes quantidades de lamas tratáveis sujeitas ao imposto sobre os resíduos. Referindo-se aos acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 17 de Setembro de 1992, NBV e NVB/ /Comissão (T-138/89, Colect., p. II-2181, n.° 33), e de 27 de Abril de 1995, Casillo Grani/Comissão (T-443/93, Colect, p. II-1375, n.° 7), e ao acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de Outubro de 1995, Rendo e o./Comissão (C-19/93 P, Colect., p. I-3319, n.^{os} 12 a 16), o Governo neerlandês considera que a recorrente não tem interesse em agir. Por um lado, não é concorrente dos beneficiários dos auxílios, de modo que uma eventual anulação da decisão impugnada não afectaria a sua posição concorrencial. Por outro lado, essa anulação também não afectaria a posição da recorrente como sujeito passivo da WBM, pois continuaria a ter que pagar os impostos instituídos por esta lei.

42 A recorrente sustenta, pelo contrário, que a decisão impugnada lhe diz individualmente respeito. As condições de admissibilidade de um recurso contra uma decisão da Comissão adoptada no âmbito do processo prévio do artigo 93.°, n.° 3, do Tratado são menos rigorosas do que as de um recurso interposto contra uma decisão da Comissão adoptada no âmbito do processo formal do artigo 93.°, n.° 2, do Tratado. Destinam-se a fazer respeitar os direitos processuais que os interessados retiram desta última disposição. Todos os interessados, sem distinção, têm direito a agir contra uma decisão adoptada no âmbito do processo prévio. Os interessados, na acepção do artigo 93.°, n.° 2, do Tratado, são não apenas a empresa ou empresas que beneficiam de um auxílio, mas igualmente «as pessoas, empresas ou associações

eventualmente afectadas nos seus interesses pela concessão do auxílio, nomeadamente as empresas concorrentes e as organizações profissionais» (acórdãos do Tribunal de Justiça de 14 de Novembro de 1984, Intermills/Comissão, 323/82, Recueil, p. 3809, n.° 16, e de 19 de Maio de 1993, Cook/Comissão, C-198/91, Colect., p. I-2487, n.° 24). A utilização do advérbio «nomeadamente» mostra que o Tribunal só citou os concorrentes das empresas beneficiárias do auxílio a título de exemplo. Por conseguinte, basta estabelecer um nexo causal entre, por um lado, a concessão do auxílio e, por outro, o prejuízo causado aos interesses da pessoa ou da empresa que interpõe um recurso de anulação, sem ser necessário que esta se encontre numa posição de concorrência com o beneficiário do auxílio.

43 Em todo o caso, a recorrente está em posição de concorrência com as empresas auto-alimentadas, na medida em que, por efeito da WBM, as empresas passarão de abastecimento através das sociedades de distribuição de água, como a recorrente, para a auto-extracção (v. *infra* n.° 45).

44 A recorrente é afectada de modo importante pelo imposto sobre os resíduos, pois as empresas de distribuição de água produzem grandes quantidades de lamas tratáveis, que estão sujeitas ao imposto sobre os resíduos.

45 Além disso, perdeu receitas devido ao comportamento de fuga das empresas que, na sequência das medidas de auxílio contidas na WBM, passaram de um aprovisionamento de água pela recorrente para a auto-extracção. A WBM prevê, com efeito, isenções para as empresas auto-alimentadas e estas isenções tornam a água extraída sensivelmente menos cara do que a água comprada à recorrente. Existe, portanto, um nexo de causalidade directo entre a isenção das empresas auto-alimentadas e o prejuízo sofrido pela recorrente.

46 Quanto à isenção da água de lavagem, tem o mesmo efeito. Os utilizadores desta água são, com efeito, num grande número de casos, empresas auto-alimentadas. O

comportamento de fuga dos utilizadores de água leva inevitavelmente a outros aumentos no preço da água, que, por seu turno, provocam uma fuga suplementar para a auto-extracção, uma vez que a maior parte dos custos de uma empresa de distribuição de água são custos fixos. É evidente que o preço da água aumenta se os custos deverem ser repartidos por um número decrescente de consumidores.

47 Além disso, a recorrente é afectada pelos auxílios concedidos, na medida em que estes são financiados, no âmbito da WBM, por um aumento do imposto sobre os resíduos de 28,5 HFL para 29,20 HFL. A recorrente sofre, assim, um encargo suplementar com impostos para financiar a concessão de auxílios a outras empresas. É, por conseguinte, afectada por estes auxílios.

48 A WBM foi adoptada para influenciar o volume da distribuição e da utilização da água. Por conseguinte, a recorrente, empresa de distribuição de água, é afectada pelas medidas de auxílio que a WBM inclui.

49 As sociedades de distribuição de água ocupam uma posição única no âmbito da WBM. São as únicas empresas atingidas pela taxa integral do imposto sobre as águas subterrâneas. No momento da adopção da WBM, o número de empresas de distribuição de água sujeitas à taxa plena do imposto era conhecido e conhecível, de modo que formam um grupo fechado, cujos membros são individualizados pelo encargo instituído pela WBM.

Apreciação do Tribunal

50 O artigo 173.°, quarto parágrafo, do Tratado permite às pessoas singulares ou colectivas impugnar as decisões de que sejam destinatárias ou aquelas que, embora

adoptadas sob a aparência de um regulamento ou de uma decisão dirigida a outra pessoa, lhes dizem directa e individualmente respeito.

51 No presente processo, há, em primeiro lugar, que examinar a noção de interessado na acepção do artigo 93.°, n.° 2, do Tratado, como condição de admissibilidade do recurso. Há, seguidamente, que verificar se a recorrente tem efectivamente a qualidade de interessada na acepção desta disposição.

— Quanto à qualidade de interessado na acepção do artigo 93.°, n.° 2, do Tratado, como condição de admissibilidade do recurso

52 No âmbito do artigo 93.° do Tratado devem distinguir-se, por um lado, a fase preliminar do exame dos auxílios, instituída pelo n.° 3, que tem unicamente por objectivo permitir à Comissão formar uma primeira opinião sobre a compatibilidade parcial ou total do auxílio em causa e, por outro, a fase de exame nos termos do artigo 93.°, n.° 2. É apenas no âmbito deste último, que se destina a permitir à Comissão ter uma informação completa sobre a totalidade dos dados do processo, que o Tratado prevê a obrigação de a Comissão notificar os interessados para apresentarem as suas observações (acórdãos do Tribunal de Justiça Cook/Comissão, já referido, n.° 22, de 15 de Julho de 1993, Matra/Comissão, C-225/91, Colect., p. I-3203, n.° 16, e de 2 de Abril de 1998, Comissão/Sytraval e Brink's France, C-367/95 P, Colect., p. I-1719, n.° 38).

53 Quando, sem iniciar o processo do artigo 93.°, n.° 2, do Tratado, a Comissão verifica, no âmbito do n.° 3 do mesmo artigo, que um auxílio é compatível com o mercado comum, os beneficiários destas garantias processuais só podem obter o seu respeito se tiverem a possibilidade de contestar perante o juiz comunitário esta decisão da Comissão (acórdãos Cook/Comissão, já referido, n.° 23, Matra/ /Comissão, já referido, n.° 17, e Comissão/Sytraval e Brink's France, já referido, n.° 40). Por estes motivos, o Tribunal de Justiça e o Tribunal de Primeira Instância declaram admissível um recurso em que se pede a anulação de uma decisão adoptada com base no artigo 93.°, n.° 3, do Tratado, por um interessado na acepção do

artigo 93.°, n.° 2, do Tratado, quando o interessado pretenda, através da interposição do seu recurso, salvaguardar os direitos processuais que o artigo 93.°, n.° 2, do Tratado lhe confere (acórdãos Cook/Comissão, já referido, n.^{os} 23 a 26, e Matra/Comissão, já referido, n.^{os} 17 a 20; acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 22 de Outubro de 1996, Skibsværftsforeningen e o./Comissão, T-266/94, Colect., p. II-1399, n.° 45).

54 Todavia, quando um recorrente não procura obter a anulação de uma decisão adoptada no âmbito do processo preliminar previsto pelo artigo 93.°, n.° 3, do Tratado pelo facto de a Comissão ter violado a obrigação de iniciar o processo do artigo 93.°, n.° 2, do Tratado, ou pelo facto de as garantias processuais previstas por esta última disposição terem sido violadas, o simples facto de poder ser considerado como parte interessada na acepção do artigo 93.°, n.° 2, do Tratado não pode bastar para admitir que o recorrente é individualmente afectado na acepção do artigo 173.°, quarto parágrafo, do Tratado (acórdão Skibsværftsforeningen e o./Comissão, já referido, n.° 45). Nesta hipótese, o recurso só será admissível se o recorrente for atingido pela decisão impugnada devido a outras circunstâncias susceptíveis de o individualizarem de modo análogo ao do destinatário, na acepção do acórdão Plaumann/Comissão, já referido (acórdão Skibsværftsforeningen e o./Comissão, já referido, n.° 45).

55 No caso em apreço, a decisão impugnada foi adoptada com base no artigo 93.°, n.° 3, do Tratado, sem que a Comissão tenha iniciado o processo formal previsto pelo artigo 93.°, n.° 2.

56 Na sua petição inicial, a recorrente pede a anulação da decisão impugnada por a Comissão se ter erradamente recusado a iniciar o processo formal previsto pelo artigo 93.°, n.° 2, do Tratado, no que diz respeito aos auxílios aprovados por esta decisão. Com efeito, considera que o início desse processo se impunha, uma vez que uma primeira apreciação dos auxílios em questão suscitava dificuldades sérias quanto à sua compatibilidade com o mercado comum.

57 À luz dos elementos que precedem, deverá, portanto, ser considerada como directa e individualmente atingida pela decisão impugnada se se verificar que tem a qualidade de interessada na acepção do artigo 93.°, n.° 2, do Tratado.

58 Nestas condições, o argumento da Comissão de que a simples qualidade de interessada não pode bastar para individualizar a recorrente na acepção do artigo 173.°, quarto parágrafo, do Tratado deve ser rejeitado. Além disso, há que sublinhar que a jurisprudência invocada pela Comissão para apoiar o seu argumento (v. *supra* n.° 36) foi desenvolvida no âmbito de recursos de anulação dirigidos contra decisões declarando auxílios compatíveis com o mercado comum na sequência do início do processo do artigo 93.°, n.° 2, do Tratado.

— Quanto à questão de saber se a recorrente tem a qualidade de interessada na acepção do artigo 93.°, n.° 2, do Tratado

59 A Comissão e o Governo neerlandês consideram que a recorrente não tem a qualidade de interessada na acepção do artigo 93.°, n.° 2, do Tratado, uma vez que não é concorrente directa dos beneficiários das medidas de auxílio aprovadas pela decisão impugnada. Referindo-se ao acórdão Kahn Scheepvaart/Comissão, já referido, consideram, além disso, que o recurso deve ser declarado inadmissível, face ao alcance geral da decisão impugnada.

60 Resulta de uma jurisprudência constante que os interessados visados pelo artigo 93.°, n.° 2, do Tratado são não apenas a empresa ou empresas favorecidas por um auxílio, mas também as pessoas, empresas ou associações eventualmente afectadas nos seus interesses pela concessão do auxílio, nomeadamente as empresas concorrentes e as organizações profissionais (acórdão Intermills/Comissão, já referido, n.° 16; v. também acórdãos Cook/Comissão, já referido, n.° 24, Matra/Comissão, já referido, n.° 18, e Comissão/Sytraval e Brink's France, já referido, n.° 41, que

confirmam o acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 28 de Setembro de 1995, Sytraval e Brink's France/Comissão, T-95/94, Colect., p. II-2651).

61 Embora a utilização do advérbio «nomeadamente» pelo juiz comunitário possa indicar que uma empresa que não é concorrente directa do beneficiário de um auxílio pode ter a qualidade de interessada na acepção do artigo 93.°, n.° 2, do Tratado, é, todavia, conveniente salientar que, no processo que deu lugar ao acórdão Intermills/Comissão, já referido, a recorrente era beneficiária de um auxílio individual declarado incompatível com o mercado comum, ao passo que, nos processos que deram lugar aos acórdãos Cook/Comissão, Matra/Comissão e Sytraval e Brink's France/Comissão, igualmente já referidos, as recorrentes eram ou representavam *empresas concorrentes do beneficiário da medida estatal individualmente* denunciada. O recurso no processo que deu lugar ao acórdão Intermills/Comissão, já referido, foi declarado admissível pelo facto de a decisão da Comissão dizer directa e individualmente respeito à recorrente, na sua qualidade de beneficiária do auxílio em questão (acórdão Intermills/Comissão, n.° 5). Nos processos que deram lugar aos acórdãos Cook/Comissão, Matra/Comissão, e Sytraval e Brink's France/ /Comissão, já referidos, as recorrentes, como concorrentes directas dos beneficiários da medida estatal denunciada, tinham claramente a qualidade de interessadas na acepção do artigo 93.°, n.° 2, do Tratado. Além disso, os recursos visavam o respeito das garantias processuais previstas por esta última disposição. As recorrentes tinham, portanto, direito a pedir a anulação da decisão da Comissão que declarava os auxílios compatíveis com o mercado comum (acórdãos Cook/ /Comissão, já referido, n.^{os} 23 a 26, e Matra/Comissão, já referido, n.^{os} 17 a 20) ou da decisão que declarava que as medidas denunciadas não constituíam auxílios na acepção do artigo 92.°, n.° 1, do Tratado (acórdão Comissão/Sytraval e Brink's France, já referido, n.° 48).

62 Todavia, quando, sem iniciar o processo do artigo 93.°, n.° 2, do Tratado, a Comissão declara, com base no n.° 3 do mesmo artigo, que um regime geral de auxílios é compatível com o mercado comum, o recurso de anulação interposto contra essa decisão será inadmissível se a posição concorrencial do recorrente no mercado não for afectada pela concessão do auxílio. Com efeito, nessas circunstâncias, o recorrente não tem a qualidade de interessado na acepção do artigo 93.°, n.° 2, do Tratado.

63 Assim, no seu despacho de 30 de Setembro de 1992, Landbouwschap/Comissão (C-295/92, Colect., p. I-5003), o Tribunal de Justiça decidiu (n.° 12):

«[...] resulta dos autos que os auxílios em litígio apenas beneficiam um grupo de grandes empresas industriais com as quais nem o recorrente nem os horticultores que representam se encontram numa posição de concorrência. A manutenção ou a anulação da decisão impugnada, através da qual a Comissão autoriza a concessão desses auxílios às empresas industriais em causa, não é, portanto, de modo algum de natureza a afectar os seus interesses».

64 Do mesmo modo, no acórdão Kahn Scheepvaart/Comissão, já referido, o Tribunal de Primeira Instância decidiu (n.^{os} 49 e 50) que a recorrente não tinha a qualidade de interessada na acepção do artigo 93.°, n.° 2, do Tratado e que, não estando em posição de concorrência com os beneficiários do regime geral do auxílio em questão, este «apenas indirecta e potencialmente afecta[va]» a recorrente. Portanto, julgou, também, o recurso inadmissível.

65 Há, portanto, que examinar os diferentes argumentos adiantados pela recorrente para demonstrar que, apesar do carácter geral dos auxílios contidos na WBM, tem, no entanto, a qualidade de interessada na acepção do artigo 93.°, n.° 2, do Tratado.

66 A recorrente pretende, em primeiro lugar, que as empresas de distribuição de água são as únicas empresas atingidas pela taxa plena do imposto sobre as águas subterrâneas. Além disso, insiste no facto de que produz grandes quantidades de lamas susceptíveis de tratamento sujeitas ao imposto sobre resíduos e que este imposto foi aumentado para financiar os auxílios notificados à Comissão em 27 de Outubro de 1994.

67 Estes argumentos devem ser rejeitados. Com efeito, para demonstrar a sua qualidade de interessada na acepção do artigo 93.°, n.° 2, do Tratado, a recorrente é obrigada a provar que os auxílios previstos pela WBM afectam a sua posição concorrencial no mercado. Ora, a circunstância da recorrente ser atingida pela taxa plena do imposto sobre as águas subterrâneas não demonstra, por si só, que a sua posição concorrencial no mercado é afectada pelos auxílios contidos na WBM, nomeadamente pela redução do imposto sobre as águas subterrâneas a favor de determinadas empresas. De igual modo, a circunstância de o imposto sobre os resíduos ter sido aumentado para financiar o custo de alguns auxílios previstos pela WBM não permite deduzir, pela única razão de a recorrente dever suportar esse imposto devido à sua qualidade objectiva de produtor de resíduos, mas do mesmo modo que qualquer outro operador económico que se encontre numa situação idêntica, que estes auxílios afectam a sua posição concorrencial no mercado.

68 Concordar com o raciocínio da recorrente significaria admitir que todos os contribuintes são interessados na acepção do artigo 93.°, n.° 2, do Tratado, em relação a um auxílio financiado através de recursos fiscais gerais de um Estado-Membro. Tal interpretação seria manifestamente incompatível com a interpretação feita pela jurisprudência das disposições do artigo 93.°, n.° 2, do Tratado (acórdãos Intermills/Comissão, já referido, n.° 16, Cook/Comissão, já referido, n.° 24, Matra/Comissão, já referido, n.° 18, e Kahn Scheepvaart/Comissão, já referido, n.^{os} 47 a 50). Teria, além disso, por consequência privar de todo e qualquer significado jurídico a noção de «pessoa individualmente afectada», na acepção do artigo 173.°, quarto parágrafo, do Tratado, nos recursos de anulação dirigidos contra decisões adoptadas com base no artigo 93.°, n.° 3, do Tratado.

69 Em segundo lugar, a recorrente sustentou na audiência que as empresas de distribuição de água são as únicas empresas de que se pode razoavelmente esperar que intentem um recurso de anulação contra a decisão impugnada. Esta simples circunstância também não é, todavia, susceptível de demonstrar que os auxílios aprovados na decisão impugnada afectam a recorrente na sua posição concorrencial no mercado. O argumento deve, portanto, ser afastado, sem que seja necessário tomar posição sobre a sua eventual intempestividade. De resto, como correctamente sublinhou a Comissão no decurso da audiência, o argumento não tem correspondência com a realidade. Com efeito, nada teria impedido os concorrentes directos dos beneficiários dos auxílio estabelecidos noutros Estados-Membros e afectados

na sua posição concorrencial pela isenção relativa à água de lavagem de que beneficiam os produtores neerlandeses de interporem recurso de anulação contra a decisão impugnada.

70 Antes de examinar, em terceiro lugar, os outros argumentos da recorrente, é conveniente recordar os diferentes elementos do auxílio que a WBM comporta, na medida em que esses argumentos incidem precisamente nos auxílios específicos contidos nesta lei.

71 Esta contém, por um lado, uma série de isenções do imposto sobre os resíduos: isenção da reciclagem de lamas dragadas poluídas não tratáveis e terras poluídas não tratáveis (artigo 17.°); isenção da reciclagem de resíduos pela empresa por sua própria conta [artigo 12.°, alínea c)]; isenção dos resíduos exportados (v. exposição de fundamentos da WBM); isenção dos resíduos de destintagem (artigo 18.°-A, n.° 1); isenção dos resíduos da reciclagem das matérias plásticas (artigo 18.°-A, n.° 2) e isenção da reciclagem de lamas dragadas tratáveis poluídas (carta do Governo neerlandês à Comissão de 20 de Dezembro de 1994; v. *supra* n.° 12).

72 A este respeito, nada impede a recorrente de beneficiar em especial da isenção da reciclagem de resíduos por sua própria conta ou da isenção dos resíduos exportados. Como beneficiária potencial dessas isenções, a recorrente não tem qualquer interesse em pedir a anulação da decisão impugnada, na medida em que declara estas ajudas compatíveis com o mercado comum.

73 No que concerne às outras isenções do imposto sobre resíduos, verifica-se que os beneficiários desses auxílios são empresas especializadas na dragagem, na destintagem ou na reciclagem de matérias plásticas. Por conseguinte, essas isenções não podem em princípio afectar a posição concorrencial no mercado da recorrente, que é uma empresa de distribuição de água.

74 Para demonstrar que, apesar de tudo, tem a qualidade de interessada na acepção do artigo 93.°, n.° 2, do Tratado, a recorrente alegou apenas, no decurso da fase escrita do processo no Tribunal, que é afectada de modo importante pelo imposto sobre os resíduos, por as empresas de distribuição de água produzirem grandes quantidades de lamas tratáveis sujeitas ao imposto sobre os resíduos e por as isenções da WBM serem financiadas, de acordo com a lei, por um aumento do imposto sobre os resíduos de 28,50 HFL para 29,20 HFL.

75 Estes argumentos foram já rejeitados nos n.^{os} 67 e 68 *supra*. De resto, embora a recorrente seja certamente afectada pelo imposto sobre os resíduos, por ser uma empresa que produz resíduos, não resulta, todavia, de qualquer elemento dos autos que a sua posição concorrencial no mercado tenha podido ser afectada pela concessão das isenções deste imposto.

76 A WBM contém, por outro lado, uma série de isenções relativas ao imposto sobre as águas subterrâneas: uma taxa de tributação reduzida deste imposto para as empresas auto-alimentadas [artigo 9.°, alínea b)] e uma isenção total do referido imposto às empresas auto-alimentadas com uma capacidade de extracção inferior ou igual a 10 m^3 por hora [artigo 8.°, alínea a)] (a seguir, conjuntamente «redução a favor das empresas auto-alimentadas»); isenção do imposto para a captação de águas por uma empresa para fins de irrigação ou de rega por aspersão, na condição de esta captação não ultrapassar 100 000 m^3 [artigo 8.°, alínea e), a seguir «isenção para efeitos de irrigação ou de rega por aspersão»]; isenção da água de lavagem [artigos 8.°, alínea h), e 10.°-A].

77 No que diz respeito à redução a favor das empresas auto-alimentadas, a recorrente invoca dois argumentos além do já examinado e rejeitado acima (n.^{os} 67 e 68). Alega, em primeiro lugar, que a WBM foi adoptada para influenciar o volume da distribuição e da utilização de água. Alega seguidamente que a redução a favor das empresas auto-alimentadas provocou uma baixa considerável das suas receitas, por diversas empresas habitualmente suas clientes terem optado por proceder a auto-extracção. Existe pois um nexo de causalidade directo entre a redução a favor das empresas auto-alimentadas e o prejuízo sofrido pela recorrente.

78 O primeiro argumento, que, aliás, não foi mais desenvolvido, não precisa se, e em que medida, a posição concorrencial da recorrente no mercado foi afectada pelos auxílios contidos na WBM. Deve, por conseguinte, ser rejeitado.

79 Quanto ao segundo argumento, deve dizer-se que os beneficiários da redução a favor das empresas auto-alimentadas são clientes actuais ou potenciais da recorrente. Através deste auxílio, são incitados a auto-alimentarem-se no que respeita às suas necessidades em água. A este propósito, e sem ser desmentida neste ponto pela Comissão e pelo Governo neerlandês, a recorrente calculou que o comportamento de fuga para a auto-extracção causou uma baixa no seu volume de negócios de cerca de 1 milhão de HFL em 1995 (observação da recorrente sobre a questão prévia de inadmissibilidade, p. 5).

80 Deve admitir-se que, efectivamente, este comportamento de fuga para a auto-extracção, que foi documentado pela recorrente, demonstra que, em relação aos clientes da recorrente, a água autocaptada constitui um produto substituível à água distribuída pelas empresas de distribuição de água. Nestas condições, a redução a favor das empresas auto-alimentadas afecta directamente a estrutura do mercado de fornecimento de água, no qual a recorrente exerce a sua actividade. Afecta, portanto, a posição concorrencial desta no mercado.

81 Deve, portanto, concluir-se que, quanto a esta redução, a recorrente tem a qualidade de interessada na acepção do artigo 93.°, n.° 2, do Tratado.

82 Seguidamente, no que concerne à isenção da água de lavagem, a recorrente apenas alegou que ela tem o mesmo efeito que a redução a favor das empresas auto-alimentadas, na medida em que os utilizadores de água de lavagem são num grande número de casos empresas auto-alimentadas.

83 Este argumento deve ser rejeitado. Com efeito, a exoneração relativa à água de lavagem não contém, como tal, qualquer incitação aos clientes actuais ou potenciais da recorrente para passarem à autocaptação. Uma empresa que compra água a um distribuidor de água será reembolsada do imposto pago sobre as águas subterrâneas para a lavagem de embalagens reutilizáveis (artigo 10.°-A da WBM). A empresa não suporta, portanto, o encargo do imposto sobre a água de lavagem. Se a empresa em questão passar à autocaptação, o resultado será idêntico de um ponto de vista económico. Com efeito, também não pagará a taxa sobre a água autocaptada que é utilizada para a lavagem de embalagens reutilizáveis [artigo 8.°, alínea h), da WBM].

84 Segue-se que a recorrente não demonstrou que a exoneração relativa à água de lavagem afecta a sua posição concorrencial no mercado. A sua qualidade de interessada na acepção do artigo 93.°, n.° 2, do Tratado, no que diz respeito a esta isenção, não pode, portanto, ser reconhecida.

85 No que concerne, finalmente, à isenção para fins de irrigação ou de rega por aspersão, ela é efectivamente susceptível de causar um certo «comportamento de fuga» para a autocaptação. Com efeito, contrariamente à isenção para a água de lavagem, a WBM não prevê a possibilidade de recuperar o imposto pago quando a empresa compre água a uma empresa de distribuição de água para fins de irrigação ou de rega por aspersão. A isenção para fins de irrigação ou de rega por aspersão é, portanto, susceptível de ter por efeito levar determinadas empresas a passarem do abastecimento em empresas de distribuição de água à autocaptação. Por conseguinte, tal como a redução a favor das empresas auto-alimentadas (v. *supra* n.os 79 a 81), este elemento do auxílio afecta a posição concorrencial no mercado da recorrente, de modo que esta tem, em relação a este elemento, a qualidade de interessada na acepção do artigo 93.°, n.° 2, do Tratado.

86 Com base em tudo o que precede, há que concluir que a recorrente tem a qualidade de interessada na acepção do artigo 93.°, n.° 2, do Tratado, no que diz respeito a dois elementos do auxílio contidos na WBM, nomeadamente à redução a favor das empresas auto-alimentadas e à isenção para fins de irrigação ou de rega por aspersão. Por conseguinte, a recorrente deve ser considerada como directa e

individualmente afectada pela decisão impugnada, na medida em que a Comissão declara que estes dois elementos são compatíveis com o mercado comum sem iniciar o processo nos termos do artigo 93.°, n.° 2, do Tratado (acórdãos Cook/ /Comissão e Matra/Comissão, já referidos).

87 Segundo a Comissão e o Governo neerlandês, os dois elementos do auxílio da WBM em questão foram já aprovados por decisões anteriores da Comissão, tornadas entretanto inatacáveis. Há, por conseguinte, que examinar se a decisão impugnada é uma decisão puramente confirmativa no que diz respeito à compatibilidade com o mercado comum destes dois elementos do auxílio.

B — *Quanto à questão de saber se o recurso é admissível na medida em que é dirigido contra uma decisão confirmativa de decisões anteriores de aprovação da redução a favor de empresas auto-alimentadas e da isenção para fins de irrigação ou de rega por aspersão*

Argumentos das partes

88 A Comissão e a interveniente alegam que o recurso foi interposto tardiamente. A redução a favor das empresas auto-alimentadas fora já aprovada pela decisão da Comissão de 25 de Novembro de 1992, comunicada por carta de 3 de Dezembro de 1992 ao Governo neerlandês e publicada sob forma sumária no Jornal Oficial de 24 de Março de 1993 (v. *supra* n.^{os} 3 a 5). Esta decisão nunca foi contestada pela recorrente. A este respeito, resulta da letra desta e da VEWIN de 16 de Dezembro de 1994, através da qual ambas se queixaram à Comissão, que a recorrente tinha, no momento da apresentação da queixa, conhecimento da carta de 3 de Dezembro de 1992 da Comissão. Na falta de notificação ou de publicação, cabe à parte que toma conhecimento da existência de um acto que lhe diz respeito, por exemplo, como neste caso, através da publicação dos elementos essenciais da decisão no Jornal Oficial, pedir o seu texto integral num prazo razoável (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 7 de Março de 1995, Socurte e o./Comissão, T-432/93, T-433/93 e T-434/93, Colect., p. II-503, n.° 49). De resto, a Comissão difundiu, em

25 de Novembro de 1992, um comunicado de imprensa relativo à decisão de 1992 e esta última foi citada no seu relatório anual sobre a concorrência. Resulta, além disso, da carta da recorrente ao Ministério dos Negócios Estrangeiros neerlandês, de 23 de Novembro de 1994, que, nesse momento, dispunha já de uma cópia da carta da Comissão de 3 de Dezembro de 1992.

89 Quanto à decisão de 29 de Março de 1994, comunicada ao Governo neerlandês por carta de 13 de Abril de 1994 (v. *supra* n.° 7), a Comissão salienta que a alteração introduzida na WBM foi publicada no Jornal Oficial de 4 de Junho de 1994 e que a recorrente dispunha manifestamente da carta de 13 de Abril de 1994, pois ela foi anexada às observações escritas sobre a questão prévia de inadmissibilidade.

90 Por conseguinte, a recorrente não podia introduzir o presente recurso, por não ter interposto, em tempo útil, recurso de anulação contra as decisões de 25 de Novembro de 1992 e 29 de Março de 1994, *após ter tido a possibilidade de tomar conhecimento* delas através da sua publicação no Jornal Oficial (acórdão do Tribunal de Justiça de 9 de Março de 1994, TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, Colect., p. I-833).

91 A Comissão e o Governo neerlandês contestam ainda que a decisão impugnada resulte de uma nova apreciação global da WBM. Esta decisão não substitui, portanto, a decisão anterior de 25 de Novembro de 1992. A Comissão salienta que, em conformidade com o acórdão do Tribunal de Justiça de 9 de Outubro de 1984, Heineken Brouwerijen (91/83 e 127/83, Recueil, p. 3435, n.° 21), nenhuma reapreciação das isenções fiscais já aprovadas e totalmente distintas das isenções fiscais notificadas em 27 de Outubro de 1994 era necessária na sequência desta última notificação.

92 A Comissão acrescenta que, mesmo que as medidas aprovadas não tenham sido postas em prática imediatamente pelo Estado-Membro em questão, o princípio da segurança jurídica implica que uma decisão se torna inatacável findo o prazo de dois meses a que se refere o artigo 173.° do Tratado, de modo que, por um lado, o

Estado-Membro em causa possa ter a certeza de que pode executar a medida pretendida e que, por outro lado, a Comissão possa encerrar o processo.

93 Quanto à tese da recorrente de que a notificação do projecto da WBM pelo Governo neerlandês, em 7 de Agosto de 1992, não se relacionava com o projecto de introdução de um regime de auxílio, por o Parlamento neerlandês não ter ainda aceitado o projecto de lei, a Comissão e a interveniente sublinham que não resulta da redacção do artigo 93.°, n.° 3, do Tratado, que impõe a notificação «dos projectos relativos à instituição ou alteração de quaisquer auxílios», que apenas as medidas de auxílio definitivas possam validamente ser notificadas. De resto, resulta claramente da jurisprudência que um Estado-Membro pode decidir alterar um projecto de medidas já notificado (acórdão Heineken Brouwerijen, já referido).

94 Finalmente, a interveniente refere que a decisão de 25 de Novembro de 1992 está fundamentada e que, por conseguinte, a recorrente não pode pretender que esta é inexistente por falta de fundamentação.

95 A recorrente considera que o seu recurso não é inadmissível pelo simples motivo de não ter actuado em justiça contra as decisões de aprovação anteriores à decisão impugnada. No caso em apreço, apenas uma proposta de lei adoptada pelo Parlamento neerlandês constitui um «projecto» de auxílio na acepção do artigo 93.°, n.° 3, do Tratado, que a Coroa fará seguidamente entrar em vigor através de um decreto real, após aprovação pela Comissão. Com efeito, compete ao Parlamento neerlandês adoptar o texto final de uma lei, de modo que todas as notificações precedentes efectuadas pelo Governo neerlandês carecem de pertinência. Apenas o projecto do Parlamento neerlandês de Dezembro de 1994 constitui, portanto, um «projecto» de auxílio na acepção do artigo 93.°, n.° 3, do Tratado. Por conseguinte, como as notificações precedentes à Comissão não podiam incidir sobre «projectos» na acepção do artigo 93.°, n.° 3, do Tratado, a reacção da recorrente teria sido prematura, na hipótese de ter estado ao corrente dessas notificações.

96 De resto, a decisão impugnada comporta uma apreciação global de todos os auxílios contidos na WBM, de modo que as aprovações anteriores foram reavaliadas à luz das novas alterações. A este propósito, a recorrente incitou explicitamente a Comissão a proceder a uma apreciação global da WBM, na medida em que, em conformidade com jurisprudência, se um projecto de auxílio for alterado antes da sua adopção definitiva, a proibição de execução constante do artigo 93.°, n.° 3, do Tratado e, paralelamente, a apreciação pela Comissão dizem respeito a todo o regime de auxílio, incluindo as alterações, e não às alterações separadamente (v. acórdão Heineken Brouwerijen, já referido). Um exame global de todas as medidas de auxílio da WBM impunha-se tanto mais que as alterações introduzidas nos projectos anteriores eram numerosas e influenciavam as medidas de auxílio já autorizadas e que a Comissão tinha entretanto aprovado o seu quadro de apreciação através da adopção do Enquadramento comunitário dos auxílios estatais a favor do ambiente (JO 1994, C 72, p. 3). Além disso, resulta da decisão impugnada que a Comissão procedeu efectivamente a uma apreciação global das medidas de auxílio em causa (p. 8, segundo, terceiro e último parágrafos, e p. 9, quinto e último parágrafos). Aí, a Comissão declara explicitamente que não vê qualquer razão para reconsiderar a sua posição no que concerne aos projectos precedentes e refere-se à WBM e não às alterações desta. Além disso, após ter sido informada pela recorrente de que o texto notificado da WBM não correspondia ao texto finalmente adoptado, a Comissão pediu ao Governo neerlandês, por carta de 25 de Janeiro de 1995, que lhe enviasse os textos definitivos da WBM. Finalmente, o Parlamento neerlandês aprovou o projecto da WBM na sua totalidade e não se limitou a dar o seu aval às alterações propostas pelo Governo neerlandês.

97 A recorrente considera que o Governo neerlandês era obrigado, em virtude de o sistema do artigo 93.° do Tratado e do artigo 5.° do Tratado imporem um dever de contribuir de boa fé para a realização dos objectivos deste, a só notificar a versão definitiva da WBM. O Governo neerlandês recorreu, todavia, a uma prática consistente em submeter à Comissão uma sucessão de projectos provisórios. Foi só com a queixa da VEWIN e da recorrente que a Comissão foi informada do texto exacto da WBM, o que levou a instituição a pedir ao Governo neerlandês, em 25 de Janeiro de 1995, que lhe enviasse «o texto completo da WBM».

98 Na réplica, a recorrente refere-se ainda ao acórdão Socurte e o./Comissão, já referido. Afirma que não teve conhecimento de qualquer fundamentação justificativa da alteração das versões anteriores do projecto da WBM. Acrescenta que, quando tomou conhecimento, no fim do ano de 1994, da existência das notificações anteriores, contactou imediatamente a Comissão e expôs-lhe em detalhe, numa queixa, por que razão considerava que a autorização já concedida não podia de modo algum ser justificada.

99 Além disso, as decisões de aprovação anteriores não foram minimamente fundamentadas. A recorrente não estava, portanto, em condições de verificar a sua legalidade nem de decidir se desejava interpor recurso de anulação contra elas. Foi impossível determinar, com base nas publicações feitas no Jornal Oficial a propósito das notificações anteriores (v. acima n.os 5 e 8), quem eram os beneficiários dos auxílios notificados e quais os motivos que justificavam as decisões da Comissão de não suscitar objecções contra os auxílios em questão. Por conseguinte, a Comissão não podia esperar que a recorrente interpusesse recurso dessas decisões, cujos detalhes e fundamentação não conhecia. Uma análise diferente levaria à situação de a Comissão tirar vantagem da sua própria violação do artigo 190.° do Tratado, texto legal cujo objectivo é, nomeadamente, proteger os direitos de terceiros. Em todo o caso, a falta de fundamentação tem por consequência deverem essas decisões ser consideradas como inexistentes ou como viciadas de nulidade absoluta.

Apreciação do Tribunal

100 A alegação de inadmissibilidade invocada pela Comissão e pelo Governo neerlandês divide-se em duas partes, baseadas, em primeiro lugar, no facto de, no momento da interposição do presente recurso, os prazos de recurso de anulação das decisões de 25 de Novembro de 1992 e de 29 de Março de 1994 terem já expirado e, em segundo lugar, do facto de a decisão impugnada ser puramente confirmativa destas duas últimas decisões.

101 Antes de iniciar o exame da argumentação das partes, é conveniente recapitular a cronologia das decisões que a Comissão adoptou relativamente aos diferentes elementos de auxílio contidos na WBM.

102 Por carta de 3 de Dezembro de 1992, a Comissão fez saber ao Governo neerlandês que tinha adoptado, em 25 de Novembro de 1992, a Decisão SG(92) D/17278 de não suscitar objecções contra as medidas de auxílio incluídas na proposta da WBM e que lhe tinham sido notificadas em 7 de Agosto de 1992. A proposta da WBM que foi objecto da decisão de 25 de Novembro de 1992 previa já um benefício a favor das empresas auto-alimentadas, a saber, uma isenção total para as empresas auto-alimentadas com uma capacidade de extracção inferior ou igual a 10 m^3 por hora [artigo 8.°, alínea a)] e uma taxa preferencial a favor das empresas auto-alimentadas que ultrapassassem esse limite, que foi então fixado em 0,125 HFL por m^3 [artigo 9.°, alínea b)]. A mesma proposta previa já igualmente a isenção para fins de irrigação ou de rega por aspersão [artigo 8.°, alínea e)].

103 Por carta de 6 de Dezembro de 1993, o Governo neerlandês notificou à Comissão, nos termos do artigo 93.°, n.° 3, do Tratado, uma proposta de alteração à WBM. As alterações propostas incidiam, nomeadamente, sobre a taxa do imposto sobre as águas subterrâneas, que era então fixado em 0,34 HFL para as sociedades de distribuição de água e em 0,17 HFL para as empresas auto-alimentadas (artigo 9.°). Por carta de 13 de Abril de 1994, a Comissão informou o Governo neerlandês da sua decisão de 29 de Março de 1994 de não suscitar objecções às alterações da WBM que lhe tinham sido notificadas.

104 Finalmente, por carta de 27 de Outubro de 1994, o Governo neerlandês notificou à Comissão, nos termos do artigo 93.°, n.° 3, do Tratado, a sua proposta de «alteração da WBM por introdução de uma precisão a título permanente e de duas precisões a título temporário». Esta notificação de 27 de Outubro de 1994 deu lugar à adopção da decisão impugnada. A WBM alterada previa um aumento do imposto sobre os resíduos de 28,50 HFL para 29,20 HFL por tonelada (artigo 18.°). Previa igualmente a introdução de determinadas reduções do imposto sobre as águas subterrâneas e do imposto sobre os resíduos, a saber, a isenção da água de lavagem [artigos 8.°, alínea h), e 10.°-A], a isenção dos resíduos de destintagem

(artigo 18.°-A, n.° 1) e isenção para os resíduos da reciclagem de matérias plásticas (artigo 18.°-A, n.° 2).

— Quanto à questão da expiração dos prazos de recurso de anulação das decisões de 25 de Novembro de 1992 e de 29 de Março de 1994

105 Resulta do resumo cronológico dos factos que antecede que os dois elementos de ajuda da WBM em relação aos quais a recorrente tem a qualidade de interessada na acepção do artigo 93.°, n.° 2, do Tratado, ou seja, a redução a favor das empresas auto-alimentadas e a isenção para fins de irrigação e de rega por aspersão, foram já declarados compatíveis com o mercado comum na decisão da Comissão de 25 de Novembro de 1992. Além disso, a alteração da taxa preferencial do imposto sobre as águas subterrâneas a favor das empresas auto-alimentadas foi declarada compatível com o mercado comum pela decisão de 29 de Março de 1994. Trata-se da taxa de 0,17 HFL por m^3 (artigo 9.°), que figura também na versão definitiva da lei entrada em vigor em 1 de Janeiro de 1995.

106 Deve dizer-se que a notificação de 27 de Outubro de 1994, que deu lugar à adopção da decisão impugnada, não inclui qualquer modificação dos dois elementos do auxílio da WBM em relação aos quais a recorrente tem a qualidade de interessada na acepção do artigo 93.°, n.° 2, do Tratado.

107 Todavia, como salienta justamente a recorrente, a Comissão pronunciou-se, na decisão impugnada, sobre a compatibilidade com o mercado comum de todas as medidas de auxílio contidas na WBM e não sobre a compatibilidade apenas das modificações notificadas em 27 de Outubro de 1994. Com efeito, a Comissão conclui (p. 9, sétimo parágrafo, da decisão impugnada), que «as medidas de auxílio que constam da WBM [...] podem ser consideradas como compatíveis com o mercado comum nos termos do artigo 92.°, n.° 3, alínea c), do Tratado CE e do artigo 61.°, n.° 3, alínea c), do acordo EEE, dado estarem em conformidade com o disposto no número 3.4. do Enquadramento comunitário dos auxílios estatais a favor do ambiente».

108 Antes de examinar a questão de saber se a decisão impugnada é uma decisão puramente confirmativa das decisões de 25 de Novembro de 1992 e de 29 de Março de 1994, na medida em que declara compatíveis com o mercado comum a redução a favor das empresas auto-alimentadas e a isenção para fins de irrigação ou de rega por aspersão, é conveniente verificar se as decisões de 25 de Novembro de 1992 e de 29 de Março de 1994 *se tinham tornado definitivas em relação à recorrente no* momento da interposição do presente recurso. Com efeito, a jurisprudência segundo a qual uma decisão puramente confirmativa de uma decisão anterior não é um acto susceptível de recurso (acórdãos do Tribunal de Justiça de 25 de Outubro de 1977, Metro/Comissão, 26/76, Colect., p. 659, n.° 4, de 15 de Dezembro de 1988, Irish Cement/Comissão, 166/86 e 220/86, Colect., p. 6473, n.° 16, de 11 de Janeiro de 1996, Zunis Holding e o./Comissão, C-480/93 P, Colect., p. I-1, n.° 14; acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 18 de Setembro de 1977, Mutual Aid Administration Services/Comissão, T-121/96 e T-151/96, Colect., p. II-1355, n.° 48, de 27 de Novembro de 1997, Tremblay e o./Comissão, T-224/95, Colect., p. II-2215, n.° 49, e despacho do Tribunal de Primeira Instância de 16 de Março de 1998, Goldstein/Comissão, T-235/95, Colect., p. II-523, n.° 41) baseia-se na preocupação de não fazer renascer prazos de recurso expirados. Nesta óptica, um recurso de uma decisão confirmativa só é inadmissível se a decisão confirmada se tiver tornado definitiva em relação ao interessado, por não ter sido objecto de um recurso contencioso interposto no prazo fixado. No caso de a decisão confirmada não se ter tornado definitiva, a pessoa interessada tem o direito de impugnar quer a decisão confirmada, quer a decisão confirmativa, quer uma e outra dessas decisões (acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de Maio de 1989, Maurissen e Union syndicale/Tribunal de Contas, 193/87 e 194/87, Colect., p. 1045, n.° 26, e acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 27 de Outubro de 1994, Chavane de Dalmassy e o./Comissão, T-64/92, ColectFP, p. II-723, n.° 25).

109 Segue-se que, se os prazos de interposição, com base no artigo 173.° do Tratado, do recurso de anulação das decisões de 25 de Novembro de 1992 e de 29 de Março de 1994 não tinham ainda expirado no momento da interposição do presente recurso, este último deverá ser declarado admissível, apesar do eventual carácter puramente confirmativo da decisão impugnada, na medida em que esta declara compatível com o mercado comum a redução a favor das empresas auto-alimentadas e a isenção para fins de irrigação ou de rega por aspersão.

110 Convém recordar que os recursos de anulação devem, em virtude do artigo 173.°, quinto parágrafo, ser interpostos num prazo de dois meses a contar, consoante o caso, da publicação do acto, da sua notificação à parte recorrente ou, na falta disso,

do dia em que esta dele teve conhecimento. Este prazo deve eventualmente ser acrescido de dilação em razão da distância, em conformidade com os artigos 102.°, n.° 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância e 1.° do anexo II ao Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça.

111 Embora uma decisão que declare compatível com o mercado comum um auxílio notificado por um Estado-Membro só seja notificada ao seu destinatário, a saber o Estado-Membro, e só seja objecto de publicação sumária no Jornal Oficial, um terceiro não pode interpor um recurso de anulação contra ela a todo o momento. Resulta, com efeito, da jurisprudência que compete a quem tome conhecimento da existência de um acto que lhe diz respeito pedir o seu texto integral num prazo razoável. Com esta reserva, o prazo de dois meses acima referido só começa a correr no momento em que o terceiro afectado tenha conhecimento exacto do conteúdo e dos fundamentos do acto em causa, de modo a estar em condições de exercer o seu direito de recurso (acórdão Socurte e o./Comissão, já referido, n.° 49).

112 Ora, resulta da carta da recorrente ao Ministério dos Negócios Estrangeiros neerlandês de 23 de Novembro de 1994 (anexo XVI à tréplica) que, nesse momento, ela já estava em posse de uma cópia da carta de 3 de Dezembro de 1992, pela qual a Comissão comunicou às autoridades neerlandesas a sua decisão de 25 de Novembro de 1992. Com efeito, nesta carta, o seu advogado afirma: «Disponho já de cópia da carta da Comissão de 3 de Dezembro de 1992.» Em 23 de Novembro de 1994, o mais tardar, a recorrente tinha, pois, conhecimento exacto do conteúdo e dos fundamentos do acto em causa, de modo que estava em condições de exercer o seu direito de recurso.

113 Segue-se que, no momento da interposição do presente recurso, em 9 de Outubro de 1995, o prazo de recurso de dois meses referido no artigo 173.°, quinto parágrafo, do Tratado, acrescido de dilação em razão da distância de seis dias, em aplicação dos artigos 102.°, n.° 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância e 1.° do anexo II ao Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, tinha expirado no que diz respeito à decisão de 25 de Novembro de 1992.

114 Quanto à decisão de 29 de Março de 1994, deve dizer-se que as alegações elaboradas em 8 de Fevereiro de 1995 pelo Governo neerlandês, no âmbito do litígio que o opunha à VEWIN e à recorrente (anexo B da queixa complementar de 17 de Março de 1995; anexo 5 da petição), refere a carta da Comissão de 13 de Abril de 1994, que comunicou a decisão de 29 de Março de 1994 ao Governo neerlandês, e precisa que esta decisão está junta como anexo 8 à referida nota de alegações (n.° 24). Interrogada sobre este ponto na audiência, a recorrente reconheceu que, o mais tardar em 8 de Fevereiro de 1995, teve conhecimento exacto do próprio texto da decisão de 29 de Março de 1994. Por conseguinte, no momento da interposição do presente recurso, em 9 de Outubro de 1995, o prazo do recurso de anulação, acrescido da dilação de distância de seis dias, tinha também expirado quanto à decisão de 29 de Março de 1994.

115 O argumento da recorrente baseado em falta de fundamentação das decisões de 25 de Novembro de 1992 e de 29 de Março de 1994, falta que não a teria posto em condições de apreciar a oportunidade de um recurso de anulação, deve ser rejeitado. Com efeito, se a recorrente considerava que as decisões de 25 de Novembro de 1992 e de 29 de Março de 1994 não estavam suficientemente fundamentadas, teria podido, no âmbito de um recurso de anulação dirigido contra elas, invocar um fundamento baseado em falta ou insuficiência de fundamentação, não sendo a eventual falta ou insuficiência de fundamentação susceptível de impedir de correr o prazo de recurso.

116 A recorrente também não pode deduzir da alegada falta de fundamentação a inexistência das decisões de 25 de Novembro de 1992 e de 29 de Março de 1994, pois a falta de fundamentação não conduz por si própria a uma declaração de inexistência. Com efeito, a inexistência de um acto só se pode considerar na medida em que ele esteja viciado de irregularidade cuja gravidade é tão evidente que não pode ser tolerada pela ordem jurídica comunitária (acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Junho de 1994, Comissão/BASF e o., C-137/92 P, Colect., p. I-2555, n.^{os} 49 e 50), hipótese que não corresponde minimamente aos elementos do caso em apreço.

117 A recorrente alega ainda que apenas o projecto do Parlamento neerlandês de Dezembro de 1994 constituía um «projecto» de auxílio na acepção do artigo 93.°, n.° 3, do Tratado. Teria sido portanto prematuro que agisse contra as decisões de

25 de Novembro de 1992 e de 29 de Março de 1994, uma vez que estas não incidiram sobre «projectos» de auxílio na acepção desta última disposição.

118 Este argumento também deve ser rejeitado. O artigo 93.°, n.° 3, do Tratado determina a notificação «dos projectos relativos à instituição ou alteração de quaisquer auxílios». As medidas de auxílio devem, portanto, ser notificadas à Comissão quando estão ainda na fase de projecto, quer dizer, antes de serem postas em prática e quando são ainda susceptíveis de ser alteradas em função de eventuais observações da Comissão. Como o artigo 93.°, n.° 3, do Tratado não contém qualquer critério formal, compete a cada Estado-Membro determinar em que fase do processo legislativo decide submeter o projecto de auxílio ao exame da Comissão, na condição, todavia, de que este projecto não seja posto em prática antes da Comissão ter declarado o auxílio compatível com o mercado comum.

119 As notificações efectuadas pelas autoridades neerlandesas em 7 de Agosto de 1992 e 6 de Dezembro de 1993 diziam respectivamente respeito a auxílios e a uma alteração de um auxílio contido numa proposta de lei apresentada ao Parlamento neerlandês. Incidiam, portanto, sobre «projectos relativos à instituição ou alteração de quaisquer auxílios» na acepção do artigo 93.°, n.° 3, do Tratado. A abordagem seguida pelas autoridades neerlandesas, ou seja, proceder à notificação de uma proposta de lei incluindo projectos de auxílio antes da sua adopção formal pelo Parlamento nacional, faz prova de um respeito escrupuloso das obrigações que as disposições do artigo 93.° impõem aos Estados-Membros, uma vez que permitia, em função de eventuais observações da Comissão, a alteração dos elementos do auxílio previstos na proposta no próprio decurso do processo legislativo.

120 Resulta de tudo o que precede que as decisões de 25 de Novembro de 1992 e de 29 de Março de 1994 se tinham tornado inatacáveis no momento da interposição do presente recurso. Este deve, portanto, ser declarado inadmissível, se se verificar que a decisão impugnada é uma decisão puramente confirmativa das decisões de 25 de Novembro de 1992 e de 29 de Março de 1994, na medida em que declara compatíveis com o mercado comum a redução da favor das empresas auto-alimentadas e a isenção para fins de irrigação ou de rega por aspersão.

— Quanto à questão do carácter puramente confirmativo da decisão impugnada

121 Na decisão impugnada (p. 9, sétimo parágrafo), a Comissão declara compatíveis com o mercado comum «as medidas de auxílio que constam da WBM». Esta declaração de compatibilidade não se limita, portanto, apenas às alterações que foram introduzidas à WBM e notificadas à Comissão em 27 de Outubro de 1994. Põe-se, por conseguinte, a questão de saber se a decisão impugnada, na medida em que declara compatíveis com o mercado comum os auxílios já aprovados nas decisões de 25 de Novembro de 1992 e de 29 de Março de 1994, é puramente confirmativa daquelas, caso em que não constituirá um acto susceptível de recurso (v. a jurisprudência citada *supra* no n.° 108), uma vez que essa decisão não dá aos interessados a possibilidade de reabrir os debates sobre a legalidade do acto confirmado (acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de Março de 1961, Snupat/Alta Autoridade, 42/59 e 49/59, Recueil, pp. 99, 146, Colect., p. 597; acórdão do Tribunal de Primeira Instância Tremblay e o./Comissão, já referido, n.° 49).

122 A este respeito, verifica-se, em primeiro lugar, que a decisão impugnada mostra que a Comissão apenas procedeu a um exame dos elementos de auxílio notificados em 27 de Outubro de 1994, ou seja, a isenção da água de lavagem, a isenção dos resíduos de destintagem e a isenção dos resíduos da reciclagem das matérias plásticas. Assim, a Comissão recorda em primeiro lugar (p. 1, segundo parágrafo, da decisão) que «tinha, em 25 de Novembro de 1992, aprovado a versão original da proposta de lei em que se basearam as excepções». Seguidamente (pp. 4 a 6 da decisão), limita-se a descrever as três isenções notificadas, depois, na apreciação jurídica (pp. 6 a 10), examina a compatibilidade com o mercado comum destas medidas de auxílio.

123 É certo que a Comissão alega (p. 9, quinto parágrafo, da decisão), a propósito dos auxílios já aprovados em 25 de Novembro de 1992, nomeadamente o da redução a favor das empresas auto-alimentadas (tal como modificada pela decisão de 29 de Março de 1994) e o da isenção para fins de irrigação ou de rega por aspersão, que «não considera necessário rever a sua decisão de 1992, dado que os argumentos citados nos parágrafos precedentes [da decisão impugnada] valem também para a lei na sua versão original».

124 Todavia, esta passagem, colocada no seu contexto, não pode ser considerada como um indício que prove que as ajudas já aprovadas pelas decisões de 25 de Novembro de 1992 e de 29 de Março de 1994 foram objecto de um novo exame na decisão impugnada.

125 Esta afirmação deve compreender-se como uma resposta às queixas da recorrente e da VEWIN de 16 de Dezembro de 1994 e 17 de Março de 1995, nas quais as queixosas pediam a abertura do processo do artigo 93.°, n.° 2, do Tratado quanto a todos os elementos de auxílio contidos na WBM, sublinhando: «Trata-se, com efeito, de uma medida global [...] na qual todos os impostos, isenções e [todas as] reduções constituem um conjunto inextricável.» (Queixa complementar de 17 de Março de 1995, ponto 8.4). Isso não implica que a Comissão tenha procedido, na decisão impugnada, a um novo exame dos auxílios que constituíram objecto das decisões de 25 de Novembro de 1992 e de 29 de Março de 1994, antes deve ser interpretado no sentido de que as razões que levaram a Comissão a declarar os auxílios em causa compatíveis com o mercado comum nas decisões de 25 de Novembro de 1992 e de 29 de Março de 1994 permanecem inalteradas na decisão impugnada.

126 A circunstância de a decisão impugnada conter uma resposta a uma pedido formulado numa queixa da recorrente não tem qualquer incidência na eventual admissibilidade do presente recurso.

127 É conveniente recordar, a este respeito, que as decisões adoptadas pela Comissão no domínio dos auxílios de Estado têm por destinatários os Estados-Membros em causa, também quando essas decisões digam respeito a medidas estatais denunciadas em queixas como auxílios de Estado contrários ao Tratado e daí resulte que a Comissão se recuse a iniciar o processo previsto no artigo 93.°, n.° 2, por considerar que as medidas denunciadas são compatíveis com o mercado comum (acórdão Comissão/Sytraval e Brink's France, já referido, n.° 45).

128 Quando, como neste caso, a Comissão responde, por ocasião do exame de novos auxílios, a um argumento ou a um pedido suscitado por um queixoso a propósito de auxílios distintos já aprovados, tal circunstância não demonstra, por si só, que estes tenham sido objecto de um novo exame pela Comissão. Optar por uma solução contrária seria admitir que uma empresa poderia, através da simples apresentação de uma queixa contra medidas de auxílio já aprovadas, prorrogar o prazo de recurso de anulação da decisão de aprovação, caso ele não tivesse ainda expirado, ou de o reabrir, no caso de a decisão de aprovação se ter tornado inatacável no momento da apresentação da queixa, quando o prazo de recurso previsto pelo artigo 173.° do Tratado é de ordem pública (acórdão Mutual Aid Administration Services/Comissão, já referido, n.° 38).

129 De resto, a Comissão não era obrigada a reexaminar na decisão impugnada a redução a favor das empresas auto-alimentadas e a isenção para fins de irrigação ou de rega por aspersão que já tinham sido aprovadas, uma vez que as alterações introduzidas na WBM e notificadas à instituição em 27 de Outubro de 1994 constituíam medidas de auxílio distintas que não eram susceptíveis de influenciar a apreciação que a Comissão tinha feito em relação ao projecto inicial da WBM nas suas decisões de 25 de Novembro de 1992 e de 29 de Março de 1994 (acórdão Heineken Brouwerijen, já referido, n.° 21).

130 A este respeito, a recorrente reconheceu, aliás, na audiência, em resposta a uma pergunta do Tribunal, que duas das três medidas de auxílio notificadas em 27 de Outubro de 1994, a saber, a isenção dos resíduos de destintagem e a isenção dos resíduos da reciclagem de matérias plásticas, não tinham qualquer nexo com os auxílios aprovados pelas decisões de 25 de Novembro de 1992 e de 29 de Março de 1994.

131 Com efeito, não pode razoavelmente sustentar-se que a isenção dos resíduos de destintagem e a isenção dos resíduos da reciclagem de matérias plásticas, que respeitam ao imposto sobre os resíduos e se dirigem a um grupo beneficiários potenciais específicos, a saber, a indústria do papel e do cartão e a indústria da reciclagem de matérias plásticas, teriam podido afectar os efeitos da redução a favor das empresas auto-alimentadas e a isenção para fins de irrigação ou de rega por asper-

são, que fazem parte do imposto sobre as águas subterrâneas e favorecem a auto-captação da água.

132 Por conseguinte, tendo em conta o carácter distinto das isenções relativas ao imposto sobre os resíduos, por um lado, e as isenções relativas ao imposto sobre as águas subterrâneas, por outro, a isenção dos resíduos de destintagem e a isenção dos resíduos de reciclagem de matérias plásticas, notificadas à Comissão em 27 de Outubro de 1994, não podem ter sido susceptíveis de influenciar a apreciação que a Comissão tinha já feito nas suas decisões de 25 de Novembro de 1992 e 29 de Março de 1994 relativamente à redução a favor das empresas auto-alimentadas e à isenção para fins de irrigação ou de rega por aspersão.

133 A recorrente sustenta, todavia, que o terceiro elemento de auxílio notificado em 27 de Outubro de 1994, ou seja, a isenção da água de lavagem, era susceptível de afectar a apreciação da redução a favor das empresas auto-alimentadas. Explica que as empresas que beneficiam da isenção da água de lavagem são frequentemente empresas auto-alimentadas que beneficiam já de uma redução fiscal do imposto sobre as águas subterrâneas, o que agrava os efeitos da redução a favor das empresas auto-alimentadas.

134 Este argumento deve ser rejeitado. Com efeito, o auxílio de que beneficiam as empresas auto-alimentadas e que foi aprovado pelas decisões de 25 de Novembro de 1992 e de 29 de Março de 1994 não é minimamente afectado pela isenção da água de lavagem, pois esta última isenção aplica-se a todas as águas subterrâneas utilizadas para a lavagem de embalagens reutilizáveis, quer esta água subterrânea seja fornecida por uma empresa de distribuição de água quer seja auto-captada (v. *supra* n.° 83). Nestas circunstâncias, a isenção da água de lavagem não é susceptível de afectar os efeitos da redução a favor das empresas auto-alimentadas e da isenção para fins de irrigação ou de rega por aspersão, aprovadas pelas decisões de 25 de Novembro de 1992 e de 29 de Março de 1994.

135 Além disso, o facto de, em 23 de Dezembro de 1994, o Parlamento neerlandês ter adoptado a WBM na sua totalidade e não apenas as alterações notificadas à Comissão em 27 de Outubro de 1994 não demonstra que a Comissão tenha reexaminado, na sequência desta notificação, os elementos de auxílio que já tinha declarado compatíveis com o mercado comum.

136 A recorrente também não pode retirar argumentos da circunstância da Comissão ter, por carta de 25 de Janeiro de 1995, pedido ao Governo neerlandês que lhe enviasse os textos definitivos da WBM. O envio à Comissão do texto integral da WBM, tal como ela foi adoptada pelo Parlamento neerlandês, em 23 de Dezembro de 1994, mais não pôde, com efeito, de que tranquilizar a Comissão quanto ao carácter distinto dos elementos de auxílio da WBM, notificados em 27 de Outubro de 1994, em relação aos elementos de auxílio já aprovados em 25 de Novembro de 1992 e 29 de Março de 1994.

137 Além disso, este carácter distinto das diferentes medidas de auxílio submetidas à apreciação da Comissão implica a rejeição de toda e qualquer argumentação baseada em alegada prática das autoridades neerlandesas consistente em submeter à Comissão uma sucessão de projectos provisórios.

138 A recorrente também não pode invocar a alteração pela Comissão, antes da adopção da decisão impugnada, do seu quadro de apreciação através da adopção do Enquadramento comunitário dos auxílios estatais a favor do ambiente, já referido. Com efeito, este enquadramento dispõe explicitamente (ponto 4.2) que «não prejudica os regimes já autorizados aquando da sua publicação». A seguir-se a tese da recorrente, a Comissão teria sido obrigada a reexaminar, no momento da adopção da sua decisão de 29 de Março de 1994 e não aquando da adopção da decisão impugnada, os auxílios já aprovados na sua decisão de 25 de Novembro de 1992. Com efeito, a decisão de 29 de Março de 1994, que declara compatíveis com o mercado comum modificações aos auxílios aprovados em 25 de Novembro de 1992, é posterior à publicação no Jornal Oficial do Enquadramento comunitário, ocorrida em 10 de Março de 1994. Ora, a decisão de 29 de Março de 1994 tinha-se tornado inatacável (v. *supra* n.° 114).

139 De resto, uma vez que os auxílios notificados em 27 de Novembro de 1994 são auxílios distintos dos já aprovados em 25 de Novembro de 1992 e 29 de Março de 1994, a Comissão teria mesmo violado os princípios da segurança jurídica e da protecção da confiança legítima, se tivesse submetido os auxílios já aprovados a um novo exame na decisão impugnada. É conveniente sublinhar, a este respeito, que, no momento da adopção da decisão impugnada, os auxílios contidos na WBM já tinham sido postos em prática pelas autoridades neerlandesas. Ora, mesmo que estas últimas tivessem posto em prática a totalidade dos auxílios contidos na WBM, incluindo os auxílios notificados em 27 de Outubro de 1994 mas ainda não aprovados, a proibição de execução prevista no artigo 93.°, n.° 3, último período, do Tratado não seria, todavia, aplicada à redução a favor das empresas auto-alimentadas e à isenção para fins de irrigação ou de rega por aspersão, pois tratava-se de medidas de ajuda distintas que foram objecto de uma apreciação anterior (v. acórdão Heineken Brouwerijen, já referido, n.° 22).

140 Por conseguinte, os dois elementos da ajuda em relação aos quais a recorrente tem a qualidade de interessada na acepção do artigo 93.°, n.° 2, do Tratado tinham, no momento da adopção da decisão impugnada, não somente já sido declarados compatíveis com o mercado comum, mas, além disso, tinham sido postos em execução, em conformidade com o disposto no artigo 93.°, n.° 3, último período, do Tratado. Em tais circunstâncias, a Comissão unicamente poderia ter procedido ao reexame da redução a favor das empresas auto-alimentadas e da isenção para fins de irrigação ou rega por aspersão, no âmbito do processo previsto no artigo 93.°, n.° 1, do Tratado em relação aos auxílios existentes.

141 Resulta do que precede que a decisão impugnada deve ser considerada como uma decisão puramente confirmativa das decisões de 25 de Novembro de 1992 e de 29 de Março de 1994, na medida em que declara compatíveis com o mercado comum a redução a favor das empresas auto-alimentadas e a isenção para fins de irrigação ou de rega por aspersão. Uma vez que os prazos de recurso de anulação das duas decisões confirmadas tinham já expirado no momento da interposição do presente recurso, este último é inadmissível na parte em que se destina a pôr em causa a apreciação que a Comissão fez sobre os dois auxílios já aprovados.

C — *Quanto às circunstâncias especiais invocadas pela recorrente para justificar a admissibilidade do recurso*

142 É conveniente salientar que, na sua petição, a recorrente apresenta ainda dois argumentos que, independentemente da questão de saber se ela é uma parte interessada na acepção do artigo 93.°, n.° 2, do Tratado, justificam a admissibilidade do presente recurso.

143 Em primeiro lugar, a recorrente salienta que apresentou uma queixa à Comissão, depois uma queixa suplementar, a que a decisão impugnada faria menção. Considera que o recurso deve ser declarado admissível para proteger os direitos processuais que pode fazer valer contra a Comissão na sua qualidade de queixosa. A este respeito, a Comissão é obrigada, em caso de «processo preliminar», quando é confrontada com uma queixa em que argumentos sérios relativos à compatibilidade de uma medida de auxílio são desenvolvidos, a proceder a um inquérito detalhado e imparcial sobre o processo e, quando tenha a intenção de rejeitar a queixa, a dar previamente a possibilidade ao queixoso de tomar posição em relação aos dados por si reunidos e às conclusões que deles tira (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de Novembro de 1991, Technische Universität München, C-269/90, Colect., p. I-5469, e acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 18 de Setembro de 1995, SIDE/Comissão, T-49/93, Colect., p. II-2501, e Sytraval e Brink's France/ /Comissão, já referido).

144 Na realidade, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que a Comissão não tem obrigação de ouvir os queixosos durante a fase preliminar de exame dos auxílios, instituída pelo artigo 93.°, n.° 3, do Tratado (acórdão Comissão/Sytraval e Brink's France, já referido, n.° 59). Com efeito, obrigar a Comissão a iniciar, no âmbito do processo preliminar referido no artigo 93.°, n.° 3, do Tratado, um debate contraditório com o queixoso poderia conduzir a discordâncias entre o regime processual previsto por esta disposição e o previsto pelo artigo 93.°, n.° 2, do Tratado (mesmo número).

145 O argumento da recorrente baseado em alegada violação dos seus direitos processuais no decurso do «processo preliminar» deve, por conseguinte, ser rejeitado.

146 Em segundo lugar, a recorrente sustenta que, quando os auxílios são postos em execução através de cobranças fiscais ou parafiscais, as pessoas e as empresas sujeitas a esses impostos ou cobranças podem, perante o juiz nacional, opor-se à sua cobrança ou pedir a sua restituição (v. acórdãos do Tribunal de Justiça de 21 de Novembro de 1991, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, C-354/90, Colect., p. I-5505, n.os 12 e segs., de 11 de Março de 1992, Compagnie commercial de l'Ouest, C-78/90 a C-83/90, Colect., p. I-1847, de 11 de Junho de 1992, Sanders Adour e Guyomarc'h Orthez Nutrition animale, C-149/91 e C-150/91, Colect., p. I-3899, n.os 25 e 26, de 16 de Dezembro de 1992, Lornoy e o., C-17/91, Colect., p. I-6523, e Claeys, C-114/91, Colect., p. I-6559). Este direito seria ilusório se os sujeitos passivos do imposto ou da cobrança não pudessem contestar em Tribunal a aprovação pela Comissão do auxílio concedido. Com efeito, nessa hipótese, a Comissão dispõe de uma competência exclusiva no que diz respeito à apreciação da compatibilidade de medidas de auxílio com o mercado comum e os juízes nacionais não têm qualquer competência para controlar a acção da Comissão neste domínio. Por conseguinte, se o presente recurso dever ser declarado inadmissível, o exame da decisão da Comissão de não iniciar um processo formal na acepção do artigo 93.°, n.° 2, do Tratado subtrair-se-á *de facto* a todo e qualquer controlo jurisdicional.

147 Convém recordar que, no caso presente, o recurso é intempestivo no que diz respeito aos dois elementos do auxílio da WBM em relação aos quais a recorrente tem a qualidade de interessada na acepção do artigo 93.°, n.° 2, do Tratado. As circunstâncias invocadas pela recorrente não são minimamente susceptíveis de reabrir o prazo de recurso previsto pelo artigo 173.° do Tratado. De resto, embora o juiz nacional não seja competente para se pronunciar sobre a compatibilidade de um auxílio com o mercado comum (acórdão do Tribunal de Justiça de 9 de Agosto de 1994, Namur-Les assurances du crédit, C-44/93, Colect., p. I-3829, n.° 17), pode, no entanto, examinar a validade de uma decisão da Comissão que declara um auxílio compatível com o mercado comum. Como o poder de declarar a invalidade de um acto comunitário, quando suscitada perante um órgão jurisdicional nacional, está reservado ao Tribunal de Justiça, o juiz nacional, se considerar que a decisão em questão é inválida, é obrigado a submeter ao Tribunal de Justiça uma questão

prejudicial ao abrigo do artigo 177.° do Tratado (acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de Outubro de 1987, Foto-Frost, 314/85, Colect., p. 4199, n.os 14 e 15). Acolher o raciocínio da recorrente significaria admitir que todo e qualquer recurso interposto no Tribunal de Primeira Instância por uma pessoa singular ou colectiva e pedindo a anulação de um acto de uma instituição comunitária deveria ser declarado admissível, uma vez que os órgãos jurisdicionais nacionais não são competentes para verificar eles próprios a invalidade dos actos destas instituições (mesmo acórdão, n.° 20). Tal interpretação teria por consequência privar de todo o significado jurídico a condição de que a recorrente deve ser individualmente afectada na acepção do artigo 173.°, quarto parágrafo, do Tratado.

148 O último argumento invocado pela recorrente deve, portanto, ser também rejeitado.

D — *Conclusões gerais*

149 Resulta de tudo o que precede, que a recorrente pode ser considerada como directa e individualmente afectada pela decisão impugnada apenas na medida em que esta declara compatíveis com o mercado comum a redução a favor das empresas auto-alimentadas e a isenção para fins de irrigação ou de rega por aspersão. Todavia, a decisão impugnada, na medida em que aprova estes dois elementos do auxílio, é um acto confirmativo das decisões de 25 de Novembro de 1992 e de 29 de Março de 1994, que não foram objecto de recursos interpostos nos prazos fixados.

150 Há, portanto, que julgar o recurso inadmissível.

Quanto às despesas

151 Por força do disposto no n.° 2 do artigo 87.° do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas, se tal for requerido. Tendo a recorrente sido vencida, há que condená-la nas suas próprias despesas e nas efectuadas pela Comissão, em conformidade com o pedido nesse sentido da instituição.

152 Por força do disposto no n.° 4 do artigo 87.° do Regulamento de Processo, os Estados-Membros que intervieram no litígio suportam as suas próprias despesas. O Reino dos Países Baixos suportará, portanto, as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Quarta Secção Alargada)

decide:

1) O recurso é julgado inadmissível.

2) A recorrente suportará as suas próprias despesas, bem como as efectuadas pela Comissão.

3) O Reino dos Países Baixos suportará as suas próprias despesas.

Lindh García-Valdecasas Lenaerts

Cooke Jaeger

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 16 de Setembro de 1998.

O secretário O presidente

H. Jung P. Lindh