RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo C-225/91 *

I — Matéria de facto

1. No enquadramento comunitário dos auxílios estatais no sector dos veículos automóveis (JO 1989, C 123, p. 3, a seguir «enquadramento comunitário»), a Comissão definiu as regras de notificação dos auxílios neste sector e as linhas de orientação para a sua apreciação.

Todos os auxílios concedidos pelas autoridades públicas, no quadro de um regime de auxílios aprovado, a uma empresa que opere no sector dos veículos automóveis, devem, desde 1 de Janeiro de 1989, ser previamente notificados, nos termos do disposto no artigo 93.°, n.° 3, do Tratado CEE, se o custo do projecto for superior a 12 milhões de ecus.

Os auxílios de urgência e os de reestruturação só serão autorizados em casos excepcionais. A Comissão é, porém, a favor dos auxílios para formação profissional ligada aos investimentos, desde que esses auxílios se destinem simplesmente a minorar o encargo financeiro que as empresas deveriam normalmente suportar. Os auxílios ao funcionamento, na medida em que criam directamente distorções duráveis, são proibidos, mesmo em regiões desfavorecidas.

A Comissão é favorável aos auxílios ao investimento concedidos com o objectivo de ultrapassar as limitações estruturais de que padecem as regiões desfavorecidas. Embora estes auxílios sejam geralmente concedidos de modo automático, segundo condições por ela previamente aprovadas, a Comissão solicita a sua notificação para confrontar as vantagens no plano do desenvolvimento regional com os efeitos negativos no sector no seu conjunto.

2. Nos termos do disposto no artigo 93.°, n.° 3, do Tratado e do enquadramento comunitário, a República Portuguesa, por carta de 26 de Março de 1991, notificou à Comissão um projecto de auxílio a favor da empresa Newco, criada, em partes iguais, pela Ford Motor Company Inc. (a seguir «Ford») e a Volkswagen AG (a seguir «VW»), para a instalação de uma fábrica de veículos para fins múltiplos (VFM), em Setúbal, para o período de 1991 a 1995. A essa notificação seguiu-se uma segunda, em 16 de Abril, com elementos adicionais que «substituem e completam o processo».

3. O custo global do projecto foi estimado em 454 mil milhões de escudos (2 550 milhões de ecus), do qual uma parcela de 297 mil milhões de escudos foi considerada investimento elegível para auxílio estatal.

4. O auxílio notificado, num montante total de 97,44 mil milhões de escudos, abrange um subsídio regional de 89,1 mil milhões de escudos (500 milhões de ecus), atribuído no âmbito do «Sistema de Incentivos de Base

* Língua do processo: francês.

Regional» (SIBR), regime português de auxílios regionais, aprovado pela Comissão, e benefícios fiscais de 8,34 mil milhões de escudos (47 milhões de ecus), a conceder a partir de 1997.

5. O projecto prevê, ainda, um programa de formação, organizado pelo Governo português e pela Newco, com custos na ordem dos 36 mil milhões de escudos (202 milhões de ecus), financiado em 90% pelo Governo português, com o apoio do Fundo Social Europeu, e alguns investimentos em infra-estruturas, cuja responsabilidade o Governo português assume, com o apoio dos fundos comunitários. Por carta de 31 de Maio de 1991, o Governo português comunicou à Comissão informações relativas a este programa.

6. Resulta dos autos que a produção deveria iniciar-se no final de 1994 e atingir, a partir de 1996, 190 000 unidades por ano, vendidas pela Ford e pela VW em versões individualizadas e através de redes comerciais separadas; o projecto deveria criar directamente 5 000 postos de trabalho e indirectamente 7 000.

7. Por cartas de 17 de Junho de 1991, dirigidas aos comissários Bangemann e Millan, a Matra, que produz o veículo para fins múltiplos «Espace», distribuído pela Renault, pediu à Comissão que evitasse as distorções da concorrência provocadas pelo projecto e que abrisse um inquérito oficial para permitir a todos os interessados dar a conhecer as suas posições.

8. Em 26 de Junho de 1991, a Matra apresentou à Comissão uma denúncia por violação dos artigos 92.° e seguintes do Tratado, pelo Governo português, e do artigo 85.°, pela VW e pela Ford.

9. Em 27 de Junho de 1991, realizou-se uma reunião entre os responsáveis da Comissão e da Matra, durante a qual a Matra expôs as suas preocupações e a Comissão explicou as razões por que não tinha iniciado o procedimento previsto no artigo 93.°, n.° 2.

10. Por decisão de 16 de Julho de 1991, a Comissão informou o Governo português de que não tinha objecções a apresentar ao projecto de auxílio notificado.

A Comissão considerou que a realização das infra-estruturas não constituía um auxílio estatal; o mesmo acontece com o programa de formação, que é independente da empresa comum e responde também às necessidades de outros produtores de veículos. A intensidade do auxílio é de 33,5%, em termos de equivalente-subvenção bruto (ESB), e de 27,1%, em termos de equivalente-subvenção líquido (ESL); ora, ao autorizar o SIBR, a Comissão aceitou, para Setúbal, uma intensidade dos auxílios regionais ao investimento de 75% (ESB) e admitiu que esses auxílios poderiam ser combinados com outros auxílios, como os fiscais, até um montante de 75% (ESL), seja qual for a importância do projecto.

A Comissão reconheceu a importância do projecto para o desenvolvimento da região de Setúbal. Menciona as debilidades estruturais dessa região, consistentes, designadamente, no afastamento geográfico em relação aos principais mercados e no atraso económico relativo desta região, factores que implicariam custos elevados ao nível dos transportes, da armazenagem, do pessoal, com frequência destacado, e de infra-

-estruturas. Apesar de economias ao nível da mão-de-obra e da construção, os inconvenientes, em termos de custos líquidos, bem como a necessidade de um incentivo suplementar ao investimento nesta região justificariam o nível e a intensidade do auxílio proposto.

Relativamente ao impacto do projecto no sector dos veículos para fins múltiplos, a Comissão constata um crescimento contínuo da procura, que atingirá, por volta de 1995, 300 000 unidades por ano a 400 000 unidades por ano. Ao permitir à Ford e à VW obter uma quota considerável da capacidade comunitária de produção destes veículos, o projecto não levará, num futuro próximo, a um excesso de capacidade, mesmo tendo em conta os outros projectos em curso de realização ou em estudo.

11. Em 17 de Julho de 1991, a Comissão respondeu à carta da Matra de 17 de Junho, referindo que tinham sido introduzidas melhorias substanciais no anteprojecto de auxílio, e que a notificação do Governo português, devidamente completada em resposta aos pedidos da Comissão, conseguia um equilíbrio entre os interesses regionais da Comunidade e a preocupação de evitar qualquer distorção da concorrência.

12. Em 30 de Julho de 1991, a Comissão comunicou à Matra, para informação, cópia da sua decisão de 16 de Julho. Relativamente ao artigo 85.° do Tratado, a Comissão indicou que, na sua opinião, a cooperação entre a Ford e a VW podia beneficiar da isenção prevista no n.° 3 do mesmo artigo, mas que tinha decidido iniciar o procedimento previsto no artigo 19.°, n.° 3, do Regulamento n.° 17 do Conselho, de 6 de Fevereiro de 1962, Primeiro Regulamento de execução dos artigos 85.° e 86.° do Tratado (JO 1962, 13, p. 204; EE 08 F1 p. 22), para permitir aos terceiros interessados apresentar as suas observações.

II — Fase escrita e pedidos das partes

13. O recurso da Matra SA deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 6 de Setembro de 1991.

14. Por despacho de 4 de Dezembro de 1991, o presidente do Tribunal indeferiu o pedido da Matra destinado a obter a suspensão da execução da decisão objecto do recurso de anulação (processo C-225/91 R, Colect., p. I-5823).

15. Por despachos de 8 de Abril de 1992, a República Portuguesa, a Ford of Europe Inc. e a Ford Werke AG (a seguir «Ford»), bem como a VW AG, foram admitidas a intervir no processo em apoio dos pedidos da Comissão.

16. A *Matra*, recorrente, conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— julgar o recurso admissível;

— anular a decisão da Comissão, com data de 16 de Julho de 1991, e, em geral, tomar todas as medidas que o Tribunal julgue adequadas para pôr termo à existência e aos efeitos da infracção às normas do Tratado de Roma, a seguir impugnada;

— condenar a recorrida nas despesas.

17. A *Comissão*, recorrida, conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— julgar improcedente, por não fundado, o pedido da empresa Matra SA, que tem por objecto a anulação da decisão da Comissão de 16 de Julho de 1991, relativa aos auxílios a favor da empresa comum Ford-Volkswagen para o fabrico de veículos para fins múltiplos em Setúbal;

— condenar a recorrente nas despesas.

18. A *República Portuguesa*, interveniente em apoio dos pedidos da Comissão, conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— julgar inadmissível o recurso por ilegitimidade processual activa da recorrente;

— rejeitar, em consequência, o presente recurso;

— por mera cautela, julgar improcedentes todos os fundamentos invocados pela recorrente em apoio da sua pretensão;

— em qualquer dos casos, condenar a recorrida nas despesas.

19. A *Ford*, interveniente em apoio dos pedidos da Comissão, conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— negar provimento ao recurso da Matra para a anulação da decisão da Comissão, tomada em 16 de Julho de 1991, em matéria de aprovação do auxílio concedido ao projecto VUM Ford/VW em Portugal;

— condenar a Matra nas despesas do processo, incluindo as despesas efectuadas pelas intervenientes Ford of Europe Inc. e Ford Werke AG.

20. A *VW*, interveniente em apoio dos pedidos da Comissão, conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— negar provimento aos pedidos da recorrente Matra SA;

— condenar a Matra SA a pagar as despesas do processo e, nomeadamente, as despesas efectuadas pela interveniente.

21. Com base no relatório preliminar do juiz-relator, ouvido o advogado-geral, o Tribunal decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução.

III — Fundamentos e argumentos das partes

A — *Quanto à admissibilidade*

22. A *Comissão*, recorrida, não considera que a Matra seja destinatária da decisão, mas admite que a decisão lhe diz directa e individualmente respeito, tendo em conta a sua posição no mercado.

Não se justifica verificar se todas as condições referidas no acórdão de 28 de Janeiro de 1986, Cofaz/Comissão (169/84, Colect., p. 391) se encontram preenchidas; efectivamente, este acórdão diz respeito a um caso em que tinha sido iniciado o procedimento previsto pelo artigo 93.°, n.° 2, e em que uma aplicação estrita dessas condições restringiria as possibilidades de recurso das empresas concorrentes.

23. A *Ford*, interveniente, defende que a Matra não é directa e individualmente afectada pela decisão, porque se limita a produzir o veículo para fins múltiplos «Espace»; este veículo é distribuído pela Renault, que suporta, portanto, o risco económico.

24. A *República Portuguesa*, interveniente, contesta igualmente a admissibilidade do recurso.

O regime de intervenção não impede que o interveniente suscite a questão prévia da inadmissibilidade do recurso, não invocada pela recorrida. A República Portuguesa refere, a este respeito, que o interveniente tem um interesse autónomo, que essa questão prévia de inadmissibilidade não põe em causa os pedidos da Comissão destinados a obter a negação de provimento ao recurso, que o «estado do processo» no Tribunal não constitui qualquer óbice a que esta questão seja suscitada, que não se pode aplicar ao interveniente as disposições estritas do artigo 91.° do Regulamento de Processo e que a recorrente pode ainda responder aos fundamentos invocados pelo interveniente. De qualquer modo, a questão da admissibilidade é de natureza e ordem pública e deve ser examinada oficiosamente pelo Tribunal.

A Matra não teria razão em considerar-se como destinatária da decisão. Embora o artigo 175.° não tenha sido mencionado, as cartas de 17 de Junho de 1991 constituem um convite a agir e, desde a reunião de 27 de Junho de 1991, a Matra foi posta ao corrente do indeferimento desse pedido; se se considerar esta data, suscita-se, além do mais, a questão da eventual preclusão da faculdade de impugnar por decurso do prazo. As cartas da Comissão de 17 de Julho de 1991 só teriam um efeito confirmativo dessa decisão de indeferimento e a comunicação à Matra da decisão impugnada, em 30 de Julho de 1991, teria sido apenas um gesto de cortesia.

A Matra também não pode pretender que é directa e individualmente afectada pela decisão. Referindo-se ao acórdão de 28 de Janeiro de 1986, Cofaz/Comissão (já citado), a República Portuguesa sustenta que, no caso de uma empresa não destinatária de uma decisão não ter participado no procedimento do artigo 93.°, n.° 2, designadamente, por esse procedimento não ter sido iniciado, a necessidade de uma via jurisdicional para a defesa dos seus legítmos interesses não existe. A Matra só seria atingida pela decisão na sua qualidade, objectiva, de construtor de automóveis (v. acórdão de 2 de Fevereiro de 1988,

Van der Kooy/Comissão, 67/85, 68/85 e 70/85, Colect., p. 219). Ora, a manutenção de determinadas quotas de mercado não constitui um interesse legítimo juridicamente tutelado. A participação no procedimento pré-contencioso seria indispensável para apreciar os interesses dos diferentes interessados: se todos os interessados têm o direito de ser ouvidos no quadro do procedimento administrativo e o direito de reagir à recusa de iniciar o procedimento, nem todos podem pretender, mesmo no caso de terem participado no procedimento, ser directa e individualmente afectados por uma decisão que aprova os auxílios.

25. A *Matra*, recorrente, sustenta, a título principal, que a questão da admissibilidade ficou resolvida com o despacho no processo de medidas provisórias de 4 de Dezembro de 1991.

A título subsidiário, sustenta que é destinatária da decisão impugnada, uma vez que esta rejeita a sua denúncia de 26 de Junho de 1991, a individualiza expressamente e lhe foi especialmente dirigida pela Comissão.

A título ainda mais subsidiário, a Matra sustenta que a decisão lhe diz directa e individualmente respeito (v. acórdão de 28 de Janeiro de 1986, Cofaz, já referido). Efectivamente, a Matra teria desempenhado um papel importante no procedimento preliminar do artigo 93.° e a sua posição no mercado seria significativamente afectada pelo auxílio impugnado. A argumentação da Ford, além de não ser juridicamente fundada, baseia-se num erro de facto, posto que seria a Matra, e não a Renault, a afectada pela empresa comum Newco.

B — *Quanto à forma e ao desenrolar do processo*

1. A *Matra* invoca dois fundamentos, baseados na violação de formalidades essenciais e de princípios gerais de direito comunitário.

2. A *Comissão* contesta a procedência desses fundamentos.

Quanto ao fundamento baseado na violação de formalidades essenciais

— Os vícios de forma

1. A *Matra* critica à Comissão um primeiro vício processual essencial, ao não ter iniciado o procedimento previsto no artigo 93.°, n.° 2, apesar da existência de dificuldades sérias de apreciação da compatibilidade dos auxílios com o Tratado, em especial com o artigo 92.°, bem como com os artigos 85.° e 86.° (v. acórdão de 20 de Março de 1984, Alemanha/Comissão, 84/82, Recueil, p. 1451). Relativamente ao artigo 92.°, a Matra sublinha, nomeadamente, o montante elevado do auxílio e o risco da criação de excessos de capacidade. A própria Comissão ter-se-á interrogado sobre a compatibilidade do acordo entre a Ford e a VW com o disposto nos artigos 85.° e 86.°

O desenrolar do processo terá posto em evidência a existência de sérias dificuldades: ter-se-ão realizado negociações bilaterais secretas entre as autoridades portuguesas e a Comissão desde 1990; tendo em conta a duração dessas negociações, o processo de notificação formal foi necessariamente simplificado. As autoridades portuguesas introduziram modificações substanciais no pro-

jecto inicial e a autorização ficou sujeita a condições no que toca, nomeadamente, à abertura do programa de formação a outros construtores e à utilização das infra-estruturas. A exigência da apresentação de relatórios anuais prova a preocupação da Comissão quanto às eventuais repercussões do projecto no mercado.

A Matra refere ainda um certo número de elementos de facto que teriam exigido a abertura do procedimento, ou seja, a natureza desproporcionada tanto do projecto como do auxílio, o carácter sensível do sector dos veículos automóveis e as reservas da Comissão relativamente a outros projectos de menor envergadura.

A Matra censura à Comissão um segundo vício de forma, consistente no facto de ter autorizado o auxílio sem esperar pelo resultado do procedimento de isenção do artigo 85.°, n.° 3, quanto ao acordo Ford/VW. No acórdão de 21 de Maio de 1980, Comissão/Itália (73/79, Recueil, p. 1533), o Tribunal decidiu que um procedimento ao abrigo dos artigos 92.° e 93.° não deve nunca conduzir a um resultado contrário a outras disposições do Tratado, no caso, o artigo 95.° Esta afirmação é, *a fortiori*, válida para as relações entre os artigos 92.° e seguintes e 85.° e seguintes. O Tribunal ora terá decidido que as modalidades de auxílio contrárias a certas disposições do Tratado, que não os artigos 92.° e 93.°, estão indissoluvelmente ligadas ao objecto do auxílio e terá, portanto, aplicado unicamente o procedimento do artigo 93.°(v. acórdãos de 22 de Março de 1977, Iannelli/Meroni, 74/76, Recueil, p. 557, e de 25 de Junho de 1970, França/Comissão, 47/69, Recueil, p. 487), ora terá admitido a aplicação conjunta dos procedimentos (v. acórdão de 21 de Maio de 1980, Comissão/Itália, já referido). Qualquer que seja a posição adoptada, a Comissão deveria ter examinado o conjunto dos problemas levantados relativamente ao direito da concorrência, antes de chegar a uma conclusão quer sobre os artigos 92.° e 93.° quer sobre os artigos 85.° e 86.° A Comissão esvaziou de conteúdo o procedimento de isenção ao abrigo do artigo 85.°, n.° 3, e, designadamente, a consulta de terceiros. O tratamento separado dos dois processos levou, aliás, a Comissão a adoptar posições opostas: no quadro do procedimento de isenção, referiu que o projecto Newco levará a uma sã estrutura da concorrência; no momento da aprovação dos auxílios, a Comissão afirmou que a distorção da concorrência criada era conforme aos objectivos do Tratado.

O silogismo jurídico, consistente em afirmar, primeiro, que o auxílio só pode ser pago se a empresa for instalada, a seguir, que essa instalação fica condicionada à isenção e, consequentemente, que o auxílio só poderá ser concedido em caso de isenção, é falso. A premissa maior não corresponde à realidade: efectivamente, a primeira parcela dos auxílios foi paga desde a assinatura do contrato, não sujeita à condição da realização do investimento; os auxílios em matéria de infra-estrutura e de formação deveriam, também eles, ser pagos em qualquer caso. De qualquer modo, o recurso visa a decisão, enquanto tal, e não o pagamento efectivo do auxílio. A premissa menor é também imperfeita: efectivamente, o procedimento ao abrigo do artigo 85.°, n.° 3, não tem efeito suspensivo, é frequentemente longo e não conduz sempre a uma decisão explícita. Além do mais, o efeito sobre a validade dos contratos resultante da nulidade automática das cláusulas restritivas da concorrência é uma questão a ser resolvida pelo direito nacional e é duvidoso que um terceiro possa pedir a um tribunal português a declaração de nulidade de um contrato no qual não é parte. A conclusão do silogismo é, portanto, falsa: a

decisão que autoriza o auxílio é juridicamente independente do resultado do processo de isenção.

2. Segundo a *Comissão*, o raciocínio da Matra levaria, tendo em conta o enquadramento comunitário e a importância dos investimentos no sector dos veículos automóveis, a obrigar a Comissão a iniciar oficiosamente o procedimento do artigo 93.°, n.° 2, para cada auxílio regional. No caso em apreço, a Comissão não teve dificuldades sérias para a apreciação dos auxílios.

Os contactos preliminares com as autoridades portuguesas inscreveram-se no quadro da boa cooperação entre autoridades comunitárias e nacionais e não foram nem secretos nem excessivamente longos. A notificação de 16 de Abril de 1991 não contém qualquer modificação substancial relativamente à notificação formal de 26 de Março de 1991, mas visou unicamente remediar algumas lacunas e erros de menor importância. A decisão impugnada não impunha qualquer condição; os relatórios pedidos pela Comissão destinavam-se a verificar *ex post* se as infra-estruturas são utilizadas para fins comuns e se o pagamento dos auxílios se efectua em conformidade com a notificação.

Relativamente à acusação de violação do procedimento de isenção ao abrigo do artigo 85.°, n.° 3, a Comissão lembra que este procedimento não pode impedir a Comissão de exercer as suas competências à luz dos artigos 92.° e 93.° É certo que a Comissão não pode considerar compatíveis com o mercado comum regimes de auxílio contrários a outras disposições do Tratado; no caso em apreço, a Comissão só adoptou, porém, a sua decisão positiva depois de ter chegado a uma primeira apreciação favorável sobre o acordo Ford/VW. De qualquer modo, o Governo português só pode conceder os auxílios se o investimento se realizar; ora, em caso de recusa de isenção, as autoridades portuguesas não poderão conceder os auxílios, dado que a empresa comum e os investimentos não poderão ser concretizados.

3. A *Ford* sublinha, igualmente, a diferença entre os artigos 85.° e 92.°, o primeiro, respeitante às empresas, o segundo, pondo face a face a Comissão e os Estados. A Comissão deve começar por analisar se o auxílio em causa se enquadra na excepção prevista no artigo 92.°, n.° 3, antes de examinar a possibilidade de isenção do acordo Ford/VW. Tanto nos termos do acordo entre a Ford e a VW, por um lado, e o Governo português, por outro, como nos da lei portuguesa, qualquer auxílio deverá ser restituído em caso de recusa de isenção.

4. A *República Portuguesa* precisa que a obrigação de notificação dos auxílios no sector dos veículos automóveis, que é imposta aos Estados desde o enquadramento comunitário, exige, por parte do Estado, um conhecimento preciso dos elementos a notificar. Os contactos com a Comissão, prévios à notificação propriamente dita, incidiram sobre questões técnicas e não constituíram uma negociação. A própria notificação foi feita nos prazos estabelecidos e completada para suprir algumas lacunas de somenos importância; os termos e o prazo de apreciação da notificação corresponderam à prática habitual da Comissão. Os contactos verbais posteriores à notificação tiveram como objectivo esclarecer e confirmar os dados anteriormente notificados.

Segundo o acórdão de 20 de Março de 1984, Alemanha/Comissão (já referido), a decisão de iniciar o processo do artigo 93.°, n.° 2, tem por base a convicção adquirida pela Comissão no fim de um primeiro exame. A posição da recorrente, consistente em identificar dificuldades sérias que exigiriam a abertura do procedimento, implicaria uma alteração do poder de apreciação conferido pelo Tratado à Comissão e obrigaria o Tribunal a substituir-se a esta no exercício desse poder.

A República Portuguesa subscreve as posições defendidas pela Comissão relativamente às relações entre os artigos 85.° e 92.°

— A falta de fundamentação

1. Segundo a *Matra*, a fundamentação da decisão relativamente à compatibilidade do projecto de auxílio com o artigo 92.°, n.° 3, é insuficiente, inexistente mesmo. A análise da situação de facto, nomeadamente, o exame do mercado em causa, no qual deverão evitar-se as distorções da concorrência, é deficiente. O impacto financeiro real da subvenção só foi medido em percentagem do investimento total realizado pelas sociedades-mãe, sem ser comparado com os investimentos realizados por concorrentes directos, com os diferentes elementos do investimento, com o lucro líquido anual de uma fábrica de capacidade equivalente de uma das sociedades-mãe e sem ser analisado em relação com o seu efeito quanto ao ponto de equilíbrio da empresa comum. Da decisão também não consta uma análise precisa do próprio investimento, que, pelo seu montante, exorbita manifestamente das normas industriais. Por último, falta uma análise financeira do efeito da subvenção, tendo em conta a alegada debilidade regional, sobre os outros operadores do mercado; dever-se-ia ter precisado quais são os elementos constitutivos do atraso económico de Setúbal e referido em que medida é que os investimentos em infra-estrutura e em formação profissional existentes não respondem a esse atraso.

2. A *Comissão* replica que as críticas da Matra ao nível da fundamentação se confundem com as avançadas quanto ao mérito da decisão e remete para a sua argumentação nesse quadro.

A fundamentação de uma decisão positiva sobre auxílios regionais individuais é necessariamente diferente da de uma decisão negativa; efectivamente, a fundamentação deve ser examinada no quadro do regime geral dos auxílios, o SIBR, aprovado pela Comissão, do método de aplicação do artigo 92.°, n.° 3, alíneas a) e b), adoptado em 1988, e do enquadramento comunitário. Situando o problema nesta óptica, a análise do mercado na decisão impugnada está suficientemente desenvolvida; a Comissão teve igualmente em conta, ao nível da debilidade estrutural, os custos suplementares em matéria de transportes, de armazenagem, de pessoal e de infra-estruturas.

3. A *República Portuguesa* invoca argumentos similares e apresenta um quadro detalhado do regime nacional de auxílios regionais, aprovado pela Comissão, no qual o auxílio contestado se integra.

Quanto ao fundamento baseado na violação de princípios gerais de direito

— A violação dos direitos da defesa

1. A *Matra* censura à Comissão ter violado o princípio geral dos direitos da defesa, que é igualmente aplicável em matéria de auxílios estatais. O procedimento preliminar previsto no n.° 1 do artigo 93.° não proporciona aos interessados garantias semelhantes às do n.° 2 do mesmo artigo (v. acórdão de 20 de Março de 1984, Alemanha/Comissão, já referido).

Mesmo supondo que a abertura deste procedimento podia ser recusada, a Comissão terá, ainda assim, violado os direitos de defesa da Matra, ao proceder a uma consulta inadequada. Efectivamente, a reunião de 27 de Junho de 1991 foi puramente formal, tendo a decisão impugnada sido adoptada pouco depois. Nenhum dos argumentos da Matra foi retomado ou refutado nessa decisão; a recorrente nunca teve acesso ao processo nem pôde fazer comentários ao projecto de decisão. A distinção entre denunciantes e empresas objecto de inquérito contra elas instaurado não é relevante.

2. A *Comissão* responde que o procedimento previsto no artigo 93.°, n.° 2, não foi evitado, mas não se revelou indispensável. A recorrente teve a possibilidade de comunicar à Comissão as suas observações antes da adopção da decisão e a abertura de um procedimento formal não lhe teria conferido qualquer vantagem suplementar. A Comissão teve em conta todas as observações da Matra, mas não era obrigada a fazer figurar nas suas decisões uma exposição detalhada dos argumentos e contra-argumentos suscitados pelas denúncias. O Tribunal distingue, quanto ao alcance dos direitos da defesa, entre as pessoas contra as quais é tomada uma decisão administrativa e as denunciantes (v. acórdão de 17 de Novembro de 1987, BAT e Reynolds/Comissão, 142/84 e 156/84, Colect., p. 4487).

3. A *República Portuguesa* acrescenta que a recorrente teria podido impugnar a recusa da Comissão de dar início ao processo.

— A violação do princípio da boa administração

1. A *Matra* defende que a Comissão violou o princípio da boa administração, ao recusar iniciar o procedimento do artigo 93.°, n.° 2 — o que lhe teria permitido informar-se plenamente —, e ao adoptar a decisão antes de apurar se a empresa beneficiada estava validamente constituída à luz do direito da concorrência.

2. A *Comissão* responde que dispunha de todos os elementos para definir a sua posição e que tomou em consideração as observações da Matra.

C — *Quanto ao mérito*

1. A *Matra* invoca três fundamentos de anulação, baseados em erros manifestos de apreciação, em erros de direito e em desvio de poder.

2. A *Comissão* contesta a procedência desses fundamentos.

Quanto ao fundamento baseado em erros manifestos de apreciação

— A não consideração de um risco de excessos de capacidade

1. A *Matra* atribui à Comissão uma apreciação manifestamente errada dos factos: segundo peritos independentes, os projectos europeus de investimento conhecidos implicam, para o final de 1995, uma capacidade de produção estimada em 500 000 veículos, para um mercado de 300 000 unidades, ou seja, um excesso de capacidade de mais de 50%. A Ford terá avançado números incompletos e, mesmo procedendo a uma extrapolação das previsões para o ano 2000, chegar-se-ia a um excesso de capacidade de 40% a 50%.

A resposta à contradição entre um mercado reduzido, mas em expansão, e o processo de fabrico em grandes séries do projecto Newco consiste em procurar ocupar uma posição prioritária no mercado, por um lado, obtendo o mais rapidamente possível uma posição dominante e, por outro, subsidiando em grande escala a produção nos primeiros tempos, na expectativa do aumento das vendas. Desta forma, todos os operadores não subsidiados terão de suportar custos suplementares, uma rentabilidade reduzida e uma concorrência desestabilizada.

A Comissão não pode contestar o risco de uma posição dominante por parte da Ford e da VW, insistindo sobre a manutenção de modelos e de circuitos de distribuição diferentes. As vantagens resultantes do auxílio, da neutralização da concorrência entre a Ford e a VW e das economias de escala permitirão à empresa comum agir de modo independente dos seus concorrentes. Na apreciação do impacto económico da subvenção, a Comissão não teve em consideração a existência da renda económica decorrente da posição dominante comum.

2. A *Comissão* lembra que, no enquadramento comunitário, salientou que os auxílios regionais não devem conduzir a importantes excessos de capacidade. A empresa Newco só atingirá a plena produção em 1996 e, relativamente a 1995, as vendas globais das fábricas actuais ou futuras não deverão ultrapassar a procura estimada em 325 000 unidades; esta procura deverá progredir e estabilizar-se, em 1999, em 500 000 unidades, número mais ou menos equivalente às capacidades de produção. Mesmo tendo em conta as importações japonesas, o projecto Newco não deverá conduzir a importantes excessos de capacidade.

A posição dominante define-se por uma independência económica face aos outros actores no mercado. Ora, apesar da sua parte do mercado de 35%, a Ford e a VW não podem agir sem ter em consideração os outros construtores europeus de veículos para fins múltiplos, a Chrysler/SDP, a PSA/Fiat e a Matra/Renault. Dado que a Ford e a VW comercializam modelos diferentes, através de redes independentes, não se podem, aliás, somar as partes de mercado respectivas para verificar a existência de uma posição dominante comum. As economias de escala são, em parte, neutralizadas pelos custos adicionais de desenvolvimento do produto comum e pela diferenciação dos modelos. Por outro lado, a Matra beneficia de economias semelhantes, por via da sua colaboração com a Renault.

3. A *Ford* e a *VW* lembram, liminarmente, que a Comissão goza, para efeitos de aplicação do artigo 92.°, n.° 2, de um vasto poder de apreciação (acórdãos de 17 de Setembro de 1980, Philip Morris/Comissão, 730/79, Recueil, p. 2671; de 24 de Fevereiro de 1987, Deufil/Comissão, 310/85, Colect., p. 901; e de 14 de Fevereiro de 1990, França/ /Comissão, C-301/87, Colect., p. I-307). O Tribunal deverá, portanto, limitar a sua fiscalização da legalidade à existência de um erro manifesto de apreciação dos factos ou de um desvio de poder.

Segundo a *VW*, não existe qualquer princípio que imponha que os auxílios ao investimento só sejam autorizados, nos termos do disposto no artigo 92.°, n.ºs 2 e 3, se não conduzirem a excessos de capacidade. No enquadramento comunitário, a Comissão apenas sublinhou o risco de se criarem excessos de capacidade importantes. A VW suscita a questão da existência de um mercado próprio para os veículos para fins múltiplos, tendo em conta as possibilidades de substituição pelos veículos «breaks» ou por outros pequenos veículos comerciais. As prospecções de mercado efectuadas pela Matra estão limitadas a 1995, partem da premissa falsa de que a Newco irá produzir imediatamente em pleno e fazem abstracção dos mercados fora da Europa Ocidental.

Segundo a *Ford*, uma extrapolação das projecções sobre a evolução do mercado apresentadas pela Matra para o ano 2000 leva a prever uma procura situada entre 450 000 unidades e 980 000 unidades, à qual corresponderá uma capacidade produtiva de 536 000 unidades. E é ainda necessário ter em conta as exportações para fora da Europa Ocidental e os excessos de capacidade de produção de que a indústria automóvel irá precisar por razões de conjuntura.

A existência de modelos e de redes de distribuição diferentes leva à manutenção da concorrência entre a Ford e a VW, a nível dos preços, da marca, dos serviços e mesmó da qualidade. A empresa comum, longe de criar uma nova posição dominante, ajudará a eliminar a da Matra/Renault.

— A apreciação manifestamente errada da debilidade regional

1. A *Matra* considera que a Comissão cometeu um erro de apreciação dos factos, no que diz respeito à avaliação da debilidade estrutural que serve de justificação ao nível e à intensidade do auxílio. Deviam ter sido contrapostos os custos suplementares ao nível do transporte, da formação, do destacamento de algum pessoal de enquadramento e das infra-estruturas às economias susceptíveis de serem realizadas em Setúbal; a Matra refere, a este respeito, os custos inferiores da mão-de-obra, do terreno, da construção e da manutenção, as economias de escala e de dimensão resultantes da aliança entre a Ford e a VW, bem como as economias resultantes de infra-estruturas realizadas e da presença de outros construtores de automóveis. Segundo a Matra, a um custo suplementar de 170 ecus a 220 ecus por veículo corresponde um auxílio directo de 600 ecus a 1 000 ecus, e isto durante um prazo normal de amortização de sete anos.

A Comissão cometeu, além disso, um erro de direito manifesto, ao admitir, contrariamente à sua comunicação de 1979 sobre os auxílios com finalidade regional e ao enquadramento comunitário, que os auxílios deveriam neutralizar, a par dos custos adicionais de investimento, os custos de funcionamento. Deveria ter-se distinguido entre as despesas correntes de funcionamento, constantes das

contas de exploração das empresas, e os auxílios ao investimento correspondentes às posições do balanço: «imobilizações corpóreas ou incorpóreas».

A Comissão não tem razão em aceitar que o auxílio regional possa conduzir a uma deslocalização das indústrias e a uma transferência dos postos de trabalho existentes. A Matra põe, aliás, em causa a natureza regional do projecto, uma vez que o seu efeito económico real se produzirá, em larga medida, fora de Portugal; efectivamente, o auxílio permite à Ford e à VW reduzir os investimentos que normalmente teriam de ser feitos; a fábrica projectada é uma empresa de montagem, com um valor acrescentado local limitado e sem transferências importantes de tecnologia; os fluxos comerciais por ela gerados beneficiam essencialmente os produtores dos componentes «nobres», especialmente a Ford e a VW, instaladas no centro da Europa; 95% da produção será reexportada, o que faz com que os auxílios contestados surjam como subvenções directas à exportação; e, na parte em que constituem auxílios ao funcionamento, os auxílios revertem a favor da tesouraria da empresa comum e não a favor da região desfavorecida.

O facto de a subvenção ficar aquém dos 75% (ESL) não é uma garantia de que a Comissão não tenha cometido um erro manifesto de apreciação. A Matra avança dados numéricos que comprovam uma intensidade do auxílio de 67% no que respeita aos investimentos físicos elegíveis, os únicos relevantes.

Os dados sobre a debilidade estrutural apresentados pela Ford sublinham a falta de qualquer justificação quantificada na decisão. A Matra contesta, porém, esses números e chega, por contraposição entre a debilidade regional líquida e o auxílio, a um benefício líquido, por veículo, treze a vinte vezes superior ao avançado pela Ford.

2. A *Comissão* lembra que a vantagem concorrencial é intrínseca em todos os auxílios visados pelo artigo 92.°, n.° 1. Só importa a compatibilidade do auxílio com as excepções previstas no artigo 92.°, n.° 3, alínea a).

Relativamente à debilidade regional, a Comissão sublinha que os auxílios devem neutralizar os custos adicionais decorrentes não só dos investimentos mas também do funcionamento das novas instalações. Os auxílios também devem incitar as empresas a transferir-se para as regiões em causa. A Comissão analisou todos os elementos com vista a assegurar um equilíbrio entre as exigências da concorrência e do desenvolvimento regional, cuja importância foi sublinhada no enquadramento comunitário. A Comissão analisou, pois, cada posto de investimento, bem como os custos adicionais de funcionamento (por um período de cinco anos) decorrentes da localização em Setúbal, tendo em conta as eventuais economias resultantes dessa localização. A intensidade dos auxílios foi apreciada em função dos critérios utilizados para a apreciação de outros investimentos com finalidade regional, ou seja, o impacto do investimento e da produção dele derivada no segmento do mercado em causa, a natureza das despesas elegíveis para efeitos da determinação da intensidade dos auxílios, a análise custos/benefícios do investimento, tendo em conta a componente geográfica, bem como as vantagens directas e indirectas a nível regional.

A determinação da intensidade dos auxílios ao desenvolvimento regional inscreve-se nos poderes de apreciação de política económica que o artigo 92.° confere à Comissão. A subvenção regional não vai além de um terço do limite autorizado pela Comissão no quadro do SIBR português e justifica-se face aos custos adicionais provocados pela instalação em Setúbal; as deduções fiscais, escalonadas por um período que vai de 1997 a 2001, constituem o incentivo regional propriamente dito. Quanto a este aspecto, o objectivo é criar postos de trabalho e não deslocalizá-los.

A Comissão acentua que a notificação não refere qualquer compromisso da Ford e da VW de se abastecerem, na medida de um certo montante, junto das empresas portuguesas. Esse compromisso poderia revelar-se contrário ao disposto no artigo 30.° do Tratado. Esta é, porém, uma condição que não está estreitamente ligada ao regime dos auxílios notificado e que não põe em causa a decisão de 16 de Julho de 1991 (v. acórdão de 22 de Março de 1977, Ianelli/Meroni, já referido).

3. A *VW*, a *Ford* e o *Governo português* sublinham que o desenvolvimento regional figura entre os objectivos do Tratado e que o artigo 92.° estabelece, no n.° 3, uma excepção ao princípio da livre concorrência a favor do desenvolvimento económico das regiões menos favorecidas. Portugal satisfaz os critérios desenvolvidos pela Comissão na sua comunicação sobre as modalidades de aplicação do n.° 3, alíneas a) e c), do artigo 92.° aos auxílios com finalidade regional (JO 1988, C 212, p. 2). Nas referidas modalidades, a Comissão admitiu, para as regiões em causa, um limite máximo de 75% (ESB) do investimento inicial. Ora, o auxílio contestado só tem uma intensidade de 27%. Auxílio este, aliás, que se integra no programa SIBR, previamente aprovado pela Comissão, e que satisfaz as regras do enquadramento comunitário — que sublinha a importância dos investimentos no sector dos veículos automóveis nas regiões desfavorecidas. Estando vinculada, no exercício do seu poder de apreciação, pelos princípios definidos para aplicação do artigo 92.°, n.° 3, alínea a), a Comissão apenas podia autorizar o auxílio em questão, uma vez que se encontravam preenchidas as condições fixadas.

O *Governo português* insiste nas dificuldades estruturais que a região de Setúbal atravessa e lembra os efeitos positivos do investimento ao nível da transferência de tecnologia, do valor acrescentado local, da balança de pagamentos e do emprego; sublinha que a Ford e a VW se comprometeram a adquirir, por um certo valor, a empresas nacionais do sector de acessórios para automóveis, produtos destinados a outros veículos fabricados noutras fábricas da Ford ou da VW.

A *VW* explica que o auxílio ao investimento não visa apenas os custos líquidos suplementares resultantes da instalação de uma empresa numa região subdesenvolvida, mas também os custos líquidos suplementares resultantes do funcionamento normal da empresa nessa região.

A *Ford* apresenta dados sobre os custos suplementares decorrentes da localização em Setúbal relativamente a um investimento na Europa do Norte. A comparação desses custos suplementares com as economias decorrentes dessa localização conduz a um incentivo ao investimento de 53 ecus por veículo. A Ford sublinha igualmente a importância

do projecto para o desenvolvimento regional de Setúbal.

— A apreciação manifestamente errada dos auxílios às infra-estruturas e à formação

1. A *Matra* critica à Comissão não ter tomado em consideração os auxílios às infra-estruturas e à formação na apreciação do impacto sobre a concorrência.

Mesmo que outras empresas possam, no futuro, vir a beneficiar das novas infra-estruturas a nível rodoviário, do abastecimento de água e electricidade e do tratamento de resíduos, na realidade, elas aproveitam exclusivamente à VW e à Ford e constituem, em consequência, um auxílio estatal.

Os auxílios ao programa de formação são desmesurados e não está minimamente provado que esse programa seja acessível a outras empresas. Aliás, uma parte considerável dessa formação será efectuada na empresa comum.

A Matra assinala que, nas notificações iniciais, o Governo português tinha indicado custos de «pré-arranque» na ordem dos 200 milhões de ecus, relacionados com a formação e a produtividade reduzida dos trabalhadores. Por simples exercício de escrita, estes custos inelegíveis teriam sido transformados em custos de formação de um montante equivalente, subsidiados, com o acordo da Comissão.

2. A *Comissão*, expressamente apoiada pela *Ford* quanto a este aspecto, replica que as infra-estruturas a nível rodoviário, da urbanização dos terrenos e da eliminação dos resíduos serão para utilização comum. Quanto aos outros trabalhos de infra-estruturas, os serviços prestados à Ford/VW serão facturados a preços de mercado.

O montante do auxílio à formação profissional não é desproporcionado, sendo 4 000 os operários abrangidos. O programa de formação será acessível a outros construtores do sector de veículos automóveis e só uma pequena parte da formação será efectuada nas novas instalações.

3. A *República Portuguesa* acrescenta que estão abrangidos pelo artigo 92.°, n.° 1, os auxílios relativos a custos que normalmente são da responsabilidade das empresas, mas que não é esse o caso dos investimentos em infra-estruturas ou em formação.

Quanto ao fundamento baseado em erro de direito

1. A *Matra* censura à Comissão o facto de ter autorizado o auxílio, com base no SIBR, sem ter em conta o efeito da distorção real no mercado, e o facto de ter aceite a necessidade de um incentivo suplementar relativamente ao que se justificava com base na debilidade regional. O artigo 92.°, n.° 3, subordina a compatibilidade de um auxílio com o mercado comum à existência de uma contrapartida, impossível de obter através das leis do mercado, desde que, porém, a distorção da concorrência não seja excessiva

relativamente aos interesses da Comunidade e que o auxílio seja indispensável para se atingir o objectivo regional, social ou económico. A Comissão não pode eludir estes limites através de medidas normativas ou administrativas, como a autorização do SIBR.

A este respeito, a Matra lembra o carácter excessivo do investimento relativamente a projectos semelhantes e a intensidade do auxílio. Os novos números avançados pela Ford põem em evidência que a Comissão decidiu com base em dados sobreavaliados. A Matra retoma também a acusação do carácter excessivo do auxílio relativamente à debilidade regional. A própria Ford e a VW teriam reconhecido a inviabilidade do projecto comum, na falta de subvenções, e admitiriam que o auxílio se destina menos a compensar uma pretensa debilidade regional do que a permitir a duas multinacionais a realização de um projecto aliciante.

2. A *Comissão* explica que a análise dos auxílios contestados, no contexto do desenvolvimento regional, constitui a questão central do litígio e remete para as posições já anteriormente desenvolvidas sobre a intensidade do auxílio e a vantagem concorrencial.

3. A *Ford* critica à Matra a comparação dos investimentos do projecto Newco com outros projectos que têm dados técnicos e económicos diferentes. A estimativa dos custos de investimento foi, aliás, entretanto, reduzida em cerca de 268 milhões de ecus, de modo que o projecto Newco se situa na mesma linha de outros projectos semelhantes.

Segundo a *Ford* e a *VW*, estão abrangidos apenas pelo artigo 92.°, n.° 3, alínea a), os auxílios que foram a causa de um investimento numa região desfavorecida (v. acórdão de 17 de Setembro de 1980, Philip Morris/Comissão, já referido). Ora, se o auxílio se tivesse limitado a compensar a debilidade regional, não teria preenchido essa condição de causalidade.

Quanto ao fundamento baseado em desvio de poder

1. A *Matra* sustenta que a Comissão, antecipando-se ao resultado do procedimento iniciado em aplicação do artigo 85.°, n.° 3, praticou um desvio de processo.

2. A *Comissão* contesta essa acusação e remete para a sua resposta ao fundamento baseado na violação de formalidades essenciais.

3. A *República Portuguesa* acrescenta que a Matra não demonstrou que o meio utilizado, ou seja, a aceitação dos auxílios, permite atingir o fim alegado, isto é, autorizar o acordo Ford/VW sem esperar pelo resultado do procedimento de isenção.

F. A. Schockweiler

Juiz-relator