Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
PAOLO MENGOZZI
apresentadas em 17 de janeiro de 2013 [1]

Processo C-111/10

Comissão Europeia
contra

Conselho da União Europeia

«Auxílios de Estado — Competência do Conselho — Artigo 108.º, n.º 2, terceiro parágrafo, TFUE — Regimes de auxílios existentes — Proposta de medidas adequadas — Efeitos — Regulamento n.º 659/1999 — Auxílios aos investimentos na aquisição de terrenos agrícolas na Lituânia»

1. Com o presente recurso, a Comissão pede ao Tribunal de Justiça a anulação da Decisão 2009/983/UE do Conselho, de 16 de dezembro de 2009, relativa à concessão de ajuda estatal pelas autoridades da República da Lituânia à aquisição de terrenos agrícolas estatais entre 1 de janeiro de 2010 e 31 de dezembro de 2013 (a seguir «decisão recorrida») [2].

2. Através de três outros recursos interpostos paralelamente, a Comissão impugnou outras tantas decisões do Conselho, relativas a ajudas do mesmo tipo concedidas pela República da Polónia (processo C-117/10), pela República da Letónia (processo C-118/10) e pela República da Hungria (processo C-121/10).

3. Todos os recursos suscitam a mesma questão sensível: uma proposta de medidas adequadas, apresentada pela Comissão no quadro do exame permanente dos regimes de auxílios existentes nos Estados-Membros, efetuado nos termos do artigo 108.º, n.º 1, TFUE (ou do artigo 88.º, n.º 1, CE, no que respeita ao processo C-117/10), constitui uma tomada de posição definitiva da referida instituição sobre a compatibilidade do regime em questão com o mercado interno, suscetível de impedir o Conselho de exercer a competência que lhe é atribuída pelo artigo 108.º, n.º 2, terceiro parágrafo, TFUE (ou do artigo 88.º, n.º 2, terceiro parágrafo, CE) para autorizar auxílios em derrogação do disposto no artigo 107.º TFUE (ou do artigo 87.º CE) e das outras disposições aplicáveis, se circunstâncias excecionais o justificarem?

I — Quadro jurídico

4. Nos termos do artigo 108.º, n.º 1, TFUE:

«A Comissão procederá, em cooperação com os Estados-Membros, ao exame permanente dos regimes de auxílios existentes nesses Estados. A Comissão proporá também aos Estados-Membros as medidas adequadas, que sejam exigidas pelo desenvolvimento progressivo ou pelo funcionamento do mercado interno.»

1 — Língua original: italiano.
2 — JO 2009, L 338, p. 93.

5. O n.º 2 do mesmo artigo, no terceiro e quarto parágrafos, dispõe:

«A pedido de qualquer Estado-Membro, o Conselho, deliberando por unanimidade, pode decidir que um auxílio, instituído ou a instituir por esse Estado, deve considerar-se compatível com o mercado interno, em derrogação do disposto no artigo 107.º ou nos regulamentos previstos no artigo 109.º, se circunstâncias excecionais justificarem tal decisão. Se, em relação a este auxílio, a Comissão tiver dado início ao procedimento previsto no primeiro parágrafo deste número, o pedido do Estado interessado dirigido ao Conselho terá por efeito suspender o referido procedimento até que o Conselho se pronuncie sobre a questão.

Todavia, se o Conselho não se pronunciar no prazo de três meses a contar da data do pedido, a Comissão decidirá.»

6. No que respeita à apresentação das disposições pertinentes do anexo IV, capítulo 4, do Ato de Adesão da Lituânia à União Europeia (a seguir «Ato de Adesão de 2003»)[3], do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho, de 22 de março de 1999, que estabelece as regras de execução do artigo 93° do Tratado CE[4], das Orientações comunitárias para os auxílios estatais no setor agrícola (a seguir «Orientações agrícolas de 2000»)[5], e das Orientações comunitárias para os auxílios estatais no setor agrícola e florestal no período 2007-2013 (a seguir «Orientações agrícolas de 2007-2013»)[6], atendendo a que o quadro jurídico do presente processo corresponde, no essencial, ao do processo C-117/10, remeto para os n.ºs 5 a 16 das conclusões que hoje apresento no referido processo.

7. Numa comunicação publicada no *Jornal Oficial da União Europeia*, em 15 de março de 2008[7], a Comissão registou, em conformidade com o n.º 1 do artigo 19.º do Regulamento n.º 659/1999, o «acordo incondicional e expresso» da Lituânia relativamente às propostas de medidas adequadas constantes do ponto 196 das Orientações agrícolas de 2007-2013, transmitido por escrito pelas autoridades lituanas à Comissão, em 22 de março de 2007.

II — Antecedentes do litígio e decisão recorrida

8. Em 31 de agosto de 2004, nos termos previstos no anexo IV, capítulo 4, do Ato de Adesão de 2003, a Lituânia comunicou à Comissão as medidas que pretendia fossem considerados auxílios existentes, na aceção do n.º 1 do artigo 88.º do Tratado CE, até final do terceiro ano seguinte ao da adesão. Entre estas figurava um regime de «apoio à aquisição de terrenos»[8].

9. Por decisão de 22 de novembro de 2006[9], a Comissão analisou e autorizou, até 31 de dezembro de 2010, um projeto de regime de auxílios ao investimento para aquisição de terrenos agrícolas de superfície não superior a 300 hectares, notificado pelas autoridades lituanas e que tinha por objeto criar as condições necessárias para a criação de explorações agrícolas geridas racionalmente. Ao abrigo do referido projeto, os auxílios podiam ser concedidos com base em dois mecanismos alternativos. O primeiro, acessível apenas aos jovens agricultores, previa uma redução do preço de aquisição, mediante a sua multiplicação por 0,6 em caso de pronto pagamento, ou por 0,75 nos outros casos. Nos termos do segundo mecanismo, o auxílio consistia na diferença entre a taxa de juro

3 — Ato relativo às condições de adesão da República Checa, da República da Estónia, da República de Chipre, da República da Letónia, da República da Lituânia, da República da Hungria, da República de Malta, da República da Polónia, da República da Eslovénia e da República Eslovaca e às adaptações dos Tratados em que se funda a União Europeia (JO L 236, p. 78, em especial, p. 798).

4 — JO L 83, p. 1.

5 — JO 2000, C 28, p. 2.

6 — JO 2006, C 319, p. 1.

7 — JO C 70, p. 11.

8 — JO 2005, C 147, p. 2. No que respeita à Lituânia, o título do regime em questão figura no n.º 20.

9 — N 112/05. Auxílio à aquisição de terrenos (JO C 317, p. 6). A versão inglesa da decisão pode ser consultada no sítio web da DG COMP, no endereço http://ec.europa.eu/agriculture/stateaid/decisions/n11205_en.pdf.

efetivamente paga pelo adquirente (no mínimo, de 5%) e a taxa de juro aplicada pelo banco. A concessão do auxílio estava subordinada ao cumprimento de algumas obrigações acessórias que variavam em função do mecanismo aplicado, como, por exemplo, o respeito de regras mínimas em matéria de proteção do ambiente e de bem-estar dos animais ou a obrigação de não ceder os terrenos adquiridos ou de não modificar o destino dos terrenos adquiridos ao Estado, durante um período de cinco anos. Além disso, os potenciais beneficiários dos auxílios deviam satisfazer alguns requisitos, designadamente, ter experiência no setor agrícola ou formação profissional específica comprovada por um diploma. O auxílio não podia ser superior a 40% das despesas elegíveis. O regime era aplicável até 2010 [10].

10. Por carta de 30 de maio de 2005, a Comissão convidou os Estados-Membros a apresentarem-lhe propostas destinadas a simplificar as regras em matéria de auxílios no setor agrícola. Por carta de 19 de junho de 2006, o Governo lituano pediu à Comissão para manter a possibilidade de atribuir auxílios aos investimentos na aquisição de terrenos agrícolas, em especial a favor dos jovens agricultores, eventualmente reduzindo o seu montante. Este Estado-Membro confirmou a sua posição na reunião realizada entre a Comissão e os Estados-Membros, em 22 e 23 de junho de 2006.

11. Por carta de 12 de novembro de 2009, enviada ao Conselho «Agricultura e Pescas», as autoridades lituanas solicitaram que os auxílios à aquisição de terrenos agrícolas na Lituânia fossem autorizados a título excecional, nos termos do artigo 88.º, n.º 2, terceiro parágrafo, CE. Em 4 de dezembro de 2009, o referido Estado-Membro transmitiu algumas informações complementares ao Conselho.

12. Em 16 de dezembro de 2009, o Conselho adotou a decisão recorrida, por unanimidade (com a abstenção de sete delegações). O artigo 1.º da referida decisão dispõe:

«É considerada compatível com o mercado interno uma ajuda excecional pelas autoridades da Lituânia para empréstimos destinados à aquisição de terrenos agrícolas estatais, num montante máximo de 55 milhões LTL, e concedida entre 1 de janeiro de 2010 e 31 de dezembro de 2013.»

13. O auxílio declarado compatível é descrito nos quinto e sexto considerandos da decisão recorrida nos seguintes termos:

«5. A ajuda estatal será concedida de duas formas alternativas: 1) multiplicando o preço de mercado do terreno adquirido por um fator de ponderação (0,6 ou 0,75 para os jovens agricultores se estiverem reunidas todas as condições estabelecidas no regime da ajuda); 2) vendendo a prestações o terreno agrícola estatal e, nesse caso, a ajuda corresponde à diferença entre a taxa de juro efetiva paga pelo comprador, que é de 5% no mínimo, e a taxa de juro aplicada pelo banco emprestador.

6. A ajuda estatal a conceder ascende a 55 milhões [de litas lituanas (LTL)] e deverá permitir a compra de um total de 370 000 hectares de terrenos agrícolas, à razão de 300 hectares por comprador, no período de 2010 a 2013. O montante médio de ajuda por exploração agrícola deverá rondar as 11 000 LTL […]»

III — Tramitação processual no Tribunal de Justiça e pedidos das partes

14. Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 26 de fevereiro de 2010, a Comissão interpôs o presente recurso. Por despacho de 9 de agosto de 2010, foi admitida a intervenção da República da Hungria, da República da Lituânia e da República da Polónia em apoio dos pedidos do Conselho.

10 — V. ponto 2.2 da decisão.

15. A Comissão conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne anular a decisão recorrida e condenar o Conselho nas despesas. O Conselho conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne negar provimento ao recurso e condenar a Comissão nas despesas. A Hungria, a Polónia e a Lituânia concluem pedindo que o Tribunal de Justiça se digne negar provimento ao recurso. A Polónia apoia também o pedido do Conselho no que respeita à condenação da Comissão nas despesas.

IV — Quanto ao recurso

16. A Comissão invoca quatro fundamentos de recurso, relativos, respetivamente, à incompetência do Conselho para adotar a decisão recorrida, a um desvio de poder, à violação do princípio da cooperação leal entre instituições e a um erro manifesto de apreciação.

A — *Quanto ao primeiro fundamento de recurso, relativo à incompetência do Conselho*

17. Com o seu primeiro fundamento de recurso, baseado na falta de competência do Conselho, a Comissão alega, no essencial, que a proposta de medidas adequadas formulada no ponto 196 das Orientações agrícolas de 2007-2013, juntamente com a aceitação dessa proposta pela Lituânia, constitui uma «decisão» através da qual a Comissão declarou incompatível com o mercado comum o regime de auxílios autorizado pela decisão recorrida relativamente a todo o período de aplicação das referidas orientações, ou seja, até 31 de dezembro de 2013. Invocando os acórdãos do Tribunal de Justiça de 29 de junho de 2004[11] e de 22 de junho de 2006[12], para cuja análise remeto para os n.os 27 a 31 das conclusões que apresento hoje no processo C-117/10, a Comissão considera que, por força do princípio da preempção, que, de acordo com os referidos acórdãos, constitui a base do critério da repartição das competências conferidas à Comissão e ao Conselho nos termos do artigo 108.º, n.º 2, TFUE, este último não era competente, no caso em apreço, para adotar a decisão recorrida.

18. O debate entre as partes no Tribunal de Justiça coloca, no essencial, três questões. A primeira diz respeito ao estatuto do regime de auxílios autorizado pela decisão recorrida e pede, especificamente, que se aprecie se, como afirma a Comissão, esse regime coincide com o que é objeto da proposta de medidas adequadas apresentada no ponto 196 das Orientações agrícolas de 2007-2013 ou se, como alega o Conselho, constitui um auxílio novo e distinto (v. ponto 1, *infra*). A segunda questão diz respeito aos efeitos de uma proposta de medidas adequadas aceite pelo Estado-Membro interessado (v. ponto 2, *infra*). Por último, a terceira questão requer a definição do alcance da proposta de medidas adequadas apresentada no ponto 196 das Orientações agrícolas de 2007-2013 e da respetiva aceitação por parte da Lituânia (v. ponto 3, *infra*).

1. Quanto ao regime de auxílios autorizado pela decisão recorrida

19. Em minha opinião, é dificilmente contestável que os regimes de auxílios descritos, respetivamente, na decisão da Comissão de 22 de novembro de 2006 e na decisão recorrida são substancialmente coincidentes. Além disso, na sua carta dirigida ao Conselho em 12 de novembro de 2009, a Lituânia pede-lhe expressamente que aprove «a prorrogação do auxílio atualmente concedido para aquisição de terras pertencentes ao Estado até 31 de dezembro de 2013». Os argumentos aduzidos pelo Conselho com o objetivo de demonstrar a diferença entre os dois regimes, que, no essencial, visam defender que o regime aprovado na decisão recorrida tem um âmbito temporal distinto, beneficia sujeitos diferentes e se baseia em novos elementos de facto e de direito, devem, em minha opinião, ser rejeitados, pelas razões apresentadas nos n.os 53, 54 e 56 das conclusões que apresento hoje no processo C-117/10, para as quais remeto. Quanto à afirmação do Conselho segundo a qual a execução do

11 — Acórdão de 29 de junho de 2004, Comissão/Conselho (C-110/02, Colet., p. I-6333).

12 — Acórdão Comissão/Conselho (C-399/03, Colet., p. I-5629).

regime autorizado pela decisão recorrida carece da adoção de um novo quadro jurídico, saliente-se que o Governo lituano não refere essa adoção, afirmando mesmo repetidamente, nas suas alegações, que não foi efetuada nenhuma alteração à regulamentação notificada à Comissão em 2005. Saliente-se, por último, que, nas cartas de 12 de novembro de 2009 e de 4 de dezembro de 2009 enviadas ao Conselho, a Lituânia pede expressamente a este último que aprove «a prorrogação do regime de auxílios atualmente em vigor».

20. Por outro lado, é dado assente que o regime de auxílios declarado compatível com o mercado interno na decisão recorrida constitui um «novo[…] auxílio[…]» na aceção do artigo 1.º, alínea c), do Regulamento n.º 659/1999, uma vez que o regime notificado pela Lituânia em 2005 se destinava a ser aplicado apenas até 31 de dezembro de 2009 e foi autorizado até essa data pela Comissão na referida decisão de 22 de novembro de 2006. Embora, em princípio, resulte da jurisprudência referida no n.º 17 das presentes conclusões que essa qualificação não é, em princípio, em si mesma, decisiva para excluir a competência do Conselho a título do artigo 108.º, n.º 2, terceiro parágrafo, TFUE (v., neste sentido, n.º 50 das conclusões que apresento hoje no processo C-117/10), no caso em apreço a mesma assume uma importância decisiva, como se verá seguidamente. Assim, basta salientar que a prorrogação para além de 31 de dezembro de 2009 do regime aprovado pela Comissão em 2006 exigia uma nova notificação e uma nova tomada de posição da Comissão no sentido da sua compatibilidade, uma vez que esse regime não é conforme com o Regulamento n.º 1857/2006.

2. Quanto aos efeitos de uma proposta de medidas adequadas aceite pelo Estado-Membro interessado

21. Com base nas razões expostas nos n.os 62 a 72 das conclusões que apresento hoje no processo C-117/10, para as quais remeto, considero que uma proposta de medidas adequadas aceite pelo Estado-Membro a que se destina constitui uma *tomada de posição definitiva* da Comissão sobre a compatibilidade do regime de auxílios em análise e *produz efeitos obrigatórios análogos aos de uma decisão*. Portanto, em minha opinião, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça invocada no n.º 17 das presentes conclusões, um ato dessa natureza pode impedir a adoção de decisões em sentido contrário com base no artigo 108.º, n.º 2, terceiro parágrafo, TFUE.

22. Dito isto, há que definir o alcance, por um lado, da tomada de posição sobre a compatibilidade dos auxílios à aquisição de terrenos agrícolas, adotada pela Comissão no âmbito da proposta de medidas adequadas prevista no ponto 196 das Orientações agrícolas de 2007-2013 e, por outro, das obrigações assumidas pela Lituânia com a aceitação dessa proposta. Com efeito, a eventual declaração da incompetência do Conselho para adotar a decisão recorrida depende do resultado desta dupla análise.

3. Quanto ao alcance das medidas adequadas contidas no ponto 196 das Orientações agrícolas de 2007-2013 e da aceitação da Lituânia

23. No n.º 74 das conclusões que apresento hoje no processo C-117/10, observei que, embora seja verdade que as Orientações agrícolas de 2007-2013 tomam posição no sentido da incompatibilidade de princípio dos auxílios aos investimentos na aquisição de terrenos agrícolas não conformes com o artigo 4.º, n.º 8, do Regulamento n.º 1857/2006, no entanto, essa tomada de posição não pode ser considerada, em si mesma, como definitiva, dado que, de acordo com o disposto no ponto 183 das referidas orientações, em caso de novos auxílios individuais e de novos regimes de auxílios, a Comissão tem o dever de verificar e declarar tal incompatibilidade através do procedimento previsto pelo artigo 108.º TFUE. Por essa razão, rejeitei a tese da Comissão, reiterada no âmbito do recurso objeto do presente processo, segundo a qual as Orientações agrícolas de 2007-2013 «declaram» incompatíveis com o mercado interno, a partir de 31 de dezembro de 2007 e até 31 de dezembro de 2013, todos os auxílios aos investimentos para compra de terrenos agrícolas — incluindo, portanto, os

auxílios ainda não instituídos — que não são conformes com as mesmas. Como observaram, em minha opinião corretamente, o Conselho e o Governo lituano, seguir essa tese significaria, de facto, reconhecer à Comissão um poder regulamentar derrogatório do procedimento previsto pelo artigo 108.º TFUE.

24. Neste contexto, por força do efeito conjugado da proposta de medidas adequadas apresentada no ponto 196 das Orientações agrícolas de 2007-2013 e da obrigação assumida pelo Estado-Membro interessado considerei, nas referidas conclusões, que a tomada de posição da Comissão relativamente aos regimes de auxílios à aquisição de terrenos agrícolas existentes nesse Estado-Membro tinha caráter definitivo e era suscetível de obstar à competência do Conselho a título do artigo 88.º, n.º 2, terceiro parágrafo, CE (v. n.os 75 e 76).

25. No caso em apreço, as circunstâncias são, todavia, diferentes e não permitem que se chegue à mesma conclusão. Com efeito, embora seja verdade que a Lituânia transmitiu por escrito o seu acordo «incondicional e expresso» [13] relativamente às medidas propostas pela Comissão no ponto 196 das Orientações agrícolas de 2007-2013, assumindo, portanto, tal como os outros Estados-Membros que notificaram o seu acordo, a obrigação de alterar o seu regime de auxílio à aquisição de terrenos agrícolas até 31 de dezembro de 2009, é, todavia, pacífico que o regime em questão deixava de ser aplicável a partir desta mesma data. Resulta daí que a Lituânia não estava, em concreto, obrigada a proceder a nenhuma alteração do regime existente e a obrigação que assumiu cessou, de facto, no mesmo momento em que começaria a ter lugar um incumprimento dessa obrigação.

26. Nestas circunstâncias, a decisão recorrida não legitimou a violação de um acordo celebrado em aplicação do artigo 108.º, n.º1, TFUE, nem se opõe a uma tomada de posição definitiva da Comissão, uma vez que, como salientei anteriormente, essa tomada de posição existe unicamente em relação aos regimes referidos no ponto 196 das Orientações agrícolas de 2007-2013, ou seja, no caso da Lituânia, um regime destinado a ser aplicado apenas até 31 de dezembro de 2009.

27. Apenas se poderia, eventualmente, chegar a uma conclusão diferente afirmando que a Lituânia aceitou as Orientações agrícolas de 2007-2013 no seu conjunto, obrigando-se a não instituir regimes de apoio à aquisição de terrenos agrícolas incompatíveis com essas orientações, durante todo o período compreendido entre 31 de dezembro de 2009 e 31 de dezembro de 2013. Todavia, por um lado, tal afirmação, que se encontra em algumas passagens dos articulados da Comissão, seria contrária ao âmbito do acordo notificado pela Lituânia à Comissão, que, como resulta da informação publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* de 15 de março de 2008, se limitou às medidas adequadas previstas no ponto 196 das referidas orientações. Por outro lado, a referida afirmação equivaleria a autorizar, de facto, a aplicação do mecanismo previsto pelo artigo 108.º, n.º 1, TFUE, e regulado pelos artigos 18.º e 19.º do Regulamento n.º 659/1999, fora do âmbito para o qual foi concebido, ou seja, o exame permanente dos regimes de auxílios existentes.

28. Por último, embora não haja dúvidas de que, como justamente afirma a Comissão, as Orientações agrícolas de 2007-2013 contêm uma tomada de posição da Comissão no sentido de que os auxílios aos investimentos na aquisição de terrenos agrícolas que não respeitem as condições previstas pelo Regulamento n.º 1857/2006 são incompatíveis com o mercado interno, não se pode considerar que essa posição é suscetível de condicionar a competência do Conselho a título do artigo 108.º, n.º 2, terceiro parágrafo, TFUE sem alterar a jurisprudência referida no n.º 17 das presentes conclusões, for força da qual só uma tomada de posição definitiva pode produzir tal efeito. Mesmo podendo parecer excessivamente formalista, a solução que proponho no caso em apreço é a única compatível com a interpretação, feita pelo Tribunal de Justiça na sua jurisprudência, dos critérios de repartição das competências atribuídas à Comissão e ao Conselho pelo artigo 108.º TFUE.

13 — V. Comunicação publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* (JO 2008, C 70).

4. Conclusões relativas à competência do Conselho para adotar a decisão recorrida

29. Pelas razões expostas, proponho que o Tribunal de Justiça declare improcedente o primeiro fundamento de recurso da Comissão, relativo a uma falta de competência do Conselho.

B — *Quanto aos segundo e terceiro fundamentos de recurso, relativos, respetivamente, a um desvio de poder e a uma violação do dever de cooperação leal*

30. Com o seu segundo fundamento de recurso, a Comissão afirma, no essencial, que, ao autorizar medidas de auxílio declaradas incompatíveis com o mercado comum no ponto 196 das Orientações agrícolas de 2007-2013, o Conselho utilizou a competência que lhe é conferida pelo artigo 108.º, n.º 2, terceiro parágrafo, TFUE para fins diversos dos previstos pelo Tratado. Em sua opinião, esta disposição habilita o Conselho para, em circunstâncias excecionais, declarar compatível com o mercado comum um auxílio que a Comissão não tinha condições para autorizar, mas não lhe confere o poder de neutralizar a avaliação da Comissão sobre a compatibilidade de um auxílio constante de um ato com força obrigatória.

31. A este respeito, concordo com o pressuposto em que se baseia este fundamento, a saber, que o ponto 196 das Orientações agrícolas de 2007-2013, conjugado com a aceitação pela Lituânia das medidas adequadas nele apresentadas, constitui uma tomada de posição definitiva e vinculativa da Comissão sobre a compatibilidade com o mercado comum de medidas substancialmente idênticas às que são objeto da decisão recorrida. No entanto, resulta das circunstâncias do caso em apreço que essa tomada de posição, que dizia respeito a um regime que já não se encontrava em vigor, tal como a obrigação assumida pela Lituânia de o alterar em 31 de dezembro de 2009, não podia produzir efeitos após essa data.

32. Considero, pois, que o segundo fundamento de recurso, relativo a um desvio de poder, deve ser julgado improcedente.

33. Com o seu terceiro fundamento de recurso, a Comissão alega que, ao adotar a decisão recorrida, o Conselho dispensou a Lituânia da obrigação de cooperação que lhe incumbe no âmbito do exame permanente dos regimes de auxílios existentes, previsto no artigo 108.º, n.º 1, TFUE, e da obrigação que a mesma tinha assumido ao aceitar as medidas adequadas recomendadas pela Comissão. Deste modo, o Conselho infringiu o equilíbrio institucional estabelecido pelo Tratado, interferindo nas competências que este atribui à Comissão.

34. Em minha opinião, também o fundamento em análise deve ser julgado improcedente. Com efeito, baseia-se no pressuposto de que a decisão recorrida interferiu com a obrigação assumida pela Lituânia perante a Comissão de alterar o regime existente de apoio à aquisição de terrenos a fim de o tornar compatível com as Orientações agrícolas de 2007-2013. Dado que essa obrigação cessou em 31 de dezembro de 2009, data de cessação do referido regime, a interferência alegada pela Comissão, independentemente de quaisquer outras considerações, não está demonstrada.

C — Quanto ao quarto fundamento de recurso, relativo a um erro manifesto de apreciação no que respeita à existência de circunstâncias excecionais, e a uma violação do Tratado e dos princípios gerais do direito da União

35. No âmbito do seu quarto fundamento de recurso, a Comissão suscita essencialmente duas críticas, que examinarei separadamente em seguida. Em primeiro lugar, alega que a decisão recorrida está afetada por um erro manifesto de apreciação, dado que as circunstâncias invocadas para justificar as medidas de auxílio autorizadas não têm caráter excecional. Em segundo lugar, alega que essas medidas são desproporcionadas em relação aos objetivos prosseguidos, especialmente devido à duração da autorização concedida.

36. No que respeita, em geral, ao conceito de «circunstâncias excecionais», na aceção do artigo 108.º, n.º 2, terceiro parágrafo, TFUE, à natureza e ao âmbito do poder discricionário do Conselho no exercício das competências que lhe são conferidas por esse artigo, bem como aos limites da fiscalização do Tribunal de Justiça sobre as decisões adotadas ao abrigo desse poder, remeto para as considerações que teci nos n.ºs 86 e 87 das conclusões que apresento hoje no processo C-117/10.

1. Quanto à primeira crítica, relativa a um erro manifesto de apreciação no que respeita à existência de circunstâncias excecionais, na aceção do artigo 108.º, n.º 2, terceiro parágrafo, TFUE

37. Em primeiro lugar, a Comissão alega que a decisão recorrida apresenta, erradamente, como circunstâncias excecionais certos *problemas estruturais do setor agrícola na Lituânia*. Refere-se, em especial, ao segundo considerando da referida decisão, no qual o Conselho afirma que «[d]evido à insuficiência dos rendimentos agrícolas, é difícil melhorar a estrutura fundiária desfavorável das explorações agrícolas lituanas» e especifica que «[e]m 2009, as explorações com uma superfície máxima de 5 hectares constituíam 52,5% da totalidade das explorações agrícolas». A Comissão defende ainda que o Conselho apresentou, erradamente, como circunstância excecional «a evolução das condições de mercado», em particular a redução, em 2009, dos preços na produção dos produtos agrícolas, referida no terceiro considerando da decisão recorrida. Por último, no que respeita aos fatores indicados no quarto considerando da decisão recorrida, ou seja, «a falta de capitais próprios dos agricultores» e «as elevadas taxas de juro aplicadas pelas instituições de crédito aos empréstimos para aquisição de terrenos agrícolas» no final de 2008 e em 2009, a Comissão observa que o primeiro tem natureza estrutural e que o segundo, enquanto sintoma da crise económica, não é independente da situação geral invocada no terceiro considerando da decisão.

38. A este respeito, saliente-se, antes de mais, que, em minha opinião, a Comissão tem razão ao afirmar que os elementos referidos no segundo considerando da decisão recorrida, isto é, a reduzida dimensão dos terrenos agrícolas e o baixo nível de rendimentos agrícolas, não constituem, *enquanto tais*, circunstâncias excecionais na aceção do artigo 108.º, n.º 2, TFUE, dada a sua natureza não conjuntural mas estrutural, não contestada pelo Conselho ou pela Lituânia.

39. Todavia, contrariamente ao que alega a instituição recorrente, na economia da decisão recorrida, tais elementos não são apresentados como circunstâncias excecionais mas antes, precisamente, como fatores que caracterizam a estrutura da economia agrícola lituana, sendo a referência a esses elementos, sobretudo, necessária à avaliação das repercussões de ordem económica e social resultantes da recessão, principal fator por força do qual, de acordo com os terceiro e quarto considerandos dessa decisão, se justificam as medidas autorizadas. O mesmo se pode dizer da falta de capital próprio dos agricultores, cujo caráter estrutural a Comissão se limita a invocar, sem no entanto apresentar elementos de prova a esse respeito.

40. Por outro lado, resulta claramente do acórdão de 29 de fevereiro de 1996, Comissão/Conselho, já referido, que, no exercício da competência prevista no artigo 108.º, n.º 2, terceiro parágrafo, TFUE, o Conselho se pode basear na *persistência* ou no *agravamento* de problemas estruturais de um determinado setor da economia a fim de avaliar os efeitos que uma conjuntura desfavorável tem sobre esse setor [14].

41. No que respeita ao argumento da Comissão segundo o qual a redução do nível dos rendimentos e a diminuição dos preços na produção dos produtos agrícolas registadas em 2009, bem como a própria crise económica que teve início no outono de 2008 e prosseguiu durante todo o ano de 2009, abrangeram a totalidade dos Estados-Membros, recorde-se que, segundo a jurisprudência, o facto de uma determinada situação poder abranger simultaneamente vários Estados-Membros, ou eventualmente afetar diversos setores da economia, não impede que possa constituir uma circunstância relevante para efeitos da aplicação do artigo 108.º, n.º 2, terceiro parágrafo, TFUE [15], tendo em conta, nomeadamente, as consequências específicas que a mesma possa ter produzido num determinado Estado-Membro. A este propósito, a própria Comissão salienta nos seus articulados que a Lituânia foi gravemente afetada pela crise económica, que, como referi anteriormente, constitui o elemento principal em que o Conselho se baseou na decisão recorrida. Aliás, a Comissão não exclui que uma situação de crise económica generalizada possa constituir uma circunstância excecional.

42. Por todas as razões expostas, considero que a Comissão não demonstrou a existência de um erro manifesto de apreciação quanto à existência de circunstâncias suscetíveis de justificar a adoção de uma decisão nos termos do artigo 108.º, n.º 2, terceiro parágrafo, TFUE.

2. Quanto ao caráter inadequado e desproporcionado das medidas autorizadas na decisão recorrida

43. Em primeiro lugar, a Comissão alega que os regimes de auxílio à aquisição de terrenos não permitem resolver, nem melhorar, problemas estruturais como a reduzida dimensão das explorações agrícolas. Auxílios do tipo dos aprovados pelo Conselho aumentam a procura de terrenos agrícolas e conduzem a um aumento dos preços desses terrenos, mais do que à evolução da estrutura da propriedade agrícola, sendo, definitivamente, mais vantajosos para os vendedores do que para os compradores. Baseando-se em dados elaborados pelo Eurostat — completados, em resposta a um pedido do Tribunal de Justiça, por dados provenientes do instituto de estatística lituano —, a Comissão observa que, apesar de, na Lituânia, existir um regime de auxílio à aquisição de terrenos agrícolas desde 2003, a dimensão média das explorações agrícolas apenas teve um aumento marginal ao longo dos anos. Na sua réplica, a Comissão especifica, sem ser contrariada pelo Governo lituano, convidado a tomar posição através de uma questão colocada pelo Tribunal de Justiça, que o aumento registado em 2006 e 2007 não pode, em qualquer dos casos, ser consequência da concessão dos auxílios, dado que a Lituânia não lhe notificou nenhuma despesa a esse título relativamente aos anos em causa. Em resposta a uma questão escrita apresentada pelo Tribunal de Justiça, a Lituânia alegou que os dados do Eurostat são, sobretudo, relativos às restituições aos seus anteriores proprietários de terras que tinham sido objeto de nacionalização, ao passo que a análise das estatísticas relativas à privatização das terras pertencentes ao Estado, em cujo âmbito estava prevista a concessão dos auxílios em questão, mostra um aumento significativo da dimensão média das parcelas agrícolas entre 2005 e 2009.

44. Independentemente da interpretação dos dados estatísticos apresentados pela Comissão e pela Lituânia, considero que, embora resulte desses dados que a dimensão média dos terrenos agrícolas lituanos sofreu um ligeiro aumento ao longo dos anos, isso não é, em si mesmo, suficiente para demonstrar que o Conselho excedeu *manifestamente* os limites do seu poder de apreciação, ao considerar que as medidas aprovadas na decisão recorrida eram adequadas para prosseguir os

14 — Acórdão Comissão/Conselho (C-122/94, Colet., p. 881, n.º 21).

15 — Foi rejeitado um argumento similar da Comissão no n.º 22 do acórdão de 29 de fevereiro de 1996, já referido.

objetivos indicados no décimo considerando da referida decisão, entre os quais, além da melhoria da estrutura das explorações agrícolas e do aumento da eficácia da agricultura na Lituânia, figura conclusão da reforma agrária nesse Estado-Membro. Também não considero que a mera afirmação de que a aplicação do regime de apoio aos investimentos na aquisição de terrenos agrícolas não permitiu baixar o nível, estruturalmente elevado, das taxas de juro sobre os empréstimos para aquisição de terrenos agrícolas na Lituânia seja suficiente, na inexistência de elementos de prova, para demonstrar o caráter manifestamente inadequado desse regime para prosseguir o objetivo de melhorar as perspetivas de acesso a esses empréstimos por parte dos agricultores. Quanto ao argumento da Comissão, também sem elementos de prova que o sustente, segundo o qual os auxílios aos investimentos na aquisição de terrenos agrícolas têm como única consequência aumentar os preços desses terrenos, observe-se que o regime de auxílios aprovado tem unicamente por objeto a cessão de terrenos pertencentes ao Estado, elemento que deveria limitar manobras especulativas.

45. Em segundo lugar, a Comissão salienta que, para fazer face às consequências da crise, adotou, em 2009, uma comunicação específica que estabelece um quadro de referência comunitário temporário relativo às medidas de auxílio estatal destinadas a apoiar o acesso ao financiamento durante a atual crise financeira e económica [16] (a seguir «quadro temporário»), com base no qual, graças a algumas alterações posteriores [17], foram autorizadas várias formas de intervenção dos Estados-Membros a favor das explorações agrícolas, entre as quais, em particular, um auxílio temporário no montante máximo de 15 000 euros até final de 2010. A Comissão considera que, ao não ter tomado em consideração este auxílio, especificamente destinado a resolver os mesmos problemas gerados pela crise, e, em especial, ao não ter analisado se o referido auxílio teria permitido resolver esses problemas, o Conselho violou o princípio de proporcionalidade. Além disso, a Comissão refere que o Conselho deveria ter tido em conta outros instrumentos de auxílio, como o Regulamento n.º 1535/2007 [18], suscetíveis de serem utilizados pelas autoridades lituanas para resolver os problemas dos agricultores identificados na decisão recorrida.

46. Os argumentos da Comissão impõem que se analise se, e em que medida, cabia ao Conselho tomar em consideração as medidas já adotadas ao nível da União com o objetivo de resolver as situações invocadas pelo Estado-Membro requerente, a título de circunstâncias excecionais. A este propósito, baseando-me nas considerações que figuram no n.º 96 das conclusões que apresento hoje no processo C-117/10, para as quais remeto, considero que o Conselho tem, pelo menos, a obrigação de tomar em consideração, na apreciação efetuada nos termos do artigo 108.º, n.º 2, terceiro parágrafo, TFUE, as medidas preexistentes que visem *especificamente* resolver as situações suscetíveis de justificar a autorização dos auxílios em causa [19], sem que tal se traduza na obrigação de essa instituição apreciar ou indicar na sua decisão todas as regras jurídicas que regulam a matéria em questão.

47. No presente caso, não decorre da decisão recorrida que o Conselho tenha verificado se a Lituânia fez uso das possibilidades oferecidas pelo quadro temporário e quais os efeitos produzidos pelas eventuais intervenções realizadas nessa base [20]. Sublinho, no entanto, que a subvenção direta de um montante limitado a que a Comissão se refere, por um lado, embora tivesse a função de atenuar as repercussões económicas da crise, não se destinava especificamente a incentivar investimentos com o fim de melhorar a estrutura das explorações agrícolas ou de completar a reforma fundiária em curso nesse Estado-Membro e, por outro, só podia ser concedida até 31 de dezembro de 2010, como aliás salientou a Lituânia na sua carta de 12 de novembro e 4 de dezembro de 2009 ao Conselho. Nestas

16 — JO C 83, p. 1.

17 — Comunicação da Comissão que altera o quadro comunitário temporário relativo às medidas de auxílio estatal destinadas a apoiar o acesso ao financiamento durante a atual crise financeira e económica (JO 2009, C 261, p. 2).

18 — Regulamento (CE) n.º 1535/2007 da Comissão, de 20 de dezembro de 2007, relativo à aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado CE aos auxílios *de minimis* no setor da produção de produtos agrícolas (JO L 337, p. 35).

19 — Neste sentido, v., também, conclusões do advogado-geral G. Cosmas no processo C-122/94, já referido, em especial n.º 85.

20 — Sublinho, todavia, que, tanto na sua carta de 12 de novembro como na de 4 de dezembro de 2009 dirigidas ao Conselho, as autoridades lituanas expuseram as razões pelas quais consideravam que o quadro de referência temporário não era suficiente para fazer face às dificuldades criadas pela crise económica e financeira.

circunstâncias, o Conselho pôde considerar, em minha opinião corretamente, que uma intervenção mais orientada e com um âmbito temporal mais vasto podia não só prosseguir, eventualmente em conjunto com outros instrumentos, o objetivo de atenuar as consequências da crise financeira, em particular as dificuldades de acesso ao crédito por parte dos agricultores, como também responder de forma mais adequada aos problemas estruturais da economia agrária lituana. Em contrapartida, não me parece que o Conselho estivesse especificamente obrigado, como afirma a Comissão, a ter em conta o Regulamento n.º 1535/2007 [21], dado tratar-se de um instrumento que não visa especificamente prosseguir os objetivos indicados na decisão. Em qualquer caso, o regime aprovado na decisão recorrida tem por objetivo incentivar o investimento para aquisição de terrenos agrícolas e, portanto, intervém a um nível distinto do referido regulamento.

48. Em terceiro lugar, a Comissão refere uma discrepância entre os problemas estruturais para os quais as medidas aprovadas deviam encontrar uma solução e a justificação dessas medidas. A este respeito, já tive oportunidade de salientar que as repercussões da crise económica e financeira sobre o setor agrícola na Lituânia constituem a razão essencial em que, à luz da economia da decisão recorrida, assenta a declaração de compatibilidade das medidas em causa. Portanto, à primeira vista, a Comissão tem razão ao realçar uma clivagem entre essa justificação e a conclusão a que chega o Conselho no décimo considerando da decisão recorrida, a saber, que «encontram-se reunidas circunstâncias excecionais que permitem considerar o auxílio em questão compatível com o mercado comum, a título derrogatório e na medida do estritamente necessário para concluir com êxito a reforma fundiária, melhorar a estrutura das explorações e aumentar a eficácia da agricultura na Lituânia». Todavia, se lermos a decisão recorrida à luz do pedido apresentado pela Lituânia (tal como decorre, em especial, da carta do Conselho de 12 de novembro de 2009), vemos claramente que as medidas em questão visam principalmente permitir a conclusão da reforma fundiária no referido Estado-Membro, a qual sofreu um período de interrupção, ou, pelo menos, um abrandamento, como explica o Governo lituano nas suas alegações de intervenção, devido aos efeitos negativos, excecionais e imprevisíveis que a crise produziu no setor agrícola lituano, tanto no sentido de um agravamento dos problemas estruturais do referido setor como de uma redução das possibilidades de acesso dos agricultores aos empréstimos para aquisição de terrenos agrícolas. Entendida nestes termos, a decisão recorrida não contém a incoerência salientada pela Comissão.

49. Por último, a Comissão alega que o alargamento temporal das medidas aprovadas, bem como o prolongamento dos efeitos por elas produzidos (no caso de financiamentos através de empréstimos a longo prazo), tornam estas medidas, em si mesmas, desproporcionadas.

50. Em minha opinião, decorre do caráter excecional da competência do Conselho a título do artigo 108.º, n.º 2, terceiro parágrafo, TFUE que a derrogação autorizada pela referida disposição deve ser limitada no tempo e concedida apenas durante o prazo estritamente necessário à reparação das circunstâncias invocadas como fundamento da decisão [22]. Isto implica que quando uma decisão na aceção do artigo 108.º, n.º 2, terceiro parágrafo, TFUE diz respeito a regimes de auxílios destinados a serem aplicados durante um período relativamente longo, como no caso em apreço, cabe ao Conselho indicar as razões pelas quais a considera necessária, à luz das circunstâncias invocadas em apoio da declaração de compatibilidade. No caso vertente, embora seja verdade que a decisão apenas faculta escassas indicações sobre as razões pelas quais foi considerado necessário autorizar o regime em causa durante um período de quatro anos, essas razões podem ser deduzidas do contexto em que se inscreve a decisão recorrida bem como da natureza das medidas autorizadas, dos problemas para cuja resolução tais medidas deviam concorrer e dos objetivos prosseguidos. Além disso, a questão da duração das medidas a aprovar foi abordada pela Lituânia nas suas cartas de 12 de novembro e 4 de dezembro de 2009, que faziam essencialmente referência ao abrandamento do processo de privatização das terras na sequência da crise financeira e à impossibilidade de o concluir a breve trecho, em qualquer caso nunca

21 — Já referido na nota 18.

22 — Neste sentido, v. acórdão, já referido, Comissão/Conselho (C-122/94, n.º 25).

antes de 31 de dezembro de 2010, data do termo do quadro temporário. Por força da remissão efetuada na decisão recorrida para esse pedido, pode considerar-se que o Conselho acolheu implicitamente as razões apresentadas por aquele Estado-Membro. Por último, o Conselho especificou e ampliou essa fundamentação nos seus articulados perante o Tribunal de Justiça.

51. No que respeita ao mérito da censura da Comissão, saliente-se que, no essencial, a mesma se baseia na constatação da coincidência entre o prazo da derrogação atribuída na decisão recorrida e o âmbito de aplicação temporal das Orientações agrícolas de 2007-2013, o que, segundo a instituição recorrente, mostra como a escolha do Conselho corresponde mais à vontade de paralisar a aplicação dessas orientações do que à de limitar a derrogação na medida estritamente necessária à correção dos desequilíbrios observados. Ora, embora reconheça essa coincidência, considero que, tendo em conta os objetivos a longo prazo que a decisão visa prosseguir (em particular, a conclusão da reforma agrária) e os efeitos, também eles suscetíveis de se prolongarem durante um longo período de tempo, das repercussões da crise económica e financeira, invocados como circunstâncias excecionais em apoio da referida decisão, a Comissão não conseguiu demonstrar que, ao autorizar o regime em questão, no período compreendido entre 1 de janeiro de 2010 e 31 de dezembro de 2013, o Conselho excedeu manifestamente os limites do poder discricionário de que dispõe no exercício da competência prevista no artigo 108.º, n.º 2, terceiro parágrafo, TFUE.

52. Tendo em conta os motivos apresentados, considero que o quarto fundamento deve ser julgado improcedente.

V — Conclusão

53. Pelas razões expostas, proponho que o Tribunal de Justiça:

— negue provimento ao recurso,

— condene a Comissão nas despesas e

— declare que os Estados-Membros intervenientes suportarão as suas próprias despesas.