ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
(Terceira Secção Alargada)
22 de Outubro de 1996 *

No processo T-154/94,

Comité des salines de France, sindicato nacional profissional de direito francês, estabelecido em Paris,

Compagnie des salins du Midi et des salines de l'Est SA, sociedade de direito francês, estabelecida em Paris,

representados por Dominique Voillemot, advogado no foro de Paris, e Peter Verloop, advogado no foro de Amsterdão, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório do advogado Jacques Loesch, 11, rue Goethe,

recorrentes,

apoiados por

Salt Union Ltd, sociedade de direito inglês, estabelecida em Cheshire (Reino Unido), representada por Jonathan Scott e Craig Pouncey, solicitors, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório do advogado Georges Baden, 8, boulevard Royal,

e

Südwestdeutsche Salzwerke AG, sociedade de direito alemão, estabelecida em Heilbronn (Alemanha),

* Língua do processo: francês.

Verein Deutsche Salzindustrie eV, associação de direito alemão, estabelecida em Bona (Alemanha),

representadas por Thomas Jestaedt e Bärbel Altes, advogados em Düsseldorf, e por Walter Klosterfelde e Karsten Metzlaff, advogados em Hamburgo, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório do advogado Philippe Dupont, 8-10, rue Mathias Hardt,

intervenientes,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada inicialmente por Giuliano Marenco, consultor jurídico principal, e Jean-Paul Keppenne, membro do Serviço Jurídico, depois por G. Marenco e Paul Nemitz, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Carlos Gómez de la Cruz, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

recorrida,

apoiada por

Frima BV, sociedade de direito neerlandês, estabelecida em Haia (Países Baixos), representada por Tom Ottervanger e Gerrit Vriezen, advogados no foro de Roterdão, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório do advogado Carlos Zeyen, 67, rue Ermesinde,

interveniente,

que tem por objecto um pedido de anulação da decisão alegadamente contida na carta da Comissão, de 7 de Fevereiro de 1994, dirigida ao Comité des salines de France e relativa a um auxílio concedido à sociedade Frima BV pelas autoridades neerlandesas,

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

composto por: C. P. Briët, presidente, B. Vesterdorf, P. Lindh, A. Potocki e J. D. Cooke, juízes,

secretário: J. Palacio González, administrador,

vista a fase escrita do processo e após a audiência de 2 de Julho de 1996,

profere o presente

Acórdão

Factos na origem do recurso

1 Por carta de 24 de Setembro de 1990, o Governo neerlandês notificou a Comissão, nos termos do artigo 93.°, n.° 3, do Tratado CEE, do regime geral de auxílios com objectivo regional para o período compreendido entre 1991 e 1994, intitulado «Subsidieregeling regionale investeringsprojecten 1991» (a seguir «regime neerlandês»). Após análise, a Comissão informou o Governo neerlandês, por carta de 27 de Dezembro de 1990, que considerava o regime neerlandês compatível com o mercado comum, ao abrigo do artigo 92.°, n.° 3, alínea c), do Tratado (a seguir «decisão de aprovação»).

2 Um resumo da decisão de aprovação foi publicado no *Vigésimo Relatório sobre a Política de Concorrência* (n.° 330) nos seguintes termos:

«Em Dezembro, a Comissão decidiu aceitar as grandes linhas da política regional para o período de 1991-1994 nos Países Baixos, que prevêem uma diminuição da intensidade de auxílio e definem as regiões elegíveis para auxílios ao investimento.

A Comissão não se opôs aos auxílios ao investimento com intensidade bruta de 20% durante o período de quatro anos para as províncias de Groninguen, Frísia e Lelystad. No que diz respeito ao sudeste de Drenthe, a aprovação da Comissão continua, todavia, limitada a dois anos; a situação desta região será objecto de um novo exame em 1992.»

3 Em Maio de 1991, a sociedade neerlandesa Frima BV (a seguir «Frima») solicitou a concessão, pelas autoridades neerlandesas, ao abrigo do regime neerlandês, de um auxílio de 12,5 milhões de HFL, isto é, 10% das despesas elegíveis, para a construção de uma nova salina (unidade de produção de sal) em Harlingen, na província da Frísia. No decurso de 1993 e no início de 1994, a Frima deu precisões quanto ao seu pedido de auxílio.

4 Na sequência da publicidade provocada por este pedido, a Comissão recebeu várias queixas e pedidos de informação, entre os quais figura uma carta de 6 de Dezembro de 1993, escrita pelo presidente do Comité des salines de France (a seguir «Comité des salines» ou «Comité») dirigida a K. Van Miert, membro da Comissão responsável da política de concorrência.

5 Essa carta tem a seguinte redacção:

«... O Comité des salines de France é uma organização profissional que reagrupa os produtores de sal estabelecidos em França. A esse título, faz parte das federações filiadas no Conseil national du patronat français. Tem também legitimidade para intervir para defender os interesses solidários dos seus aderentes.

Estes foram informados através da imprensa que a sociedade Frima BV, registada nos Países Baixos, devia nos tempos mais próximos receber, nesse país, diversos auxílios por parte dos poderes públicos... para criar uma nova unidade de produção de sal com uma capacidade anual de 1,2 milhões de toneladas.

O Comité fica surpreendido por esses auxílios... poderem ser concedidos a uma empresa privada para a criação de uma nova e grande unidade de produção num sector com excesso de capacidade de produção, onde o mercado está, segundo os sectores, em estagnação ou regressão. E o seu impacte em matéria de emprego seria absolutamente negativo.

Esses auxílios são, segundo o Tratado de Roma, susceptíveis de falsear a concorrência e, por essa razão, em princípio, são proibidos. Apesar disso, a Comissão das Comunidades Europeias, por decisão de Dezembro de 1990, teria autorizado um regime de auxílios específicos para facilitar o desenvolvimento da província da Frísia. O Comité des salines de France desejaria obter uma cópia dessa decisão a fim de melhor poder apreciar esse projecto relativamente ao qual é necessário chamar a vossa atenção.

Com os nossos agradecimentos pelo seguimento que V. Ex.as vierem a dar a este pedido...»

6 Por carta de 7 de Fevereiro de 1994, K. Van Miert respondeu:

«... Os meus serviços obtiveram esclarecimentos das autoridades neerlandesas (a respeito dos auxílios em causa), donde resulta o seguinte.

A empresa beneficiária Frima BV efectivamente solicitou um auxílio de 10% das despesas elegíveis, isto é, 12,5 milhões HFL, ao abrigo do regime de auxílios ao desenvolvimento regional 'Subsidieregeling regionale investeringsprojecten 1991'. Em conformidade com o vosso pedido, envio em anexo uma cópia da carta ao Governo neerlandês pela qual a Comissão aprovou o regime em questão... A aplicação eventual deste regime em benefício da Frima BV não deve ser objecto de uma aprovação específica por parte da Comissão...»

Tramitação processual

7 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 15 de Abril de 1994, os recorrentes interpuseram o presente recurso.

8 Por despacho de 10 de Fevereiro de 1995, o Tribunal (Terceira Secção Alargada) decidiu admitir a intervenção no processo da Frima em apoio dos pedidos da Comissão. Também admitiu a intervenção da sociedade Salt Union Ltd (a seguir «Salt Union») e da Südwestdeutsche Salzwerke AG (a seguir «SWS»), bem como da associação Verein Deutsche Salzindustrie eV (a seguir «VDS») em apoio dos pedidos dos recorrentes. Na mesma decisão deu, ainda, provimento parcial ao pedido de tratamento confidencial apresentado pelos recorrentes.

9 Com base no relatório preliminar do juiz-relator, o Tribunal decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução. Todavia, decidiu colocar uma questão escrita aos recorrentes e às partes intervenientes que apoiam os seus pedidos. As partes em causa responderam a essa questão no prazo fixado pelo Tribunal.

10 Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões do Tribunal aquando da audiência pública que decorreu em 2 de Julho de 1996.

Pedidos das partes

11 Os recorrentes concluem pedindo que o Tribunal se digne:

— declarar e julgar ilegal a decisão de aprovação por violação do Tratado, das normas jurídicas relativas à sua aplicação e de formalidade essenciais;

— anular a decisão da Comissão de 7 de Fevereiro de 1994, com base nos mesmos fundamentos, na medida em que decidiu que o auxílio de 12,5 milhões de HFL à Frima «não devia ser objecto de uma aprovação específica por parte da Comissão»;

— condenar a Comissão nas despesas.

12 A Salt Union, a SWS e a VDS apoiam totalmente os pedidos formulados pelos recorrentes.

13 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— julgar o recurso inadmissível e, subsidiariamente, não procedente;

— condenar os recorrentes nas despesas.

14 A Frima conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— julgar o recurso inadmissível e, subsidiariamente, julgá-lo improcedente;

— condenar os recorrentes nas despesas, incluindo as incorridas com a sua intervenção.

Quanto aos pedidos destinados à declaração da ilegalidade da decisão de aprovação

15 Pelo primeiro dos pedidos, os recorrentes pedem ao Tribunal que declare e julgue ilegal a decisão de aprovação. Invocam a ilegalidade dessa decisão por força do disposto no artigo 184.° do Tratado CE, a fim de obterem a anulação da decisão alegadamente contida na carta da Comissão de 7 de Fevereiro de 1994.

16 A este respeito, há que observar que a possibilidade que dá o artigo 184.° do Tratado de invocar a inaplicabilidade do acto de carácter geral que constitui a base jurídica da decisão impugnada não constitui um direito de acção autónomo e só pode ser exercida a título de incidente. Mais precisamente, na ausência de um direito de acção principal, o referido artigo 184.° não pode ser invocado (acórdãos do Tribunal de Justiça de 16 de Julho de 1981, Albini/Conselho e Comissão, 33/80, Recueil, p. 2141, n.° 17, e de 11 de Julho de 1985, Salerno e o./Comissão e Conselho, 87/77, 130/77, 22/83, 9/84 e 10/84, Recueil, p. 2523, n.° 36).

17 Ora, no caso em apreço, os recorrentes só podem invocar o artigo 184.° do Tratado se o segundo pedido destinado à anulação da alegada decisão da Comissão contida na carta de 17 de Fevereiro de 1994 for admissível. Nestas circunstâncias, há que examinar, em primeiro lugar, a admissibilidade do segundo pedido.

Quanto à admissibilidade do pedido destinado à anulação da decisão da Comissão alegadamente contida na carta de 7 de Fevereiro de 1994

Resumo dos principais argumentos das partes

18 A Comissão considera que os pedidos de anulação da decisão alegadamente contida na carta de 7 de Fevereiro de 1994 são inadmissíveis. Em sua opinião, essa carta não é um acto susceptível de recurso na acepção do artigo 173.°, quarto parágrafo, do Tratado, uma vez que não tem carácter decisório. Por um lado, essa carta teria um carácter puramente informativo não alterando em nada a situação jurídica dos recorrentes. Por outro, estaria inserida num contexto em que a Comissão não podia adoptar qualquer decisão.

19 No respeitante ao carácter informativo da carta de 7 de Fevereiro de 1994, a Comissão remete para o texto da carta do Comité des salines de 6 de Dezembro de 1993 (v. *supra*, n.° 5). Observa que resulta de uma simples leitura dessa carta que o Comité desejava apenas obter uma cópia da decisão de aprovação, a fim de se asse-

gurar que o auxílio impugnado estava abrangido por essa decisão. Sublinha que o Comité não a convidou a tomar qualquer decisão. Na sua resposta de 7 de Fevereiro de 1994, K. Van Miert teria apenas confirmado a hipótese formulada pelo Comité segundo a qual o auxílio impugnado estava abrangido pela decisão de aprovação. Assim, essa carta teria um carácter informativo e não um carácter decisório, de modo que os pedidos em questão seriam inadmissíveis.

20 No que diz respeito ao contexto em que a carta de 7 de Fevereiro de 1994 foi redigida, a Comissão alega, em primeiro lugar, que essa carta não pode conter uma decisão de rejeição da queixa, porque essa categoria de decisões não existe em matéria de auxílios de Estado por falta de disposições que criem um estatuto do queixoso nesse domínio. Em sua opinião, os acórdãos do Tribunal de Justiça de 15 de Dezembro de 1988, Irish Cement/Comissão (166/86 e 220/86, Colect., p. 6473), e de 24 de Março de 1993, CIRFS e o./Comissão (C-313/90, Colect., p. I-1125), não podiam ser interpretados no sentido de que uma categoria de decisões de rejeição de queixas teria sido reconhecida pelo juiz comunitário.

21 A Comissão remete depois para o acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de Outubro de 1994, Itália/Comissão, dito «Italgrani» (C-47/91, Colect., p. I-4635, n.^{os} 24 e 25), e observa que o auxílio impugnado foi concedido nos termos de um regime geral de auxílios com objectivo regional previamente aprovado, de modo que esse auxílio era um auxílio existente que já não precisava de ser notificado. Daqui se concluiria que ela não tinha o poder de tomar qualquer decisão, positiva ou negativa, relativamente ao auxílio impugnado.

22 Além disso, fazendo referência ao ponto 36 das conclusões do advogado-geral M. Darmon no acórdão Irish Cement/Comissão, já referido, a Comissão sublinha que os recorrentes poderiam impugnar, perante o juiz nacional, a decisão das autoridades neerlandesas de conceder o auxílio impugnado à Frima e que poderiam pôr em causa, nesse âmbito, a legalidade da decisão de aprovação.

23 A Frima concorda com os argumentos desenvolvidos pela Comissão. Acrescenta que a falta de carácter decisório da carta de 7 de Fevereiro de 1994 resulta também do facto de, por força do acórdão Italgrani, já referido (n.° 21), o auxílio impugnado, simples medida de execução do regime neerlandês, ter sido examinado à luz dos mesmos critérios de apreciação que os utilizados pela Comissão aquando da decisão de aprovação. Por conseguinte, pela carta de 7 de Fevereiro de 1994, a Comissão não poderia adoptar uma decisão, mas teria simplesmente confirmado a aplicação dos mesmos critérios que utilizou aquando da sua apreciação do regime neerlandês.

24 Além disso, a Frima remete para o acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 28 de Outubro de 1993, Zunis Holding e o./Comissão (T-83/92, Colect., p. II-1169, n.° 31), e alega que os pedidos em causa só seriam admissíveis se o acto que a Comissão recusa revogar, isto é, a decisão de aprovação, pudesse ser impugnado pelos recorrentes. Ora, os recorrentes não são directa e individualmente abrangidos pela decisão de aprovação, de modo que não teriam legitimidade para interpor um recurso de anulação dessa decisão. Nestas condições, os pedidos no caso em apreço seriam também inadmissíveis.

25 Por último, a Frima considera que os pedidos em causa devem ser declarados inadmissíveis para evitar que seja violada a confiança legítima criada na sua esfera jurídica pela decisão de aprovação. Em apoio desta afirmação, remete especialmente para os acórdãos do Tribunal de Justiça de 20 de Setembro de 1990, Comissão/ /Alemanha (C-5/89, Colect., p. I-3437, n.° 14), e Italgrani, já referido (n.° 24).

26 Quanto aos recorrentes, em primeiro lugar, observam que se a carta impugnada tivesse um carácter puramente informativo, não teria sido assinada pessoalmente pelo comissário responsável da política de concorrência. Seguidamente, remetem para os acórdãos do Tribunal de Justiça Irish Cement/Comissão e CIRFS e o./Comissão, já referidos, e afirmam que a carta impugnada constitui uma decisão de não dar início ao processo do artigo 93.°, n.° 2, do Tratado, após a queixa que o Comité tinha apresentado por carta de 6 de Dezembro de 1993. Assim, trata-se, em sua opinião, de uma decisão de rejeição da queixa, que produz por essa razão efei-

tos jurídicos definitivos e, portanto, é impugnável nos termos do artigo 173.° do Tratado (acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de Novembro de 1981, IBM/ /Comissão, 60/81, Recueil, p. 2639, n.^{os} 9 e 10).

27 O acórdão Italgrani, já referido, seria irrelevante no caso em apreço, dado que, nesse processo, a questão consistia em saber se o auxílio em causa era um auxílio existente ou um novo auxílio, a fim de determinar em que medida a Comissão podia suspender o seu pagamento. Em contrapartida, no presente processo, a questão é a de saber se a Comissão perde todo o poder de controlo relativamente a um auxílio concedido no âmbito de um regime geral de auxílios com objectivo regional como o regime neerlandês, uma vez que aprovou esse regime de auxílios. Além disso, contrariamente ao processo Italgrani, não se trataria no caso em apreço de uma simples medida de execução de um regime geral, tendo a decisão de aprovação da Comissão apenas autorizado as «grandes linhas» do regime neerlandês.

28 Quanto à afirmação da Comissão segundo a qual seria impossível intervir em relação a um auxílio concedido nos termos de um regime geral, observam que estaria em contradição com os termos da resolução do Conselho de 20 de Outubro de 1971 (JO C 111, p. 1), segundo os quais a Comissão tem «a possibilidade... de utilizar, se for caso disso, o processo referido no artigo 93.°, n.° 2, do Tratado... nomeadamente quando a aplicação dos regimes gerais de auxílios for objecto de queixas justificadas por parte de um Estado-Membro». A única referência às queixas de um Estado-Membro explica-se pelo facto de, em 1971, a ideia das queixas de particulares no domínio dos auxílios não ter ainda surgido.

29 Os recorrentes contestam a afirmação da Frima segundo a qual a apreciação do auxílio impugnado teria sido baseada nos mesmos critérios de apreciação que os utilizados aquando da apreciação do regime neerlandês. Remetem para o acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de Março de 1991, Itália/Comissão, dito «Alfa Romeo» (C-305/89, Colect., p. I-1603, n.° 26), e salientam que, tendo em conta a sobrecapacidade do sector do sal, o auxílio impugnado teria sido objecto, no quadro de uma apreciação individual, de uma análise particularmente rigorosa.

30 Quanto ao acórdão Zunis Holding e o./Comissão, já referido, afirmam que a admissibilidade de um recurso de uma decisão da Comissão que recusa dar início ao processo do artigo 93.°, n.° 2, do Tratado é ponto assente, sem referência à jurisprudência relativa aos actos «negativos». Esse artigo reconhece às pessoas interessadas garantias processuais, cujo respeito implica que estas possam contestar nos órgãos jurisdicionais comunitários uma decisão da Comissão de não dar início ao referido processo (acórdãos do Tribunal de Justiça de 19 de Maio de 1993, Cook/ /Comissão, C-198/91, Colect., p. I-2487, n.^{os} 23 e 24, e de 15 de Junho de 1993, Matra/Comissão, C-225/91, Colect., p. I-3203, n.^{os} 17 e 18).

31 Os recorrentes contestam que a alegada confiança legítima da Frima afecte a admissibilidade do seu recurso. Observam que, de qualquer modo, nos acórdão citados por essa parte interveniente, o princípio da protecção da confiança legítima não foi examinado na fase da admissibilidade. De resto, na opinião dos recorrentes, a alegada confiança legítima do beneficiário de um auxílio de Estado não pode, de nenhum modo, afectar o direito das partes de interpor recurso de um acto que lhes causa prejuízo.

32 Por último, os recorrentes alegam que se, por um lado, uma decisão da Comissão que autoriza um regime geral de auxílios, como o regime neerlandês, não constituísse um acto impugnável, e se, por outro, os actos da Comissão relativos aos auxílios individuais concedidos ao abrigo desse regime não constituíssem também actos impugnáveis, a legalidade de um auxílio como o auxílio em causa nunca poderia ser fiscalizada pelo juiz comunitário. Afirmam ainda que não dispõem de qualquer via de recurso em direito interno, uma vez que, segundo a jurisprudência constante, só o artigo 93.°, n.° 3, do Tratado, que contém a obrigação de notificação dos projectos de auxílio, tem efeito directo, enquanto, segundo a Comissão, um auxílio individual concedido no âmbito do regime geral aprovado já não deveria ser objecto de notificação.

33 A SWS e a VDS sustentam globalmente os argumentos dos recorrentes. Acrescentam que, por força do artigo 16.°, alínea f), do regime neerlandês, o ministro dos Assuntos Económicos só pode conceder um auxílio nos termos do referido regime quando exista uma circunstância, que «conduza a que o projecto seja incompatível

com a estrutura desejada do sector em causa». Remetem para o comentário que acompanha o regime neerlandês, segundo o qual o artigo 16.°, alínea f), faz referência, nomeadamente, a uma situação de «sobrecapacidade demonstrável num determinado sector». Por conseguinte, nos termos do regime tal como foi notificado à Comissão e por esta aprovado, um auxílio não poderia ser concedido se existirem sobrecapacidades demonstráveis no sector em causa. Ao conceder o auxílio impugnado, as autoridades neerlandesas teriam atribuído um auxílio num sector com excesso de capacidade de produção e, deste modo, teriam violado as próprias disposições da sua regulamentação.

34 As intervenientes sublinham que não se trata, no caso em apreço, de uma pequena alteração de um auxílio aprovado pela Comissão, como era o caso no acórdão do Tribunal de Justiça de 9 de Agosto de 1994, Namur-Les assurances du crédit (C-44/93, Colect., p. I-3829). Por conseguinte, consideram que, se o Governo neerlandês pretendia conceder um auxílio num sector que tem uma sobrecapacidade demonstrável, deveria notificá-lo a título de novo auxílio de Estado, em conformidade com o artigo 93.°, n.° 3, do Tratado. Vista a disposição do artigo 16.°, alínea f), do regime neerlandês, a Comissão deveria, pelo menos, dar início ao processo do artigo 93.°, n.° 2, do Tratado, relativamente ao auxílio impugnado.

35 A Comissão considera que o argumento retirado pelas intervenientes do artigo 16.°, alínea f), do regime neerlandês é inadmissível devido ao seu carácter autónomo. Em sua opinião, o argumento, de qualquer modo, não é fundamentado. Por um lado, o texto de carácter geral e impreciso do referido artigo 16.°, alínea f), nomeadamente da expressão «estrutura desejada» utilizada nesse artigo, demonstraria que as autoridades neerlandesas dispunham de um vasto poder de apreciação na aplicação do artigo. Por outro, o caso de uma «sobrecapacidade demonstrável» só seria citado a título de exemplo. Segundo a Comissão, face à situação de monopólio que reinava no sector da produção de sal nos Países Baixos, era muito razoável que a criação de um novo produtor concorrente fosse julgada compatível com a estrutura do sector em causa. Por outro lado, as intervenientes não invocaram elementos quantitativos quanto a uma sobrecapacidade do mercado do sal neerlandês, embora esses números sejam o único dado relevante no contexto da aplicação de uma lei nacional.

36 A Salt Union não apresentou observações especiais no que diz respeito à admissibilidade do recurso.

Apreciação do Tribunal

37 Segundo a jurisprudência constante, constituem actos ou decisões susceptíveis de serem objecto de recurso de anulação, na acepção do artigo 173.° do Tratado, as medidas que produzam efeitos jurídicos obrigatórios que afectem os interesses do recorrente, alterando de forma caracterizada a situação jurídica deste (acórdão IBM/Comissão, já referido, n.° 9; acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 10 de Junho de 1990, Automec/Comissão, T-64/89, Colect., p. II-367, n.° 42, e de 24 de Março de 1994, Air France/Comissão, T-3/93, Colect., p. II-121, n.° 43).

38 Para verificar se a carta da Comissão de 7 de Fevereiro de 1994 constitui tal medida, é necessário averiguar, em primeiro lugar, qual é o objectivo da carta do Comité des salines de 6 de Dezembro de 1993 a que foi respondido pela carta de 7 de Fevereiro de 1994.

39 Na carta de 6 de Dezembro de 1993 (v. *supra*, n.° 5), o Comité des salines referiu que foi informado através da imprensa que a Frima devia receber auxílios dos poderes públicos neerlandeses, entre os quais o auxílio impugnado. «Fica surpreendido» por esses auxílios poderem ser concedidos a uma empresa do sector do sal, que tinha uma significativa sobrecapacidade, e afirma que o impacte desses auxílios em matéria de emprego «seria absolutamente negativo». Seguidamente, alega que, segundo o Tratado, esses auxílios são susceptíveis de falsear a concorrência e são,

assim, «em princípio», proibidos. Observa, no entanto, que a Comissão, por decisão de Dezembro de 1990, teria autorizado um regime geral de auxílios para facilitar o desenvolvimento da província da Frísia. Nessas condições, solicita o envio de uma «cópia dessa decisão a fim de melhor poder apreciar esse projecto».

40 O objectivo da carta de 6 de Dezembro de 1993 era, assim, um pedido de informação. Com efeito, depois de ter formulado observações introdutórias, o Comité des salines pediu à Comissão que lhe fornecesse uma cópia da decisão de aprovação. Resulta também do último parágrafo da carta, em que o Comité agradece ao membro da Comissão o acompanhamento a dar «a este pedido», que o objectivo da carta era obter uma cópia da decisão de aprovação, quer dizer, um pedido de informação. Assim, como a Comissão justamente alegou, o Comité desejava obter uma cópia da decisão de aprovação, a fim de se assegurar que o auxílio em benefício da Frima era abrangido por essa decisão. Por outro lado, a análise da carta demonstra que o Comité não convidou a Comissão a tomar qualquer decisão.

41 Seguidamente, há que examinar a carta da Comissão de 7 de Fevereiro de 1994 (v., *supra*, n.° 6). Por essa carta, a Comissão respondeu ao pedido formulado pelo Comité des salines enviando-lhe uma cópia da decisão de aprovação. Além disso, comunicou ao Comité que a Frima «efectivamente» solicitou um auxílio, isto é, o auxílio impugnado, ao Governo neerlandês. Por outro lado, informou o Comité que este auxílio está abrangido pelo regime neerlandês, tal como foi aprovado pela decisão de aprovação. Por último, observa que a eventual aplicação do regime neerlandês em benefício da Frima «não deve ser objecto de uma aprovação específica por parte da Comissão».

42 Assim, o objectivo da carta de 7 de Fevereiro de 1994 era responder ao pedido formulado pelo Comité des salines na carta de 6 de Dezembro de 1993. É evidente que o simples envio pela Comissão, a pedido do Comité, de uma cópia da decisão de aprovação não podia produzir efeitos jurídicos obrigatórios que afectem os interesses dos recorrentes, na acepção da jurisprudência já citada (n.° 37). Por outro lado, ao comunicar ao Comité que a Frima tinha «efectivamente» solicitado um

auxílio ao Governo neerlandês, a Comissão apenas confirmou ao Comité uma informação que este já tinha obtido. Assim, essa informação também não poderia ser considerada produzindo efeitos jurídicos obrigatórios que afectem os interesses dos recorrentes.

43 Relativamente à informação da Comissão segundo a qual o auxílio impugnado estava abrangido pelo regime neerlandês aprovado pela decisão de aprovação, deve observar-se que o Comité des salines não sustentou nem na sua carta de 6 de Dezembro de 1993, nem na sua petição inicial, nem na réplica, que o auxílio impugnado não estava abrangido pelo regime neerlandês. Nestas circunstâncias, a informação da Comissão também não produz efeitos jurídicos obrigatórios que afectem os interesses dos recorrentes.

44 Por outro lado, relativamente ao argumento das intervenientes SWS e VDS segundo o qual o auxílio impugnado não estaria abrangido pelo regime neerlandês (v. *supra*, n.os 33 e 34), este argumento não poderia *a posteriori* determinar o alcance da carta de 7 de Fevereiro de 1994. Além disso, uma vez que se coloca totalmente fora do quadro do presente processo, tal como é definido pelo seu objecto, esse argumento não pode ser tomado em consideração. Com efeito, é jurisprudência constante que o objecto de um litígio não pode ser modificado no decurso da instância (acórdão Automec/Comissão, já referido, n.° 69, e acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 5 de Junho de 1996, Kahn Scheepvaart/ /Comissão, T-398/94, Colect., p. II-477, n.° 20).

45 Relativamente à observação da Comissão segundo a qual o auxílio impugnado não deve ser objecto de uma «aprovação específica» por parte da Comissão, trata-se também de uma simples informação que não produz efeitos jurídicos obrigatórios que afectem os interesses dos recorrentes. Ao dar essa informação, a Comissão simplesmente deu a conhecer a sua prática segundo a qual os auxílios individuais incluídos num regime geral de auxílios são auxílios existentes que não lhe devem ser notificados, excepto se tiverem sido formuladas reservas nesse sentido pela Comissão na decisão de aprovação.

46 Ora, o Tribunal de Justiça aprovou expressamente essa prática no acórdão Italgrani, já referido (n.° 21). Por outro lado, resulta desse acórdão (n.^{os} 24 e 25) que, se os recorrentes tivessem contestado a legalidade do auxílio impugnado, a própria Comissão não teria o poder de tomar uma decisão específica relativa à legalidade desse auxílio, uma vez que uma primeira apreciação por ela feita tinha demonstrado que o auxílio impugnado fazia parte do regime neerlandês, regime geral de auxílios por ela aprovado previamente.

47 Por último, o simples facto de o membro da Comissão responsável da política de concorrência ter pessoalmente assinado a carta de 7 de Fevereiro de 1994 não pode influenciar o valor dessa carta.

48 Resulta do que foi dito que a carta da Comissão de 7 de Fevereiro de 1994 não constitui uma medida que produz efeitos obrigatórios que afectem os interesses dos recorrentes, alterando de modo caracterizado a situação jurídica destes. Os pedidos dos recorrentes destinados à anulação da alegada decisão da Comissão, contida nessa carta, são, assim, dirigidos contra um acto não susceptível de recurso, na acepção do artigo 173.° do Tratado.

49 Para apoiar a admissibilidade dos seus pedidos, os recorrentes sustentam ainda que a carta de 7 de Fevereiro de 1994 constitui a recusa de a Comissão dar início ao processo do artigo 93.°, n.° 2, do Tratado, relativamente ao auxílio impugnado. Assim, os recorrentes teriam legitimidade para contestar essa decisão de recusa da Comissão. A este respeito, há que observar que, na carta de 7 de Fevereiro de 1994, a Comissão não se manifestou de modo algum no sentido de que se tinha recusado ou não a dar início ao processo do referido artigo 93.°, n.° 2. Além disso, é forçoso reconhecer que ela não podia mesmo dar início a esse processo, uma vez que uma primeira apreciação por ela efectuada tinha demonstrado que o auxílio impugnado estava abrangido por um regime geral de auxílios previamente aprovado (acórdão Italgrani, já referido, n.° 24). Daqui resulta que, na falta de possibilidades de adopção de uma decisão, o argumento dos recorrentes também não podia conduzir à admissibilidade dos pedidos em causa.

50 Além disso, os recorrentes afirmam que os seus pedidos são admissíveis porque a carta de 7 de Fevereiro de 1994 constituiria uma rejeição da queixa. A este respeito, resulta da análise da carta do Comité des salines de 6 de Dezembro de 1993 (v. *supra*, n.os 39 e 49) que essa carta não pode ser qualificada de queixa, uma vez que se trata de um simples pedido de informação. Por conseguinte, a carta da Comissão de 7 de Fevereiro de 1994 não podia, em caso algum, ser qualificada de rejeição da queixa. Consequentemente, e de qualquer modo, o argumento examinado também não poderia levar à admissibilidade dos pedidos em questão.

51 Por outro lado, há que recordar que, segundo jurisprudência assente, não basta que tenha sido enviada uma carta por uma instituição comunitária ao seu destinatário, em resposta a um pedido formulado por este último, para que possa ser qualificada de decisão na acepção do artigo 173.° do Tratado, abrindo, deste modo, a via do recurso de anulação (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 22 de Maio de 1996, AITEC/Comissão, T-277/94, Colect., p. II-351, n.° 50).

52 Resulta do que precede que os pedidos dos recorrentes destinados à anulação da decisão da Comissão, alegadamente contida na sua carta de 7 de Fevereiro de 1994, devem ser julgados inadmissíveis. Dado que esses pedidos são inadmissíveis, os pedidos destinados a obter a declaração da ilegalidade da decisão de aprovação são também inadmissíveis (v. *supra*, n.os 16 e 17).

53 Por último, o Tribunal sublinha que os recorrentes tiveram a possibilidade de contestar a legalidade do auxílio impugnado no órgão jurisdicional neerlandês. Os recorrentes referiram, na sua resposta à questão escrita do Tribunal e aquando da

audiência, que efectivamente utilizaram essa via, mas que, no College van Beroep voor het Bedrijfsleven, apenas contestaram a legalidade do auxílio impugnado em relação ao direito nacional. Não tendo considerado oportuno pôr em causa, perante esse órgão jurisdicional nacional, a validade da decisão de aprovação relativamente ao direito comunitário, optaram por não submeter, nos termos do artigo 177.° do Tratado, uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça relativamente a essa validade. Nessas circunstâncias, e contrariamente ao que sustentam os recorrentes (v. *supra*, n.° 32), a solução do presente processo, por si mesma, não tem por efeito privá-los da possibilidade de submeter a legalidade do auxílio impugnado à fiscalização jurisdicional.

54 Resulta do acima referido que o recurso deve ser julgado inadmissível na sua totalidade.

Quanto às despesas

55 Por força do disposto no artigo 87.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas, se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo os recorrentes sido vencidos, tendo em conta os pedidos da Comissão, há que condená-los nas despesas, incluindo as da Frima, tendo esta requerido nesse sentido. A Salt Union, a SWS e a VDS suportarão as suas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Terceira Secção Alargada)

decide:

1) O recurso é julgado inadmissível.

2) Os recorrentes são condenados nas despesas, incluindo as da Frima BV.

3) A Salt Union Ltd, a Südwestdeutsche Salzwerke AG e a Verein Deutsche Salzindustrie eV suportarão as suas próprias despesas.

Briët Vesterdorf Lindh

Potocki Cooke

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 22 de Outubro de 1996.

O secretário O presidente

H. Jung C. P. Briët