ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

19 de Setembro de 2002 *

No processo C-114/00,

Reino de Espanha, representado por S. Ortiz Vaamonde, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por D. Triantafyllou, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrida,

que tem por objecto o pedido de anulação da Decisão 2000/240/CE da Comissão, de 22 de Dezembro de 1999, relativa ao regime de auxílios executado pela Espanha a favor do financiamento do fundo de maneio no sector agrícola da Estremadura (JO 2000, L 76, p. 16),

* Língua do processo: espanhol.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: P. Jann, presidente de secção, D. A. O. Edward, A. La Pergola, M. Wathelet e C. W. A. Timmermans (relator), juízes,

advogado-geral: F. G. Jacobs,

secretário: R. Grass,

visto o relatório do juiz-relator,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 24 de Janeiro de 2002,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 27 de Março de 2000, o Reino de Espanha pediu, nos termos do artigo 230.°, primeiro parágrafo, CE, a anulação da Decisão 2000/240/CE da Comissão, de 22 de Dezembro de 1999, relativa ao regime de auxílios executado pela Espanha a favor do financiamento do fundo de maneio no sector agrícola da Estremadura (JO 2000, L 76, p. 16, a seguir «decisão impugnada»).

Enquadramento jurídico comunitário

O Tratado CE

2 O artigo 87.°, n.° 1, CE dispõe:

«Salvo disposição em contrário do presente Tratado, são incompatíveis com o mercado comum, na medida em que afectem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções.»

3 O artigo 87.°, n.° 3, alíneas a) e c), CE precisa:

«Podem ser considerados compatíveis com o mercado comum:

a) Os auxílios destinados a promover o desenvolvimento económico de regiões em que o nível de vida seja anormalmente baixo ou em que exista grave situação de subemprego.

[...]

c) Os auxílios destinados a facilitar o desenvolvimento de certas actividades ou regiões económicas, quando não alterem as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum.»

4 O artigo 88.°, n.° 2, primeiro parágrafo, CE prevê:

«Se a Comissão, depois de ter notificado os interessados para apresentarem as suas observações, verificar que um auxílio concedido por um Estado ou proveniente de recursos estatais não é compatível com o mercado comum nos termos do artigo 87.°, ou que esse auxílio está a ser aplicado de forma abusiva, decidirá que o Estado em causa deve suprimir ou modificar esse auxílio no prazo que ela fixar.»

5 Por último, por força do artigo 88.°, n.° 3, CE:

«Para que possa apresentar as suas observações, deve a Comissão ser informada atempadamente dos projectos relativos à instituição ou alteração de quaisquer auxílios. Se a Comissão considerar que determinado projecto de auxílio não é compatível com o mercado comum nos termos do artigo 87.°, deve sem demora dar início ao procedimento previsto no número anterior. O Estado-Membro em causa não pode pôr em execução as medidas projectadas antes de tal procedimento haver sido objecto de uma decisão final.»

Comunicação sobre os auxílios estatais relativos a empréstimos a curto prazo com taxas de juro bonificadas no sector da agricultura («créditos de gestão»)

6 No âmbito da implementação das disposições do Tratado CE relativas aos auxílios de Estado, a Comissão adoptou a comunicação 96/C 44/02 sobre os

auxílios estatais relativos a empréstimos a curto prazo com taxas de juros bonificadas no sector da agricultura («créditos de gestão»), publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* de 16 de Fevereiro de 1996 (JO C 44, p. 2, a seguir «comunicação relativa aos créditos de gestão»). O objectivo desta comunicação é o de precisar em que condições tais auxílios podem ser concedidos num sector — a agricultura — em relação ao qual a Comissão reconhece, no ponto A da referida comunicação, que pode encontrar-se em situação de desvantagem relativamente a outros sectores da economia, no que diz respeito, simultaneamente, às suas necessidades de empréstimos a curto prazo e às suas possibilidades de os obter.

7 Assim, resulta, antes de mais, do ponto B da comunicação relativa aos créditos de gestão que o auxilio deve ser concedido a todos os operadores do sector agrícola numa base não discriminatória e independente da actividade ou das actividades agrícolas para que o operador necessita do empréstimo a curto prazo. A Comissão precisa, contudo, que aceitará um auxílio nacional relativo aos empréstimos a curto prazo que, de acordo com critérios a definir pelo Estado-Membro em causa, exclua certas actividades e/ou certos operadores, desde que o Estado-Membro possa demonstrar que todos os casos de exclusão são justificados pelo facto de os problemas de obtenção dos empréstimos a curto prazo que afectam os excluídos serem inequivocamente menos significativos que os enfrentados pelo resto da economia agrícola.

8 Resulta, seguidamente, do ponto C, primeiro parágrafo, da mesma comunicação que o elemento de auxílio previsto por qualquer programa deve ser estritamente limitado ao necessário para compensar as desvantagens do sector agrícola e um Estado-Membro que queira pôr em aplicação os empréstimos bonificados deve quantificar as desvantagens, que devem ser sempre limitadas à diferença entre a taxa de juro concedida a um operador típico do sector agrícola e a taxa de juro paga no resto da economia desse Estado-Membro para os empréstimos a curto prazo, de um montante semelhante por operador, não ligados a investimentos.

9 Por último, o ponto C, segundo parágrafo, da referida comunicação precisa que o montante dos empréstimos bonificados concedidos a um beneficiário não pode exceder as necessidades de tesouraria decorrentes de custos de produção que têm

de ser suportados antes do recebimento do produto das vendas dessa mesma produção. Se a Comissão admitir que este montante seja fixado de um modo forfetário, o auxílio não pode, em caso algum, estar ligado a operações específicas de comercialização ou de produção.

10 Entrada em vigor em 1 de Janeiro de 1996, a comunicação relativa aos créditos de gestão foi suspensa de Julho de 1997 a Junho de 1998, na sequência do aparecimento de problemas de interpretação ligados à aplicação do seu ponto C por certos Estados-Membros. Por carta de 19 de Dezembro de 1997, a Comissão informou os Estados-Membros de que a aplicação do enquadramento em causa nesta comunicação seria restabelecido a 30 de Junho de 1998.

Enquadramento nacional

11 Para executar a Lei 4/1992 de 26 de Novembro de 1992, relativa ao financiamento do sector agrícola da Estremadura, a qual tem por objectivo principal apoiar este sector para compensar os efeitos da reforma da política agrícola comum, a Junta de Extremadura adoptou, em 13 de Abril de 1993, o Decreto 35/1993 relativo ao financiamento do fundo de maneio no sector agrícola da Estremadura (*Diario Oficial de Extremadura* n.º 45, de 15 de Abril de 1993, p. 1027).

12 Nos termos do artigo 1.º, o Decreto 35/1993 tem por objectivo criar as linhas de crédito, quer gerais quer preferenciais, limitadas a uma campanha, destinadas a financiar as necessidades em capital para o desenvolvimento da actividade agrícola e agro-alimentar na Estremadura.

13 Nos termos do artigo 2.° do Decreto 35/1993, os beneficiários são, respectivamente, os titulares das explorações agrícolas da Estremadura (artigo 2.°, n.° 1), as cooperativas agrícolas e outras associações de produtores (artigo 2.°, n.° 2) e as indústrias agrícolas da Estremadura inscritas no registo comercial agrícola e que subscreveram, com explorações agrícolas e pecuárias da Estremadura, contratos homologados pelo Ministério da Agricultura para aquisição de matérias-primas para transformação industrial (artigo 2, n.° 3).

14 O artigo 3.° do Decreto 35/1993 precisa que o auxílio é concedido sob a forma de uma bonificação da taxa de juro dos empréstimos de campanha de duração inferior a um ano, variando o montante da bonificação de 0,5 a 5 pontos consoante os beneficiários.

15 Antes de mais, quanto aos titulares de explorações agrícolas da Estremadura, o artigo 3.°, n.° 1, do Decreto 35/1993 dispõe que a bonificação da taxa de juro dos empréstimos é de 5 pontos, no máximo, quando se trate de agricultores que praticam a agricultura como actividade principal, e de 4 pontos, no máximo, para os outros agricultores, sendo especificado que, quando existe um co-financiamento comunitário ou estatal, o beneficiário da referida bonificação deve pagar uma taxa de juro mínima de 4% ou de 6%, consoante pratica ou não a agricultura como actividade principal.

16 Em seguida, quanto às cooperativas e às outras associações de produtores, o artigo 3.°, n.° 2, do Decreto 35/1993 prevê que a bonificação da taxa de juro dos empréstimos é de 1 ponto, no máximo, para a aquisição de factores de produção — com mais 0,5 ponto para a aquisição de plantas e sementes certificadas e mais 0,5 ponto para a aquisição de adubos simples — e de um máximo de 5 pontos no caso dos empréstimos relativos ao fundo de maneio destinado aos pagamentos de campanha dos agricultores filiados em associações.

17 No que respeita, por último, às indústrias agrícolas da Estremadura, o artigo 3.°, n.° 3, do Decreto 35/1993 dispõe que a bonificação da taxa de juro dos empréstimos é de 5 pontos, no máximo, para os empréstimos destinados à aquisição de matérias-primas, por meio de contratos homologados com titulares de explorações dos sectores fixados todos os anos por portaria da Consejería de Agricultura y Comercio da Junta de Extremadura [artigo 3.°, n.° 3, alínea a)], e, para os empréstimos destinados ao financiamento do fundo de maneio em geral, também nos sectores fixados todos os anos por portaria da mesma autoridade [artigo 3.°, n.° 3, alínea b)].

18 Além disso, importa referir que o Decreto 35/1993 prevê, no seu artigo 4.°, limites máximos à concessão dos auxílios que instituiu. Correspondem, respectivamente, para os titulares de explorações agrícolas da Estremadura, a limites máximos por hectare, por produto e por cabeça de gado (artigo 4.°, n.° 1), para as cooperativas agrícolas e outras associações de produtores, ao valor médio da aquisição de factores de produção dos últimos três anos, mais 10% (artigo 4.°, n.° 2), e, para as indústrias agrícolas da Estremadura, ao montante do empréstimo, em função do nível de execução dos contratos homologados (artigo 4.°, n.° 3).

19 Em 29 de Setembro de 1998, a Consejería de Agricultura y Comercio da Junta de Extremadura adoptou uma portaria que fixa, para a campanha de 1997/1998, as modalidades de aplicação do Decreto 35/1993 (*Diario Oficial de Extremadura* n.° 114, de 6 de Outubro de 1998, p. 7412, a seguir «Portaria de 1998»). Esta enumera os produtos cuja aquisição, para transformação, pelas indústrias de Estremadura, dá direito à bonificação da taxa de juro prevista no Decreto 35/1993.

20 Nos termos do artigo 1.°, n.° 1, da Portaria de 1998, podem beneficiar do auxílio previsto no artigo 3.°, n.° 3, alínea a), do Decreto 35/1993 as indústrias agrícolas da Estremadura que adquiram, para transformação, os seguintes produtos: figos

secos e pasta de figo, pimentos destinados ao fabrico de pimentão, porco ibérico, azeitonas para produção de azeite e tomates para desidratar, com exclusão do tomate em pó.

21 O artigo 2.° da Portaria de 1998 especifica que o auxílio consiste numa bonificação da taxa de juro com o limite máximo de 5 pontos, sendo especificado, contudo, que esta bonificação apenas se aplica no momento dos empréstimos concedidos às indústrias agrícolas da Estremadura em função do nível de execução dos contratos homologados.

22 Por último, nos termos do artigo 3.°, n.° 1, da Portaria de 1998, a duração dos empréstimos que dá direito a uma bonificação da taxa de juro não pode exceder um ano.

Os factos na origem do litígio e a decisão impugnada

23 Na sequência da adopção da Portaria de 1998, a Comissão, que não tinha, nos termos do artigo 93.°, n.° 3, do Tratado CE (actual artigo 88.°, n.° 3, CE), recebido a notificação do regime de auxílios instituído pelo Decreto 35/1993 e por esta portaria, enviou às autoridades espanholas uma carta, em 8 de Fevereiro de 1999, solicitando a confirmação da existência deste regime e da sua entrada em vigor.

24 Por carta de 26 de Fevereiro de 1999, a Representação Permanente da Espanha junto da União Europeia comunicou à Comissão as informações solicitadas. A esta carta estavam anexos, designadamente, o Decreto 35/1993 e a Portaria de 1998, bem como uma ficha técnica descrevendo as características essenciais do

regime de auxílios instituído. Entre outras coisas, resultava desta ficha que este regime era destinado a favorecer o desenvolvimento económico da Estremadura através do reforço das ligações existentes entre produtores e transformadores de produtos agrícolas. Criado por uma duração indeterminada, o referido regime estava dotado de um orçamento anual de 107 milhões de ESP.

25 Face a estas informações, mantendo as dúvidas quanto à compatibilidade deste regime de auxílios com as regras do Tratado, designadamente com os artigos 28.° CE, 29.° CE e 87.° CE, a Comissão, por carta de 4 de Junho de 1999, informou o Reino de Espanha da sua decisão de iniciar o processo previsto no artigo 88.°, n.° 2, CE. Consequentemente, convidou este Estado-Membro e as outras partes interessadas a enviar-lhe as suas eventuais observações sobre o referido regime no prazo de um mês a contar, respectivamente, da recepção da carta de 4 de Julho de 1999 e da sua publicação no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*.

26 Só o Reino de Espanha apresentou observações relativamente ao regime de auxílios em causa por carta de 19 de Julho de 1999.

27 O Reino de Espanha alega, por um lado, que o regime de auxílios instituído pelo Decreto 35/1993 constituía um quadro geral de auxílios concedidos sob a forma de crédito de campanha bonificado, sem carácter discriminatório e aplicável a todo o sector agrícola da Estremadura. Este regime era aplicado em cada ano através de uma portaria que selecciona os sectores desfavorecidos em relação aos outros sectores da economia e que subordina a concessão do auxílio à assinatura de um contrato, pelo vendedor e pelo comprador, homologado pelo Ministério da Agricultura, garantindo aos produtores um preço mínimo superior ao preço de mercado e à indústria transformadora o abastecimento em matérias-primas com requisitos mínimos de qualidade.

28 Por outro lado, o Governo espanhol sustentou que os sectores prioritários correspondiam, no caso em apreço, a produtos que têm uma identidade local ou regional própria ou que apresentam características diferenciadas, devido ao seu modo de produção e transformação, e que, consequentemente, o auxílio não podia afectar a livre concorrência no comércio comunitário de outros produtos, dado que a medida tem um alcance regional.

29 O Governo espanhol especificou, contudo, que a aplicação do Decreto 35/1993 estava suspensa, e que estava previsto revogá-lo ou substituí-lo por outro decreto mais conforme com a comunicação relativa aos créditos de gestão.

30 As explicações fornecidas pelo Governo espanhol não convenceram a Comissão. Com efeito, na decisão impugnada considerou que, não tendo os auxílios previstos no Decreto 35/1993 e na Portaria de 1998 sido notificados à Comissão nos termos do artigo 88.°, n.° 3, CE, foram concedidos ilegalmente, e que eram, além disso, incompatíveis com o mercado comum, à excepção, contudo, por um lado, dos auxílios concedidos antes de 30 de Junho de 1998 aos titulares das explorações agrícolas da Estremadura e às cooperativas agrícolas e outras associações de produtores e, por outro, dos auxílios à batata, com exclusão das batatas de fécula, à carne de cavalo, ao mel, ao café, ao álcool de origem vínica, ao vinagre de vinho e à cortiça, que respeitam a produtos do anexo I do Tratado CE não sujeitos a uma organização comum de mercado.

31 A este respeito, a Comissão considera, por um lado, nos considerandos 21 a 27 da decisão impugnada, que, devido ao volume e ao valor de comércio significativos entre a Espanha e os outros Estados-Membros, os auxílios em causa podem afectar o comércio de produtos agrícolas entre os Estados-Membros, uma vez que este comércio seria afectado quando os auxílios favorecem operadores económicos activos de um Estado-Membro em relação a outros. A Comissão refere, designadamente, que as medidas em causa têm um efeito directo e imediato nos

custos de produção das empresas de produção e transformação de produtos agrícolas da Espanha e que, por isso mesmo, confere-lhes uma vantagem económica em relação às explorações que não têm acesso a auxílios comparáveis noutros Estados-Membros. A Comissão concluiu que o regime de auxílios em causa caía no âmbito de aplicação do artigo 87.°, n.° 1, CE.

32 Por outro lado, a Comissão entende, nos considerandos 30 a 54 da decisão impugnada, que o regime de auxílios em causa não podia beneficiar de qualquer das derrogações previstas no artigo 87.°, n.° 3, CE. A este respeito, invocou três argumentos distintos.

33 Nos considerandos 31 a 50 da decisão impugnada, a Comissão considera, antes de mais, que os auxílios em causa não foram concebidos como auxílios regionais destinados à realização de novos investimentos ou à criação de emprego, ou ainda a compensar de forma horizontal desvantagens em matéria de infra-estruturas que afectam todas as empresas da região, mas sim como auxílios ao funcionamento do sector agrícola, incompatíveis com o mercado comum, na medida em que, em primeiro lugar, tais auxílios não têm nenhum efeito duradouro sobre o desenvolvimento do sector em questão, desaparecendo o seu efeito imediato com a própria medida, e na medida em que, em segundo lugar, têm por consequência directa melhorar as possibilidades de produção e de escoamento dos seus produtos pelos operadores em causa em relação a outros operadores que não beneficiam de auxílios comparáveis tanto no território nacional como nos outros Estados-Membros.

34 Nos considerandos 40 e 41 da decisão impugnada, a Comissão precisou, contudo, que os auxílios concedidos aos titulares de explorações agrícolas da Estremadura e às cooperativas agrícolas e outras associações de produtores antes de 30 de Junho de 1998 podiam, sem dúvida, beneficiar da derrogação prevista no artigo 87.°, n.° 3, alínea c), CE, na medida em que são conformes com os critérios aplicados pela Comissão para este tipo de auxílios.

35 Em contrapartida, em todo caso, idêntica situação deve ser excluída em relação ao período posterior a 30 de Junho de 1998, na medida em que os auxílios em causa não respeitam os critérios enunciados na comunicação relativa aos créditos de gestão (considerandos 43 a 49 da decisão impugnada).

36 Com efeito, a Comissão considerou, em primeiro lugar, que os auxílios em causa não eram concedidos a todos os operadores do sector agrícola numa base não discriminatória, uma vez que o regime de auxílios em causa era aplicado em cada ano através de uma portaria que selecciona os sectores agrícolas desfavorecidos em relação aos outros sectores da economia que poderão beneficiar dos auxílios.

37 Em segundo lugar, a Comissão observa que o elemento de auxílio não era limitado ao estritamente necessário para compensar as desvantagens da agricultura da Estremadura, uma vez que a bonificação da taxa de juro do crédito de campanha, que varia de 0,5% a 5%, era fixada pelo Decreto 35/1993 de forma discricionária, em função dos beneficiários.

38 Em terceiro lugar, a Comissão sublinha que o regime de auxílios não previa nenhum meio de assegurar que o montante dos empréstimos bonificados concedidos a um beneficiário não excederia as necessidades de tesouraria decorrentes dos custos de produção que têm de ser suportados antes do recebimento do produto das vendas dessa mesma produção.

39 No considerando 51 da decisão impugnada, a Comissão, recorda, a seguir, que os auxílios previstos pelo Decreto 35/1993 e pela Portaria de 1998 — à excepção dos auxílios aos produtos previstos no n.° 30 do presente acórdão — se relacionam com produtos que estão sujeitos às regras de uma organização

comum de mercado e que os Estados-Membros têm poderes limitados de intervenção no funcionamento destas organizações, uma vez que as organizações comuns de mercado devem ser consideradas um sistema completo e exaustivo que exclui qualquer poder dos Estados-Membros de tomar medidas susceptíveis de derrogar ou atentar contra as mesmas.

40 Nos considerandos 42, 48 e 52 da decisão impugnada, a Comissão considera, por último, que, no que respeita aos auxílios concedidos às indústrias agrícolas da Estremadura, estes continham, em qualquer caso, uma restrição efectiva à livre circulação de mercadorias entre os Estados-Membros uma vez que, para poderem receber estes auxílios, as referidas indústrias eram obrigadas a subscrever contratos homologados para aquisição de matérias-primas com as explorações agrícolas e pecuárias da Estremadura. Esta exigência constituía, segundo a Comissão, uma restrição à importação destas matérias-primas provenientes de outros Estados-Membros, o que viola o artigo 28.° CE.

41 Nestas circunstâncias, a Comissão decidiu que o Reino de Espanha devia suprimir o regime de auxílios em causa, com excepção dos auxílios concedidos aos titulares de explorações agrícolas da Estremadura e às cooperativas agrícolas e outras associações de produtores antes de 30 de Junho de 1998, e tomar as medidas necessárias para recuperar junto dos beneficiários os auxílios ilegalmente concedidos.

O recurso

42 O Reino de Espanha invoca quarto fundamentos em apoio do seu recurso de anulação da decisão impugnada. Baseiam-se, o primeiro, num erro manifesto de apreciação da Comissão, ligado ao facto de uma parte dos auxílios declarados

incompatíveis por esta última não terem sido pagos, o segundo, na violação dos artigos 87.°, n.° 1, CE e 253.° CE, o terceiro, na violação dos artigos 87.°, n.° 3, alínea, a), CE e 253.° CE e, o quarto, na violação do artigo 87.°, n.° 3, alínea c), CE.

Quanto ao segundo fundamento

43 Quanto ao segundo fundamento, que importa examinar em primeiro lugar, o Governo espanhol sustenta, a título principal, que a decisão impugnada viola os artigos 87, n.° 1, CE e 253.° CE, na medida em que, por um lado, as trocas comerciais entre Estado-Membro não foram afectadas pelo regime de auxílios em causa e, por outro, a Comissão não fundamentou suficientemente a incidência nas trocas comerciais.

Quanto à primeira parte do segundo fundamento, baseado na inexistência de incidência nas trocas comerciais entre os Estados-Membros

44 Na primeira parte do segundo fundamento, o Governo espanhol alega que as trocas comerciais entre Estados-Membros não são afectadas pelo regime de auxílios em causa na medida em que, em primeiro lugar, o montante global dos auxílios, além do mais repartido por vários beneficiários, é reduzido, em segundo lugar, os auxílios em causa só indirectamente são ajudas à produção agrícola ou à transformação desta produção, uma vez que o Decreto 35/1993 e a Portaria de 1998, mais do que encorajar a referida produção ou a referida transformação, visa garantir a estabilidade das relações entre produtores e transformadores e, em terceiro lugar, à excepção do próprio Reino de Espanha, nenhum Estado, empresa ou associação profissional apresentou observações sobre os auxílios em causa na decisão impugnada no momento do início do processo aberto pela Comissão contra aqueles.

45 A este respeito, o Governo espanhol alega, concretamente, que as despesas totais dos auxílios foram de 83 milhões de ESP e que o número de beneficiários foi inferior a 50. Deduz destes números que os auxílios em causa não têm um efeito directo sobre os custos de produção do sector a que se destinam quando comparados com os montantes dos auxílios dispensados de notificação prévia à Comissão constantes das cláusulas comunitárias *de minimis*, designadamente ao previsto na comunicação 94/C 368/05 da Comissão, intitulada «Orientações comunitárias relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas em dificuldade», publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* de 23 de Dezembro de 1994 (JO C 368, p. 12, a seguir «orientações relativas a empresas em dificuldade»).

46 No que respeita, em primeiro lugar, ao argumento do Governo espanhol baseado no reduzido montante global dos auxílios em causa e da sua repartição por numerosos beneficiários que receberam, cada um, uma parte de auxílio que seria negligenciável no plano comunitário, importa recordar a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça segundo a qual a importância relativamente reduzida de um auxílio ou a dimensão relativamente reduzida da empresa beneficiária não impedem, *a priori*, a eventualidade de as trocas comerciais entre Estados-Membros serem afectadas (v., designadamente, acórdãos de 21 de Março de 1990, Bélgica/Comissão, dito «Tubemeuse», C-142/87, Colect., p. I-959, n.° 43; de 14 de Setembro de 1994, Espanha/Comissão, C-278/92 a C-280/92, Colect., p. I-4103, n.° 42, e de 7 de Março de 2002, Itália/Comissão, C-310/99, Colect., p. I-2286, n.° 86). Outros elementos podem, com efeito, ter um papel determinante na apreciação do efeito de um auxílio sobre as trocas comerciais, designadamente o carácter cumulativo do auxílio, bem como a circunstância de que as empresas beneficiárias operam num sector particularmente exposto à concorrência.

47 Não se pode deixar de referir que o sector agrícola se inclui nesta categoria e que existe, neste sector, uma concorrência intensa entre produtores de Estados-Membros cujos produtos são objecto de trocas comerciais intracomunitárias. Os produtores espanhóis participam plenamente nesta concorrência ao exportar quantidades substanciais de produtos agrícolas para outros Estados-Membros.

48 Além disso, há que recordar que o Conselho adoptou, em relação à maior parte dos produtos previstos no anexo I do Tratado, regulamentos relativos à organização comum de mercado. Ora, tais regulamentos destinam-se, precisamente, a enquadrar a concorrência no sector agrícola contribuindo para a lealdade do comércio e a transparência dos mercados nas trocas comerciais intracomunitárias.

49 Nestas circunstâncias, a concessão de auxílios, mesmo de reduzido montante, é susceptível de afectar as trocas comerciais entre os Estados-Membros.

50 É certo que, como a própria Comissão admite, designadamente, nas orientações relativas a empresas em dificuldade, assim como na sua comunicação 96/C 68/06 relativa aos auxílios *de minimis*, publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* de 6 de Março de 1996 (JO C 68, p. 9), a seguir a «comunicação relativa aos auxílios *de minimis*»), aplicável no momento do litígio, alguns auxílios, cujo montante é muito reduzido, podem não ter um impacte sensível no comércio e na concorrência entre os Estados-Membros, de forma que devem ser dispensados de notificação prévia à Comissão.

51 Todavia, resulta quer do ponto 2.3 das orientações relativas a empresas em dificuldade quer do quarto parágrafo da comunicação relativa aos auxílios *de minimis* que a regra *de minimis* não é aplicável aos sectores sujeitos a regras comunitárias especiais em matéria de auxílios estatais, designadamente aos sectores da agricultura e da pesca. O Governo espanhol não pode, portanto, invocá-las no caso em apreço.

52 Face ao conjunto destas considerações, há, assim, que declarar improcedente o argumento do Governo espanhol baseado no carácter negligenciável dos auxílios em causa.

53 No que respeita, em segundo lugar, ao argumento do Governo espanhol segundo o qual os auxílios em causa só indirectamente são ajudas à produção agrícola ou à transformação desta produção, não pode ser aceite, desde logo, porque os referidos auxílios se traduzem, em qualquer caso, por uma diminuição dos custos de produção quer dos titulares das explorações agrícolas da Estremadura quer das indústrias de transformação desta região que celebram, com os referidos titulares, contratos homologados relativos à aquisição de matérias-primas, de forma que podem afectar o comércio de produtos agrícolas.

54 No que respeita, em último lugar, ao argumento do Governo espanhol baseado na inexistência de observações de terceiros relativas aos auxílios considerados incompatíveis com o mercado comum, há que declarar que esta circunstância não é susceptível de afectar a validade da decisão impugnada.

55 Se o artigo 88.°, n.° 2, CE impõe, com efeito, à Comissão que, antes de tomar a sua decisão, dê oportunidade às partes interessadas de apresentarem observações, não interdiz que esta instituição conclua, face à inexistência de tais observações, que um auxílio é incompatível com o mercado comum. Com efeito, tal circunstância não exclui, em si mesma, que o comércio entre os Estados-Membros possa ser afectado por este auxílio.

56 À luz das considerações precedentes, há, portanto, que julgar improcedente, na totalidade, a primeira parte do segundo fundamento.

Quanto à segunda parte do segundo fundamento, baseado na falta de fundamentação no que respeita ao critério da incidência nas trocas comerciais intracomunitárias

57 Na segunda parte do segundo fundamento, o Governo espanhol sustenta, no essencial, que, mesmo supondo que os auxílios em causa afectam as trocas comerciais entre Estados-Membros, em qualquer caso, a decisão impugnada não satisfaz as exigências de uma fundamentação mínima a este respeito. Segundo este governo, o único argumento pelo qual a Comissão tenta demonstrar uma tal incidência sobre as referidas trocas comerciais consta do considerando 25 da decisão impugnada, no qual a Comissão invoca os números relativos ao montante e ao valor monetário das trocas comerciais entre a Espanha e os outros Estados-Membros. Ora, tal fundamentação é, claramente, insuficiente na medida em que a Comissão não especifica quer a natureza dos produtos abrangidos por estas trocas comerciais quer o mercado alegadamente afectado pelos auxílios em causa.

58 O Governo espanhol considera, por um lado, que, na hipótese em que os números da Comissão se referissem aos produtos agrícolas em geral, esta não especificou correctamente o mercado alegadamente afectado pelos auxílios em causa, uma vez que os auxílios às indústrias de transformação da Estremadura apenas respeitam a certos produtos agrícolas determinados anualmente por portaria ministerial, como a Portaria de 1998 para a campanha de 1997/1998.

59 Por outro lado, o Governo espanhol alega que a Comissão também não refere, na decisão impugnada, a parte que a produção da Estremadura representa no conjunto do mercado nacional, bem como no mercado comunitário, e que foi erradamente que considerou que o mercado pertinente era a totalidade da Espanha.

60 Segundo o Governo espanhol, não há qualquer dúvida de que a Comissão quis, desta forma, dissimular o carácter insignificante para a Comunidade do regime de auxílios em causa, ao escolher um mercado pertinente mais importante do que o correspondente aos produtos em causa, com a única finalidade de justificar a aplicabilidade do artigo 87.°, n.° 1, CE ao caso em apreço.

61 Este governo conclui, sobre este aspecto, que, em qualquer caso, uma simples alusão ao facto de que um Estado-Membro importa e exporta produtos que, além do mais, não são identificados, não é suficiente para demonstrar que as trocas comerciais entre os Estados-Membros são afectadas. Esta fundamentação seria tanto mais insuficiente no caso em apreço em que a ajuda aos agricultores e às indústrias de transformação da Estremadura é apenas indirecta: o que o Decreto 35/1993 e a Portaria de 1998 encorajam, concretamente, não é tanto a produção agrícola ou a transformação desta produção mas sim a estabilidade das relações entre produtores e transformadores, assegurando o aprovisionamento das indústrias de transformação.

62 A este respeito, importa recordar, a título liminar, que o dever de fundamentação previsto no artigo 253.° CE constitui uma formalidade essencial que deve ser distinguida da questão da procedência da fundamentação, relevando esta da legalidade quanto ao fundo do acto em litígio. Nesta perspectiva, a fundamentação exigida pelo artigo 253.° CE deve ser adaptada à natureza do acto em causa e deixar transparecer, de forma clara e inequívoca, o raciocínio da instituição, autora do acto, de forma a permitir aos interessados conhecer as razões da medida adoptada e ao órgão jurisdicional competente exercer o seu controlo (v., designadamente, acórdãos de 22 de Março de 2001, França/Comissão, C-17/99, Colect., p. I-2481, n.° 35, e Itália/Comissão, já referido, n.° 48).

63 Além disso, esta exigência deve ser apreciada em função das circunstâncias do caso em apreço, designadamente do conteúdo do acto, da natureza dos fundamentos invocados e do interesse que os destinatários ou outras pessoas a quem o acto diga directa e individualmente respeito podem ter em obter

explicações. Não é exigido que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, na medida em que a questão de saber se a fundamentação de um acto satisfaz as exigências do artigo 253.° CE deve ser apreciada à luz não somente do seu teor, mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa (v. acórdãos, já referidos, França/Comissão, n.° 36, e Itália/Comissão, n.° 48).

64 À luz desta jurisprudência, não resulta que a Comissão não tenha cumprido, no presente caso, o dever de fundamentar de forma suficiente a decisão impugnada no que respeita à verificação de que os auxílios em causa afectam as trocas entre Estados-Membros.

65 Antes de mais, a Comissão apresenta, no considerando 25 da decisão impugnada, dados quantificados relativos ao volume e ao valor monetário das trocas comerciais realizadas entre a Espanha e os outros Estados-Membros. Resulta claramente destes dados que uma parte considerável dos produtos agrícolas espanhóis é exportada para outros Estados-Membros. Se é verdade que a Comissão não forneceu dados quantificados detalhados relativos às exportações destes referidos produtos que são objecto do regime de auxílios em causa — designadamente os relativos às exportações dos produtos referidos no artigo 1.° da Portaria de 1998 —, não deixa de sublinhar que este regime intervém num contexto global de um nível elevado de fluxos comerciais entre Estados-Membros para produtos do sector agrícola.

66 Seguidamente, no considerando 26 da decisão impugnada, a Comissão invoca o efeito directo e imediato das medidas de auxílio em causa nos custos de produção das empresas de produção e transformação de produtos agrícolas da Espanha e a vantagem económica que atribuem a estas empresas em relação às explorações de outros Estados-Membros que não têm acesso a auxílios comparáveis.

67 Nos considerandos 21 a 23 da decisão impugnada, a Comissão remete, além disso, explicitamente para o artigo 36.° CE, bem como para a existência de organizações comuns de mercado para a maioria dos produtos agrícolas previstos no anexo I do Tratado. O Governo espanhol não podia, portanto, ignorar que a apreciação feita pela Comissão sobre o regime de auxílios em causa se inseria necessariamente no âmbito das regras destinadas a favorecer quer os fluxos comerciais dos produtos abrangidos por estas organizações comuns de mercado quer o desenvolvimento e a manutenção de uma concorrência efectiva para estes produtos ao nível comunitário.

68 Por último, importa recordar que, se é pacífico que a Comissão é obrigada a referir, na fundamentação da sua decisão, pelo menos as circunstâncias em que o auxílio foi concedido, quando estas permitem demonstrar que o auxílio é susceptível de afectar as trocas comerciais entre os Estados-Membros (acórdão de 14 de Outubro de 1987, Alemanha/Comissão, 248/84, Colect., p. 4013, n.° 18), não é obrigada a fazer a demonstração do efeito real dos auxílios já concedidas. Se tal fosse o caso, com efeito, esta exigência levaria a favorecer os Estados-Membros que pagam auxílios sem observarem o dever de notificação previsto no artigo 88.°, n.° 3, CE em detrimento daqueles que notificam os auxílios na fase de projecto (v., designadamente, neste sentido, acórdão de 14 de Fevereiro de 1990, França/Comissão, dito «Boussac», C-301/87, Colect., p. I-307, n.° 33).

69 Nestas condições, há igualmente que considerar improcedente a segunda parte do segundo fundamento.

70 Segue-se que o segundo fundamento do Governo espanhol não pode ser acolhido.

Quanto aos terceiro e quarto fundamentos

71 No seu terceiro fundamento, que importa examinar em segundo lugar, o Governo espanhol alega que a decisão impugnada viola os artigos 87.°, n.° 3, alínea a), CE e 253.° CE.

72 O Governo espanhol alega, por um lado, que a Comissão ignorou o facto de que os auxílios podiam beneficiar da derrogação prevista no artigo 87.°, n.° 3, alínea a), CE, na medida em que eram precisamente destinados ao desenvolvimento económico de uma região — a Estremadura — na qual o nível de vida é anormalmente baixo e onde existe um grave subemprego. Segundo o Governo espanhol, estas circunstâncias eram suficientes, em qualquer caso, para que a Comissão pudesse declarar estes auxílios compatíveis com o Tratado, pois, diferentemente da derrogação prevista no artigo 87.°, n.° 3, alínea c), CE, não é exigido nesta hipótese que os auxílios não alterem as condições das tocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum. Neste contexto, o Governo espanhol critica, particularmente, a Comissão por se ter recusado aplicar a derrogação prevista no artigo 87.°, n.° 3, alínea a), CE com o fundamento de que os auxílios em causa constituíam auxílios ao funcionamento do sector agrícola, enquanto tais auxílios, designadamente os auxílios à comercialização, eram expressamente admitidos nos termos da comunicação 88/C 212/02 da Comissão sobre as modalidades de aplicação do artigo [87.°], n.° 3, alíneas a) e c), aos auxílios com finalidade regional, publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* de 12 de Agosto de 1988 (JO C 212, p. 2, a seguir «comunicação relativa aos auxílios regionais»).

73 Por outro lado, o Governo espanhol critica a Comissão por ter violado o dever de fundamentação previsto no artigo 253.° CE ao não justificar a sua recusa em autorizar os auxílios em causa nos termos do artigo 87.°, n.° 3, alínea a), CE, visto que estes auxílios — designadamente os auxílios às indústrias agrícolas da Estremadura — tinham uma finalidade social evidente que resulta quer do Decreto 35/1993 quer da Portaria de 1998.

74 No seu quarto fundamento, suscitado a título subsidiário, o Governo espanhol alega a violação do artigo 87.°, n.° 3, alínea c), CE, na medida em que a Comissão não teve em conta o facto de que, na hipótese em que o artigo 87.°, n.° 3, alínea a), CE não fosse aplicável, os auxílios em causa podiam, em qualquer caso, beneficiar da derrogação prevista na alínea c) da mesma disposição. A este respeito, refere que, contrariamente ao que sustenta a Comissão na decisão impugnada, os critérios enunciados na comunicação relativa aos créditos de gestão estavam todos preenchidos no caso em apreço.

75 Uma vez que a Comissão alega fundamentos muito idênticos para se recusar a aplicar aos auxílios em causa as derrogações previstas, respectivamente, nas alíneas a) e c) do artigo 87.°, n.° 3, CE, há que examinar conjuntamente os terceiro e quarto fundamentos do Governo espanhol.

76 No que respeita, em primeiro lugar, ao argumento do Governo espanhol segundo o qual a Comissão ignorou as finalidades sociais do regime de auxílios em causa e não fundamentou a sua recusa em aplicar a derrogação prevista no artigo 87.°, n.° 3, alínea a), CE, basta referir que a Comissão expôs de forma detalhada, nos considerandos 30 a 54 da decisão impugnada, as razões pelas quais o referido regime não podia beneficiar nem da derrogação prevista no artigo 87.°, n.° 3, alínea a), CE nem da prevista na alínea c) desta disposição.

77 Há, assim, que considerar improcedente esta parte do terceiro fundamento.

78 No que respeita, em segundo lugar, aos argumentos do Governo espanhol baseados na possibilidade de aplicar ao regime de auxílios em causa a derrogação prevista no artigo 87.°, n.° 3, alínea a), CE ou, em qualquer caso, a prevista na

alínea c) da mesma disposição, importa recordar, a título liminar, que o Tribunal de Justiça já declarou várias vezes que um programa de auxílios de finalidade regional pode, em certas circunstâncias, beneficiar de uma das derrogações previstas pelo artigo 87.°, n.° 3, alíneas a) e c), CE.

79 A este respeito, o Tribunal de Justiça precisou que o uso dos termos «anormalmente» e «grave» na derrogação constante do artigo 87.°, n.° 3, alínea a), CE demonstra que esta apenas abrange regiões em que a situação económica é particularmente desfavorável em relação ao conjunto da Comunidade. Em contrapartida, a derrogação constante da alínea c) da mesma disposição tem alcance mais amplo, na medida em que permite o desenvolvimento de determinadas regiões de um Estado-Membro desfavorecidas em relação à média nacional, sem estar limitada pelas condições económicas previstas na alínea a), desde que os auxílios com essa finalidade «não alterem as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum» (v., designadamente, acórdãos Alemanha/Comissão, já referido, n.° 19; de 14 de Janeiro de 1997, Espanha/Comissão, C-169/95, Colect., p. I-135, n.° 15, e Itália/Comissão, já referido, n.° 77).

80 Ao invés, a falta desta última condição na derrogação prevista na referida alínea a) implica uma maior margem para a concessão de auxílios a empresas situadas em regiões que respondem efectivamente aos critérios fixados por esta derrogação (v. acórdão de 14 de Janeiro de 1997, Espanha/Comissão, já referido, n.° 16).

81 No entanto, a diferença de formulação entre as alíneas a) e c) do artigo 87.°, n.° 3, CE não pode levar a concluir que a Comissão, quando aplica a primeira destas disposições, não deve minimamente tomar em consideração o interesse comunitário, mas deve limitar-se a verificar a especificidade regional das medidas em causa sem avaliar a sua incidência sobre o ou os mercados pertinentes no conjunto da Comunidade. Com efeito, neste caso, a Comissão é obrigada não só a verificar que estas medidas são susceptíveis de contribuir efectivamente para o desenvolvimento económico das regiões, mas igualmente a avaliar o impacto dos

seus auxílios nas trocas comerciais entre os Estados-Membros, designadamente apreciar as repercussões sectoriais que eles são susceptíveis de provocar a nível comunitário. Tal como o Tribunal de Justiça já referiu, o artigo 87.°, n.° 3, CE confere à Comissão um poder discricionário cujo exercício envolve apreciações de ordem económica e social que devem ser efectuadas num contexto comunitário (v., nomeadamente, acórdãos de 17 de Setembro de 1980, Philip Morris/Comissão, 730/79, Recueil, p. 2671, n.° 24; de 24 de Fevereiro de 1987, Deufil/Comissão, 310/85, Colect., p. 901, n.° 18, e de 14 de Janeiro de 1997, Espanha/Comissão, já referido, n.° 18).

82 Não resulta, no caso em apreço, que a Comissão tenha ultrapassado os limites deste poder discricionário ao declarar que o regime de auxílios em causa não podia beneficiar de qualquer das derrogações previstas no artigo 87.°, n.os 2 e 3, CE.

83 Assim, considerando, em primeiro lugar, que os auxílios em causa não foram concebidos como auxílios regionais destinados à realização de novos investimentos ou à criação de emprego, ou ainda a compensar de forma horizontal desvantagens em matéria de infra-estruturas que afectam todas as empresas da região, mas sim como auxílios ao funcionamento do sector agrícola, a Comissão não efectuou uma qualificação errada destes auxílios. Com efeito, os auxílios concedidos em função das quantidades de produtos agrícolas comprados aos agricultores da Estremadura pelas indústrias desta região com vista à sua transformação no local têm como consequência uma redução dos custos de produção suportados quer pelos agricultores quer pelas industriais de transformação desta região e permitem, por este facto, evitar despesas que normalmente teriam de suportar no âmbito da sua gestão corrente.

84 Uma vez que o Governo espanhol não provou de forma alguma que os auxílios em causa eram susceptíveis, pela sua natureza, de contribuir de forma efectiva e durável para o desenvolvimento económico da Estremadura, a Comissão não ultrapassou os limites do seu poder discricionário ao declarar, com este

fundamento, os auxílios em causa incompatíveis com o mercado comum. A este respeito, importa, designadamente, referir que, submetido ao Tribunal de Justiça um processo relativo a um regime de ajudas ao sector vitivinícola em Itália, o Tribunal de Justiça já decidiu que a Comissão tinha demonstrado, neste processo, que a ajuda em questão, atribuída sem condições específicas e unicamente em função das quantidades utilizadas, devia ser considerada uma ajuda ao funcionamento para as empresas em causa e que, enquanto tal, alterava as condições das trocas comerciais de maneira a contrariar o interesse comum (acórdão de 6 de Novembro de 1990, Itália/Comissão, C-86/89, Colect., p. I-3891, n.° 18).

85 É certo que, tal como o Governo espanhol correctamente observou, os auxílios ao funcionamento podem ser autorizados em circunstâncias bem determinadas, e designadamente, nos termos da comunicação relativa aos auxílios regionais, com vista a apoiar, nas regiões mais pobres da Comunidade, empresas de muito pequena dimensão que actuam nos sectores tradicionais e que não prosperam sem um estimulo externo.

86 Contudo, há que declarar que a referida comunicação já não estava em vigor no momento em que a Portaria de 1998 foi adoptada, tendo esta comunicação sido substituída, em 10 de Março de 1998, pela comunicação 98/C 74/06 da Comissão, intitulada «Orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional», publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* de 10 de Março de 1998 (JO C 74, p. 9), que, no seu n.° 2, exclui explicitamente o sector agrícola do seu âmbito de aplicação. O Governo espanhol não pode, portanto, invocar a derrogação prevista na comunicação relativa aos auxílios regionais a favor dos auxílios ao funcionamento para se opor à declaração de incompatibilidade dos auxílios concedidos depois de 30 de Junho de 1998.

87 Quanto aos auxílios concedidos antes desta data às indústrias de transformação da Estremadura, há que recordar que foram considerados incompatíveis com o mercado comum unicamente pelo motivo que constituíam uma restrição à livre circulação de mercadorias entre os Estados-Membros na medida em que estavam

reservados unicamente para as indústrias da Estremadura que subscrevessem contratos homologados com as explorações agrícolas e pecuárias da Estremadura para aquisição de matérias-primas destinadas a transformação nesta região. Nestas condições, não há que levantar a questão da aplicabilidade eventual a tais auxílios da comunicação relativa aos auxílios regionais.

88 Importa, seguidamente, recordar que, ao precisar, nos considerandos 22, 23 e 51 da decisão impugnada, que os auxílios previstos pelo Decreto 35/1993 e pela Portaria de 1998, à excepção dos auxílios à batata, com exclusão das batatas de fécula, à carne de cavalo, ao mel, ao café, ao álcool de origem vínica, ao vinagre de vinho e à cortiça, se relacionam com produtos que estão sujeitos às regras de uma organização comum de mercado, a Comissão sublinhou claramente o enquadramento no qual se inserem estes auxílios e os limites que são fixados, a este respeito, ao poder dos Estados-Membros.

89 É, com efeito, jurisprudência constante que, a partir do momento em que a Comunidade, ao abrigo do artigo 34.° CE, adoptou uma regulamentação que institui uma organização comum de mercado num determinado sector, os Estados-Membros são obrigados a abster-se de adoptar toda e qualquer medida que seja susceptível de impedir ou de dificultar a sua aplicação (v., designadamente, neste sentido, acórdãos de 29 de Novembro de 1978, Pigs Marketing Board, 83/78, Colect., p. 821, n.° 56, e de 26 de Junho de 1979, McCarren, 177/78, Recueil, p. 2161, n.° 14).

90 Ora, tal como indicado no n.° 48 do presente acórdão, o Conselho adoptou, em relação à maior parte dos produtos previstos no anexo I do Tratado, regulamentos relativos à organização comum de mercado. Uma vez que estes regulamentos estabelecem um quadro regulamentar integrado no qual estão já previstas medidas de apoio financeiro a favor dos sectores em causa, um Estado-Membro não pode conceder unilateralmente auxílios aos referidos sectores, mesmo que estes sejam destinados à aquisição de produtos determinados

para transformação industrial, e ainda que o seu montante tenha um limite máximo. Segundo jurisprudência constante, é com efeito à Comunidade que compete procurar soluções para os problemas que se podem colocar no âmbito da política agrícola comum quando, como no caso em apreço, criou organizações comuns de mercado num conjunto de sectores (v., designadamente, neste sentido, acórdãos de 14 de Julho de 1988, Zoni, 90/86, Colect., p. 4285, n.º 26, e de 6 de Novembro de 1990, Itália/Comissão, já referido, n.º 19).

91 É verdade que a comunicação relativa aos créditos de gestão permite, em determinadas circunstâncias, a concessão pelos Estados-Membros de auxílios ao sector agrícola.

92 No que respeita à condição enunciada nesta comunicação, segundo a qual o auxílio deve ser concedido a todos os operadores do sector agrícola numa base não discriminatória, o Governo espanhol sustenta, por um lado, que a determinação dos produtos elegíveis ao auxílio apenas está prevista relativamente aos auxílios às indústrias que subscrevam contratos de transformação de matérias-primas e, por outro, que não existe qualquer discriminação no caso em apreço, uma vez que a condição imperativa para beneficiar dos auxílios não é que se trate de um sector concreto em vez de outro, mas que os operadores de um destes sectores tenham procedido à homologação das suas relações contratuais. Qualquer sector que homologa um contrato regional poderia, portanto, pretender beneficiar dos auxílios.

93 No que respeita às outras condições enunciadas na comunicação relativa aos créditos de gestão segundo as quais, por um lado, o auxílio deve ser limitado ao estritamente necessário para compensar as desvantagens do sector agrícola e, por outro, o montante dos empréstimos bonificados concedidos a um beneficiário não pode exceder as necessidades de tesouraria para financiar a produção antes da obtenção do produto da venda, o Governo espanhol alega que este é precisamente o caso em apreço, pois, na sua opinião, o Decreto 35/1993 fixa um juro mínimo que o beneficiário deve pagar e o limite máximo da subvenção. A bonificação das taxas de juro respeita exclusivamente ao financiamento da aquisição de produtos agrícolas ao abrigo de contratos homologados.

94 A este respeito, há que declarar que o Governo espanhol não demonstrou que as condições de aplicação da comunicação relativa aos créditos de gestão estão preenchidas no caso em apreço.

95 Em primeiro lugar, importa, com efeito, referir que, no que respeita às indústrias agrícolas da Estremadura, o auxílio em causa não é concedido numa base discriminatória, uma vez que unicamente os sectores seleccionados anualmente por portaria ministerial dão direito a uma bonificação de juros.

96 É certo que, tal como a Comissão refere no considerando 35 da decisão impugnada, a comunicação relativa aos créditos de gestão não exclui que determinadas actividades e/ou determinados operadores possam não beneficiar da bonificação das taxas de juro, desde que, contudo, o Estado-Membro em causa possa demonstrar que todos os casos de exclusão são justificados pelo facto de os problemas de obtenção dos empréstimos a curto prazo que afectam os excluídos serem inequivocamente menos significativos que os enfrentados pelo resto da economia agrícola.

97 Não tendo feito esta demonstração no caso em apreço, há que constatar que a primeira condição de aplicação da referida comunicação não está preenchida.

98 Em segundo lugar, há que concluir que, se é verdade que o Decreto 35/1993 prevê um juro mínimo que o beneficiário do auxílio deve pagar e que, além disso, fixa um limite máximo ao montante da bonificação da taxa de juro, não contém qualquer mecanismo susceptível de garantir que o elemento de auxílio será limitado ao que é estritamente necessário para compensar as desvantagens do sector agrícola. O Decreto 35/1993 tal como a Portaria de 1998 não prevêem,

assim, qualquer mecanismo que permita verificar que a bonificação concedida não excede a diferença entre a taxa de juro concedida a um operador típico do sector agrícola em Espanha e a taxa de juro paga no resto da economia desse Estado-Membro para os empréstimos a curto prazo, de um montante semelhante por operador, não ligados a investimentos.

99 Em terceiro lugar, importa referir que o Governo espanhol não demonstrou que o regime de auxílios em causa preveja um mecanismo que permita assegurar que o montante dos empréstimos bonificados concedidos a um dado beneficiário não excederá as necessidades de tesouraria decorrentes de custos de produção que têm, normalmente, de ser suportados antes do recebimento do produto das vendas dessa mesma produção.

100 Nestas condições, o Governo espanhol não pode invocar a comunicação relativa aos créditos de gestão.

101 Por último, também não resulta que a Comissão tenha cometido um erro ao considerar que o regime de auxílios em causa constitui uma restrição efectiva à livre circulação de mercadorias e constituía, mais particularmente, uma infracção ao artigo 28.° CE.

102 Se é efectivamente lícito às indústrias da Estremadura adquirirem as suas matérias-primas para transformação em outros países ou regiões que não a Estremadura — tal como é permitido aos agricultores de outras regiões da Comunidade venderem os seus produtos às indústrias de transformação da Estremadura —, também é verdade que o Decreto 35/1993 e a Portaria de 1998 não prevêem a concessão de auxílios nestas circunstâncias.

103 Assim, o regime de auxílios em causa contém um incentivo financeiro à aquisição das matérias-primas a explorações agrícolas e pecuárias da Estremadura. Nestas condições, deve ser considerado uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa à importação, proibida pelo Tratado (v., designadamente, neste sentido, acórdão de 24 de Novembro de 1982, Comissão/Irlanda, 249/81, Recueil, p. 4005, n.os 20 a 30).

104 Face ao conjunto das considerações precedentes, há que concluir que a Comissão não violou os limites do seu poder discricionário ao considerar que o regime de auxílios em causa não podia beneficiar de qualquer das derrogações previstas no artigo 87.°, n.os 2 e 3, CE. Com efeito, é jurisprudência constante que um auxílio de Estado que, em algumas das suas modalidades, viole outras disposições do Tratado não pode ser declarado compatível com o mercado comum pela Comissão (v., nomeadamente, acórdãos de 20 de Março de 1990, Du Pont de Nemours Italiana, C-21/88, Colect., p. I-889, n.° 20; de 19 de Setembro de 2000, Alemanha/Comissão, C-156/98, Colect., p. I-6857, n.° 78, e de 3 de Maio de 2001, Portugal/Comissão, C-204/97, Colect., p. I-3175, n.° 41).

105 Assim, os terceiro e quarto fundamentos do Governo espanhol não podem, na totalidade, ser acolhidos.

Quanto ao primeiro fundamento

106 No seu primeiro fundamento, que há que examinar em último lugar, o Governo espanhol alega, por último, que, ao exigir o reembolso dos auxílios posteriores a 30 de Junho de 1998, a Comissão cometeu um erro manifesto de apreciação, que acarreta a nulidade da decisão impugnada, uma vez que o auxílio não foi pago depois desta data. A este respeito, baseia-se, por um lado, nas particularidades do sistema implementado pelo Decreto 35/1993, designadamente na exigência da celebração de contratos homologados pelo Ministério da Agricultura, para

deduzir que a Portaria de 1998 faz necessariamente referência aos direitos adquiridos em 1997, ou seja, antes da data-limite fixada pela Comissão na decisão impugnada. Sustenta, por outro lado, que a Junta de Extremadura suspendeu automaticamente o auxílio referente aos direitos adquiridos durante a campanha de 1998/1999, ou seja, os correspondentes aos contratos subscritos em 1998.

107 A este respeito, deve recordar-se, a título liminar, que a supressão de um auxílio ilegal mediante recuperação é a consequência lógica da verificação da sua incompatibilidade com o mercado comum. Um Estado-Membro não pode invocar quer o carácter desproporcionado de tal medida em relação aos objectivos das disposições do Tratado em matéria de auxílios de Estado quer a confiança legítima das empresas beneficiárias do auxílio para se subtrair à obrigação de tomar as medidas necessárias com vista ao cumprimento de uma decisão da Comissão que lhe ordena a recuperação do auxílio. Admitir tal possibilidade significaria, com efeito, privar os artigos 87.° CE e 88.° CE de qualquer efeito útil, na medida em que as autoridades nacionais poderiam, dessa forma, basear-se no seu próprio comportamento ilegal para anular a eficácia das decisões tomadas pela Comissão ao abrigo dessas disposições do Tratado (v., designadamente, neste sentido, acórdão de 14 de Janeiro de 1997, Espanha/ /Comissão, já referido, n.^{os} 47 e 48).

108 Por outro lado, resulta também da jurisprudência do Tribunal de Justiça que a legalidade de uma decisão tomada pela Comissão no domínio dos auxílios de Estado deve ser apreciada em função dos elementos de informação de que a Comissão podia dispor no momento em que a tomou (v., designadamente, acórdão de 10 de Julho de 1986, Bélgica/Comissão, 234/84, Colect., p. 2263, n.° 16).

109 No caso em apreço, não resulta de forma alguma dos autos que, no momento em que adoptou a decisão impugnada, a Comissão dispusesse de informações segundo as quais não tinha sido pago qualquer auxílio depois de 30 de Junho 1998. A Portaria de 1998, que fixou, para a campanha de 1997/1998, as

modalidades de aplicação do Decreto 35/1993, foi adoptada apenas em 29 de Setembro de 1998, ou seja, cerca de três meses depois da data fixada pela Comissão para a reposição em vigor da comunicação relativa aos créditos de gestão, enquanto o Governo espanhol admitiu, na sua réplica, que o Decreto 35/1993 continuava ainda em vigor em 4 de Julho de 1999, data da decisão de abertura do processo previsto no artigo 88.°, n.° 2, CE.

110 Nestas condições, não se pode acusar a Comissão de ter cometido um erro manifesto de apreciação ao exigir o reembolso dos auxílios posteriores a 30 de Junho de 1998, uma vez que não estava excluído que, em aplicação das disposições nacionais atrás referidas, os auxílios tivessem sido concedidos depois desta data.

111 É certo que o Governo espanhol invocou, nas observações que apresentou na sequência da abertura do processo previsto no artigo 88.°, n.° 2, CE, que a aplicação do Decreto 35/1993 foi suspensa enquanto se aguardava a sua revogação e substituição por um decreto mais conforme com a comunicação relativa aos créditos de gestão. Contudo, tal como a Comissão correctamente referiu na sua defesa, o Governo espanhol não precisou, nas referidas observações, a data de entrada em vigor desta suspensão. Nestas condições, a Comissão, quando adoptou a decisão impugnada, não podia saber com segurança se os auxílios tinham ou não sido concedidos posteriormente a 30 de Junho de 1998.

112 À luz das considerações precedentes, há que julgar igualmente improcedente o primeiro fundamento suscitado pelo Governo espanhol.

113 Tendo sido considerados improcedentes todos os fundamentos do Governo espanhol, há que negar provimento ao recurso.

Quanto às despesas

114 Por força do disposto no n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão requerido a condenação do Reino de Espanha e tendo este último sido vencido, há que condená-lo nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) O Reino de Espanha é condenado nas despesas.

Jann Edward La Pergola

Wathelet Timmermans

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 19 de Setembro de 2002.

O secretário — O presidente da Quinta Secção

R. Grass — P. Jann