CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL CARL OTTO LENZ

apresentadas em 23 de Maio de 1996 *

A — Introdução

1. O presente pedido prejudicial foi submetido ao Tribunal de Justiça pelo Nederlandse Raad van State. O pedido suscita questões relativas à incidência de actos comunitários, respeitantes, por um lado, à política comum da pesca, e, por outro, aos auxílios à construção naval, sobre os regimes comunitários de auxílios definidos nos artigos 92.° e 93.° do Tratado CE.

2. A recorrente no processo principal (IJssel-Vliet Combinatie BV) apresentou em 28 de Novembro de 1988 um pedido de auxílio destinado à construção de uma embarcação de pesca (traineira de arrasto pela poupa/navio de transporte de peixe) que foi indeferido pelas autoridades, no caso o Minister van Economische Zaken, recorrido no processo principal, em 1 de Dezembro de 1989.

3. O regime de auxílios do Estado-Membro baseia-se na Regeling generieke steun zeeschepsnieuwbouw 1988 [1] (regulamentação de 1988 sobre o auxílio sectorial à construção naval; a seguir «regulamentação»). Segundo ela, qualquer encomenda feita entre 31 de Dezembro de 1987 e 1 de Janeiro de 1991 podia beneficiar de subvenções. Nos termos do artigo 12.°, n.° 1, alínea f), da regulamentação, o pedido deve ser indeferido se a concessão da subvenção violar as obrigações que incumbem ao Estado por força do Tratado que institui as Comunidades Europeias. De acordo com o seu artigo 28.°, as decisões adoptadas ao abrigo da regulamentação foram-no sob reserva da aprovação da Comissão, a qual foi concedida por carta de 22 de Dezembro de 1988.

4. O pedido de auxílio em litígio foi indeferido com o fundamento de que, do ponto de vista da Comissão, ao qual as autoridades se consideram vinculadas, a construção de uma embarcação de pesca, tendo em conta a redução da capacidade da frota de pesca, só pode beneficiar de um auxílio se ele se inscrever no programa de orientação plurianual adoptado ao abrigo do Regulamento (CEE) n.° 4028/86 [2], relativo a acções comunitárias para o melhoramento e a adaptação das estruturas do sector da pesca e da aquicultura [3] (a seguir «regulamento da pesca»), o que não se verificou no caso presente. Na fundamentação da decisão de indeferimento, as

* Língua original: alemão.

1 — *Stcrt.* 1988, p. 215.

2 — Regulamento do Conselho, de 18 de Dezembro de 1986 (JO L 376, p. 7).

3 — Decisão da Comissão, de 11 de Dezembro de 1987, relativa ao programa de orientação plurianual para a frota de pesca (1987 a 1991) apresentado pelos Países Baixos no âmbito do Regulamento (CEE) n.° 4028/86 (JO 1988, L 62, p. 28).

autoridades basearam-se na carta da Comissão de 22 de Dezembro de 1988, pela qual esta aprovou a regulamentação e recordou que os auxílios à construção de embarcações de pesca deviam respeitar as «Linhas directrizes para o exame dos auxílios nacionais no sector da pesca» [4], bem como todas as prescrições que ela formulara na circular de 26 de Maio de 1988 sobre os auxílios nacionais ao sector da pesca e à construção naval [5].

5. No seu pedido de decisão prejudicial, o *órgão jurisdicional de reenvio* declara que, ao apreciar, por referência «a critérios subjacentes à política de concorrência mas também... subjacentes à política comum da pesca», a compatibilidade com a regulamentação comunitária de uma medida de auxílio a favor da construção de uma embarcação destinada a pescar nas águas sujeitas à soberania ou à jurisdição dos Estados-Membros da Comunidade, a Comissão exerce as competências que o artigo 93.°, n.° 1, do Tratado lhe confere. A Comissão precisou estes critérios nas linhas directrizes. O órgão jurisdicional de reenvio considera, portanto, que é necessário averiguar em que base fundamenta a Comissão a sua competência para definir estas linhas directrizes e os efeitos jurídicos que elas produzem.

O órgão jurisdicional de reenvio examina os argumentos que militam a favor da competência da Comissão para estabelecer regras de interpretação que regem obrigatoriamente a apreciação das medidas de auxílio nacionais, bem como os argumentos que militam em sentido contrário. A essa competência opõe-se a circunstância de o Conselho não ter expressamente habilitado a Comissão a apreciar a compatibilidade dos auxílios estatais com a regulamentação comunitária, não se limitando, nessa matéria, a elementos exclusivamente incluídos na política da concorrência mas tomando ainda em conta considerações inspiradas na política comum da pesca. Nos termos do artigo 42.° do Tratado, a política da pesca é da competência exclusiva do Conselho.

Em contrapartida, milita a favor da competência da Comissão a circunstância de não estar excluído que a concessão de auxílios à construção de uma embarcação de pesca destinada à frota da Comunidade possa ser considerada uma medida de auxílio destinada a facilitar o desenvolvimento de determinadas actividades na acepção do artigo 92.°, n.° 3, alínea c), do Tratado CE, que a Comissão pode considerar compatível com o mercado comum em certas circunstâncias. Pode conceber-se que, neste contexto, a Comissão possa, mesmo que para isso não esteja expressamente habilitada, ter em conta considerações inspiradas na política comum da pesca, quer para apreciar um caso particular quer para estabelecer as linhas directrizes gerais.

Se se admitir que a Comissão tem competência para estabelecer as linhas directrizes, pode então perguntar-se se um Estado-Membro está obrigado a conformar-se com elas e, sendo caso disso, em que base, quando decide um pedido de auxílio. O órgão jurisdicional de reenvio considera que o artigo 5.° do Tratado fornece, sobre este ponto, uma base jurídica adequada. E submete ao Tribu-

4 — JO 1988, C 313, p. 21.

5 — Circular da Comissão n.° SG(88) D/6181.

nal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) *A Comissão* das Comunidades Europeias, tendo em conta o disposto no artigo 42.° do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia, conjugado com o artigo 49.° do Regulamento (CEE) n.° 4028/86 do Conselho, de 18 de Dezembro de 1986, relativo a acções comunitárias para o melhoramento e a adaptação das estruturas do sector da pesca e da aquicultura, *na falta de uma atribuição de competência expressa* do Conselho da União Europeia, *é competente, no âmbito da competência que lhe é reconhecida no artigo 93.°* do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia para proceder ao exame dos auxílios nacionais, *para proceder à coordenação do Regulamento (CEE) n.° 4028/86* do Conselho, de 18 de Dezembro de 1986, relativo a acções comunitárias para o melhoramento e a adaptação das estruturas do sector da pesca e da aquicultura *e da Directiva* do Conselho de 26 de Janeiro de 1987 relativa aos auxílios à construção naval *(87/167/CEE), adoptando, publicando e utilizando como princípio para o exame dos auxílios nacionais 'Linhas directrizes para o exame dos auxílios nacionais no sector da pesca' (88/C 313/09), em que além de critérios de pura política de concorrência se consagram também critérios subjacentes à política comum da pesca* [6]?

2) Se a resposta à primeira questão for afirmativa:

Os Estados-Membros são obrigados a utilizar como princípio as referidas linhas directrizes ao decidirem de um pedido para a construção de um navio que se destina à pesca? Em caso afirmativo, qual o fundamento desta obrigação?

Esta obrigação só é válida quando o referido navio se destina total ou parcialmente à pesca nas águas sujeitas à soberania ou jurisdição dos Estados-Membros da Comunidade ou também quando estejam em causa as águas a que diz respeito a política externa de pesca da Comunidade?»

6. Apresentaram observações a recorrente no processo principal, os Governos neerlandês e francês e a Comissão. Pronunciar-nos-emos sobre as suas posições na parte consagrada à apreciação da questão de direito.

B — Apreciação

7. Para responder às questões prejudiciais, deve começar por se examinar, no âmbito da primeira questão, se a Comissão tem competência para adoptar as «Linhas directrizes para o exame dos auxílios nacionais no sector da pesca» e, seguidamente, se os termos destas se conciliam com o direito comunitário,

6 — Sublinhado nosso.

antes de verificar, no âmbito da segunda questão, os seus eventuais efeitos obrigatórios e o seu alcance.

8. Deve começar por se abordar o fundamento, aduzido pela recorrente no processo principal no decurso da audiência, que consiste em afirmar que o auxílio em litígio é, no fundo, um auxílio que não é destinado à pesca mas, pura e simplesmente, à construção naval. A finalidade e a natureza do auxílio são a de tornar o estaleiro naval europeu, que é recorrente no processo principal, competitivo no plano internacional. Quando o contrato foi celebrado, o estaleiro naval estava efectivamente em situação de concorrência com um estaleiro naval norueguês. O auxílio também não beneficiou o dono da obra — por exemplo na forma de um abatimento. O dono da obra não obtém qualquer vantagem da concessão de um auxílio.

9. Nos termos da directiva relativa aos auxílios à construção naval, bem como nos da regulamentação neerlandesa sobre o auxílio sectorial à construção naval, os auxílios visam incontestavelmente apoiar os estaleiros navais europeus e permitir-lhes fazer face à concorrência no mercado internacional [7]. Duvidamos, no entanto, que o potencial dono da obra não tire, de algum modo, vantagem do auxílio eventualmente concedido ao estaleiro naval. Mesmo que não tenha sido garantido ou convencionado qualquer abatimento, as repercussões que o auxílio produz sobre os parâmetros económicos de base do estaleiro naval têm muito provavelmente incidência sobre os termos do contrato. Se se partir da ideia de que o auxílio começa por colocar o estaleiro naval em situação competitiva, isso quererá dizer que lhe permite propor a venda de uma embarcação nova em condições interessantes para o potencial dono da obra, provavelmente decisivas para ganhar o concurso. Mesmo que o auxílio se não repercuta directamente sobre o dono da obra, pode no entanto supor-se, em nossa opinião, que, de qualquer modo, este acaba por beneficiar indirectamente dele, uma vez que o estaleiro teve possibilidade de lhe fazer a proposta economicamente mais interessante. Para se determinar o beneficiário de uma medida de auxílio estatal não é suficiente examinar a situação do que recebe directamente a subvenção, antes se devendo ter em consideração os efeitos que esta produz para além deste quadro [8].

10. Abstraindo da medida — tangível — em que o auxílio apoiará o potencial dono da obra, as apreciações que estão na base do acto jurídico subjacente ao presente processo permitem-nos analisar o auxílio como uma medida de encorajamento do produto «embarcação de pesca». Esta análise parte da constatação de que existem diferentes tipos de auxílios [9]. Na Directiva 87/167, o legislador comunitário pôs o acento sobre os

7 — V. o segundo considerando da Directiva 87/167/CEE do Conselho, de 26 de Janeiro de 1987, relativa aos auxílios à construção naval (JO L 69, p. 55; a seguir também denominada «Sexta Directiva»).

8 — V., neste sentido, as conclusões que apresentámos em 7 de Junho de 1988 no processo França/Comissão (acórdão de 13 de Julho de 1988, 102/87, Colect., pp. 4067-4075, n.º 22), bem como as conclusões apresentadas pelo advogado-geral F. Jacobs, em 7 de Maio de 1996, no processo França/Comissão (C-241/94, Colect., pp. I-4551, I-4553, n.ºs 51 e segs.).

9 — V. o sétimo considerando e os artigos 4.º, 5.º, 6.º, 7.º e 8.º da Directiva 87/167.

auxílios à produção [10]. Nos termos desta directiva, os auxílios à produção ligados ao contrato não podem ser concedidos ou solicitados para construir qualquer espécie de embarcação, mas apenas para construir aquelas que vêm enumeradas no artigo 1.°, alínea a), da directiva, nas quais se incluem as embarcações de pesca de arqueação bruta de, pelo menos, 100 toneladas [11]. Desta enumeração retira-se uma apreciação muito clara sobre as actividades susceptíveis de ser apoiadas. Em nossa opinião, dela pode concluir-se, quanto aos auxílios à produção ligados ao contrato, que o produto a realizar beneficia de um apoio. Para além do apoio directamente dado ao estaleiro naval, encoraja-se a construção de uma determinada embarcação que só poderá beneficiar de um auxílio se satisfazer determinados critérios previamente estabelecidos.

11. Há, pois, que rejeitar o argumento da recorrente de que o auxílio em litígio beneficia exclusivamente o estaleiro naval que o solicitou, sem poder em caso algum ser considerado um auxílio a favor do sector da pesca.

I — *Quanto à resposta à primeira questão*

As partes adoptaram posições diferentes quanto à resposta a dar às questões colocadas.

12. A *recorrente* considera que, com a primeira questão, se pretende saber se a Comissão pode, quando aprecia a compatibilidade com o mercado comum de um auxílio à construção de uma embarcação de pesca, afastar-se dos critérios enunciados na sexta directiva relativa aos auxílios à construção naval [12] baseando-se, pela via das linhas directrizes, em considerações inspiradas na política da pesca. Segundo ela, a questão, assim entendida, pede um resposta negativa.

A recorrente considera que a Comissão não pode submeter a análise da compatibilidade de um auxílio com o mercado comum a critérios diferentes dos que estão inscritos na sexta directiva do Conselho relativa aos auxílios à construção naval. Segundo ela, a sexta directiva dispõe que um auxílio pode ser considerado compatível com o mercado comum desde que satisfaça as condições nela enunciadas [artigo 1.°, alínea d), segundo parágrafo]. Pode ser concedido um auxílio à construção naval se o limite referido no artigo 4.°, n.° 1, da directiva, não for ultrapassado. A recorrente prossegue acrescentando que a directiva não faz qualquer alusão à política da pesca.

Invoca seguidamente o acórdão do Tribunal de Justiça proferido no processo Bélgica/ /Comissão [13], pretendendo concluir da sua fundamentação, *a contrario*, que um auxílio à construção naval que não ultrapasse o limite é *ipso facto* compatível com o mercado

10 — V. o sétimo considerando e o artigo 4.° da Directiva 87/167.

11 — A arqueação bruta é também designada, nomeadamente no anexo, pela sigla GT.

12 — V. a Directiva 87/167.

13 — Acórdão de 18 de Maio de 1993 (C-356/90 e C-180/91, Colect., p. I-2323, n.ºs 30 a 33).

comum. Segundo ela, a sexta directiva — contrariamente às directivas anteriores — não permite que a Comissão leve mais avante o seu exame.

Se se considerar, apesar de tudo, que a Comissão conserva um certo poder de apreciação, a recorrente, embora não partilhando esta análise, considera então que nenhuma consideração relativa à política da pesca poderia entrar em linha de conta nesta apreciação. Uma vez que o artigo 49.° do regulamento da pesca [14] remete integralmente para os artigos 92.° e 93.° do Tratado, isso significa que só as considerações que relevam exclusivamente da política da concorrência podem entrar em linha de conta no exame a fazer a título desta disposição. Estas apreciações, feitas pelo ângulo da política da concorrência, foram por seu lado precisadas pelo Conselho na sexta directiva, de acordo com o artigo 92.°, n.° 3, alínea d), do Tratado CEE. De resto, a Comissão não pode submeter a um novo exame, efectuado ao abrigo do artigo 92.°, n.° 3, alínea c), um auxílio que seja conforme à sexta directiva e seja baseado, por seu lado, no artigo 92.°, n.° 3, alínea d) [na versão actual do Tratado CE, artigo 92.°, n.° 3, alínea e)]. A recorrente considera portanto que, ao basear a sua apreciação nas linhas directrizes, a Comissão ultrapassou as suas competências.

13. O *Governo neerlandês* sustenta que a Comissão tem inteira competência para adoptar as linhas directrizes. Esta competência decorre, por um lado, dos muito amplos poderes da Comissão no domínio da concorrência e, por outro, da natureza das directrizes, que visam indicar aos Estados-Membros a política que a Comissão adopta no domínio dos auxílios ao sector da pesca. Considera importante que se possa declarar que o conteúdo das linhas directrizes era também conforme com o regulamento da pesca e com a sexta directiva relativa aos auxílios à construção naval.

O Governo neerlandês pronuncia-se de modo muito circunstanciado sobre o sentido e a utilidade das linhas directrizes que, embora não sendo certamente obrigatórias em si mesmas, podiam perfeitamente produzir efeitos obrigatórios no contexto da época. No que refere aos poderes da Comissão, o Governo neerlandês indica que ela tem por missão velar pela coerência da política comunitária em geral. Assim, segundo ele, a Comissão está obrigada, na sua política de auxílios, a conformar-se com os termos do regulamento e da directiva em causa. Daqui conclui que não há qualquer dúvida de que a Comissão tinha competência para adoptar as linhas directrizes.

14. O *Governo francês* faz incidir mais especialmente a sua atenção sobre o alcance e o efeito jurídico das linhas directrizes e de outras medidas análogas da Comissão que dizem respeito a uma problemática cuja importância excede o presente caso. Considera que as linhas directrizes, os quadros

14 — Regulamento n.° 4028/86.

comunitários e as comunicações ou cartas aos Estados-Membros são a via adequada para exprimir aos Estados-Membros o modo pelo qual a Comissão considera dever exercer o muito amplo poder de apreciação que possui em matéria de auxílios de Estado. Segundo o Governo francês, é de boa administração dar a conhecer aos Estados-Membros os auxílios susceptíveis de serem declarados compatíveis com o mercado comum.

Na opinião do Governo francês, a Comissão pode assim recorrer a medidas para interpretar as disposições aplicáveis em matéria de auxílios estatais ou para propor aos Estados-Membros «medidas úteis exigidas pelo desenvolvimento progressivo ou pelo funcionamento do mercado comum». Em contrapartida, não podendo ser fundadas numa base jurídica precisa como os artigos 92.° a 94.° do Tratado, tais medidas não podem em caso algum ser obrigatórias. Assim, quando a Comissão aprova um regime de auxílios, o enquadramento comunitário a ser adoptado não pode pôr em causa a regularidade dos auxílios conformes ao regime geral nem levar a considerá-los, em certas circunstâncias, como novos auxílios. Se um Estado-Membro se não conformar com a medida proposta, a Comissão pode, se necessário, dar início ao procedimento do artigo 93.°, n.° 2, do Tratado, para a submeter ao regime geral.

O Governo francês sustenta que, no caso vertente, a Comissão ultrapassou o seu poder de apreciação, uma vez que as duas cartas da Comissão, de 30 de Março e 26 de Maio de 1988, são susceptíveis de alterar o acto que o Conselho adoptou a respeito dos auxílios à construção naval. Na realidade, segundo ele, a sexta directiva admite um auxílio como o que é objecto do presente litígio e o regulamento da pesca não o exclui.

De resto, a directiva relativa aos auxílios à construção naval foi adoptada após o regulamento da pesca. A Sétima Directiva 90/684/CEE do Conselho, de 21 de Dezembro de 1990, relativa aos auxílios à construção naval (JO L 380, p. 27) estende, também ela, como no passado, o seu âmbito de aplicação às embarcações de pesca. Se a Comissão tivesse considerado que os dois actos do Conselho que nos interessam era incompatíveis, deveria então ter submetido ao Conselho uma proposta de modificação da directiva. De qualquer modo, a Comissão não pode adoptar linhas directrizes cujos termos se afastem da directiva.

15. A *Comissão* sustenta que os poderes de apreciação que lhe conferem os artigos 92.° a 94.° do Tratado — que, de resto, foram declarados aplicáveis nos diferentes regulamentos relativos às estruturas do sector da pesca [15] — lhe permitem tomar em consideração critérios resultantes da política comum da pesca, mesmo sem habilitação expressa.

15 — Regulamento (CEE) n.° 2908/83 do Conselho, de 4 de Outubro de 1983, que diz respeito a uma acção comum de reestruturação, de modernização e de desenvolvimento do sector da pesca e de desenvolvimento do sector da aquicultura (JO L 290, p. 1; EE F4 02 p. 171); Regulamento (CE) n.° 3699/93 do Conselho, de 21 de Dezembro de 1993, que define os critérios e condições das intervenções comunitárias com finalidade estrutural no sector das pescas, da aquicultura e da transformação e comercialização dos seus produtos (JO L 346, p. 1).

Baseia esta faculdade, para começar, nas relações que unem os artigos 39.° e 42.° aos artigos 92.° e 94.° do Tratado. Na medida em que as regras da concorrência tenham sido declaradas aplicáveis a um sector da política agrícola, os objectivos enunciados no artigo 39.° podem também ser tomados em consideração na aplicação de disposições em matéria de concorrência. Esta análise tem, segundo ela, apoio na jurisprudência do Tribunal de Justiça [16], que reconheceu a primazia dos objectivos da política agrícola comum sobre os da política da concorrência.

A Comissão baseia, aliás, directamente nos artigos 92.° e 93.° do Tratado a sua faculdade de tomar em consideração os objectivos da política agrícola comum quando fiscaliza os auxílios. Na sua própria opinião, a Comissão dispõe de um amplo poder de apreciação quando aprecia a compatibilidade dos auxílios estatais com o mercado comum ao abrigo do artigo 92.°, n.° 3, alínea c). E considera que estabeleceu as linhas directrizes no uso deste poder de apreciação. Ao adoptar o regulamento da pesca, o Conselho precisou o conceito da expressão «interesse comum» que surge no artigo 92.°, n.° 3, alínea c). Desde 1988 que a Comissão exerce o seu poder de apreciação declarando compatíveis com o mercado comum apenas os auxílios à construção de embarcações de pesca que se inscrevem num programa plurianual na acepção do regulamento da pesca. Ainda que tais auxílios tenham consistido apenas numa participação financeira de um Estado-Membro, ela sempre lhes aplicou o limite de auxílio aplicável aos apoios comunitários. Ao exercer o seu poder de apreciação, pôde avaliar as relações recíprocas entre o Regulamento n.° 4028/86 e a Directiva 87/167. O domínio dos auxílios à construção de embarcações de pesca ocupa, de resto, um lugar muito limitado nas linhas directrizes, as quais tiveram também por objecto um conjunto de outros auxílios estatais a favor do sector da pesca. Segundo ela, no que respeita aos auxílios à construção das embarcações de pesca, o Regulamento n.° 4028/86 é uma *lex specialis* em relação à Directiva 87/167.

Após ter demonstrado, através dos argumentos acima referidos, que tem competência para fiscalizar os auxílios tomando em consideração os objectivos da política da pesca, a Comissão pronunciou-se sobre a resposta a dar à primeira questão abordando de maneira diversa a sua competência para adoptar as linhas directrizes. Estas têm, segundo ela, um duplo objectivo. Constituem, para começar, «medidas adequadas» na acepção do artigo 93.°, n.° 1, e, seguidamente, procedem do exercício concreto do seu poder de apreciação resultante do artigo 92.°, n.° 3. Em sua opinião, a sua legitimidade para adoptar linhas directrizes deste tipo tem apoio na jurisprudência do Tribunal de Justiça [17].

16. Na fiscalização dos auxílios a Comissão tem, em princípio, um amplo poder de apreciação. Isto mostra-se especialmente claro quando aprecia os auxílios que *podem* ser considerados compatíveis com o mercado comum na acepção do artigo 92.°, n.° 3. O

16 — Acórdãos de 5 de Outubro de 1994, Alemanha/Conselho (C-280/93, Colect., p. I-4973), e de 26 de Junho de 1979, Pigs and Bacon/Comissão (177/78, Recueil, p. 2161).

17 — Acórdãos de 24 de Fevereiro de 1987, Deufil/Comissão (310/85, Colect., p. 901), e de 24 de Março de 1993, CIRFS e o./Comissão (C-313/90, Colect., p. I-1125).

artigo 92.°, n.° 3, alínea c), traça a este respeito o mais importante quadro em que a autorização pode ocorrer, visando os auxílios destinados a facilitar o desenvolvimento de determinadas actividades ou regiões quando não alteram as condições do comércio numa medida contrária ao interesse comum. Tanto o controlo dos auxílios existentes, ao abrigo do artigo 93.°, n.os 1 e 2, como o exame dos novos auxílios, ao abrigo do artigo 93.°, n.° 3, operam no âmbito de um amplo poder de apreciação. Este poder tem por corolário o amplo poder de decidir autorizar ou recusar os auxílios que os Estados-Membros se propõem conceder. Assim, nos termos do artigo 93.°, n.° 3, o Estado-Membro não pode pôr em execução as medidas projectadas antes de a Comissão ter adoptado uma decisão final.

17. É portanto conforme com o princípio da boa administração o facto de a Comissão adoptar e publicar as linhas directrizes em que indica o modo pelo qual intenta exercer o seu poder de apreciação no âmbito da fiscalização dos auxílios. A adopção de linhas directrizes é também concordante com o interesse dos Estados-Membros, quando bem compreendido, os quais ficam assim em condições de ter em consideração a posição da Comissão na sua política de auxílios e de prevenir, deste modo, eventuais conflitos. O Tribunal de Justiça admitiu, no passado, linhas directrizes ou enquadramentos comunitários com o conteúdo e a finalidade descritos [18].

18. O teor das linhas directrizes deve ser examinado no contexto das diferentes regulamentações em que elas se inscrevem. Deve-se, em princípio, considerá-las admissíveis quando não são contrárias ao Tratado ou aos actos comunitários obrigatórios. As linhas directrizes que estão em causa no presente processo intitulam-se «Linhas directrizes para o exame dos auxílios nacionais no sector da pesca». Tendo em atenção o período a que a decisão diz respeito, o acto comunitário de base relativo aos auxílios no sector da pesca era o Regulamento n.° 4028/86 do Conselho, de 18 de Dezembro de 1986. Este regulamento da pesca está expressamente mencionado no preâmbulo das linhas directrizes. Característica essencial dos auxílios admitidos pelo regulamento é a de eles se deverem inscrever num «programa de orientação plurianual» [19], que compete aos Estados-Membros estabelecer e que deve ser aprovado pela Comissão.

19. A directiva relativa aos auxílios à construção naval [20], que o Conselho só adoptou pouco depois, em 26 de Janeiro de 1987, foi adoptada com base nos artigos 92.°, n.° 3, alínea d) [21], e 113.° Os auxílios referidos na directiva incluem-se pois nas «outras categorias de auxílios determinadas por decisão do Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta da Comissão» [22], que *podem* ser consideradas compatíveis com o mercado comum. A directiva tem portanto por objectivo incluir uma categoria de auxílios estatais entre os auxílios susceptíveis de

18 — V. o acórdão Deufil/Comissão, já referido na nota 17, «código dos auxílios»; o acórdão CIRFS e o./Comissão, já referido na nota 17, «disciplina»; e o acórdão de 29 de Junho de 1995, Espanha/Comissão (C-135/93, Colect., p. I-1651, «enquadramento comunitário dos auxílios estatais»).

19 — V. o artigo 2.°, n.° 2, do regulamento.

20 — Directiva 87/167, que já fora aprovada em 22 de Dezembro de 1986; v. o *Boletim das Comunidades Europeias* n.° 12, 1986, pp. 72 e 153.

21 — Actualmente alínea c).

22 — V. o artigo 92.°, n.° 3, alíneas d) ou e), do Tratado.

serem autorizados. Em contrapartida, a directiva não tem o efeito de tornar *directamente* lícitos certos auxílios estatais, uma vez que a sua licitude depende de outras medidas dos Estados-Membros que devem, por seu lado, ser autorizadas pela Comissão [23].

20. O âmbito de aplicação e a finalidade do regulamento da pesca, por um lado, e da directiva relativa aos auxílios à construção naval, por outro, são distintos. As matérias abrangidas sobrepõem-se, no entanto, em matéria de auxílios a favor da construção de determinadas embarcações de pesca [24] destinadas à frota de pesca da Comunidade [25]. É portanto necessário clarificar a sobreposição de previsões que estas disposições apresentam, tanto quanto ao fundo como no que respeita às consequências financeiras.

21. Deve começar por se partir do facto de a directiva relativa aos auxílios à construção naval ter sido adoptada *após* o regulamento da pesca, o que a recorrente expressamente realça. Consideramos, no entanto, que da cronologia em que estes actos comunitários foram adoptados se não pode retirar um argumento que justifique a submissão de um deles ao outro, o que, atendendo ao facto de terem sido adoptados com uma curta diferença temporal, parece improvável. O Conselho adoptou o regulamento da pesca em 18 de Dezembro de 1986, só tendo aprovado a sexta directiva relativa aos auxílios à construção naval quatro dias mais tarde, em 22 de Dezembro de 1986 [26]. Além disso, nem dos considerandos da directiva nem da sua parte normativa se pode concluir que ela tenha querido revogar qualquer disposição do regulamento da pesca.

22. Se se examinarem os actos constituídos pelo regulamento e pela directiva sob o ponto de vista de uma eventual hierarquia baseada na sua natureza, notar-se-á que, de acordo com o artigo 189.° do Tratado, o regulamento tem carácter geral, é obrigatório em todos os elementos e directamente aplicável em todos os Estados-Membros, enquanto a directiva, se é certo que vincula o Estado-Membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deve, em princípio, ser transposta para o direito interno para produzir efeitos adicionais. Desta consideração de ordem geral resulta que, no plano dos efeitos jurídicos, o regulamento tem primazia sobre a directiva. No caso vertente e ao só permitir que se concedam os auxílios inscritos num programa de orientação plurianual, o regulamento da pesca está concebido de tal modo que os efeitos que produz sobre os auxílios estatais se aparentam aos de uma directiva.

23. Tanto na circular que dirigiu em 26 de Maio de 1988 aos Estados-Membros como no presente processo, a Comissão sustentou que o regulamento da pesca era uma *lex*

23 — V. o artigo 10.° da Directiva 87/167.

24 — V. o artigo 1.°, alínea a), segundo parágrafo, da directiva.

25 — V. o artigo 1.°, alínea a), do regulamento.

26 — V. o *Boletim das Comunidades Europeias* n.° 12, 1986, pp. 72 e 153.

specialis face à directiva relativa aos auxílios à construção naval. Como as matérias abrangidas pelos dois actos são fundamentalmente diferentes, é difícil determinar uma relação de especialidade deste tipo entre eles. Se, em contrapartida, nos limitarmos a considerar o segmento comum das regulamentações, verificamos que os auxílios que decorrem da execução do regulamento da pesca — quer financiados apenas por um Estado-Membro quer por um apoio financeiro da Comunidade — podem atingir um montante superior aos auxílios susceptíveis de ser aprovados ao abrigo da directiva relativa aos auxílios à construção naval. A vantagem que conferem incita a considerar as regras pertinentes do regulamento da pesca como regras especiais. A este respeito, no entanto, não pode menosprezar-se o facto de, precisamente no presente litígio, as autoridades terem *recusado* aprovar, a título do regulamento da pesca, os auxílios, em princípio susceptíveis de ser autorizados unicamente com base na Directiva 87/167.

24. Para apreciar a sobreposição das disposições pertinentes do Regulamento n.° 4028/86 e da Directiva 87/167, deve, em nossa opinião, partir-se do regulamento da pesca. Não por se tratar do acto mais antigo, mas por constituir uma medida especial no sector da política agrícola comum e partilhar, em princípio, com as disposições do Tratado em matéria de política agrícola, da primazia que elas têm sobre as disposições gerais do Tratado [27]. Na ausência de uma decisão positiva do Conselho na acepção do artigo 42.° do Tratado, uma medida estrutural agrícola desta natureza, bem como as medidas exigidas para a sua execução, não se incluem no capítulo relativo às regras da concorrência.

No artigo 49.° do regulamento da pesca, o Conselho, no entanto, declarou expressamente que os artigo 92.°, 93.° e 94.° do Tratado são aplicáveis, no domínio regido pelo regulamento, aos auxílios nacionais concedidos pelos Estados-Membros. Daqui resulta que os auxílios em causa estão submetidos ao controlo dos auxílios e que o exame do seu conteúdo se deve fazer por referência aos critérios do artigo 92.° Como os auxílios de Estado desta natureza não são compatíveis com o mercado comum nos termos do artigo 92.°, n.° 2, compete à Comissão examinar, ao abrigo do artigo 92.°, n.° 3, se podem ser considerados compatíveis com o mercado comum. Encontramos, na alínea c), os elementos que devem guiar este exame, e que são: «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».

Nesta perspectiva, pode considerar-se que as avaliações previstas no regulamento da pesca traduzem o «interesse comum». Para basear a sua força obrigatória na regulamentação comunitária, os «programas de orientação plurianual» a estabelecer pelos Estados-Membros com base no regulamento devem ser aprovados pela Comissão [28]. A Comissão

27 — V. o acórdão Pigs and Bacon/Comissão, já referido na nota 16, n.os 9 e segs.; e o acórdão Alemanha/Conselho, já referido na nota 16, n.° 61.

28 — V. o artigo 4.°, n.° 3, do Regulamento n.° 4028/86, e a decisão da Comissão de 11 de Dezembro de 1987, já referida na nota 3.

avalia, já neste procedimento, os projectos susceptíveis de serem apoiados, uma vez que os programas podem «constituir o âmbito das intervenções financeiras comunitárias» [29], não sendo essa a sua finalidade menor.

25. Neste contexto, a posição que a Comissão adoptou publicamente [30], ao indicar que podia, em princípio, aprovar os auxílios estatais que se inscrevem num programa de orientação plurianual, considerando simultaneamente os auxílios não cobertos por esse programa como incompatíveis com o mercado comum, não suscita qualquer objecção de direito.

26. A questão é, presentemente, a de saber se, tendo em conta a sexta directiva relativa aos auxílios à construção naval, é necessário rever a apreciação por referência ao regulamento da pesca. A Directiva 87/167, baseada no artigo 92.°, n.° 3, alínea d), do Tratado não é, finalmente, mais do que um elemento que permite eventualmente autorizar o auxílio ao abrigo do artigo 92.°, n.° 3 [31]. À semelhança de todos os outros auxílios abrangidos pelo artigo 92.°, n.° 3, é portanto necessário verificar se a regulamentação projectada em matéria de auxílios ou o próprio auxílio são compatíveis com o mercado comum. Ao adoptar a directiva, o Conselho não suprimiu esse exame, a que a Comissão está obrigada a proceder [32]. Em si mesma, a directiva não contém qualquer base que permita solicitar um auxílio, qualquer que ele seja. Confere simplesmente aos Estados-Membros a faculdade de subvencionar os estaleiros navais, conformando-se com as condições mínimas inscritas na directiva.

27. É portanto erroneamente que a recorrente sustenta que um auxílio estatal a favor da construção naval que se situe abaixo do limite referido no artigo 4.° da Directiva 87/167 é, *ipso facto*, lícito. Esta consideração também não pode basear-se, através de um raciocínio *a contrario*, no acórdão que o Tribunal de Justiça proferiu no processo Bélgica/Comissão [33]. O Tribunal decidiu aí que os auxílios que ultrapassem o limite são, *ipso facto*, ilícitos. Esta apreciação não é inconciliável com a análise que aqui defendemos, uma vez que, se o limite for ultrapassado, isso significa que foram violadas as condições mínimas a que a directiva submete a eventual autorização de um auxílio. Em contrapartida, o cumprimento do limite é apenas *uma* das condições que o auxílio deve preencher para poder ser compatível com o mercado comum.

28. Quando, porém, já foi explicitamente constatado que um determinado auxílio é incompatível com o mercado comum, por

29 — V. o artigo 4.°, n.° 2, do Regulamento n.° 4028/86. Quanto à referência prioritária às disposições de uma organização comum de mercado no âmbito dos artigos 92.° a 94.° do Tratado, v. o acórdão Pigs and Bacon/Comissão, já referido na nota 16, n.° 11.

30 — Linhas directrizes, ponto II, B, 3, i), primeiro e segundo travessões, em conjugação com o Regulamento n.° 4028/86, artigo 1.°, n.° 1, alínea a), e n.° 2, e artigo 6.°, bem como com a Circular de 26 de Maio de 1988, *SG(88) D/6181*, quinto parágrafo.

31 — V. ainda o artigo 4.°, n.° 1, da Directiva 87/167, que diz que os «auxílios à produção a favor da construção... (naval) *podem* ser considerados compatíveis com o mercado comum». Sobre uma apreciação comparável da sétima directiva, que é o acto que sucedeu à Directiva 87/167, v. o acórdão de 5 de Outubro de 1994, Alemanha/Comissão (C-400/92, Colect., p. I-4701, n.° 13).

32 — V. o artigo 10.°, n.° 1, da Directiva 87/167.

33 — Já referido na nota 13.

«contrário ao interesse comum», esta conclusão não pode, em qualquer caso, ser reduzida a nada, com o fundamento de que o auxílio preenche outras eventuais condições que permitam autorizá-lo. Esta análise contribui para interpretar o direito comunitário de modo coerente. O princípio segundo o qual o regulamento da pesca deve ser aplicado de modo coerente com as legislações nacionais está de resto expressamente referido na fundamentação do regulamento [34].

29. Como a conjugação das regras que estão subjacentes ao presente processo pode resolver-se numa interpretação conforme ao direito comunitário, não existe, em nossa opinião, «contradição» entre o regulamento da pesca e a sexta directiva relativa aos auxílios à construção naval. Incumbe às instituições da Comunidade resolver os conflitos entre as diversas regras, tarefa que é inerente à ordem jurídica comunitária, bem como a qualquer ordem jurídica nacional. Se assim não fosse, a ordem jurídica comunitária não seria racional, antes sendo um «caos» composto de actos jurídicos «acumulados numa mistura confusa» [35].

30. A análise jurídica que a Comissão desenvolve nas linhas directrizes reflecte, portanto, perfeitamente o estado da questão de direito no momento em que elas foram adoptadas. Daqui resulta que — sobre os pontos que interessam ao presente contexto — as linhas directrizes não são susceptíveis de críticas quanto ao fundo. A irregularidade de certo número de auxílios a favor da construção das embarcações de pesca destinadas à frota comunitária decorre necessariamente da interpretação do regulamento da pesca, que atrás considerámos correcta, e das medidas que os Estados-Membros adoptaram com base nele.

31. Se se considerar o auxílio à construção naval em questão, é correcto dizer que ele é incompatível com o mercado comum por motivos que relevam da política comum da pesca. Se o regime nacional de auxílios à construção naval for examinado tomando em consideração elementos que relevam da política estrutural da pesca, não se discernirá nele, em consequência, qualquer erro de apreciação.

32. A recorrente sustenta erradamente que a análise que a Comissão faz, nas linhas directrizes, das relações entre o Regulamento n.º 4028/86 e a Directiva 87/167 vazaria a directiva de uma parte do seu conteúdo. Os auxílios à produção, ligados ao contrato, a favor da construção naval [36], a qual cobre nomeadamente a construção, na Comunidade, de embarcações de pesca de pelo menos 100 toneladas [37], de modo algum são

34 — O sexto considerando do regulamento da pesca está assim redigido:
«Considerando que as acções estruturais devem, na medida do possível, desenvolver-se no âmbito de programas de orientação plurianuais que assegurem para cada Estado-Membro a *coerência* necessária entre as medidas comunitárias e as medidas nacionais, bem como a compatibilidade destas últimas com os objectivos da política comum...» (sublinhado nosso).

35 — Ovídio, As Metamorfoses, Livro primeiro, linhas 3 e 5, edições Artemis, Munique/Zurique, 1988.

36 — V. o artigo 4.º, n.º 1, da Directiva 87/167.

37 — V. o artigo 1.º, alínea a), da Directiva 87/167.

objecto de uma proibição geral. Pode ser concedida uma subvenção se, por um lado, as embarcações forem destinadas à frota comunitária, desde que os projectos se inscrevam num programa de orientação plurianual, e se, por outro, forem destinadas à frota de pesca de um país terceiro. Por motivos distintos, as duas categorias de subvenção escapam à avaliação negativa, decorrente do artigo 92.°, n.° 3, alínea c), que as considera incompatíveis com o mercado comum.

33. Há, pois, nesta fase, que responder à primeira questão no sentido de que, quando adoptou as «Linhas directrizes para o exame dos auxílios nacionais no sector da pesca», a Comissão agiu no âmbito das competências que lhe são conferidas pelos artigos 92.° e 93.° do Tratado, pelo Regulamento n.° 4028/86 e pela Directiva 87/167, e de que os termos dessas linhas directrizes estão em conformidade com as disposições acima referidas.

II — *Quanto à resposta à segunda questão*

1. As linhas directrizes vinculam os Estados-Membros?

34. Como a resposta que a *recorrente* propõe dar à primeira questão torna sem objecto a segunda, foi só subsidiariamente que ela apresentou observações sobre a resposta a dar a esta última. Na sua opinião, os Estados-Membros não são obrigados a conformar-se com as linhas directrizes, uma vez que elas não têm efeito vinculativo. Segundo a recorrente, no acórdão CIRFS e o./Comissão, o Tribunal de Justiça reconheceu, é certo, efeitos obrigatórios a uma disciplina em matéria de auxílios, relativamente à qual os Estados-Membros tinham expressamente dado o seu acordo. Considera, no entanto, que as presentes linhas directrizes não lhe são comparáveis, uma vez que consistem numa simples medida unilateral da Comissão.

Prossegue acrescentando que, mesmo que se quisesse reconhecer força obrigatória às linhas directrizes, isso apenas valeria a respeito dos auxílios existentes, uma vez que elas foram adoptadas ao abrigo do artigo 93.°, n.° 1. No caso vertente, trata-se, em contrapartida, segundo a recorrente, de um novo auxílio, a respeito do qual se não conhece qualquer base jurídica que permita adoptar linhas directrizes obrigatórias.

35. O *Governo neerlandês* sustenta que se deve responder à primeira parte da segunda questão reconhecendo em definitivo um efeito vinculativo às linhas directrizes. Mesmo que não produzam efeitos jurídicos por si mesmas, no presente contexto adquiriram essa capacidade através da decisão da Comissão de 22 de Dezembro de 1988.

36. Segundo a *Comissão,* no presente caso, o Estado neerlandês estava efectivamente vinculado pelas linhas directrizes. Na sua carta

de 22 de Dezembro de 1988, a Comissão só aprovou o regime de auxílios neerlandês por o auxílio projectado respeitar as linhas directrizes e a circular de 26 de Maio de 1988. Tendo em conta o artigo 93.°, n.° 3, o Governo neerlandês só podia conceder um auxílio se ele fosse conforme com as linhas directrizes.

Além disso, considera que as linhas directrizes foram propostas aos Países Baixos a título de medidas adequadas, de acordo com o artigo 93.°, n.° 1, o que certamente não produz, enquanto tal, um efeito obrigatório. Segundo ela, os Estados-Membros não estavam pois obrigados a dar o seu consentimento. No entanto, se tivesse eventualmente sido concedido um auxílio com violação das linhas directrizes, a Comissão teria podido exigir a sua modificação, adoptando uma decisão ao abrigo do artigo 93.°, n.° 2.

Após, no entanto, as linhas directrizes terem sido aceites por um Estado-Membro — como, no caso vertente, o Governo neerlandês fez por carta de 31 de Janeiro de 1989 — os auxílios contrários às linhas directrizes foram assimilados, de acordo com o acórdão CIRFS e o./Comissão, a novos auxílios, os quais não podiam ser postos em execução sem o acordo da Comissão, na acepção do último período do n.° 3 do artigo 93.°

Finalmente, como o órgão jurisdicional de reenvio já referiu, resulta do artigo 5.° do Tratado que os Estados-Membros devem adoptar todas as medidas adequadas para assegurarem o cumprimento das obrigações decorrentes do Tratado ou resultantes de actos das instituições. Assim, os Estados-Membros ficam vinculados pelas linhas directrizes a partir do momento em que as aprovam.

37. As linhas directrizes que as autoridades adoptam e publicam para indicar o modo pelo qual entendem exercer o poder de apreciação que detêm concorrem para a segurança jurídica e geram a confiança de que as autoridades actuarão no sentido que anunciaram. Nesta medida, ao adoptar as linhas directrizes, a instituição criou uma norma que se impõe, em primeiro lugar, a ela própria.

38. A aplicação do artigo 92.°, n.ºs 2 e 3, a título das missões de fiscalização que resultam do artigo 93.°, comporta uma margem de apreciação cuja concretização é da competência da Comissão. No preâmbulo das linhas directrizes, a Comissão refere-se, portanto, exclusivamente ao artigo 92.°, n.ºs 2 e 3 [38]. Além disso, baseia-se no artigo 93.°, n.° 1 [39], o que permite concluir que ela pretende que as linhas directrizes sejam entendidas como uma proposta de «medidas adequadas» na acepção dessa disposição.

38 — V. o quarto parágrafo (na versão portuguesa) das linhas directrizes.

39 — V. o sexto parágrafo (na versão portuguesa) das linhas directrizes.

39. Consideradas sobre estes dois únicos ângulos, isto é, sob o ângulo em que são assimiladas a uma concretização do poder de apreciação a título do artigo 92.°, n.os 2 e 3, e sob o ângulo em que consistem numa proposta de medidas adequadas, as linhas directrizes não podem, em nossa opinião, enquanto medida puramente unilateral, produzir, sem mais, efeitos obrigatórios relativamente às autoridades dos Estados-Membros.

40. No presente caso, os Estados-Membros foram, no entanto, associados à gestação das linhas directrizes, bem antes da publicação delas [40] no *Jornal Oficial* [41]. Sobre este ponto, a recorrente parte da ideia errónea de que não houve qualquer acordo entre a Comissão e o Governo neerlandês.

41. Por decisão de 29 de Março de 1988, a Comissão adoptou um *projecto* de alteração das linhas directrizes que estavam em vigor desde 1985 [42]. Por cartas de 30 de Março e 6 de Maio de 1988, o Governo neerlandês foi convidado a tomar posição relativamente ao documento. Após ter recebido as observações dos Estados-Membros e de as ter examinado, a Comissão adoptou a versão final das linhas directrizes, que comunicou ao Governo neerlandês por carta de 30 de Novembro de 1988 [43] e que publicou no *Jornal Oficial* em 8 de Dezembro de 1988 [44].

42. O procedimento de concertação, no decurso do qual os Estados-Membros tiveram oportunidade não apenas de tomar conhecimento das intenções da Comissão relativas a um projecto concreto mas ainda de apresentar o seu próprio ponto de vista, pôde já, em nossa opinião, fazer nascer o consenso susceptível de atribuir efeitos obrigatórios para os Estados-Membros.

43. No acórdão CIRFS e o./Comissão [45], o Tribunal de Justiça reconheceu a uma disciplina em matéria de auxílios, que era «o resultado de um acordo entre os Estados-Membros e a Comissão» [46], não só um significado objectivo mas ainda um *efeito coercivo*. Esta apreciação, que pode ser transposta para o caso vertente, não foi posta em questão no acórdão Deufil/Comissão [47], em que se tratava de saber se um código de auxílios pode efectivamente derrogar as disposições do Tratado, o que o Tribunal de Justiça definitivamente recusou admitir.

44. No caso vertente, importantes elementos factuais levam a falar do nascimento de um «acordo». Na carta atrás referida de 30 de Novembro de 1988, dirigida ao Governo neerlandês, através da qual as linhas directri-

40 — JO 1988, C 313, p. 21.

41 — Carta da Comissão de 30 de Novembro de 1988, Documento SG(88) D/13965; anexo 5 às observações da Comissão.

42 — JO 1985, C 268.

43 — V. a carta da Comissão de 30 de Novembro de 1988, Documento SG(88) D/13965; anexo 5 às observações da Comissão.

44 — JO C 313, p. 21.

45 — Já referido na nota 17.

46 — Acórdão CIRFS e o./Comissão, já referido na nota 17, n.° 36.

47 — Já referido na nota 17.

zes foram levadas ao seu conhecimento, este governo foi convidado a dar a garantia, num prazo determinado, de que as linhas directrizes seriam futuramente respeitadas. Por carta de 31 de Janeiro de 1989, a representação permanente do Reino dos Países Baixos [48] declarou que o Governo neerlandês estava formalmente pronto a respeitar as linhas directrizes [49]. Em nossa opinião, foi pelo menos no momento desta declaração que os Países Baixos ficaram juridicamente vinculados.

45. O efeito obrigatório resultante do acordo de um Estado-Membro também não impede, em nossa opinião, que um Estado-Membro esteja disposto a cooperar. O Estado-Membro que recusou dar o seu acordo, não fica, é certo, vinculado do mesmo modo que aquele que se submeteu às linhas directrizes. O Estado-Membro que não participou no consenso não tira dele qualquer vantagem na aplicação da sua política de auxílios, uma vez que, ao controlar os auxílios, a Comissão irá aplicar as linhas directrizes por si estabelecidas e que o Estado-Membro em questão será autoritariamente obrigado a conformar-se com as linhas directrizes. Além disso, o Estado-Membro que recuse associar-se ao procedimento de concertação renuncia *a priori* à faculdade de influenciar o conteúdo das linhas directrizes.

46. Foi, pois, justamente que as autoridades neerlandesas chamadas a pronunciar-se sobre o pedido de auxílio consideraram estar vinculadas pelos termos das linhas directrizes.

47. No caso vertente, pondo de parte o acordo do Governo neerlandês, o efeito obrigatório baseia-se ainda noutro elemento, que decorre directamente da Directiva 87/167. De acordo com o seu artigo 10.°, n.° 2, alínea a), os Estados-Membros devem notificar previamente à Comissão qualquer «regime de auxílio, quer novo quer já existente, ou qualquer alteração aos regimes de auxílio existentes, referidos na presente directiva» [50] e não devem conceder o auxílio sem a autorização dela.

48. O Governo neerlandês notificou à Comissão, por esta forma obrigatória, a regulamentação de 1988 sobre o auxílio sectorial à construção naval [51]. Por carta de 22 de Dezembro de 1988, a Comissão concedeu a autorização indispensável para que um

48 — V. o documento com o n.° 639, junto como anexo 7 às observações da Comissão.

49 — A carta diz textualmente:
«Naar aanleiding van dit verzoek kan de Nederlandse regering meedelen dat de huidige nationale steunmaatregelen voldoen aan de richtsnoeren. Zij wil er op wijzen dat de Europese Commissie van de nationale maatregelen terzake op de hoogte is via de verstrekte informatie in het kader van het artikel 93 lid 2 onderzoek naar de Nederlandse steunmaatregelen, de aanmelding van nieuwe steunmaatregelen en de aanmelding van de Nederlandse uitvoeringsbepalingen van VO 4028/86. Toekomstige maatregelen zullen conform de bepalingen van het EEG-Verdrag worden aangemeld en toegepast.»
«Le gouvernement néerlandais peut [...] confirmer que les aides nationales octroyées actuellement satisfont aux lignes directrices. Il signale que la Commission européenne a été mise au courant des mesures prises à l'échelon national par le biais des informations données dans le cadre de l'examen des aides néerlandaises effectué conformément à l'article 93 paragraphe 2, par le biais de la notification des nouvelles aides et de celle des modalités d'application néerlandaises du règlement 4028/86. Les mesures prises à l'avenir seront notifiées et appliquées conformément aux dispositions du traité CEE.»
«O Governo neerlandês pode confirmar que os auxílios nacionais actualmente concedidos satisfazem as linhas directrizes. Assinala que a Comissão Europeia foi posta ao corrente das medidas adoptadas à escala nacional através das informações dadas no âmbito do exame dos auxílios neerlandeses efectuados nos termos do artigo 93.°, n.° 2, por meio da notificação dos novos auxílios e da notificação das modalidades de aplicação neerlandesas do Regulamento n.° 4028/86. As medidas a tomar no futuro serão notificadas e aplicadas de acordo com as disposições do Tratado CEE.»

50 — *Ndt:* E não «regime de auxílio, nem novo nem já existente, nem qualquer alteração aos regimes de auxílio existentes, referidos na presente directiva», como consta da versão oficial portuguesa.

51 — Segundo a carta de 22 de Dezembro de 1988, pela qual a Comissão dá a sua autorização (documento SG(88) D/15402, anexo 1 às observações da Comissão), as alterações submetidas à autorização foram notificadas por carta de 26 de Outubro de 1988.

auxílio pudesse ser efectivamente concedido. A autorização foi emitida na condição de os auxílios serem concedidos com respeito pelas linhas directrizes. Foi deste modo que as linhas directrizes passaram a ter efeito obrigatório relativamente aos auxílios concedidos em execução da sexta directiva relativa aos auxílios à construção naval.

49. A recorrente sustenta que, embora em rigor, as linhas directrizes possam eventualmente ter um efeito obrigatório relativamente aos auxílios existentes, elas em caso algum o podem ter relativamente aos novos auxílios, mas tal posição é errada, uma vez que, desde que o Governo neerlandês aceitou respeitar as linhas directrizes e a Comissão autorizou o regime sob reserva delas serem respeitadas, ambos entenderam que elas seriam também respeitadas no futuro.

50. O Governo francês sustenta que as linhas directrizes em caso algum têm aptidão para conferir aos auxílios existentes a natureza de auxílios novos, com as consequências jurídicas daí decorrentes, mas, uma vez que essa objecção não interessa ao caso vertente, não temos que a examinar.

51. Por ter sido incluído na autorização de 22 de Dezembro de 1988, o conteúdo da circular da Comissão de 26 de Maio de 1988 [52] foi investido de um efeito obrigatório comparável ao das linhas directrizes. Em nossa opinião, enquanto acto unilateral, a simples circular não podia produzir efeitos desta natureza. Como, no entanto, serviu de fundamento à autorização exigida pelo artigo 10.°, n.° 2, da Directiva 87/167, os termos da circular tornaram-se juridicamente obrigatórios.

52. Daqui resulta que se deve responder à primeira parte da segunda questão no sentido de que as autoridades dos Estados-Membros estavam vinculadas pelas linhas directrizes da Comissão.

2. Quanto ao alcance das linhas directrizes

53. Há finalmente que abordar a segunda parte da segunda questão, que se traduz em averiguar o alcance das linhas directrizes possuidoras de efeito obrigatório. O órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se as coisas se apresentam diferentemente quando a embarcação não é destinada a pescar unicamente nas águas sujeitas à soberania ou à jurisdição dos Estados-Membros mas também nas abrangidas pela política externa comum da pesca.

52 — Documento SG(88) D/6181, junto como anexo 8 às observações da Comissão.

54. A *recorrente* esclarece que a embarcação para a qual o auxílio foi solicitado foi armada para pescar fora das águas comunitárias e que, à época, pescava efectivamente nas águas territoriais americanas. Mesmo que a Comissão tenha competência para adoptar linhas directrizes obrigatórias para os Estados-Membros, elas apenas podem referir-se, em qualquer caso, segundo a recorrente, às embarcações que pescam nas águas sujeitas à soberania ou à jurisdição dos Estados-Membros da Comunidade Europeia. Alargar a proibição dos auxílios à construção de embarcações que pescam nas águas territoriais de Estados terceiros ou nas águas sujeitas à sua jurisdição significaria, além de ser perfeitamente injustificado, que a Comissão tinha excedido as suas competências. Um auxílio desta natureza não teria a menor incidência sobre a finalidade da política comum da pesca, que se destina a manter os recursos piscícolas nas águas comunitárias.

55. O *Governo neerlandês* declara que a distinção que o órgão jurisdicional de reenvio opera entre as águas em que as embarcações são destinadas a pescar não tem fundamento na regulamentação comunitária aplicável. Segundo ele, basta simplesmente saber se a embarcação se destina à frota comunitária.

56. A *Comissão* sustenta também que, para aplicar os actos pertinentes, não há que saber onde pesca a embarcação, mas sim se ela pertence à frota comunitária.

57. A posição do Governo neerlandês e da Comissão é correcta na parte em que sustenta que não resulta dos actos comunitários aplicáveis aos auxílios que eles reservem um regime diferente às embarcações de pesca em função do lugar e que, para aplicar a regulamentação comunitária, basta verificar se a embarcação pertence à frota comunitária. Esta pertença deve poder ser determinada em função de critérios objectivos. Como a Comissão convincentemente declarou na audiência, basta simplesmente saber sob que pavilhão navega a embarcação.

58. De resto, outros argumentos militam a favor desta exclusiva referência à pertença à frota comunitária. A execução eficaz dos objectivos da política comum da pesca requer que todas as embarcações de pesca que naveguem sob pavilhão de um Estado-Membro estejam sujeitas à regulamentação comunitária, sem que nenhuma embarcação a ela possa escapar por, simplesmente, ir pescar noutras águas. A política comum da pesca tem nomeadamente por objectivo repartir mais ou menos equitativamente os direitos de pesca nas zonas de pesca acessíveis à Comunidade [53]. As regras estabelecidas a este respeito não se limitam às águas comunitá-

53 — Grande número de actos comunitários relativos às quotas de pesca e à sua repartição referem este objectivo.

rias, antes cobrem igualmente as zonas de pesca abertas à Comunidade por força de convenções internacionais.

59. Mesmo que, à semelhança da recorrente, se considere que a política comum da pesca tem por finalidade principal manter os recursos piscícolas, isso não significa que as competências da Comunidade cessem nos limites das águas comunitárias, uma vez que a Comunidade está também vinculada por compromissos internacionais destinados a manter os recursos piscícolas [54].

60. Daqui resulta que a regulamentação comunitária será ou não aplicável consoante a embarcação pertença ou não à frota comunitária e que isso se determina por referência ao pavilhão sob o qual ela navega.

C — Conclusão

61. Pelas razões atrás expostas, devem ser dadas as seguintes respostas às questões prejudiciais:

«1) De acordo com a competência que o artigo 93.° do Tratado que institui a Comunidade Europeia lhe confere, a Comissão das Comunidades Europeias tem a faculdade de adoptar linhas directrizes para o exame dos auxílios nacionais no sector da pesca que comportem critérios resultantes do Regulamento (CEE) n.° 4028/86 do Conselho, de 18 de Dezembro de 1986, relativo a acções comunitárias para o melhoramento e a adaptação das estruturas do sector da pesca e da aquicultura, e da Directiva 87/167/CEE do Conselho, de 26 de Janeiro de 1987, relativa aos auxílios à construção naval, de as publicar e de as tomar por base no exame dos regimes nacionais de auxílios.

2) Se um Estado-Membro aceitou formalmente conformar-se com as linhas directrizes acima referidas, está obrigado a respeitá-las quando se pronuncia sobre

54 — V. o acórdão de 25 de Julho de 1991, Comissão/Espanha (C-258/89, Colect., p. I-3977, n.° 9).

um pedido de auxílio destinado à construção de uma embarcação de pesca. Está ainda obrigado a respeitá-las no caso de a Comissão ter integrado as linhas directrizes numa decisão que autoriza um regime nacional de auxílios na acepção do artigo 10.°, n.° 2, da Directiva 87/167.

Esta obrigação é válida para todas as embarcações de pesca que pertençam à frota comunitária, entendendo-se que esta qualidade é determinada pelo pavilhão sob o qual a embarcação navega.»