RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processos apensos 166 e 220/86 *

I — Factos e enquadramento jurídico

a) *Os factos*

Tendo a sociedade Sean Quinn Quarries Limited, estabelecida na Irlanda do Norte, a intenção de se dedicar ao fabrico de cimento, obteve do Department of Economic Development um auxílio proporcional aos investimentos a realizar (30 % para as despesas anteriores a 1 de Maio de 1985 e 20 % para as despesas posteriores). Nos termos desse auxílio, o Department of Economic Development tinha, em 10 de Setembro de 1986, efectuado os seguintes pagamentos:

— em Julho de 1986, 273 631 UKL à SQQL;

— em Agosto de 1986, 198 092 UKL a uma sociedade de locação financeira.

Estavam previstos outros pagamentos e a produção de cimento devia começar no início de 1988.

Por carta de 17 de Abril de 1985, dirigida ao Director-Geral da Concorrência, a demandante exprimiu as suas queixas quanto ao referido auxílio. Em resposta, foi informada, por carta de 14 de Maio de 1985, de que, em conformidade com os princípios de coordenação expostos na comunicação da Comissão de 21 de Dezembro de 1978 (JO C 31, de 3.2.1979, p. 9), podiam ser concedidos auxílios que representassem até 50 % dos projectos de investimento sem comunicação à Comissão. Assim sendo, não se tornava necessário que a demandante apresentasse uma exposição pormenorizada do prejuízo que poderia sofrer, como se tinha oferecido para fazer.

Por carta de 28 de Março de 1986, também dirigida ao director-geral da concorrência, a demandante invocou a ilegalidade da posição da Comissão e convidou-a a: a) dar início ao processo previsto no artigo 93.°, n.° 2, do Tratado CEE, b) notificar a Irish Cement Limited de que tinha iniciado o referido processo, por correio directo e/ou publicando um aviso no Jornal Oficial, para permitir a todos os interessados apresentar as suas observações, c) modificar a comunicação por forma a proibir a atribuição de um auxílio regional específico sem notificação prévia à Comissão e a impor, em cada caso, que fossem tomadas em consideração as implicações por sector antes de se declarar que um auxílio regional é compatível com o mercado comum. A título subsidiário, a Comissão foi convidada, nos termos do artigo 175.° do Tratado CEE, a definir por escrito a sua posição em relação à Irish Cement Limited, no prazo de dois meses a contar da data da recepção da carta.

Não tendo a Comissão respondido a esse convite no prazo fixado, a demandante, em 10 de Julho de 1986, intentou uma acção

* Língua do processo: inglês.

nos termos do artigo 175.° do Tratado CEE, objecto do processo 166/86.

Por carta de 14 de Julho de 1986, dirigida à demandante, o director-geral da concorrência, em resposta à carta de 28 de Março de 1986 atrás citada, informou-a de que o auxílio concedido à SQQL se incluía num regime de auxílios que a Comissão considerou compatível com o mercado comum, nos termos do artigo 92.°, n.° 3, do Tratado CEE. Consequentemente, a Comissão não podia intervir na atribuição desse auxílio.

Por requerimento entregue na Secretaria em 12 de Agosto de 1986, a demandante, nos termos dos artigos 173.° e 174.° do Tratado CEE, interpôs recurso de anulação da decisão acima referida e pediu que o Tribunal declarasse, em aplicação do artigo 179.° do mesmo Tratado, que a Comissão, até essa data, não definira a sua posição em resposta à carta da demandante, de 28 de Março de 1986.

b) *O regime britânico de auxílios com finalidade regional no que diz respeito à Irlanda do Norte.*

Segundo a Comissão e a carta da Representação Permanente do Reino Unido junto das Comunidades Europeias, de 10 de Setembro de 1986 (anexo 4 da contestação), existe na Irlanda do Norte um regime fixo de auxílios financeiros ao investimento (standard capital grants scheme) desde o Re-equipment of Industry Act (Northern Ireland) de 1951.

O regime actual foi instituído pelo Industrial Investment (General Assistance) Act (Northern Ireland) de 1966, reforçado e modificado pela parte IV da Industrial Development (Northern Ireland) Order de 1982.

Posteriormente, o despacho ministerial de 23 de Agosto de 1983 determinou que o montante global de despesas de capital aprovadas, ao abrigo das quais os subsídios referidos na parte IV do despacho ministerial referido são pagáveis a, ou em relação a, qualquer pessoa que desenvolva um processo industrial susceptível de aprovação no quadro de uma empresa na Irlanda do Norte, não poderia exceder 5 milhões de UKL no período compreendido entre 1 de Outubro de 1983 e 31 de Março de 1984, e 10 milhões no decurso dos exercícios financeiros seguintes. O despacho ministerial de 27 de Março de 1985 (n.° 66) aumentou esse montante (20 milhões).

Finalmente, o despacho ministerial de 27 de Março de 1985 (n.° 67) fixou em 20 % o limite máximo dos subsídios concedidos (anteriormente 30 %) [1].

Os despachos de 1982 e 1983 não foram notificados à Comissão. Os de 1985 foram-no após a sua aprovação.

Por força desse regime, nos termos do qual foi concedido o auxílio à SQQL, na prática, e desde que estejam preenchidas as condições exigidas, os subsídios são concedidos de forma quase automática e pagos a pedido do operador, desde que prove que foram efectuadas despesas de investimento.

1 — Os textos da Industrial Development Order, bem como os dos três despachos mencionados constam dos autos: anexos 1a) e 1b) da contestação e 3 e 4 da tréplica.

Existe também outro regime de auxílios regionais para o território da Irlanda do Norte, o «selective financial assistance grant» (assistência financeira selectiva), que é gerido pelo Industrial Development Board. As partes estão de acordo quanto ao facto de o auxílio em causa não ter sido concedido ao abrigo deste regime.

c) *Processo seguido pela Comissão no respeitante à autorização dos auxílios com finalidade regional*

Os regimes de auxílios devem obedecer aos princípios de coordenação enunciados na comunicação da Comissão sobre os regimes de auxílios com finalidade regional (JO C 31, de 3.2.1979, p. 9). Uma vez aprovado o regime, as medidas de execução apenas devem ser notificadas à Comissão em casos significativos quando as autoridades concedam mais do que um tipo de auxílio (décimo-quarto relatório sobre a concorrência, 1985, pontos 199 e 261). Foi instituído um sistema de limiares, concebido para tratar rapidamente o número crescente de casos de auxílios de Estado de importância secundária, ou seja, relativamente aos quais a intensidade do auxílio ou o volume dos investimentos que dele beneficiam se mostrem fracos. Este sistema permite aos Estados-membros conceder os auxílios considerados sem os comunicar à Comissão, na condição de esta ter aceite o regime geral ao abrigo do qual os auxílios foram concedidos (ponto 203 do relatório acima citado).

Os auxílios individuais concedidos nos termos de um regime aprovado não podem ser postos em causa, limitando-se a Comissão a verificar, eventualmente, se o auxílio em questão se integra no regime autorizado.

Apenas o regime em si mesmo pode ser objecto do exame previsto no artigo 93.°, n.° 1, do Tratado.

II — Processo escrito e pedidos das partes

1. Os requerimentos foram registados na Secretaria do Tribunal em 10 de Julho e 12 de Agosto de 1986, respectivamente.

A *demandante* conclui pedindo que o Tribunal se digne:

no processo 166/86

— declarar que a Comissão, em violação do Tratado, não notificou a demandante do início de um processo nos termos do artigo 93.°, n.° 2, do Tratado CEE, relativamente à concessão pelo Northern Irish Development Board de um auxílio ao investimento à Sean Quinn Quarries Limited, nem a convidou a apresentar observações;

— declarar que a Comissão não tomou posição sobre a questão anterior;

— condenar a Comissão nas despesas.

no processo 220/86

— nos termos dos artigos 173.° e 174.° do Tratado CEE, anular a decisão da Comissão de não iniciar um processo nos termos do artigo 93.°, n.° 2, do Tratado CEE, no que diz respeito a um au-

xílio concedido à Sean Quinn Quarries limited pelo Northern Ireland Development Board, decisão essa contida numa carta datada de 14 de Julho de 1986 e dirigida aos advogados da demandante;

— declarar, nos termos do artigo 175.° do Tratado CEE, que a Comissão também não tomou posição em resposta à carta da demandante e à reclamação de 28 de Março de 1986;

— condenar a Comissão nas despesas.

A *Comissão* conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— declarar inadmissível o pedido no processo 166/86;

— julgar improcedentes os pedidos nos processos 166/86 e 220/86.

— condenar a demandante nas despesas de ambos os processos.

2. Por carta entregue na Secretaria em 12 de Agosto de 1986, a demandante requereu a apensação dos dois processos, que o Tribunal ordenou por despacho de 3 de Outubro de 1986.

3. Com base no relatório do juiz relator e ouvido o advogado-geral, o Tribunal decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução prévia. As partes foram convidadas a responder por escrito a certas perguntas, tendo-o feito nos prazos fixados.

III — Fundamentos e principais argumentos das partes

A — *Quanto à admissibilidade*

A *Comissão* considera que o pedido no processo 166/86 é inadmissível. Com efeito, não existe uma das condições da acção por omissão prevista no artigo 175.° do Tratado CEE: a obrigação, para a instituição em causa, de dirigir um acto a um particular.

O Tribunal não foi ainda chamado a pronunciar-se quanto a este assunto, mas a jurisprudência que já desenvolveu a respeito do artigo 169.° do Tratado CEE pode ser aplicada por analogia aos processos relativos ao artigo 93.°, n.° 1. Tal como o artigo 169.°, o artigo 93.°, n.° 1, limita o exame dos «regimes de auxílios» existentes (e, consequentemente, das medidas individuais de auxílio que se incluam no âmbito desses regimes) a uma discussão entre a Comissão e os Estados-membros na qual não há lugar para os particulares (ver acórdão de 1 de Março de 1966, Lütticke, processo 48/65, Recueil 1966, p. 19, em especial as conclusões do advogado-geral Gand, p. 30).

Nada distinguiria o presente caso do processo 246/81 (acórdão de 10 de Junho de 1982, Lord Bethell, Recueil, p. 2277). Nesse processo, o Tribunal negou ao recorrente qualquer possibilidade de recurso ao abrigo do artigo 175.°, não por o seu interesse ser

simplesmente indirecto, mas por ele não se encontrar na posição jurídica precisa do destinatário actual de um acto susceptível de anulação, na acepção do segundo parágrafo do artigo 173.°, nem na do destinatário potencial de um acto jurídico que a Comissão fosse obrigada a dirigir-lhe, como é o caso previsto no terceiro parágrafo do artigo 175.°

O acórdão do Tribunal de 28 de Janeiro de 1986 (Cofaz, 169/84, Colect. p. 391), deve ser distinguido do caso em apreço. Com efeito, nesse processo o recorrente impugnava uma decisão da Comissão adoptada ao abrigo do artigo 93.°, n.° 2, relativa a um novo auxílio, e não um auxílio já existente ou uma subvenção concedida nos termos de um regime existente, na acepção do artigo 93.°, n.° 1, do Tratado.

Segundo *a demandante*, o auxílio individual em questão deveria ter sido notificado à Comissão nos termos do artigo 93.°, n.° 3, e esta tinha o dever de iniciar o processo previsto no n.° 2 do mesmo artigo, que prevê a intervenção de todos os interessados. Existe, portanto, uma diferença entre esse processo e o previsto no artigo 169.°, diferença essa que, aliás, o Tribunal sublinhou no acórdão de 30 de Janeiro de 1985 (Comissão/ /França, 290/83, Recueil, p. 439).

O artigo 93.° consta do capítulo I, do título I do Tratado, que trata especificamente a concorrência. Não implica a conclusão de que um Estado-membro «não cumpre» as suas obrigações. Conduz antes a decisões casuísticas sobre a forma como os auxílios de Estado falseiam a concorrência.

Quanto ao acórdão proferido pelo Tribunal no processo Cofaz, a demandante sustenta que os princípios nele enunciados são aplicáveis ao caso em apreço. Quer um auxílio seja novo ou já existente, qualquer particular interessado deve poder proteger os seus interesses tendo o direito de apresentar uma queixa, o direito de participar no processo de adopção da decisão e o direito de agir em juízo.

Existem diferenças entre o processo Lord Bethel e o presente.

Se o auxílio em questão não for controlado, a demandante sofrerá um efeito injusto substancial que afectará os seus negócios e o futuro do seu pessoal. No processo Bethel, o recorrente pediu à Comissão «não que adoptasse uma decisão a seu respeito, mas que iniciasse um processo de investigação em relação a terceiros e tomasse decisões a estes respeitantes». Por seu lado, a demandante pretende uma decisão dirigida a ela própria, a saber, a decisão de iniciar o processo previsto no artigo 93.°, n.° 2, e a sua notificação à demandante.

O processo previsto no artigo 93.°, n.° 2, teria mais analogia com o direito da concorrência do que com o artigo 169.° Ora, no domínio dos processos anti-subvenções, definidos no Regulamento (CEE) n.° 2176/84 do Conselho, de 23 de Julho de 1984 (JO L 201, p. 1; EE 11 F21 p. 3), reconhece-se a todas as pessoas singulares ou colectivas o direito a apresentar uma denúncia por escrito relativamente a importações de um país terceiro que sejam objecto de subvenções (artigo 5.°). A reclamação pode dizer respeito a uma subvenção recentemente instituída ou a uma subvenção já

existente que não tenha até então causado qualquer prejuízo ao autor da denúncia. A Comissão é obrigada a apreciar a denúncia e a consultar o Comité Consultivo, composto por representantes dos Estados-membros, antes de iniciar um processo nos termos do artigo 7.° do regulamento. De qualquer forma, o queixoso pode recorrer para o Tribunal da decisão da Comissão de não iniciar um processo anti-subvenções (ver o acórdão de 4 de Outubro de 1983, Fediol, 191/82, Recueil, p. 2913).

Diversamente do processo Lord Bethell, a Comissão tem o dever de iniciar o processo previsto no artigo 93.°, n.° 2, do Tratado CEE, e a demandante tem não um interesse indirecto na solução do litígio mas sim o direito expresso, inscrito no Tratado CEE, de apresentar observações antes de ser tomada uma decisão sobre a compatibilidade de um auxílio com o mercado comum. Os interesses da demandante estariam em causa de forma muito directa.

O facto de a decisão da Comissão no final do processo previsto no artigo 93.°, n.° 2, do Tratado CEE ser dirigida ao Estado-membro que concede o auxílio não é razão para que a demandante, na qualidade de interessada, não possa contestar a decisão da Comissão de não iniciar esse processo. Isto resultaria do já citado acórdão Fediol, no qual a decisão adoptada a final foi um regulamento dirigido não à recorrente, a Fediol, mas aos Estados-membros.

B — *Quanto ao mérito*

O pedido no processo *166/86* baseia-se em dois fundamentos:

1) à luz das informações que lhe tinham sido fornecidas pelos advogados da demandante, por carta de 28 de Março de 1986, a Comissão não tinha outra possibilidade senão iniciar um processo nos termos do artigo 93.°, n.° 2, do Tratado CEE, em relação ao auxílio concedido à Quinn, e disso notificar os interessados — entre os quais a demandante —, convidando-os a apresentar observações; a Comissão não o fez, nem tomou posição em resposta ao convite que nesse sentido lhe foi dirigido pelos advogados da demandante, nos termos do artigo 175.° do Tratado CEE.

2) Não tendo sido notificado o auxílio concedido à Quinn e considerando as informações prestadas pelos advogados da demandante por carta de 28 de Março de 1986, a Comissão era obrigada a iniciar um processo nos termos do artigo 93.°, n.° 2, do Tratado CEE (fazendo-o preceder ou não por uma acção nos termos do artigo 169.° do Tratado CEE) em relação ao auxílio concedido à Quinn e notificar o início do processo, convidando as partes interessadas a apresentar as suas observações, sendo a demandante uma dessas partes; a Comissão não o fez nem tomou posição em resposta aos convites que lhe foram dirigidos pelos advogados da demandante, nos termos do artigo 175.° do Tratado CEE.

O pedido no processo *220/86* baseia-se nos fundamentos seguintes:

1) em violação das exigências previstas no artigo 190.° do Tratado CEE, os fundamentos invocados pela Comissão para justificar a sua decisão são insuficientes;

2) na medida em que nela se declara que a Comissão «não podia intervir na atribuição desse auxílio», a sua decisão contida na carta de 14 de Julho de 1986 baseia-se numa interpretação errada da lei;

3) a razão expressamente invocada pela Comissão para recusar iniciar um processo nos termos do artigo 93.°, n.° 2, do Tratado CEE (que o auxílio concedido à Quinn «se inclui num regime de auxílios que a Comissão considerou compatível com o mercado comum») não tem base legal;

4) a Comissão não tomou posição nos termos do artigo 175.° do Tratado CEE, pois não discutiu os novos elementos de facto e de direito para os quais a demandante lhe chamou a atenção na carta e na denúncia de 28 de Março de 1986;

5) a Comissão não tomou posição, na acepção do artigo 175.° do Tratado CEE, porque, ao declarar que «não podia intervir na atribuição desse auxílio», interpretou erradamente a lei;

6) a Comissão não tomou posição, na acepção do artigo 175.° do Tratado CEE, porque a razão que expressamente invocou para justificar a sua recusa em iniciar um processo nos termos do artigo 93.°, n.° 2, do Tratado CEE (que o auxílio concedido à Quinn «se inclui num regime de auxílios que a Comissão considerou compatível com o mercado comum»), não tem base legal.

Em substância, todos estes fundamentos podem ser reduzidos a três, o último dos quais diz apenas respeito ao processo 220/86:

1) A Comissão, ao considerar que o auxílio em causa não devia ter-lhe sido notificado, violou o artigo 93.°, n.° 2, do Tratado CEE;

2) Devido à natureza do auxílio (auxílio regional com efeitos sectoriais) e às informações prestadas pela demandante, a Comissão, ao recusar iniciar o processo previsto no artigo 93.°, n.° 2, do Tratado CEE violou esta disposição;

3) Os fundamentos invocados pela Comissão para justificar a sua decisão são insuficientes e, portanto, foi violado o artigo 190.° do Tratado.

1. *Quanto ao primeiro fundamento*

Segundo a *demandante*, a política da Comissão no que respeita aos auxílios com finalidade regional é ilegal na medida em que, salvo nos casos indicados nos princípios de coordenação, não é exigida a notificação dos auxílios individuais concedidos ao abrigo de um regime geral existente antes da entrada em vigor do Tratado ou de um tratado de adesão, ou posteriormente autorizado. Apoia-se nos argumentos seguintes.

1. A Comissão não tem competência para autorizar auxílios em bloco ou para de outra forma os dispensar da obrigação de notificação prevista no artigo 93.°, n.° 3, do Tratado CEE. Só o Conselho dispõe desse

poder, por força do artigo 94.°, cujo teor é o seguinte:

«O Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta da Comissão, pode adoptar todos os regulamentos adequados à execução dos artigos 92.° e 93.° e fixar, designadamente, não só as condições de aplicação do n.° 3 do artigo 93.°, como também as categorias de auxílios que ficam dispensadas de tal procedimento.»

Daí resulta que a «técnica processual» adoptada nos princípios de coordenação, que consiste na notificação dos «casos significativos», é incompatível com o Tratado. Além disso, essa técnica não é correcta visto que um auxílio pode ser significativo não apenas pelo seu montante mas também pela sua natureza e efeitos no mercado em causa. No caso em apreço, o auxílio concedido à Quinn é significativo porque envolve 3 milhões de UKL, e porque ajuda um recém-chegado a penetrar num mercado que sofre já de capacidades excedentárias; tem, portanto, repercussões imediatas nos concorrentes directos, em matéria de lucros e de emprego.

2. A interpretação da Comissão segundo a qual a disposição atrás citada prevê um diálogo sobre um regime de auxílios entre ela e um Estado-membro, tendo como consequência o início do processo previsto no n.° 2 do artigo 93.° no caso de não serem aceites as propostas da Comissão, embora a decisão final apenas produza efeitos para o futuro, não é aceitável. O texto do n.° 1 não diz quando um Estado deve responder nem mesmo se o deve fazer. O Tratado não estabelece qualquer mecanismo ou calendário para passar da pretendida fase de «diálogo» do artigo 93.°, n.° 1, à do processo «contencioso» do artigo 93.°, n.° 2. Para chegar à sua interpretação, a Comissão faz uma leitura errada do artigo 93.°, n.° 1 («exigidas pelo desenvolvimento progressivo... do mercado comum»), fazendo-o dizer o mesmo que a fórmula estreita do n.° 2 do mesmo artigo («compatível com o mercado comum»).

O artigo 93.°, n.° 1, limita-se a prever o exame da política geral dos regimes de auxílios existentes num Estado-membro. Esse exame pode ter lugar antes do início do processo previsto no seu n.° 2, mas nada obriga a que assim seja.

3. Um regime de controlo dos auxílios baseado na notificação apenas dos regimes regionais seria inadequado porque as questões de distorção da concorrência são examinadas a um nível geral abstracto e nem sempre é possível às diversas partes aperceberem-se de que um auxílio específico lhes diz respeito se ele não tiver sido concedido ao abrigo do regime.

4. Ao notificar apenas os regimes de auxílios e não os auxílios individuais específicos concedidos, um Estado-membro pode evitar que os auxílios individuais sejam controlados pela Comissão e sujeitos a um controlo por denúncia de um interessado.

5. A Comissão não provou a alegada existência do regime de auxílios em causa para a Irlanda do Norte aquando da adesão do Reino Unido à Comunidade Económica Europeia, nem provou a notificação e aprova-

ção do regime de auxílios em causa por ocasião de cada modificação posterior.

A *Comissão* afirma que pode legalmente instituir uma política que implique a aceitação da notificação de regimes gerais de auxílios, sectoriais ou regionais, em substituição da notificação específica de cada um dos auxílios individuais incluídos nesses regimes, bem como a autorização em bloco de certos auxílios (que é corolário dessa política).

A exigência da notificação prévia destes auxílios seria inútil e um acto de má administração, uma vez que os factores a tomar em consideração são os mesmos que a Comissão tinha considerado aquando da aprovação do regime de auxílios ou da autorização em bloco. Realiza-se então um compromisso entre dois interesses opostos: por um lado, a necessidade de atrair os investimentos para as regiões subdesenvolvidas da Comunidade; por outro, a necessidade de evitar tanto quanto possível as distorções da concorrência e o prejuízo para as trocas comerciais intracomunitárias que resultam necessariamente do facto de a indústria receber dinheiro dos fundos públicos a título de contribuição para as despesas de investimento que, normalmente, deveria ser ela própria a suportar.

O artigo 94.° do Tratado não se opõe a essa política. Com efeito, só o Conselho tem poder para *legislar* sobre a autorização em bloco de certos auxílios. Todavia, isto não quer dizer que, na falta de acção por parte do Conselho, a Comissão não tenha poder para instituir uma política que implique necessariamente a interpretação dos grandes princípios definidos nos artigos 92.° e 93.° do Tratado CEE.

A Comissão considera que a política acima descrita permite respeitar e alcançar os objectivos dessas disposições, na condição de ser acompanhada de garantias adequadas. No domínio dos auxílios regionais, a Comissão tomou em consideração e ponderou os interesses opostos em jogo e especificou as garantias a exigir, como resulta claramente da leitura dos princípios de coordenação e de certas passagens do décimo quarto relatório sobre a concorrência.

As comunicações pelas quais a Comissão define a sua política em matéria de auxílios não têm carácter jurídico imperativo em sentido estrito, mas são sem dúvida autoridade, na medida em que, tendo a Comissão exposto publicamente a política que pretende aplicar, os Estados-membros e todos os outros interessados têm o direito de esperar que essa política seja seguida, por força dos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima.

O artigo 93.°, n.° 1, do Tratado CEE não pode ser interpretado como a demandante pretende. Se essa disposição apenas dissesse respeito a uma troca de opiniões sobre a política geral, seria supérflua porque a Comissão tem o poder de, a todo o momento, proceder a um «exame sobre a política geral» nos domínios em que é competente, sem ter de invocar uma disposição expressa do Tratado relativa ao domínio em questão. O diálogo aí previsto diz respeito aos regimes de auxílios existentes nos Estados-membros, incluindo os anteriores à entrada em vigor do Tratado ou dos Tratados de Adesão e os posteriormente notificados e aprovados tácita (quando a Comissão não se pronuncia no prazo de dois meses) ou expressamente pela Comissão. Todas as medidas adoptadas em relação a esses regimes

(aceites pelos Estados ou impostas nos termos do n.° 2 do artigo 93.°) produzem efeitos *ex nunc*, não podendo afectar os auxílios individuais já autorizados.

O auxílio impugnado no caso em apreço inclui-se num regime existente, não por ter sido expressamente notificado e aprovado, mas por ter sido «trazido» pelo Reino Unido aquando da sua adesão às Comunidades Europeias em 1973. Segundo o artigo 93.°, n.° 1, esse regime foi posteriormente objecto de um exame sem ter sido proposta qualquer medida útil. Foi e continua a ser tacitamente aprovado pela Comissão. A prova da existência desse regime antes da adesão resulta da carta de 10 de Dezembro de 1986 da Representação Permanente do Reino Unido junto das Comunidades Europeias (anexo IV da contestação), de um telex dirigido pela Comissão à Representação Permanente do Reino Unido em 30 de Julho de 1985 [anexo 3b) da contestação], e da carta enviada por um funcionário da Comissão a um funcionário da referida Comissão Permanente e respectiva resposta, datadas, respectivamente, de 6 de Fevereiro e 8 de Março de 1979 [anexos 2a) e 2b) da tréplica].

É verdade que desde 1982 foram feitas algumas modificações ao regime de auxílios em questão, que uma dessas modificações não foi notificada e que as outras o foram após a sua adopção. Mas não se trata de modificações de fundo na óptica do artigo 93.°, n.° 3, do Tratado. Quanto à Order in Council de 1982, não se trata de uma modificação susceptível de ser notificada, como comprova a declaração da Representação Permanente do Reino Unido que refere que o citado decreto não modifica o regime existente (anexo IV da contestação, ponto 4).

No que diz respeito às dificuldades para os particulares em obter uma protecção jurisdicional adequada devido à política adoptada, a Comissão observa que não deve concluir-se que os particulares que se encontrem na mesma situação da demandante não têm qualquer meio de obter reparação. Por exemplo, se for demonstrado que o auxílio que devia incluir-se num regime de auxílios existente aprovado foi aplicado de forma abusiva, na acepção do primeiro período do n.° 2 do artigo 93.° do Tratado, esse auxílio torna-se ilegal e, por conseguinte, pode ser objecto de uma acção perante um tribunal nacional. O mesmo acontecerá se se provar que o auxílio objecto de uma reclamação, que deveria incluir-se num regime nacional aprovado, foi concedido a uma empresa não estabelecida na região considerada.

2. *Quanto ao segundo fundamento*

Segundo a *demandante*, a Comissão não pode aceitar o «compromisso» entre os interesses opostos que consistem, por um lado, na necessidade de atrair investimentos para as regiões subdesenvolvidas da Comunidade, e, por outro, na necessidade de evitar tanto quanto possível as distorções da concorrência e o prejuízo para as trocas comerciais intracomunitárias que resultam do auxílio, sem primeiro iniciar o processo previsto no artigo 93.°, n.° 2, do Tratado. Sempre que uma distorção da concorrência seja inerente a um regime de auxílios regionais, esse processo deve ser iniciado (ver o acórdão do Tribunal de 11 de Dezembro de 1973, Lorenz, 120/73, Recueil, p. 1471).

À luz da segunda queixa da demandante, a Comissão deveria ter iniciado o processo previsto no artigo 93.°, n.° 2. A avaliação económica a que a Comissão procedeu parece basear-se mais nas estatísticas fornecidas pela demandante do que em investigações independentes; é, pois, insuficiente.

Segundo a *Comissão*, a demandante não tem em conta a política de tolerância de um certo grau (e mesmo, em certas regiões, entre as quais a Irlanda do Norte, de um grau considerável) de «anticoncorrência», claramente afirmada pela Comissão há muitos anos. O argumento de que é suficiente, para obrigar a Comissão a agir, o facto de a demandante ter previamente demonstrado a existência de incompatibilidade é errado na medida em que o auxílio impugnado é considerado isoladamente, como se não tivesse qualquer implicação regional. A Comissão tolera, nos auxílios regionais, um grau considerável daquilo que em circunstâncias normais seria qualificado como incompatível com o mercado comum.

3. *Quanto ao terceiro fundamento*

Segundo a *demandante*, a Comissão, na sua carta de 14 de Julho de 1986, não considerou nenhum dos factos e argumentos invocados na carta de 28 de Maio. Ela deveria ter explicado as razões pelas quais entendia que a demandante não tinha provado que o auxílio concedido à Quinn era incompatível com o mercado comum.

Além disso, o facto invocado pela Comissão segundo o qual o auxílio concedido à Quinn «se inclui num regime de auxílios que a Comissão considerou compatível com o mercado comum, nos termos do artigo 92.°, n.° 3, do Tratado CEE», não é motivo para recusar iniciar um processo após a denúncia.

A *Comissão* considera que a validade das razões invocadas depende da correcção da sua posição quanto ao poder para iniciar no caso concreto o processo previsto no artigo 93.° n.° 2, e em particular face à recorrente.

IV — Respostas às perguntas formuladas pelo Tribunal

O Tribunal convidou as partes a exporem o seu ponto de vista quanto à admissibilidade dos dois processos, tendo em conta as considerações seguintes:

No processo 166/86

Por carta de 14 de Maio de 1985, o director-geral da concorrência informou a demandante de que não havia razão para iniciar o processo previsto no artigo 93.°, n.° 2, do Tratado CEE, uma vez que o auxílio concedido fazia parte de um regime de auxílios notificado à Comissão e em relação ao qual não pusera objecções. Não tendo sido este acto contestado nos termos do artigo 173.°, a demandante pode invocar as disposições do artigo 175.°?

No processo 220/86

Cerca de um ano mais tarde, a demandante requereu que fosse iniciado o referido processo. Por carta de 14 de Julho de 1986, o director-geral da concorrência recusou mais uma vez iniciar esse processo, referindo-se à carta atrás citada. Trata-se de um acto que confirma a recusa inicial ou de uma nova decisão?

A — *A opinião da Comissão:*

No processo 166/86

— A Comissão expôs já a sua opinião e tomou posição quanto à admissibilidade desta acção, nos pontos 11.1 a 11.5 da contestação. A Comissão concluía pela inadmissibilidade do pedido e mantém essa posição.

— A Comissão nada tem a acrescentar ao que referiu na contestação e, portanto, responde negativamente à pergunta feita pelo Tribunal.

No processo 220/86

A Comissão considera que a carta de 14 de Maio de 1985 não era uma decisão susceptível de impugnação nos termos do artigo 173.° do Tratado.

Em primeiro lugar, era possível deduzir dessa carta que a Comissão não tinha tomado uma posição definitiva e final face à queixa da recorrente. De facto, a Comissão disse que havia «pouco interesse» em que a recorrente fornecesse mais elementos; não disse «nenhum interesse» e a recorrente podia legitimamente deduzir que se fornecesse elementos adicionais a Comissão consideraria o assunto de novo e foi o que aconteceu.

Em segundo lugar, a Comissão põe em causa que a carta de 1985 possa produzir efeitos jurídicos face à recorrente ou modificar a sua situação jurídica dados os termos em que a queixa foi formulada e a inexistência de qualquer processo formal semelhante aos aplicáveis no âmbito dos artigos 85.° e 86.° do Tratado.

A Comissão considera, além disso, que a carta de 14 de Julho de 1986 constitui uma nova decisão passível de impugnação perante o Tribunal de Justiça. Foi nessa carta que a Comissão pela primeira vez recusou iniciar o processo previsto no artigo 93.° n.° 2 do Tratado. Acresce que a queixa foi além da inicialmente formulada na medida em que protestava contra as autoridades da Irlanda do Norte concederem qualquer auxílio no sector dos cimentos, mesmo tendo em consideração o facto de que o próprio investimento da recorrente tinha beneficiado de um auxílio na Irlanda.

B — *A opinião da demandante*

Resposta à primeira questão

A recorrente considera que a carta de 14 de Maio de 1985 não constitui uma decisão por

parte da Comissão de não iniciar o processo previsto no artigo 93.° n.° 2 do Tratado. Esta carta apenas fornece informação relativa a um sistema de auxílio; aceitar que se trata de uma decisão é aceitar que a Comissão está autorizada a limitar-se a rever os parâmetros de um sistema de auxílios na data em que é notificada.

A carta de 17 de Abril de 1985, a que a carta de 14 de Maio de 1985 respondia, não constituía notificação nos termos do artigo 175.° do Tratado convidando a Comissão a agir mas destinava-se, sim, a iniciar um diálogo com a Comissão.

Resposta à segunda questão

A carta de 14 de Julho de 1986 é uma decisão que pode ser impugnada perante o Tribunal. Esta carta não confirma apenas uma decisão anterior; era a primeira decisão tomada pela Comissão de não iniciar o processo previsto no artigo 93.° n.° 2 do Tratado. Além disso, a carta era baseada em elementos de facto e de direito que não tinham sido tidos em conta quando a carta de 14 de Maio de 1985 foi escrita. Em primeiro lugar, a recorrente tinha fornecido à Comissão informação que esta podia usar para determinar o efeito sobre a concorrência do investimento em causa e, em segundo lugar, a Comissão já sabia que o sistema de auxílios nos termos do qual o auxílio em litígio tinha sido concedido era o «standard capital grants scheme» e não o «selective assistance scheme» erradamente referido na carta de 14 de Maio de 1985.

J. C. Moitinho de Almeida
Juiz relator