CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL F. G. JACOBS

apresentadas em 24 de Janeiro de 2002 [1]

1. Nos dois processos, a Espanha pede a anulação de duas decisões da Comissão relativas, no processo C-113/00, a um regime de auxílios a favor das produções hortícolas destinadas a transformação industrial na Estremadura [2] e, no processo C-114/00, a um regime de auxílios executado pela Espanha a favor do financiamento do fundo de maneio no sector agrícola da Estremadura [3].

2. Uma vez que os dois processos colocam questões idênticas e que os argumentos invocados são muito idênticos apreciá-los-ei nas mesmas conclusões.

Processo C-113/00

Os antecedentes do litígio

3. O Decreto 84/1993 da Junta da Extremadura (Governo da Estremadura) [4] estabelece um sistema de auxílios para as produções hortícolas destinadas a transformação industrial. Este decreto determina que serão fixados por portaria, para cada campanha, as espécies beneficiárias do auxílio, o montante do auxílio e o volume total máximo da produção elegível.

4. A decisão impugnada no processo C-113/00 diz respeito à Portaria de 8 de Julho de 1998, da Consejería de Agricultura y Comercio de la Junta de Extremadura (Serviço de Agricultura e Comércio do Governo da Estremadura) [5], que aplica o Decreto 84/1993 e fixa as ajudas às pro-

1 — Língua original: inglês.

2 — Decisão 2000/237/CE da Comissão, de 22 de Dezembro de 1999, relativa ao regime de auxílios executado pela Espanha a favor das produções hortícolas destinadas a transformação industrial na Estremadura para a campanha de 1997/1998, JO L 75, p. 54.

3 — Decisão 2000/240/CE da Comissão, de 22 de Dezembro de 1999, relativa ao regime de auxílios executado pela Espanha a favor do financiamento do fundo de maneio no sector agrícola da Estremadura, JO L 76, p. 16.

4 — *Diario Oficial de Extremadura*, n.º 82, de 13 de Julho de 1993, p. 2071.

5 — *Diario oficial de Extremadura*, n.º 84, de 23 de Julho de 1998, p. 5807.

duções hortícolas destinadas a transformação industrial para a campanha de 1997/1998.

5. Os beneficiários desta portaria são produtores de produtos hortícolas da Estremadura que subscreveram contratos com indústrias da Estremadura, para fornecimento de produtos hortícolas destinados a transformação industrial, durante a campanha de 1997/1998.

6. No essencial, a portaria estabelece:

— Os produtos hortícolas a que pode ser concedido auxílio (por exemplo, pimentos para fabrico de pimentão, pepinos para transformação industrial, couves para desidratação e batatas para congelação);

— o montante do auxílio por quilograma fornecido para transformação (5 ESP/kg de pimentos para fabrico de pimentão — denominação de origem *Pimentón de la Vera* — e de pepinos para transformação industrial, e 1,5 ESP por quilograma para todos os outros produtos);

— as produções máximas elegíveis para auxílio (por exemplo, 9 500 toneladas de pimentos para pimentão — denominação de origem *Pimentón de la Vera*, 250 toneladas de pepinos para transformação industrial); e

— o montante máximo de auxílio por agricultor (500 000 ESP).

7. A Comissão — não tendo recebido qualquer notificação — solicitou, por carta de 8 de Fevereiro de 1999, confirmação da existência da portaria e da sua entrada em vigor. Depois de uma troca de correspondência com as autoridades espanholas[6] e das observações apresentadas pela União Europeia das Indústrias de Transformação de Batatas, em 22 de Dezembro de 1999, a Comissão adoptou a decisão impugnada.

8. Na decisão impugnada a Comissão apurou:

— a portaria preenche os critérios estabelecidos no artigo 87.°, n.° 1, CE, pelo que constitui um auxílio de Estado;

6 — A decisão da Comissão de iniciar um procedimento nos termos do artigo 88.°, n.° 2, está publicada no JO 1999, C 233, p. 37.

— as derrogações previstas no artigo 87.°, n.° 2, CE, não são, manifestamente, aplicáveis;

— no caso dos auxílios às batatas (produto que consta do anexo I do Tratado mas que não está sujeito às regras de uma organização comum de mercado), a Comissão, por força do artigo 36.° CE e do Regulamento n.° 26, na redacção em vigor [7], recomendou apenas que o Governo espanhol suprimisse os auxílios;

— os auxílios para os outros produtos não foram concebidos como auxílios regionais, mas sim como auxílios ao funcionamento do sector agrícola, na medida em que o montante dos auxílios depende das quantidades produzidas;

— a medida também entra em conflito com a organização comum de mercado no sector das frutas e produtos hortícolas e infringe o artigo 29.° do Tratado;

— no que respeita ao artigo 87, n.° 3, alíneas a) e c), CE, os auxílios poderiam alterar as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum, pelo que não podem beneficiar de nenhuma das derrogações previstas no artigo 87.°, n.° 3, do Tratado.

9. A Comissão conclui que os auxílios não foram notificados, que a sua concessão foi ilegal, que os auxílios (à excepção dos auxílios às batatas) são incompatíveis com o mercado comum e que devem ser recuperados dos beneficiários.

10. Em apoio do seu pedido de 17 de Março de 2000 para a anulação da decisão impugnada, o Governo espanhol invoca três fundamentos.

O primeiro fundamento: não afectação das trocas comerciais entre os Estados-Membros e violação do dever de fundamentação

— Argumentos das partes

11. O Governo espanhol sustenta que a decisão impugnada viola os artigos 253.° e

7 — Regulamento n.° 26 do Conselho, de 4 de Abril de 1962, relativo à aplicação de determinadas regras de concorrência à produção e ao comércio de produtos agrícolas (JO 1962, 30, p. 993; EE 08 F1 p. 51), com as alterações introduzidas pelo Regulamento n.° 49 do Conselho, de 29 de Junho de 1962, (JO 1962, 65, p. 1855; EE 08 F1 p. 51).

87.°, n.° 1, CE uma vez que não é suficientemente fundamentada no que respeita à afectação das trocas comerciais entre os Estados-Membros. Em sua opinião, tal verifica-se, essencialmente, porque, na verdade, as trocas comerciais entre os Estados-Membros não são afectadas pela medida. Os argumentos do Governo espanhol podem ser resumidos da forma que a seguir se expõe.

12. Apenas o considerando 21 da decisão impugnada contém afirmações relativas ao alegados efeitos nas trocas comerciais entre os Estados-Membros. Neste considerando a Comissão limita-se a afirmar, contudo, que a Espanha produz 115 milhões de toneladas de produtos hortícolas e que há um volume de comércio deste produto significativo entre a Espanha e o resto da Comunidade. A título de exemplo, a Comissão refere que em 1998 a Espanha importou 3 milhões de toneladas de produtos hortícolas de outros Estados-Membros e exportou para estes 29 milhões de toneladas.

13. Estas afirmações são insuficientes porque não reflectem a realidade específica do mercado em causa. A Comissão

— refere-se ao total da produção de produtos hortícolas em Espanha sem mencionar o ano de referência;

— refere-se a dados sobre produtos hortícolas em geral e não a produtos hortícolas destinados a transformação industrial ou aos produtos hortícolas concretamente abrangidos pela portaria;

— refere-se a dados relativos ao conjunto da Espanha e não à Estremadura; e

— não relaciona estes dados com as quantidades máximas elegíveis para efeitos do auxílio no âmbito da portaria.

14. A referência da Comissão às quantidades de produtos hortícolas importados e exportados de Espanha é incoerente e, portanto, desajustada.

15. Acresce que o presente caso não está entre aqueles em que as próprias circunstâncias em que o auxílio foi concedido são suficientes para demonstrar que o auxílio é susceptível de afectar as trocas comerciais [8]. Isto resulta, em primeiro lugar, do reduzido montante total dos auxílios e do facto de este ter sido dividido por um grande número de produtores, tendo cada um deles recebido um montante monetário insignificante. O custo total da medida foi

8 — V. acórdão de 14 de Outubro de 1987, Alemanha/Comissão (248/84, Colect., p. 4013, n.° 18).

estimado em cerca 480 000 EUR. O auxílio máximo total por produtor — há menos de 1 000 beneficiários — é de cerca de 3 000 EUR. Mais de metade dos beneficiários recebeu menos de 300 EUR e apenas 8% dos beneficiários recebeu mais de 1 500 EUR. Que um montante tão reduzido não pode ter um efeito significativo nas trocas comerciais entre os Estados-Membros é demonstrado pela regra *de minimis* da Comissão[9]. Em segundo lugar, nenhuma empresa ou associação comercial que pudesse ter sido afectada demonstrou qualquer interesse; apenas a União Europeia das Indústrias de Transformação de Batatas apresentou observações. Estas observações, contudo, diziam respeito aos auxílios às batatas, que, de qualquer maneira, não são abrangidos pela decisão impugnada.

16. Por último, uma análise detalhada da jurisprudência do Tribunal de Justiça[10] confirma que o raciocínio da Comissão neste ponto é insuficiente.

17. De acordo com a *Comissão* a medida em causa é capaz de afectar o comércio entre os Estados-Membros e, na decisão impugnada, são apontadas circunstâncias suficientes para demonstrar isto mesmo.

18. A Comissão argumenta, em primeiro lugar, que a decisão impugnada remete para a organização comum de mercado no sector das frutas e produtos hortícolas[11]. Resulta da existência de tal organização comum que o mercado para os produtos hortícolas é o conjunto da Comunidade e que a produção e a transformação dos produtos hortícolas em causa são reguladas por um dispositivo legal integrado que já prevê auxílios à produção e à transformação destes produtos hortícolas.

19. Em segundo lugar, decorre do considerando 21 da decisão impugnada supramencionado que o volume da produção espanhola de produtos hortícolas é significativo, que um quarto desta produção é exportado para o resto da Comunidade e que apenas uma quantidade relativamente pequena de produtos hortícolas é importada de outros Estados-Membros. Os efeitos de um determinado auxílio nas trocas comerciais intracomunitárias são particularmente visíveis quando o volume das exportações do Estado-Membro que concede o auxílio é consideravelmente mais

9 — O Governo espanhol refere-se às Orientações comunitárias relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas em dificuldade (JO C 368, p. 12).

10 — O Governo espanhol refere e analisa em detalhe o acórdão de 14 de Novembro de 1984, Intermills/Comissão (323/82, Recueil, p. 3809, n.os 38 e 39); o acórdão de 13 de Março de 1985, Países Baixos e Leeuwarder Papierwarenfabriek/Comissão (296/82 e 318/82, Recueil, p. 809, n.os 22 a 24); o acórdão de 7 de Junho de 1988, Grécia/Comissão (57/86, Colect., p. 2855, n.os 14 a 16); o acórdão de 24 de Fevereiro de 1987, Deufil/Comissão (310/85, Colect., p. 901, n.os 9 a 14); o acórdão de 14 de Fevereiro de 1990, França/Comissão (C-301/87, Colect., I-307, n.os 32, 35, 43 e 44); o acórdão de 14 de Janeiro de 1997, Espanha/Comissão (C-169/95, Colect., p. I-135, n.os 37 e 38); o acórdão de 30 de Abril de 1998, Vlaamse Gewest/Comissão (T-214/95, Colect., p. II-717, n.os 63 a 66); o acórdão de 13 de Julho de 1988, França/Comissão (102/87, Colect., p. 4067, n.os 17 a 21).

11 — Regulamento (CE) n.° 2200/96 do Conselho, de 28 de Outubro de 1996, que estabelece a organização comum de mercado no sector das frutas e produtos hortícolas (JO L 297, p. 1).

elevado do que o volume das importações. A Comissão podia, portanto, legitimamente concluir, no considerando 22 da decisão impugnada, que a medida em causa afectar as trocas comerciais de produtos hortícolas entre os Estados-Membros.

20. Além disso, mesmo que o montante dos auxílios para cada um dos produtores pareça modesto, o efeito cumulativo do auxílio tem de ser tido em conta, especialmente nos casos em que existe uma organização comum de mercado. Esta é uma das razões pela qual a regra *de minimis* da Comissão não se aplica aos auxílios concedidos para despesas ligadas à agricultura [12].

21. Finalmente, a Comissão deve ser autorizada a declarar a incidência sobre as trocas comerciais em termos relativamente gerais e não deve ser obrigada a proceder a uma análise económica mais detalhada do efeito das medidas nas trocas comerciais intracomunitárias. A Comissão normalmente só dispõe de determinadas estatísticas gerais, sem dados detalhados sobre, por exemplo, a produção de produtos hortícolas numa região particular ou a produção total de produtos hortícolas específicos num determinado Estado-Membro e ainda menos sobre as quantidades específicas de produtos de uma região particular destinados a utilização ou consumo específicos. Se uma análise económica mais detalhada fosse exigida, a Comissão ficaria dependente da cooperação dos Estados-Membros em causa. Isto reduziria a eficácia das regras sobre auxílios de Estado e o Estado-Membro que cooperasse de boa fé estaria em situação de desvantagem em relação ao Estado-Membro que não cooperasse. No acórdão Vlaamse Gewest/Comissão, o Tribunal de Primeira Instância decidiu que não competia à Comissão proceder a uma análise económica detalhada nem, tratando-se de um auxílio que não foi notificado, demonstrar o seu efeito real [13].

— Apreciação

22. O primeiro fundamento do Governo espanhol contém, com efeito, dois argumentos distintos, a saber, o argumento substantivo de que as trocas comerciais entre os Estados-Membros não são afectadas e o argumento formal de que a decisão impugnada não contém uma fundamentação suficiente neste ponto.

23. Quanto ao argumento substantivo resulta claramente da jurisprudência do

12 — A Comissão refere-se ao quarto parágrafo da Comunicação da Comissão relativa aos auxílios *de minimis*, JO 1996, C 68, p. 9.

13 — Acórdão T-214/95, já referido na nota 10, n.° 67.

Tribunal de Justiça que o requisito do efeito sobre as trocas comerciais entre os Estados-Membros é facilmente preenchido [14]. Por exemplo, o montante relativamente reduzido de um auxílio ou a dimensão relativamente modesta da empresa beneficiária não impedem, por si só, a eventualidade de as trocas comerciais intracomunitárias serem afectadas [15]. O Tribunal de Justiça também não aceitou fixar um limiar abaixo do qual as trocas comerciais intracomunitárias não seriam afectadas [16].

24. No sentido de estabelecer se uma determinada medida afecta ou não as trocas comerciais, o Tribunal de Justiça definiu a seguinte presunção de base:

«Quando um auxílio de Estado reforça a posição de uma empresa em relação a outras empresas com as quais está em concorrência no mercado intracomunitário, estas últimas devem ser consideradas afectadas pelo auxílio de Estado.» [17]

25. Com base nesta fórmula fica claro que, mesmo em sectores com uma forte concorrência intracomunitária ou com dificuldades específicas, até um auxílio de montante relativamente reduzido é, apesar disso, susceptível de afectar as trocas comerciais entre os Estados-Membros [18]. Ao invés, é possível que em sectores económicos de fraca concorrência no comércio intracomunitário (por exemplo, reparação automóvel, táxis, restaurantes ou sectores com custos de transportes proibitivos) um auxílio de montante relativamente reduzido concedido a pequenas empresas que operem essencialmente no mercado local não afecte as trocas comerciais entre os Estados-Membros.

26. No presente processo, é de conhecimento geral que os produtos em causa (produtos hortícolas que podem ser transportados a custos relativamente baixos) estão sujeitos a um comércio e a uma concorrência intracomunitários intensos. A Espanha exporta quantidades consideráveis de produtos hortícolas para outros Estados-Membros e a concorrência neste sector causa, às vezes, tensões violentas entre produtores nos diferentes Estados-Membros [19].

27. A concorrência no comércio intracomunitário de produtos hortícolas é, além disso, acentuada por uma organização

14 — V. as minhas conclusões nos processos apensos Espanha/Comissão (C-278/92, C-279/92 e C-280/92, Colect., p. I-4103, n.° 33).

15 — Acórdão de 21 de Março de 1990, Bélgica/Comissão (C-142/87, Colect., I-959, n.° 43), e Espanha/Comissão, já referido na nota 14, n.os 40 a 42.

16 — Acórdão Bélgica/Comissão, já referido na nota 15, n.° 43.

17 — Acórdão de 17 de Setembro de 1980, Philip Morris/Comissão (730/79, Recueil, p. 2671, n.° 11).

18 — V. acórdão de 11 de Novembro de 1987, França/Comissão [259/85, Colect., p. 4393, n.° 24 (sector têxtil e do vestuário)]; acórdão de 21 de Março de 1991, Itália/Comissão [C-303/88, Colect., I-1433, n.° 27 (sector têxtil e do vestuário)]; acórdão de 21 de Março de 1991, Itália/Comissão [C-305/89, Colect., p. I-1603, n.° 26 (sector automóvel)]; Espanha/Comissão, já referido na nota 14, n.° 41 (sector têxtil e do calçado).

19 — V. os antecedentes do processo em que foi proferido acórdão a 9 de Dezembro de 1997, Comissão/França (C-265/95, Colect., p. I-6959), relativo a importações da Espanha para França.

comum de mercado que cria um quadro completo de referência que contribui para a lealdade do comércio e a transparência dos mercados nas trocas intracomunitárias [20].

28. Também tem de ser recordado que a Comissão não aplica a sua regra *de minimis* a auxílios concedidos para despesas referentes a sectores como o dos produtos hortícolas [21] que se caracterizam por uma sobrecapacidade e um grande número de pequenos operadores. Neste sectores o efeito cumulativo de pequenos montantes individuais de auxílios podem ter um impacto substancial e negativo na concorrência e no comércio. À luz destas características, a decisão da Comissão de excluir o sector agrícola da regra *de minimis* parece ser completamente justificada.

29. Acresce que o Governo espanhol não pode validamente argumentar que a medida não incentiva a produção de produtos hortícolas mas apenas certo tipo de transformação industrial. Ao conceder um determinado montante de auxílio por quantidade de produto fornecido para transformação, o auxílio reduz os custos de produção dos produtores no que se refere aos produtos fornecidos. Uma consequência directa deste auxílio é a melhoria da produção e das oportunidades de comercialização. Assim, incentiva quer a produção dos produtos hortícolas em causa quer certo tipo de transformação.

30. Por último, enquanto a existência de observações por parte dos interessados pode ser um elemento indicador do efeito nas trocas comerciais entre os Estados-Membros, não penso que se deva atribuir muito significado à ausência de tais observações, que pode ser explicada por outras razões.

31. Considero, portanto, que o caso em apreço está entre aqueles em que as próprias circunstâncias em que o auxílio é concedido são suficientes para demonstrar que o auxílio é susceptível de afectar as trocas comerciais entre Estados-Membros [22].

32. Quanto ao argumento formal do Governo espanhol, é jurisprudência assente que, quando as circunstâncias são suficientes para demonstrar que o auxílio é susceptível de afectar o comércio intracomunitário, a Comissão tem obrigação de, pelo menos, referir essas circunstâncias nos fundamentos da sua decisão [23].

20 — V. o considerando 3 do preâmbulo do Regulamento n.° 2200/96 do Conselho, já referido na nota 11.

21 — Comunicação da Comissão relativa aos auxílios *de minimis*, já referida na nota 12; v. o actual artigo 1.°, alínea a), do Regulamento n.° 69/2001 da Comissão, de 12 de Janeiro de 2001, relativo à aplicação dos artigos 87.° e 88.° do Tratado CE aos auxílios de minimis (JO L 10, p. 3).

22 — V. acórdão Grécia/Comissão, já referido na nota 10, n.° 15.

23 — V., por exemplo, acórdão Alemanha/Comissão, já referido na nota 8, n.° 18.

33. Um primeiro problema a este respeito é o facto de os números referidos no considerando 21 da decisão impugnada parecerem não estar correctos. Por exemplo, a produção total de produtos hortícolas da Espanha em 1998 foi de cerca de 11,5 milhões de toneladas (e não de 115 milhões de toneladas)[24] e os números indicados para as importações e exportações (3 milhões e 29 milhões de toneladas, respectivamente), também deviam ser, correspondentemente, mais baixos.

34. O Governo espanhol, contudo, não invocou estes erros e, na minha opinião, não há razões suficientes para o Tribunal de Justiça suscitar oficiosamente a questão[25]. Em qualquer caso, os números correctos veiculariam a mesma mensagem que os números errados — ou seja, a significativa produção de produtos hortícolas em Espanha e as substanciais exportações da Espanha.

35. Em segundo lugar, é verdade que, à primeira vista, o raciocínio constante do considerando 21 da decisão impugnada sobre os efeitos da medida no comércio entre os Estados-Membros parece ser superficial.

36. Contudo, chega-se a resultado diferente se se tiver em conta o conjunto da decisão. A decisão refere-se, quer no preâmbulo quer no considerando 19, à organização comum de mercado no sector das frutas e produtos hortícolas. No considerando 21 da decisão, a Comissão refere-se a números relativos à produção total de produtos hortícolas na Espanha e às exportações e importações de e para Espanha. No considerando 22, a Comissão afirma que a medida tem um efeito directo e imediato nos custos de produção das empresas de produção e transformação de frutas e produtos hortícolas da Espanha e, por isso mesmo, confere-lhes uma vantagem económica em relação às explorações de outros Estados-Membros que não têm acesso a auxílios comparáveis. De onde se conclui que todas as circunstâncias que demonstram que o comércio entre os Estados-Membros é afectado são realmente referidas pela decisão. Acresce que, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, é normalmente suficiente que a Comissão refira números gerais referentes ao comércio transfronteiras relativamente aos produtos ou serviços em causa[26].

37. Além disso, uma vez que no caso em apreço o efeito no comércio entre os Estados-Membros é evidente (tendo em conta a intensa concorrência intracomuni-

24 — Relatório da Comissão ao Conselho sobre o estado de implementação do Regulamento (CE) n.º 2200/96 que estabelece a organização comum de mercado no sector das frutas e produtos hortícolas, de 24 de Janeiro de 2001, COM(2001) 36 final, p. 6.

25 — V., quanto aos critérios para saber quando uma questão deve ser suscitada oficiosamente, as minhas conclusões apresentadas em 30 de Março de 2000, no processo Salzgitter (C-210/98 P, Colect., I-5843), n.os 140 a 143.

26 — V., por exemplo, acórdão de 10 de Julho de 1986, Bélgica/Comissão (234/84, Colect., p. 2263, n.º 22); acórdão Espanha/Comissão, já referido na nota 14, n.os 36 a 39; v., contudo, também o acórdão de 24 de Outubro de 1996, Alemanha e o./Comissão (C-329/93, C-62/95 e C-63/95, Colect., p. I-5151, n.os 50 a 53); para mais referências e uma análise mais profunda, v. Keppenne, J.-P.; *Guide des aides d'État en droit communautaire*, Bruylant, Bruxelles 1999, parágrafos 159 a 169.

tária no sector em causa e a existência de uma organização comum de mercado), a Comissão não estava obrigada a apresentar uma análise económica mais detalhada de números referentes ao comércio dos produtos hortícolas em causa ou referente especificamente à Estremadura [27].

38. O primeiro fundamento deve, portanto, ser julgado improcedente.

O segundo e terceiro fundamento: violação do artigo 87.°, n.° 3, alíneas a) e c), e do dever de fundamentação

39. O artigo 87.°, n.° 3, CE enumera várias categorias de auxílios que podem ser considerados compatíveis com o mercado comum. O artigo 87.°, n.° 3, alínea a), refere-se aos «auxílios destinados a promover o desenvolvimento económico de regiões em que o nível de vida seja anormalmente baixo ou em que exista grave situação de subemprego». O artigo 87.°, n.° 3, alínea c), refere-se ao «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».

27 — Vlaamse/Comissão, já referido na nota 10, n.° 67.

— Argumentos das partes

40. O *Governo espanhol* sustenta, primeiro, que a medida em causa está abrangida pelo artigo 87.°, n.° 3, alínea a), e que a decisão não fundamenta as razões pelas quais o artigo 87.°, n.° 3, alínea a), não é aplicável. O auxílio em causa destina-se a promover o desenvolvimento económico de uma região (Estremadura) na qual o nível de vida é baixo, onde há um desemprego sério (29,4% em 1998) e cujo produto interno bruto é de apenas 55% da média comunitária. O artigo 87.°, n.° 3, alínea a), não exige a mesma condição que o artigo 87.°, n.° 3, alínea c), segundo a qual o auxílio em causa não deve alterar as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum; basta, assim, que as circunstâncias sejam tão graves como as previstas nesta disposição para que a Comissão considere o auxílio compatível com o mercado comum.

41. Em segundo lugar, a Comissão classifica erradamente a medida como auxílio ao funcionamento do sector agrícola e não como auxílio regional abrangido pelo artigo 87.°, n.° 3, alínea a). O Decreto n.° 84/93, no qual a medida se baseia, visa, contudo, expressamente, adaptar a produção às exigências do mercado, promovendo a diversificação da produção e incentivando o desenvolvimento de produtos

com consequências sociais benéficas importantes. O auxílio tem um objectivo manifestamente social na medida em que visa criar relações contratuais estáveis entre os produtores e as indústrias, garantir um constante fornecimento às indústrias e incentivar a instalação das indústrias na região da produção.

42. Acresce que, porque os montantes do auxílio concedido aos agricultores são reduzidos, não se pode considerar que a organização comum de mercado seja afectada. No sua análise do artigo 29.° CE a Comissão também se refere erradamente a uma «obrigação» de vender à indústria transformadora na Estremadura.

43. Por último, a Comissão não consegue explicar a razão por que se recusou, no presente caso, a autorizar um auxílio de montante reduzido destinado a corrigir uma situação anormalmente grave na Comunidade e, por esta razão, violou o artigo 253.° CE.

44. A *Comissão* argumenta que a medida não pode ser considerada um auxílio regional mas que deve ser vista como auxílio ao funcionamento do sector agrícola que, em princípio, deve ser considerado incompatível com o mercado comum. Tal auxílio ao funcionamento é *a fortiori* incompatível quando — como é o caso presente — há uma organização comum de mercado no âmbito da qual os produtores já recebem apoio financeiro. Por último, decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça que mesmo um mero incentivo a vender todos os produtos a indústrias transformadoras estabelecidas na Estremadura ou na Espanha constitui uma restrição às exportações proibida pelo artigo 29.° CE.

— Apreciação

45. Preliminarmente, recorde-se que artigo o 87.°, n.° 3, atribui à Comissão um poder discricionário cujo exercício envolve apreciações de ordem económica e social que devem ser efectuadas num contexto comunitário [28].

46. Na decisão impugnada, a Comissão entende, primeiro, que o auxílio em causa foi concedido, não como um auxílio regional, mas sim como um auxílio ao funcionamento do sector agrícola que deve ser apreciado, «nomeadamente», à luz do artigo 87.°, n.° 3, alínea c) [29]. Entende, em seguida, que «no que se refere às

28 — Espanha/Comissão, já referido na nota 10, n.° 18.
29 — Considerandos 27 e 29 da decisão impugnada.

derrogações previstas no artigo 87.°, n.° 3, alíneas a) e c), [...] os auxílios examinados podem alterar as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum» [30].

47. À primeira vista, a decisão parece, portanto, basear-se em dois distintos (embora não se excluam mutuamente) entendimentos. A extensa apreciação da Comissão sobre a alteração das condições das trocas comerciais [31], sugere, contudo, que, na verdade, é no segundo entendimento que se baseia a conclusão da Comissão de que não podem beneficiar de nenhuma das derrogações constantes do artigo 87.°, n.° 3. Assim, o que tem de ser apurado, é se a Comissão podia legalmente considerar que nem a alínea a) nem a alínea c) do artigo 87.°, n.° 3, eram aplicáveis porque a medida altera as condições das trocas comerciais de maneira que contraria o interesse comum.

48. Recorde-se que um auxílio regional pode beneficiar de uma das derrogações previstas no artigo 87.°, n.° 3, alíneas a) e c), CE. A este respeito, o uso dos termos «anormalmente» e «grave» na previsão da derrogação constante do artigo 87.°, n.° 3, alínea a), demonstra que esta apenas abrange regiões em que a situação económica é particularmente desfavorável em relação ao conjunto da Comunidade. Em contrapartida, a derrogação constante do artigo 87.°, n.° 3, alínea c), tem alcance mais amplo, na medida em que permite o desenvolvimento de determinadas regiões de um Estado-Membro desfavorecidas em relação à média nacional, sem estar limitada pelas condições económicas previstas no artigo 87, n.° 3, alínea a), desde que estes auxílios «não alterem as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum». Ao invés, a falta desta condição na derrogação do artigo 87.°, n.° 3, alínea a), implica uma maior margem para a concessão de auxílios a empresas situadas em regiões que respondem efectivamente aos critérios fixados por esta derrogação [32].

49. No entanto, o Tribunal de Justiça julgou que a diferença de formulação não pode levar a concluir que a Comissão não deve minimamente tomar em consideração o interesse comunitário quando aplica o artigo 87.°, n.° 3, alínea a), e que se deve limitar a verificar a especificidade regional das medidas em causa sem avaliar a sua incidência sobre o ou os mercados relevantes no conjunto da Comunidade [33]. A Comissão está obrigada a avaliar os efeitos sectoriais de um auxílio regional projectado, mesmo no que respeita às regiões susceptíveis de serem abrangidas pelo n.° 3, alínea a), por forma a evitar que, através de uma medida de auxílio, seja criado a nível

30 — No considerando 36.
31 — Considerandos 31 a 35 da decisão.
32 — Espanha/Comissão, já referido na nota 10, n.os 15 e 16.
33 — *Ibidem*, n.° 17.

comunitário um problema sectorial que seria mais grave que o problema regional inicial [34]. Contrariamente à afirmação do Governo espanhol, não basta, portanto, que as circunstâncias sejam tão graves como as previstas no artigo 87.°, n.° 3, alínea a), CE para que a Comissão declare o auxílio compatível com o mercado comum. Mesmo em relação a uma região abrangida pela artigo 87.°, n.° 3, alínea a), os efeitos negativos sobre o comércio não devem ser ignorados.

50. Na decisão impugnada, a Comissão invoca três razões para concluir que o auxílio altera as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum: o auxílio em causa é um auxílio ao funcionamento, foi concedido apesar da existência de uma organização comum de mercado e prevê uma exigência que constitui uma infracção ao artigo 29.° do Tratado [35].

51. No que respeita, primeiro, à natureza do auxílio, decorre da jurisprudência que um auxílio ao funcionamento, quer dizer, um auxílio destinado a aliviar uma empresa das despesas que teria normalmente de suportar na sua gestão corrente ou na sua actividade normal, não está, em princípio, abrangido pela previsão do artigo 87.°, n.° 3, alíneas a) ou c). Isto porque este auxílio tem por efeito, em princípio, falsear a concorrência nos sectores em que é concedido, sendo ao mesmo tempo inapto, pela sua própria natureza, a realizar o objectivo destas derrogações, isto é, o *desenvolvimento* de certas regiões ou de certas actividades.

52. No presente caso, o auxílio depende das quantidades produzidas e fornecidas ao abrigo de contratos com as indústrias. Este tipo de auxílio ligado a contratos de fornecimento é, pela sua natureza, um auxílio ao funcionamento na medida em reduz directa e imediatamente os custos de produção por unidade e, portanto, as despesas correntes dos produtores [36].

53. Quanto ao argumento do Governo espanhol segundo o qual o auxílio tem como objectivos estruturais a adaptação da produção às exigências do mercado, a promoção da diversificação, apoiar o desenvolvimento de produtos com consequências sociais benéficas importantes e criar relações contratuais estáveis entre os produtores e as indústrias, importa referir, primeiro, que o Governo espanhol não conseguiu demonstrar que os auxílios ao funcionamento em causa são, de facto, susceptíveis de contribuir para alcançar estes objectivos estruturais nem que cum-

34 — Acórdão de 15 de Setembro de 1998, BFM/Comissão (T-126/96, Colect., p. II-3437, n.° 101).

35 — Ver a seguin, parto 56.

36 — Também no sector da construção naval, a regulamentação comunitária considera os auxílios à produção associados ao contrato como auxílios ao funcionamento: v. artigo 4.° da Directiva 90/684/CEE do Conselho, de 21 de Dezembro de 1990, relativa aos auxílios à construção naval (JO L 380, Colect., p. 27).

prem, neste contexto, o princípio da proporcionalidade. O auxílio não teria, assim, preenchido os requisitos de uma autorização excepcional para auxílios ao funcionamento previstos nas Orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional [37], mesmo que estas orientações fossem aplicáveis.

54. No sector agrícola, contudo, as Orientações relativas aos auxílios com finalidade regional nem sequer são aplicáveis [38]. As categorias de auxílios ao funcionamento neste sector que são, excepcionalmente, compatíveis com o mercado comum são disciplinadas por regras especiais [39] e nenhuma destas regras permite auxílios do tipo do que está em causa no presente processo.

55. No que respeita, em segundo lugar, à existência de uma organização comum de mercado, a decisão impugnada remete correctamente para a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça segundo a qual a organização comum de mercado deve ser considerada como um sistema completo e exaustivo que exclui qualquer poder dos Estados-Membros de tomar medidas susceptíveis de derrogar ou atentar contra a mesma [40]. Assim, é claro que o sistema completo de regras comunitários no mercado dos produtos hortícolas afectado palas medidas em causa (com excepção das batatas), o qual já prevê um sistema comunitário de preços e de auxílios, exclui a possibilidade das autoridade espanholas concederem auxílios adicionais [41].

56. Por último, no que respeita ao artigo 29.° CE, a decisão impugnada não afirma — como o Governo espanhol erradamente sustenta — que os produtores são obrigados a vender a sua produção às indústrias. A decisão afirma apenas que «para poderem receber os auxílios, os produtores são obrigados a vender a sua produção a indústrias da região». Na minha opinião, resulta claro desta formulação e do conjunto da decisão que esta não se refere a uma obrigação legal, mas unicamente a uma condição prévia para beneficiar do auxílio. Acresce que é jurisprudência assente que uma medida nacional que incentiva a aquisição de produtos nacionais, deve ser considerada uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa às importações [42]. Ao invés, incentivos financeiros para vender

37 — V. a este respeito os n.os 4.15 a 4.17 da Orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional (JO 1998, C 74, p. 9).

38 — V. n.° 2 das Orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional.

39 — V., agora, as Orientações comunitárias para os auxílios estatais no sector agrícola (JO C 28, p. 2).

40 — Acórdão de 26 de Junho de 1979, Pigs and Bacon/Mc Carren (177/78, Recueil, p. 2161, n.° 14); v. também acórdão de 12 de Julho de 1990, Comissão/Grécia (Colect. I-3125, n.os 29 e 30).

41 — Acórdão de 27 de Março de 1984, Comissão/Itália (169/82, Recueil, p. 1603, n.° 33).

42 — Acórdão de 24 de Novembro de 1982, Comissão/Irlanda (249/81, Recueil, p. 4005, n.os 27 a 29).

produtos a empresas transformadoras nacionais poderão ser considerados uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa às exportações abrangida pelo artigo 29.° CE.

57. Resulta das considerações precedentes que, ao fundamentar a sua decisão nestes três elementos cumulativos (auxílio ao funcionamento, organização comum de mercado, violação do artigo 29.° CE), a Comissão não excedeu a sua margem de discricionariedade ao decidir, sem determinar se o auxílio era concedido ao abrigo do artigo 87.°, n.° 3, alínea a) ou c), que o auxílio poderia alterar as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum e que, por esta razão, não podia beneficiar das derrogações previstas no artigo 87.°, n.° 3, CE.

58. O segundo e terceiro fundamento do Governo espanhol devem, portanto, ser considerados improcedentes.

Processo C-114//00

Os antecedentes do litígio

59. A decisão impugnada no processo C-114/00 diz respeito ao Decreto n.° 35/1993, de 13 de Abril, da Junta de Extremadura, sobre o financiamento do fundo de maneio no sector agrícola da Estremadura [43].

60. Os três grupos de beneficiários do regime previsto pelo decreto são

— os titulares das explorações agrícolas da Estremadura,

— as cooperativas agrícolas e outras associações da Extremadura, e

— as indústrias agrícolas da Estremadura que subscrevam contratos com explorações agrícolas e pecuárias da Estremadura para aquisição de matérias-primas para transformação industrial.

61. O auxílio é concedido sob a forma de uma bonificação da taxa de juro dos empréstimos de campanha de duração inferior a um ano. A bonificação varia entre 0,5 e 5 pontos percentuais, consoante os beneficiários.

43 — *Diario Oficial de Extremadura* n.° 45, de 15 de Abril de 1993, p. 1027.

62. No caso dos titulares de explorações agrícolas, a bonificação da taxa de juro é de cinco pontos percentuais, no máximo, quando se trate de agricultores que praticam a agricultura como actividade principal, e de quatro pontos percentuais, no máximo, para os outros; quando existe um co-financiamento comunitário ou estatal, o beneficiário deve pagar uma taxa de juro mínima de 6 % (4 % para os agricultores que praticam a agricultura como actividade principal).

63. No caso das cooperativas e de outras associações, a bonificação é de um ponto percentual, no máximo, para a aquisição de factores de produção (com mais 0,5 para aquisição de plantas e sementes certificadas e mais 0,5 para aquisição de adubos simples), e de um máximo de cinco pontos percentuais no caso dos empréstimos relativos ao fundo de maneio destinado aos pagamentos de campanha dos agricultores filiados nessas associações.

64. No caso das indústrias de transformação, em sectores fixados todos os anos por portaria, a bonificação é de cinco pontos percentuais, no máximo, para os empréstimos destinados à aquisição de matérias-primas, por meio de contratos com titulares de explorações, e é igualmente de cinco pontos percentuais, no máximo, para os empréstimos destinados ao financiamento do fundo de maneio geral.

65. Neste contexto, a portaria de 29 de Setembro de 1998, da Consejería de Agricultura y Comercio da Junta de Extremadura [44], fixa, para a campanha de 1997/1998, os seguintes produtos: figos secos e pasta de figo, pimentos destinados ao fabrico de pimentão, porco ibérico, azeitonas para produção de azeite e tomates para desidratar, à exclusão do tomate em pó. A bonificação da taxa de juro dos empréstimos é de cinco pontos, para empréstimos com a duração máxima de um ano.

66. Os auxílios têm limites máximos: para os agricultores, limites máximos por hectare e produto e por cabeça de gado; para as cooperativas, o valor médio da aquisição de factores de produção nos últimos três anos, acrescido de 10%; e para as indústrias, o montante do empréstimo.

67. O regime de auxílio tem um orçamento anual de 107 milhões ESP (cerca de 640 000 EUR), por tempo indeterminado.

68. A Comissão — que não recebeu qualquer notificação — por carta de 8 de Fevereiro de 1999, solicitou a confirmação da existência do referido auxílio e da sua

44 — *Diario Oficial de Extremadura* n.º 114, de 6 de Outubro de 1998, p. 7412.

entrada em vigor. Na sequência de uma troca de correspondência com as autoridades espanholas [45], em 22 de Dezembro de 1999, a Comissão adoptou a decisão impugnada.

69. Na decisão a Comissão apurou o seguinte:

— no que diz respeito aos auxílios aos produtos agrícolas do Anexo I do Tratado que não estão sujeitos às regras de uma organização comum de mercado (batatas, à exclusão das de fécula, carne de cavalo, mel, café, álcool de origem vínica, vinagre de vinho e cortiça), a Comissão, nos termos do artigo 36.° CE e do Regulamento n.° 26 do Conselho, na redacção em vigor, apenas recomenda a supressão do auxílios;

— no que diz respeito aos produtos agrícolas do Anexo I do Tratado e sujeitos às regras de organizações comuns de mercado, os auxílios em questão preenchem todas as condições previstas no artigo 87.°, n.° 1, CE, pelo que constituem auxílios estatais;

— as derrogações previstas no artigo 87.°, n.° 2, não são aplicáveis;

— os auxílios não foram concebidos como auxílios regionais mas sim como auxílios ao funcionamento do sector agrícola;

— para apreciar a medida, é necessário estabelecer uma distinção entre os períodos anterior e posterior a 30 de Junho de 1998 porque, nesta data, foi restabelecida a aplicação da «Comunicação sobre os auxílios estatais relativos a empréstimos a curto prazo com taxas de juro bonificadas no sector da agricultura» [46];

— os auxílios concedidos a titulares de explorações agrícolas e a cooperativas agrícolas e outras associações anteriormente a 30 de Junho de 1998 são conformes com os critérios então aplicados para este tipo de auxílio, pelo que podem beneficiar da derrogação prevista no artigo 87.°, n.° 3, CE;

45 — A decisão da Comissão de dar inicio ao procedimento previsto no artigo 88.° CE foi publicada no JO C 225, p. 6.

46 — JO 1996, C 44, p. 2; na nota n.° 6 da decisão impugnada, a Comissão explica que, por carta de 4 de Julho de 1997, informou os Estados-Membros da sua decisão de suspender a aplicação desta comunicação e, por carta de 19 de Dezembro de 1997, informou-os de que a aplicação da mesma seria restabelecida a 30 de Junho de 1998.

— os auxílios concedidos às indústrias antes de 30 de Junho de 1998 eram conformes, em princípio, com os critérios aplicados a este tipo de auxílios mas constituem uma restrição à livre circulação de mercadorias proibida pelo artigo 28.° CE, na medida em que as indústrias que utilizam matérias-primas provenientes de outros Estados-Membros não podem beneficiar desses auxílios;

— os auxílios concedidos aos três grupos de beneficiários depois de 30 de Junho de 1998 são incompatíveis com o mercado comum porque não cumprem os critérios estabelecidos na referida comunicação; os auxílios concedidos às indústrias transformadoras violam, ainda, o artigo 28.° CE;

— por conseguinte, à excepção dos auxílios concedidos antes de 30 de Junho de 1998 a titulares de explorações agrícolas e a cooperativas e outras associações, o regime de auxílios em causa deve ser considerado um auxílio ao funcionamento incompatível com o mercado comum e não pode beneficiar de nenhuma das derrogações previstas no artigo 87.°, n.° 3, CE.

70. A Comissão conclui que os auxílios não foram notificados, que foram concedidos ilegalmente, que os auxílios concedidos às indústrias antes de 30 de Junho de 1998 e depois desta data (à excepção dos auxílios às batatas à exclusão das de fécula, à carne de cavalo, ao mel, ao café, ao álcool de origem agrícola, ao vinagre de vinho e à cortiça) são incompatíveis com o mercado comum e que devem ser recuperados junto dos beneficiários.

71. Em apoio do seu pedido de anulação da decisão impugnada, de 17 de Março de 2000, o Governo espanhol invoca quatro fundamentos.

O primeiro fundamento: erro manifesto de apreciação por parte da Comissão, dado que uma parte dos auxílios não chegou a ser paga

72. O Governo espanhol sustenta que a decisão impugnada é nula na medida em que declara que os auxílios concedidos depois de 30 de Junho de 1998 são incompatíveis com o mercado comum e impõe a sua recuperação. Isto porque o Governo da Estremadura suspendeu os auxílios para a campanha 1998/99, pelo que, depois de 30 de Junho de 1998, nenhum auxílio foi concedido. A Comissão não pode invocar que não tinha conhecimento desta suspensão, uma vez que tinha de presumir que o Governo espanhol,

depois de iniciado o procedimento previsto no artigo 88.°, n.° 2, CE, iria cumprir a obrigação prevista no Tratado de suspender o pagamento do auxílio.

73. Contudo, tal como a Comissão correctamente argumenta, a validade da decisão tem de ser apreciada à luz das informações de que a Comissão dispunha quando adoptou a decisão [47]. Em 22 de Dezembro de 1999, o regime de auxílios estabelecido pelo decreto em causa estava ainda em vigor e nada indicava à Comissão que nenhum auxílio tivesse sido concedido depois de 30 de Junho de 1998. Não decorre do facto de um Estado-Membro estar obrigado pelo Tratado a não conceder auxílios que a Comissão tenha de presumir que o Estado-Membro cumpriu esta obrigação. Em qualquer caso, não tenho a certeza que seja correcto afirmar que nenhum auxílio foi concedido depois de 30 de Junho de 1998. A decisão acerca dos auxílios para a campanha de 1998/99 parece ter sido tomada em 29 de Setembro de 1998 ou em 8 de Julho de 1998 (as alegações das partes não são completamente claras em relação à data exacta), o que quer dizer que foi tomada depois de 30 de Junho de 1998. No que diz respeito à obrigação de recuperar auxílios que alegadamente nunca foram pagos, o artigo 3.° da parte dispositiva da decisão impugnada refere-se expressamente a auxílios *concedidos* ilegalmente. É evidente que a obrigação de recuperar os auxílio não abrange auxílios que nunca foram concedidos.

47 — Acórdão Bélgica/Comissão, já referido na nota 26, n.° 16.

74. O primeiro fundamento do Governo espanhol deve, portanto, ser julgado improcedente.

O segundo fundamento: não afectação das trocas comerciais entre os Estados-Membros e violação do dever de fundamentação

75. O Governo espanhol sustenta que a decisão impugnada viola os artigos 235.° e 87.°, n.° 1, CE, porque carece de fundamentação para concluir que a medida afecta as trocas comerciais entre os Estados-Membros e porque esta não tem qualquer efeito nas trocas comerciais intracomunitárias.

76. Quanto a este fundamento, quer o Governo espanhol quer a Comissão, trocam entre si praticamente os mesmos argumentos do processo C-113/00, para o qual, portanto, remeto. Posso também remeter para a apreciação destes argumentos feita atrás.

77. Assim, considero que no sector agrícola, em que há dificuldades específicas e uma concorrência intensa e em que na maior parte dos subsectores há uma organização comum de mercado, o efeito

cumulativo de um auxílio, ainda que de montante reduzido, concedido a um grande número de pequeno produtores é tal que é susceptível de afectar as trocas comerciais entre os Estados-Membros na acepção do artigo 87.°, n.° 1, CE.

78. Quanto ao dever de fundamentação, a decisão impugnada invoca a existência de uma organização comum de mercado [48], refere que existe um volume significativo de comércio de produtos agrícolas [49] entre a Espanha e resto da Comunidade, fornece dados sobre o volume desse comércio [50], e explica que as medidas em causa têm um efeito directo e imediato nos custos de produção das empresas que produzem e transformam produtos agrícolas na Espanha, o que atribui aos beneficiários espanhóis dos auxílios uma vantagem económica em relação às indústrias que não têm acesso a auxílios equivalentes nos outros Estados-Membros [51]. Assim, todas as circunstâncias que demonstram que as trocas comerciais entre os Estados-Membros são afectadas são referidas na decisão.

79. O segundo fundamento deve, portanto, ser julgado improcedente.

O terceiro e quarto fundamentos: violação do artigo 87.°, n.° 3, alíneas a) e c), e do dever de fundamentação

80. O Governo espanhol e a Comissão, mais uma vez, trocam entre si os mesmos argumentos de processo C-113/00. Na medida em que a decisão impugnada e os argumentos invocados são idênticos, posso remeter para a apreciação feita atrás. Assim sendo, limito-me a sublinhar que, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça [52], o Governo espanhol não pode validamente invocar que, em relação a uma região abrangida pelo artigo 87.°, n.° 3, alínea a), CE, a Comissão não podia ter em conta os efeitos negativos dos auxílios nas condições das trocas comerciais.

81. Os três argumentos que o Governo espanhol apresenta unicamente neste processo (e não no processo C-113/00) são os seguintes.

82. O Governo espanhol afirma, em primeiro lugar, que de acordo com a «Comunicação da Comissão sobre as modalidades de aplicação do n.° 3, alíneas a) e c), do

48 — Considerando 51.

49 — Resulta claramente da decisão, que diz respeito a um regime aplicável a todos os produtos agrícolas, que os números apresentados no considerando 25 da decisão também dizem respeito a todos os produtos agrícolas.

50 — Considerando 25.

51 — Considerando 26.

52 — Acórdão Espanha/Comissão, já referido na nota 10, n.° 17.

artigo 92.° aos auxílios com finalidade regional», publicada no *Jornal oficial das comunidades Europeias* de 12 de Agosto de 1988, a Comissão podia ter autorizado, em relação a uma região abrangida pelo artigo 87.°, n.° 3, alínea a), um auxílio ao funcionamento do tipo do que está em causa [53] e não indica as razões por que não o fez.

83. A Comissão respondeu que a comunicação em causa foi substituída pelas «Orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional», publicadas em 10 de Março de 1998 [54], que estas são as orientações aplicáveis *ratione temporis*, pois eram a regulamentação em vigor quando a decisão impugnada foi adoptada em 22 de Dezembro de 1999 [55] e que estes auxílios concedidos no sector agrícola estão fora do alcance das orientações em causa [56].

84. Considero — e o Governo espanhol parece não contestar seriamente este ponto — que um auxílio concedido depois de 30 de Junho de 1998 devia ser apreciado de acordo com o sistema previsto pelas novas orientações de 10 de Março de 1998, que entraram em vigor antes de os auxílios serem concedidos e que exclui os auxílios no sector agrícola do seu âmbito de aplicação.

53 — V. n.° I 6 da Comunicação, JO 1998, C 212, p. 2.

54 — Já referidas na nota 36.

55 — A Comissão refere-se ao acórdão de 16 de Dezembro de 1999, Acciaierie di Bolzano/Comissão (T-158/96, Colect., p. II-3927, n.° 65) e ao acórdão de 15 de Dezembro de 1999, Freistaat Sachsen e o./Comissão (T-132/96, Colect., p. II-3663, n.os 203 e segs.).

56 — V. n.° 2 da orientações, já referidas na nota 36.

85. No que respeita aos auxílios concedidos às indústrias antes de 30 de Junho de 1998, concordo com o Governo espanhol que, por força do princípio da segurança jurídica, os critérios aplicáveis têm de ser os que estavam em vigor no momento em que o auxílio foi concedido e não os que estavam em vigor no momento em que a decisão sobre a compatibilidade do auxílio foi tomada.

86. Mas, mesmo nos termos da comunicação de 1988, os auxílios ao funcionamento só podiam ser autorizados desde que determinadas condições estivessem satisfeitas, sendo uma dessas condições que o auxílio não podia originar um excesso da capacidade sectorial a nível da Comunidade tal que o problema sectorial comunitário dele decorrente fosse mais grave que o problema regional inicial; neste contexto, a comunicação de 1988 impõe uma abordagem sectorial e, em especial, a observação das normas comunitárias aplicáveis ao sector agrícola e a certas empresas industriais de transformação de produtos agrícolas.

87. Em qualquer caso, importa ter presente que a Comissão declara que os auxílios concedidos às indústrias antes de 30 de Junho de 1998 são incompatíveis, não porque sejam auxílios ao funcionamento, mas essencialmente porque constituem uma restrição à livre circulação de mercadorias na medida em que as indústrias que utili-

zam matérias-primas provenientes de outros Estados-Membros não podem beneficiar desses auxílios [57]. Considero que, independentemente da questão de saber qual a comunicação da Comissão aplicável *ratione temporis*, a Comissão não excedeu a sua margem de discricionariedade ao decidir que auxílios com este tipo de efeitos restritivos da livre circulação de mercadorias alteram as condições das trocas comerciais de maneira que contrariam o interesse comum, pelo que não podem beneficiar da derrogação prevista no artigo 87.°, n.° 3, CE.

88. Isto leva-me ao segundo argumento do Governo espanhol que sustenta que o regime em causa, de facto, não viola o artigo 28.° CE, na medida em que não proíbe importações de outro Estado-Membro e não afecta de forma significativa as trocas comerciais entre os Estados-Membros.

89. É verdade que o regime em causa não proíbe às indústrias da Estremadura as importações de matérias-primas. Decorre, contudo, claramente da jurisprudência que uma disposição que se limita a incentivar a compra de produtos nacionais deve ser qualificada como medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa e, portanto, proibida pelo artigo 28.° CE [58]. Em princípio, também é jurisprudência assente, que não se aplica a regra *de minimis* no âmbito do artigo 28.° No presente caso — uma vez que as indústrias que comprem as matérias-primas noutros Estados-Membros não podem beneficiar do auxílio — é normal que comprem as matérias-primas da Estremadura. Assim, a Comissão concluiu acertadamente que, condicionar o auxílio às indústrias ao facto de subscreverem contratos com explorações agrícolas e pecuárias da Estremadura, constitui uma restrição à liberdade de circulação de mercadorias entre os Estados-Membros e uma violação do artigo 28.° CE.

90. O Governo espanhol argumenta, em terceiro lugar, que os auxílios concedidos depois de 30 de Junho de 1998 preenchem os requisitos previstos na Comunicação da Comissão sobre os auxílios estatais relativos a empréstimos a curto prazo com taxas de juros bonificadas no sector da agricultura [59], pelo que devem ser considerados compatíveis com o mercado comum. Do seu ponto de vista, os auxílios são concedidos numa base não discriminatória, pois, todos os anos, uma portaria fixa os sectores que podem beneficiar dos auxílios de acordo com critérios objectivos. Os auxílios também são limitados ao estritamente necessário e o montante dos empréstimos bonificados não pode exceder as necessidades de tesouraria decorrentes do facto de os custos de produção terem de ser suportados

57 — V. considerando 42 da decisão impugnada.

58 — V., por exemplo, acórdão de 5 de Junho de 1986, Comissão/Itália (103/84, Colect., p. 1759, n.° 24).

59 — V. carta aos Estados-Membros publicada no JO 1996, C 44, p. 2.

antes do recebimento do produto das vendas dessa mesma produção, uma vez que os beneficiários dos auxílios têm de pagar uma taxa de juro mínima e há limites máximos para o montante dos auxílios.

91. A Comissão teve razão, em minha opinião, ao entender que os requisitos previstos na sua comunicação sobre os auxílios estatais relativos a empréstimos a curto prazo no sector da agricultura não foram cumpridos.

92. De acordo com o ponto B da comunicação, a Comissão não autoriza tais auxílios sempre que na região administrativa da autoridade que concede o auxílio, este não tenha sido posto à disposição de todos os operadores do sector agrícola numa base não discriminatória e independente da actividade agrícola para a qual o operador necessita do empréstimo a curto prazo. Excepcionalmente, a Comissão aceita auxílios que excluam certas actividades, desde que o Estado-Membro possa demonstrar que todos os casos de exclusão são justificados pelo facto de os problemas de obtenção dos empréstimos a curto prazo que afectam os excluídos serem inequivocamente menos significativos que os enfrentados pelo resto da economia agrícola.

93. No presente caso o regime em causa prevê a fixação anual dos sectores que beneficiam dos auxílios. Os sectores seleccionados são aqueles em que os produtores e industriais subscreveram contratos aprovados pelas autoridades. Tal critério talvez seja objectivo. Contudo, não corresponde ao único critério permitido pela comunicação, ou seja, que apenas os sectores em que os problemas de obtenção dos empréstimos a curto prazo são menos significativos podem, excepcionalmente, ser excluídos de um regime geral aplicável, em princípio, a todos os operadores agrícolas.

94. De acordo com o ponto C da comunicação, o elemento de auxílio do regime deve ser limitado ao estritamente necessário e o montante dos empréstimos bonificados não pode exceder as necessidades de tesouraria decorrentes do facto de os custos de produção terem de ser suportados antes do recebimento do produto das vendas dessa mesma produção. É verdade que a taxa de juro mínima e os limites máximos impostos pelas autoridades espanholas limitam em certa medida o montante do auxílio. Na comunicação, um Estado-Membro que queira pôr em aplicação os empréstimos bonificados deve, contudo, permanecer sempre dentro dos limites da diferença entre a taxa de juro paga por um operador típico do sector agrícola e a taxa de juro paga no resto da economia desse Estado-Membro para os empréstimos a curto prazo de um montante semelhante por um operador não ligado a investimentos. No regime em causa, não vejo qualquer elemento que procure garantir que este limite é respeitado.

95. O terceiro fundamento do Governo espanhol deve, portanto, ser julgado improcedente.

Conclusão

96. Face ao exposto, o Tribunal de Justiça deve, na minha opinião, nos dois processos, C-113/00 e 114/00:

1) julgar improcedente o pedido;

2) condenar o Governo espanhol nas despesas.