ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

24 de Maio de 2011 *

No processo C-83/09 P,

que tem por objecto um recurso de uma decisão do Tribunal de Primeira Instância, interposto ao abrigo do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça, entrado em 23 de Fevereiro de 2009,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por K. Gross e V. Kreuschitz, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrente,

sendo as outras partes no processo:

Kronoply GmbH & Co. KG, com sede em Heiligengrabe (Alemanha),

Kronotex GmbH & Co. KG, com sede em Heiligengrabe (Alemanha), representadas por R. Nierer e L. Gordalla, Rechtsanwälte,

* Língua do processo: alemão.

recorrentes em primeira instância,

Zellstoff Stendal GmbH, com sede em Arneburg (Alemanha), representada por T. Müller-Ibold e K. Karl, Rechtsanwälte,

República Federal da Alemanha,

Land Sachsen-Anhalt,

intervenientes em primeira instância,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: V. Skouris, presidente, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts e J.-C. Bonichot, presidentes de secção, A. Rosas, R. Silva de Lapuerta, J. Malenovský, U. Lõhmus, E. Levits (relator), A. Ó Caoimh, M. Safjan e M. Berger, juízes,

advogado-geral: N. Jääskinen,
secretário: A. Calot Escobar,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 25 de Novembro de 2010,

profere o presente

Acórdão

1 No seu recurso, a Comissão das Comunidades Europeias pede a anulação do acórdão do Tribunal de Primeira Instância (actualmente Tribunal Geral) das Comunidades Europeias de 10 de Dezembro de 2008, Kronoply e Kronotex/Comissão (T-388/02, a seguir «acórdão recorrido»), que declarou admissível o recurso de anulação interposto pela Kronoply GmbH & Co. KG e pela Kronotex GmbH & Co. KG (a seguir, conjuntamente, «Kronoply e Kronotex») da Decisão C (2002) 2018 final da Comissão, de 19 de Junho de 2002, de não levantar objecções às medidas de auxílio de Estado concedido à Zellstoff Stendal GmbH pelas autoridades alemãs (a seguir «decisão controvertida»).

Quadro jurídico

2 Resulta do segundo considerando do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho, de 22 de Março de 1999, que estabelece as regras de execução do artigo [88.º] do Tratado CE (JO L 83, p. 1), que este regulamento visa codificar e consolidar a prática constante desenvolvida e estabelecida pela Comissão, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, na aplicação do artigo 88.º CE.

3 O artigo 1.º do referido regulamento prevê:

«Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:

[...]

h) "Parte interessada", qualquer Estado-Membro ou qualquer pessoa, empresa ou associação de empresas cujos interesses possam ser afectados pela concessão de um auxílio, em especial o beneficiário do auxílio, as empresas concorrentes e as associações sectoriais.»

4 O artigo 4.º do mesmo regulamento, intitulado «Análise preliminar da notificação e decisões da Comissão», dispõe nos seus n.os 2 a 4:

«2. Quando, após análise preliminar, a Comissão considerar que a medida notificada não constitui um auxílio, fará constar esse facto por via de decisão.

3. Quando, após a análise preliminar, a Comissão considerar que não há dúvidas quanto à compatibilidade da medida notificada com o mercado comum, na medida em que está abrangida pelo n.º 1 do artigo 87.º [CE], decidirá que essa medida é compatível com o mercado comum, adiante designada "decisão de não levantar objecções". A decisão referirá expressamente a derrogação do Tratado que foi aplicada.

4. Quando, após a análise preliminar, a Comissão considerar que a medida notificada suscita dúvidas quanto à sua compatibilidade com o mercado comum, decidirá dar início ao procedimento formal de investigação nos termos do n.º 2 do artigo [88.º CE], adiante designada "decisão de início de um procedimento formal de investigação"».

5 Nos termos do artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 659/1999:

«A decisão de dar início a um procedimento formal de investigação resumirá os elementos pertinentes em matéria de facto e de direito, incluirá uma apreciação preliminar da Comissão quanto à natureza de auxílio da medida proposta e indicará os elementos que suscitam dúvidas quanto à sua compatibilidade com o mercado comum. A decisão incluirá um convite ao Estado-Membro em causa e a outras partes interessadas para apresentarem as suas observações num prazo fixado, normalmente não superior a um mês. A Comissão pode prorrogar esse prazo em casos devidamente justificados.»

6 O enquadramento multissectorial dos auxílios com finalidade regional para grandes projectos de investimento (JO 1998, C 107, p. 7, a seguir «enquadramento multissectorial de 1998»), em vigor no momento dos factos, define as regras de avaliação dos auxílios que se incluem no seu âmbito de aplicação, para efeitos da aplicação do artigo 87.º, n.º 3, CE.

7 Nos termos do enquadramento multissectorial de 1998, a Comissão determina, caso a caso, a intensidade do auxílio máximo admissível para os projectos sujeitos à obrigação de notificação prevista no artigo 2.º do Regulamento n.º 659/1999.

Antecedentes do litígio

8 Em 9 de Abril de 2002, as autoridades alemãs notificaram a Comissão de um projecto de auxílios de Estado a favor da Zellstoff Stendhal GmbH (a seguir «ZSG»).

9 Os auxílios visados, que consistiam num empréstimo não reembolsável, num incentivo fiscal ao investimento e numa garantia no valor de 80 % do empréstimo – o que representa, segundo a Comissão, um montante total 250,899 milhões de euros –, destinavam-se a financiar a construção de uma instalação de produção de pasta de papel de alta qualidade assim como a criação de uma empresa de aprovisionamento de madeira e de uma empresa de logística em Arneburg, no *Land* de Saxónia-Anhalt.

10 A Kronoply e a Kronotex são sociedades de direito alemão que fabricam painéis de fibras (MDF, HDF ou LDF) e painéis de madeira em prancha a partir dos seus estaleiros de produção instalados em Heiligengrabe, no *Land* de Brandeburgo. À semelhança da ZSG, a principal matéria-prima exigida pela sua actividade é a madeira.

11 Com a decisão controvertida, a Comissão decidiu, após uma análise preliminar, não levantar objecções aos auxílios visados em razão da inexistência de sobrecapacidade neste sector e do número de empregos directos e indirectos criados. Assim, e sem ter aberto a fase de análise formal prevista no artigo 88.º, n.º 2, CE, considerou que os auxílios visados eram compatíveis com o mercado interno.

Tramitação processual em primeira instância e acórdão recorrido

12 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 23 de Dezembro de 2002, a Kronoply e a Kronotex interpuseram um recurso de anulação da decisão controvertida baseando-se em três fundamentos.

13 Em primeiro lugar, a Kronoply e a Kronotex consideram que, ao declarar a compatibilidade do projecto de auxílio a favor da ZSG com o mercado interno, a Comissão cometeu um erro manifesto na apreciação dos factos.

14 Em segundo lugar, não tendo procedido à abertura do procedimento formal de investigação, a Comissão desrespeitou as garantias processuais de que gozam a Kronoply e a Kronotex nos termos do artigo 88.º, n.º 2, CE.

15 Em terceiro lugar, a Comissão violou, designadamente, o artigo 87.º, n.ºs 1 e 3, alínea c), CE assim como as orientações regionais e o enquadramento multissectorial de 1998.

16 Por requerimento separado entrado na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 25 de Fevereiro de 2003, a Comissão suscitou duas questões prévias de inadmissibilidade, sendo uma delas relativa à ilegitimidade das recorrentes em primeira instância. Segundo essa instituição, a Kronoply e a Kronotex não podem ser consideradas empresas concorrentes da beneficiária do auxílio e, por consequência, não podem almejar o estatuto de «parte interessada» na acepção do Regulamento n.º 659/1999. Por esta razão, não teriam legitimidade para impugnar a decisão controvertida.

17 Por despacho de 14 de Junho de 2005, o Tribunal de Primeira Instância decidiu remeter o conhecimento das questões prévias de inadmissibilidade para a decisão de mérito.

18 Quanto à questão da legitimidade da Kronoply e da Kronotex, o Tribunal de Primeira Instância recordou, no n.º 55 do acórdão recorrido, que, em conformidade com o artigo 230.º, quarto parágrafo, CE, uma pessoa singular ou colectiva só pode interpor recurso de uma decisão dirigida a pessoa diversa do Estado-Membro seu destinatário se esta decisão lhe disser directa e individualmente respeito. Indicou igualmente a jurisprudência assente resultante do acórdão de 15 de Julho de 1963, Plauman/Comissão (25/62, Colect. 1962-1964, p. 279), segundo a qual os sujeitos que não sejam destinatários de uma decisão só podem alegar que esta lhes diz individualmente respeito se a mesma os prejudicar em razão de determinadas qualidades que lhes são específicas ou de uma situação de facto que os caracterize relativamente a qualquer outra pessoa, individualizando-os, por isso, de forma idêntica à do que o destinatário dessa decisão.

19 Após ter feito, nos n.ºs 57 a 59 do acórdão recorrido, a distinção entre a fase preliminar de análise dos auxílios de Estado e o procedimento formal de investigação na acepção do artigo 88.º, n.ºs 2 e 3, CE, que caracteriza o controlo por parte da Comissão da compatibilidade de um tal auxílio com o mercado interno, o Tribunal de Primeira Instância recordou, nos n.ºs 60 e 61 desse mesmo acórdão, a jurisprudência segundo a qual o recurso que visa a anulação de uma decisão da Comissão de não abrir o procedimento formal de investigação, interposto por uma parte interessada na acepção do n.º 2 deste artigo 88.º, deve ser declarado admissível logo que o autor deste recurso tenha a intenção, através da interposição do mesmo, de salvaguardar os direitos processuais que lhe assistem por força desta disposição (v., neste sentido, acórdãos de 19 de Maio de 1993, Cook/Comissão, C-198/91, Colect., p. I-2487, n.º 23, e de 15 de Junho de 1993, Matra/Comissão, C-225/91, Colect., p. I-3203, n.º 17). O Tribunal de Primeira Instância precisou, a este respeito, que era necessário considerar como «interessada» qualquer pessoa, empresa ou associação cujos interesses sejam eventualmente afectados pela concessão de um auxílio.

20 Tendo salientado, no n.º 62 do acórdão recorrido, que, de acordo com a jurisprudência, a qualidade de parte interessada apenas pode ser fundamento da legitimidade no quadro de um recurso de anulação cujo objecto seja a protecção de direitos processuais, devendo a admissibilidade de um recurso através do qual o autor impugna o mérito de uma decisão cumprir as condições da jurisprudência Plaumann/Comissão,

já referida, o Tribunal de Primeira Instância declarou, no n.º 63 do referido acórdão, que, nos fundamentos do recurso, a Kronoply e a Kronotex põem em causa, no caso em apreço, tanto a recusa da Comissão de abrir o procedimento formal de investigação como o mérito da decisão controvertida.

21 Com esta base, o Tribunal de Primeira Instância procedeu à análise da legitimidade da Kronoply e da Kronotex, em função dos fundamentos por elas invocados.

22 Quanto à legitimidade da Kronoply e da Kronotex para recorrer do mérito da decisão controvertida, o Tribunal de Primeira Instância considerou, no n.º 69 do acórdão recorrido, que a Kronoply e a Kronotex não demonstraram ser individualmente afectadas pela referida decisão. Assim, rejeitou por inadmissibilidade a parte do seu recurso dirigida contra o mérito da decisão controvertida.

23 Quanto à legitimidade da Kronoply e da Kronotex para obter o reconhecimento dos seus direitos processuais, o Tribunal de Primeira Instância recordou, nos n.ºs 71 e 72 do acórdão recorrido, que a qualidade de interessado na acepção do artigo 88.º, n.º 2, CE resulta de um interesse legítimo que pode ter uma pessoa singular ou colectiva em que as medidas de auxílio em causa sejam ou não postas em prática. Assim, uma empresa concorrente disporá de um tal interesse a partir do momento em que demonstre que a sua posição concorrencial no mercado é ou pode ser afectada pela concessão do auxílio.

24 Tendo sublinhado, nos n.ºs 73 e 74 do acórdão recorrido, que os efeitos não negligenciáveis de um auxílio eram susceptíveis de se fazer sentir não apenas no mercado no qual o beneficiário deste se movimenta mas também noutros mercados eventualmente situados a montante ou a jusante, o Tribunal de Primeira Instância considerou, no n.º 76 desse acórdão, que as «recorrentes demonstraram que houve um aumento, pelo menos temporário, dos preços da madeira. Ainda que as recorrentes não tenham demonstrado que este argumento é imputável à entrada em actividade da fábrica ZSG, a existência de consequências negativas, pelo menos temporárias, para as recorrentes

posteriormente – e provavelmente por causa – do estabelecimento da ZSG não pode ser afastada. Um aumento dos preços das matérias-primas, não contestado a respeito do ano de 2003, é susceptível de se repercutir no preço dos produtos acabados e, portanto, de diminuir a competitividade das empresas que o sofrem em relação aos seus concorrentes que não são confrontados com a mesma situação».

25 O Tribunal de Primeira Instância concluiu daqui, no n.º 77 do referido acórdão, que se «deve, consequentemente, constatar que as recorrentes demonstraram suficientemente em termos jurídicos a existência de uma relação de concorrência, bem como a afectação da sua posição no mercado, imputável à concessão do auxílio em causa. Devem, portanto, ser consideradas partes interessadas na acepção do artigo 88.º, n.º 2, CE.»

26 Consequentemente, o Tribunal de Primeira Instância considerou, no n.º 78 do mesmo acórdão que «[o] presente recurso é […] admissível quanto à legitimidade das recorrentes para obterem o reconhecimento dos seus direitos processuais. Nestas condições, compete ao Tribunal de Primeira Instância verificar se, pelos fundamentos invocados em apoio do seu recurso, as recorrentes querem efectivamente defender os seus direitos processuais, resultantes do artigo 88.º, n.º 2, CE.»

27 Com este fundamento, o Tribunal de Primeira Instância pronunciou-se sobre a admissibilidade dos três fundamentos de anulação invocados pela Kronoply e pela Kronotex, baseados, respectivamente, num erro manifesto de apreciação, na violação das suas garantias processuais e, por fim, na violação do artigo 87.º, n.ºs 1 e 3, alínea c), CE, das orientações regionais assim como do enquadramento multissectorial de 1998.

28 Ao fazê-lo, após ter salientado, no n.º 80 do acórdão recorrido, que, com o seu segundo fundamento, a Kronoply e a Kronotex sustentavam expressamente que a Comissão devia ter aberto o procedimento de investigação previsto no artigo 88.º, n.º 2, CE, o Tribunal de Primeira Instância precisou, nos n.ºs 81 e 82 do referido acórdão, que, embora não lhe coubesse interpretar os fundamentos que punham exclusivamente

em causa o mérito de uma decisão como destinados, na realidade, a salvaguardar os direitos processuais da Kronoply e da Kronotex, podia verificar se os argumentos de mérito não trariam igualmente elementos em apoio de um fundamento que visasse expressamente a salvaguarda dos direitos processuais.

29 É a partir destes elementos que o Tribunal de Primeira Instância constatou que o primeiro fundamento, contrariamente ao terceiro, continha argumentos de mérito que visavam impugnar a decisão da Comissão de não abrir o procedimento formal de investigação, permitindo acolher o segundo fundamento alegado em apoio da salvaguarda dos direitos processuais.

30 Concluiu, no n.º 86 do acórdão recorrido, que os argumentos do primeiro fundamento deveriam ser tomados em conta no quadro da análise do segundo fundamento, sendo o terceiro fundamento inadmissível quanto a este.

31 Quanto ao mérito, o Tribunal de Primeira Instância rejeitou os argumentos da Kronoply e da Kronotex.

32 O Tribunal de Primeira Instância concluiu assim, no n.º 115 do acórdão recorrido, que a Comissão tomou a decisão controvertida com base em elementos completos e fiáveis, concluindo depois, nos n.os 117, 128, 146 e 152 do acórdão recorrido, que a Kronoply e a Kronotex não demonstraram que a Comissão, no momento da sua análise preliminar da medida do auxílio contestada, se tivesse defrontado com dificuldades sérias que obrigassem à abertura da fase formal de investigação.

33 Por consequência, o Tribunal de Primeira Instância negou provimento ao recurso na totalidade.

Pedidos das partes

34 No seu recurso, a Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— anular o acórdão recorrido na medida em que declara admissível o recurso de anulação interposto pela Kronoply e pela Kronotex contra a decisão controvertida;

— rejeitar como inadmissível o recurso de anulação interposto pela Kronoply e pela Kronotex contra a decisão controvertida; e

— condenar a Kronoply e a Kronotex nas despesas do recurso.

35 A ZSG conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— anular o acórdão recorrido na medida em que declarou admissível o recurso de anulação interposto pela Kronoply e pela Kronotex contra a decisão controvertida;

— declarar inadmissível o recurso de anulação interposto pela Kronoply e pela Kronotex contra a decisão controvertida; e

— condenar a Kronoply e a Kronotex nas despesas do recurso.

Quanto ao presente recurso

36 A Comissão, apoiada pela ZSG, invoca três fundamentos através dos quais impugna o acórdão recorrido na medida em que declara o recurso da Kronoply e da Kronotex admissível.

Quanto ao primeiro e segundo fundamentos

Argumentos das partes

37 Em primeiro lugar, a Comissão alega, no essencial, que o Tribunal de Primeira Instância considerou incorrectamente como sendo admissível, com base em condições diversas das previstas pelo artigo 230.º, quarto parágrafo, CE, o recurso interposto pela Kronoply e pela Kronotex. A este respeito, a jurisprudência na qual o Tribunal de Primeira Instância se baseou consagraria, por força do artigo 108.º TFUE, condições alternativas de admissibilidade.

38 Ora, tendo o legislador da União explicitamente fixado, no artigo 230.º, quarto parágrafo, CE, as condições de admissibilidade dos recursos contra os actos das instituições, não se poderia considerar que esse mesmo legislador tivesse entendido derrogá-las de maneira implícita através do artigo 108.º TFUE.

39 A ZSG acrescenta que as condições de admissibilidade de um recurso dirigido contra uma decisão da Comissão não podem variar em função dos fundamentos de anulação invocados.

40 Em segundo lugar, a Comissão, apoiada pela ZSG, sublinha que o Tribunal de Primeira Instância, após ter indicado no n.º 81 do acórdão recorrido que não lhe competia interpretar «o recurso de um recorrente que ponha exclusivamente em causa o mérito de uma decisão de apreciação de um auxílio como destinado na realidade a salvaguardar os direitos processuais que o recorrente baseia no artigo 88.º, n.º 2, CE quando o recorrente não apresentou expressamente um fundamento com essa finalidade», procedeu precisamente a tal interpretação no n.º 82 do dito acórdão.

41 Ora, procedendo assim, por um lado, o Tribunal de Primeira Instância teria ultrapassado as suas competências, pois está vinculado pelos termos do recurso tal como resultam dos articulados apresentados. Por outro lado, tal abordagem conduziria à quebra da igualdade das partes perante o juiz da União, privilegiando a posição dos recorrentes em detrimento da Comissão.

42 A ZSG precisa que, ao proceder desse modo, o Tribunal de Primeira Instância teria, infundadamente, antecipado a apreciação que a Comissão seria levada a fazer no procedimento formal de investigação, quando precisamente, na fase preliminar, o auxílio em causa não foi objecto de uma análise aprofundada.

Apreciação do Tribunal

43 Em primeiro lugar, quanto à objecção relativa à violação dos requisitos do artigo 230.º, quarto parágrafo, CE, cumpre desde já recordar que o artigo 4.º do Regulamento n.º 659/1999 instaura uma fase preliminar de análise das medidas de auxílio notificadas que tem por objecto permitir à Comissão formar uma primeira opinião sobre a compatibilidade do auxílio em causa com o mercado comum. No final dessa fase, a Comissão constata que tal medida ou não constitui um auxílio ou entra no âmbito de aplicação do artigo 87.º, n.º 1, CE. Nesta última hipótese, a referida medida pode não suscitar dúvidas quanto à sua compatibilidade com o mercado comum ou, pelo contrário, suscitá-las.

44 Caso a Comissão constate, após a análise preliminar, que a medida notificada, na medida em que entra no âmbito do artigo 87.º, n.º 1, CE, não suscita dúvidas quanto à sua compatibilidade com o mercado comum, toma uma decisão de não levantar objecções de acordo com o artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 659/1999.

45 Quando a Comissão toma uma decisão de não levantar objecções, declara não apenas a medida compatível com o mercado comum mas recusa igualmente implicitamente abrir o procedimento formal de investigação previsto no artigo 88.º, n.º 2, CE e no artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 659/1999.

46 Se a Comissão constatar, após a análise preliminar, que a medida notificada suscita dúvidas quanto à sua compatibilidade com o mercado comum, deve adoptar, com fundamento no artigo 4.º do Regulamento n.º 659/1999, uma decisão de abertura do procedimento formal de investigação previsto no artigo 88.º, n.º 2, CE e no artigo 6.º, n.º 1, do referido regulamento. Nos termos desta última disposição, tal decisão convida o Estado-Membro em causa e as outras partes interessadas a apresentar as suas observações num prazo determinado, normalmente não superior a um mês.

47 No caso em apreço, a decisão controvertida é uma decisão de não levantar objecções fundada no artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 659/1999 cuja legalidade depende de ponto de saber se existem dúvidas quanto à compatibilidade da ajuda com o mercado comum. Uma vez que tais dúvidas devem dar lugar à abertura de um procedimento formal de investigação no qual podem participar as partes interessadas visadas pelo artigo 1.º, alínea h), do Regulamento n.º 659/1999, deve considerar-se que toda a parte interessada na acepção desta última disposição é directamente e individualmente afectada por tal decisão. Com efeito, os beneficiários das garantias processuais previstas no artigo 88.º, n.º 2, CE e no artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 659/1999 não poderão vê-las respeitadas a menos que tenham a possibilidade de impugnar a decisão de não levantar objecções perante o juiz da União (v., neste sentido, acórdãos de 13 de Dezembro de 2005, Comissão/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum,

C-78/03 P, Colect., p. I-10737, n.º 35 e jurisprudência referida; de 22 de Dezembro de 2008, British Aggregates/Comissão, C-487/06 P, Colect., p. I-10515, n.º 28; e de 9 de Julho de 2009, 3F/Comissão, C-319/07 P, Colect., p. I-5963, n.º 31 e jurisprudência referida).

48 Assim, a qualidade particular de parte interessada na acepção do artigo 1.º, alínea h), do Regulamento n.º 659/1999, relacionada com o objecto específico do recurso, é suficiente para individualizar, de acordo com o artigo 230.º, parágrafo quarto, CE, o recorrente que impugna uma decisão de não levantar objecções.

49 No caso em apreço, por um lado, resulta do acórdão recorrido, em especial do seu n.º 16, que, através do seu recurso, a Kronotex e a Kronoply procuraram obter a anulação de uma decisão de não levantar objecções nos termos do artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 659/1999. Por outro lado, no n.º 77 do acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância considerou, no essencial, que a Kronotex e a Kronoply devem ser consideradas partes interessadas na acepção do artigo 1.º, alínea h), do Regulamento n.º 659/1999.

50 Em segundo lugar, a Comissão e a ZSG alegam que o Tribunal de Primeira Instância alterou o objecto do recurso na medida em que apreciou não apenas o segundo fundamento do recurso, baseado na inobservância das garantias processuais de que os interessados beneficiam, mas igualmente os argumentos invocados no quadro do primeiro fundamento, que põem em causa o mérito da decisão de não levantar objecções.

51 A este respeito, se o recorrente que contesta a decisão da Comissão de não abrir o procedimento formal de investigação deve definir o objecto do seu recurso no seu pedido, por força do artigo 44.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, este requisito é cabalmente satisfeito a partir do momento em que o recorrente identifique a decisão cuja anulação requer.

52 Importa pouco que o pedido indique que visa a anulação de uma decisão de não levantar objecções – expressão que figura no artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 659/1999 – ou de uma decisão de não abrir o procedimento formal de investigação, uma vez que a Comissão decide sobre os dois aspectos da questão por uma única decisão.

53 No presente caso, deve recordar-se que a Kronoply e a Kronotex pedem, em primeira instância, a anulação da decisão da Comissão «de não levantar objecções à concessão do auxílio concedido pela República Federal da Alemanha» à ZSG, invocando três fundamentos em apoio do seu recurso.

54 A este respeito, o Tribunal de Primeira Instância constatou, no n.º 80 do acórdão recorrido, que a Kronoply e a Kronotex sustentaram expressamente que a Comissão devia ter aberto o procedimento formal de investigação unicamente no segundo fundamento.

55 Em relação ao primeiro e terceiro fundamentos, o Tribunal de Primeira Instância observou com razão, no n.º 81 do acórdão recorrido, que, em conformidade com jurisprudência assente, não lhe competiria interpretar o recurso de um recorrente que põe exclusivamente em causa o mérito de uma decisão de apreciação do auxílio enquanto tal como visando, na realidade, salvaguardar os direitos processuais do recorrente baseados no artigo 88.º, n.º 2, CE se o recorrente não tiver expressamente alegado um fundamento com essa finalidade. Nessa hipótese a interpretação do fundamento teria conduzido de facto a uma requalificação do objecto do recurso (v., neste sentido, acórdão de 29 de Novembro de 2007, Stadtwerke Schwäbisch Hall e o./Comissão, C-176/06 P, n.º 25).

56 Todavia, no n.º 82 do acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância decidiu que esse limite ao poder de interpretação dos fundamentos do recurso não teria o efeito de o impedir de analisar os argumentos de mérito apresentados por um recorrente a fim de verificar se os mesmos trariam também elementos em apoio a um fundamento, igualmente alegado pelo recorrente, em que sustenta expressamente a existência

de dificuldades sérias que teriam justificado a abertura do procedimento visado no artigo 88.º, n.º 2, CE.

57 Consequentemente, o Tribunal de Primeira Instância declarou, no n.º 83 do acórdão recorrido, que lhe era lícito analisar o primeiro e terceiro fundamentos, de modo a apreciar se os argumentos neles apresentados podiam ser reconduzidos ao fundamento baseado na inobservância das garantias processuais. Neste contexto, considerou, no n.º 86 deste acórdão, que os argumentos apresentados em apoio do primeiro fundamento, na medida em que visavam contestar a decisão da Comissão de não abrir o procedimento formal de investigação, deviam ser examinados ao mesmo tempo que os argumentos alegados em apoio do segundo fundamento.

58 Ora, assim procedendo, o Tribunal de Primeira Instância não cometeu um erro de direito.

59 Quando um recorrente pede a anulação de uma decisão de não levantar objecções, põe em causa essencialmente o facto de a decisão da Comissão sobre o auxílio em causa ter sido tomada sem que essa instituição tenha aberto o procedimento formal de investigação, violando assim os seus direitos processuais. Para que seja dado provimento ao seu pedido de anulação, o recorrente pode invocar todos os fundamentos que demonstrem que a apreciação das informações e dos elementos de que a Comissão dispôs, aquando da fase preliminar de análise da medida notificada, teria de suscitar dúvidas quanto à sua compatibilidade com o mercado comum. A utilização destes argumentos não pode ter por efeito alterar o objecto do recurso nem alterar os pressupostos da sua admissibilidade (v., neste sentido, acórdão 3F/Comissão, já referido, n.º 35). Pelo contrário, a existência de dúvidas sobre essa compatibilidade é precisamente a prova que deve ser apresentada para demonstrar que a Comissão estava obrigada a abrir o procedimento formal de investigação previsto no artigo 88.º, n.º 2, CE e no artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 659/1999.

60 Nestas condições, o primeiro e segundo fundamentos do recurso devem ser rejeitados na totalidade.

Quanto ao terceiro fundamento

Argumentos das partes

61 Segundo a Comissão, ao considerar que às empresas que não são concorrentes no mercado do produto que fabricam com o beneficiário do auxílio pode ser concedido o estatuto de interessado na acepção do artigo 88.º, n.º 2 CE, o Tribunal de Primeira Instância incorreu em erro de direito. Ao fazê-lo, o Tribunal de Primeira Instância admite o exercício de uma forma de acção popular contra as decisões da Comissão em matéria de auxílios de Estado. Assim, no presente caso, o Tribunal de Primeira Instância considerou, erradamente, que a Kronoply e a Kronotex tinham um interesse em obter a anulação da decisão controvertida.

62 A este respeito, a ZSG alega igualmente que o raciocínio seguido pelo Tribunal de Primeira Instância tem como consequência aumentar de maneira desmesurada o círculo de empresas que podem impugnar uma decisão em matéria de auxílios do Estado. De facto, embora a ZSG utilize principalmente pasta de papel na sua actividade, utiliza também outros materiais e fontes de energia no seu processo de produção. Assim, o acórdão recorrido teria como consequência reconhecer a qualidade de parte interessada a um conjunto ilimitado de recorrentes potenciais.

Apreciação do Tribunal

63 Nos termos do artigo 1.º, alínea h), do Regulamento n.º 659/1999, consideram-se partes interessadas todas as pessoas, empresas ou associações de empresas cujos interesses podem ser afectados pela concessão de um auxílio, ou seja, em particular empresas concorrentes do beneficiário desse auxílio. Trata-se, por outras palavras, de

um conjunto indeterminado de destinatários (v., neste sentido, acórdão de 14 de Novembro de 1984, Intermills/Comissão, 323/82, Recueil, p. 3809, n.º 16).

64 Assim, esta disposição não exclui que uma empresa que não seja concorrente directa da beneficiária do auxílio, mas necessite no seu processo de produção da mesma matéria-prima, seja qualificada de parte interessada, desde que alegue que os seus interesses podem ser afectados pela concessão do auxílio.

65 Para tal, é necessário que essa empresa demonstre, de forma bastante, que o auxílio pode ter uma incidência concreta sobre a sua situação (v., neste sentido, acórdão 3F/Comissão, já referido, n.º 33).

66 No presente caso, após ter recordado, no n.º 71 do acórdão recorrido, que uma pessoa singular ou colectiva, a fim de ver reconhecida a qualidade de parte interessada, deve poder demonstrar ter um interesse legítimo em que as medidas de auxílio em causa sejam ou não executadas, ou sejam mantidas quando já tiverem sido concedidas, o Tribunal de Primeira Instância salientou que, no caso de uma empresa, esse interesse legítimo pode consistir na protecção da sua posição concorrencial no mercado, na medida em que esta seja afectada por medidas de auxílio.

67 Tendo constatado, nos n.ºs 74 e 75 do acórdão recorrido, que a Kronoply e a Kronotex não são concorrentes nos mesmos mercados de produtos, mas utilizam as mesmas matérias-primas no seu processo de produção, a saber, madeira para indústria, o Tribunal de Primeira Instância deduziu que as recorrentes e a ZSG se encontram numa relação de concorrência quanto à aquisição de madeira.

68 Em seguida, o Tribunal de Primeira Instância considerou, no n.º 76 do acórdão recorrido, que as recorrentes demonstraram que houve um aumento, pelo menos temporário, dos preços da madeira, e concluiu que, apesar de não terem demonstrado que esse aumento era imputável à entrada em actividade da fábrica da ZSG, a existência de consequências negativas para elas, provavelmente causadas pelo estabelecimento da ZSG, não pode ser excluída.

69 Com este fundamento, o Tribunal de Primeira Instância considerou, no n.º 77 desse mesmo acórdão, que a Kronoply e a Kronotex «fizeram prova bastante da existência de uma relação de concorrência e da afectação potencial da sua posição no mercado, imputável à concessão do auxílio contestado».

70 Nestas condições, não pode ser censurado ao Tribunal de Primeira Instância um erro de direito por ter considerado, no essencial, que as empresas que não estão em relação de concorrência com o beneficiário do auxílio no mercado do produto que fabricam podem estar incluídas no conceito de «parte interessada» na acepção do artigo 1.º, alínea h), do Regulamento n.º 659/1999.

71 Decorre destas considerações que o Tribunal de Primeira Instância concluiu acertadamente que a Kronoply e a Kronotex tinham a qualidade de partes interessadas na acepção desta disposição.

72 Por conseguinte, há que julgar o terceiro fundamento improcedente.

73 Decorre das considerações precedentes que há que negar provimento ao recurso na sua totalidade.

Quanto às despesas

74 Por força do disposto no artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, aplicável ao processo de recurso de decisão do Tribunal Geral nos termos do artigo 118.º deste regulamento, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. O artigo 69.º, n.º 3, deste mesmo regulamento precisa que, se cada parte obtiver vencimento parcial, ou em circunstâncias excepcionais, o Tribunal pode determinar que as despesas sejam repartidas entre as partes, ou que cada uma das partes suporte as suas próprias despesas.

75 No presente caso, a Comissão, apoiada pela ZSG, ficou vencida. Não tendo as recorrentes em primeira instância participado no processo de recurso e não tendo, por isso, requerido a condenação em despesas, cumpre decidir que a Comissão e a ZSG suportarão as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Grande Secção) decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) A Comissão Europeia e a Zellstoff Stendal GmbH suportarão as suas próprias despesas.

Assinaturas