II

(Actos cuja publicação não é uma condição da sua aplicabilidade)

COMISSÃO

DECISÃO DA COMISSÃO

de 25 de Junho de 1986

relativo a um auxílio às organizações de produtores no sector da pesca concedido pelo Governo alemão

(Apenas faz fé o texto em língua alemã)

(86/561/CEE)

A COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia e, nomeadamente, o nº 2, primeiro parágrafo, do seu artigo 93º,

Tendo em conta o Regulamento (CEE) nº 3796/81 do Conselho, de 29 de Dezembro de 1981, que adopta a organização comum de mercado no sector dos produtos da pesca [1], com a última alteração do Acto de adesão de Espanha e de Portugal, e, nomeadamente, o seu artigo 28º,

Após ter notificado, em conformidade com o disposto no nº 2, primeiro parágrafo, do artigo 93º do Tratado, os interessados para apresentarem as suas observações [2],

Tomando em consideração os seguintes elementos:

I

Notificação e descrição do auxílio

Pelas cartas da sua representação permanente junto das Comunidades Europeias, de 8 de Julho e 22 de Outubro de 1982, o Governo alemão notificou a Comissão, em conformidade com o nº 3 do artigo 93º do Tratado CEE, da sua intenção de converter em subsídios os empréstimos destinados à estabilização do mercado, concedidos às organizações de produtores da pequena pesca de alto mar e da pesca costeira em 1975 e em 1976.

Trata-se de uma medida de auxílio que se situa no domínio da organização comum de mercado no sector dos produtos da pesca. O nº 2 do artigo 6º do Regulamento (CEE) nº 100/76 do Conselho, relativo à organização comum de mercado no sector dos produtos da pesca [3] e o nº 4 do artigo 6º do Regulamento (CEE) nº 3796/81 que o substitui, prevêem que os Estados-membros possam conceder às organizações de produtores, directamente ou através de estabelecimentos de crédito, auxílios sob a forma de empréstimos de características especiais destinados a cobrir uma parte das despesas previsíveis relativas às intervenções no mercado, referidas nos artigos 8º ou 9º desses regulamentos, a saber as medidas de retirada do mercado. Em 1975 e em 1976, quatro organizações de produtores alemães da pesca de arrasto obtiveram, em conformidade com o disposto neste artigo, empréstimos num montante total de 4 500 000 marcos alemães. Esses empréstimos deviam ser reembolsados a partir de 1979 em dez prestações anuais iguais, elevando-se a taxa de juro entre os 2 e os 4 %. Várias dessas organizações de produtores viram-se na impossibilidade de continuar o reembolso devido a problemas económicos específicos do sector.

O Governo alemão estava disposto a renunciar ao reembolso da restante dívida resultante desses empréstimos (3 150 000 marcos alemães), desde que todas as organizações de produtores da pesca de arrasto procedessem à comercialização em comum dos seus produtos e criassem para o efeito uma associação única para a colocação no mercado. Os projectos de contratos, relativos à conversão em subsídios dos montantes devidos a título dos empréstimos, previam que as organizações de produtores que se retirassem da comercialização em comum fossem obri-

[1] JO nº L 379 de 31. 12. 1981, p. 1.
[2] JO nº C 57 de 2. 3. 1983, p. 6.
[3] JO nº L 20 de 28. 1. 1976, p. 1.

gadas a reembolsar o saldo da dívida até 1989. Este saldo é calculado com base em um sétimo por ano do montante da dívida à data de eficácia dos contratos.

O auxílio assim descrito é objecto dos artigos 92º, 93º e 94º do Tratado CEE nos termos do disposto no artigo 28º do Regulamento (CEE) nº 3796/81.

Exame da Comissão

Na sequência de um primeiro exame, a Comissão considerou que o princípio de comercialização em comum dos produtos da pesca é compatível com o Regulamento (CEE) nº 3796/81, mas que os meios propostos para realizar esta comercialização, a saber a conversão em subsídios dos empréstimos de características especiais, não estão previstos no regulamento relativo à organização comum de mercado. Esta tem, com efeito, um carácter exaustivo a qualquer auxílio não previsto corre o risco de entravar o seu bom funcionamento. A sua efectivação constitui, por conseguinte, uma infracção ao disposto no regulamento em questão.

Consequentemente, a Comissão decidiu a este respeito dar início ao processo de exame do nº 2 do artigo 93º do Tratado (CEE) e pela carta de 23 de Dezembro de 1982 notificou o governo alemão para apresentar as suas observações.

II

Observações dos interessados

Diversos Estados-membros, bem como uma organização de produtores, transmitiram as suas observações à Comissão. Esses Estados-membros e essa organização profissional partilham a apreciação feita pela Comissão.

Observações do Governo alemão

Na sua resposta, enviada à Comissão em 25 de Janeiro de 1983, o Governo alemão formulou as seguintes observações:

1. Não se trata da concessão de meios financeiros suplementares às organizações de produtores em causa, mas unicamente da supressão do reembolso dos empréstimos concedidos no passado e de que um terço já foi reembolsado. Essa dispensa do reembolso das prestações anuais relativas aos empréstimos concedidos está autorizada em condições muito restritas fixadas pela lei orçamental do Estado federal. O nº 1, terceiro parágrafo, do artigo 59º da lei orgânica relativa ao orçamento federal concede às autoridades competentes o direito de remissão dos créditos se, no caso específico, a cobrança tem consequências especialmente gravosas para o devedor.

2. A Comissão reconheceu que o objectivo a atingir pela medida em questão, a saber a comercialização em comum dos produtos das organizações em causa, está em conformidade com os objectivos da regulamentação comum de mercado.

3. Os empréstimos de características especiais previstos no nº 4 do artigo 6º do Regulamento (CEE) nº 3796/81 estão apenas definidos de um modo muito geral e uma remissão da obrigação de reembolso concedida para não pôr em causa a existência do devedor poderia ser incluída nas características especiais destes empréstimos. Aliás, essa disposição não fixa qualquer limite absoluto a nível de auxílio, uma vez que os custos de intervenção previsíveis que o auxílio permitirá abranger, pelo menos em parte, deverão ser apenas estimados. Do mesmo modo, essa disposição não introduz qualquer restrição no que diz respeito à taxa de bonificação de juro nem ao número de anos de deferimento de reembolso nem mesmo aos prazos de reembolso. Por conseguinte, seria possível conceder empréstimos que, com cobertura igual aos custos de intervenção e com condições idênticas de reembolso, representassem um equivalente de subsídio superior ao montante considerado no caso em questão.

4. A medida em análise teria um carácter estrutural pelo seu efeito duradouro na melhoria das estruturas de comercialização dos produtos da pesca, dado que a remissão da dívida está ligada à obrigação das organizações de produtores de praticarem uma comercialização comum sem limite de tempo. O não respeito desta obrigação implica o pedido de restituição do empréstimo e, consequentemente, a anulação da remissão. O objectivo estrutural da medida, que obriga a organização beneficiária a adoptar uma atitude em conformidade com a organização comum de mercado no sector dos produtos de pesca, seria, por consequência, atingido com meios limitados e garantido por uma obrigação rigorosa. Esses efeitos estruturais da medida permitiriam o recurso ao nº 3, alínea c), do artigo 92º do Tratado CEE. A jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, segundo a qual os auxílios nacionais não previstos no âmbito das organizações de mercado existentes são em si incompatíveis com o Tratado, teria por objectivo os auxílios relativos aos produtos e não os destinados à melhoria das estruturas de produção ou de comercialização.

5. De acordo com as linhas directrizes para a concessão de auxílio à aquisição de combustíveis para o aquecimento das estufas, a Comissão não se oporia a estes auxílios tendo em devida conta o seu elemento estrutural, se bem que se trate de auxílios ao funcionamento que entram no âmbito de aplicação do Regulamento (CEE) nº 1035/72 do Conselho relativo à organização comum de mercado no sector da fruta e dos produtos hortícolas [1].

6. Os artigos 8º e 9º do Regulamento (CEE) nº 101/76 do Conselho, que estabelece uma política comum de estruturas no sector da pesca [2], autorizam os Estados-membros a conceder auxílios financeiros que contribuam para a adaptação das condições de produção e de

[1] JO nº L 118 de 20. 5. 1972, p. 1.
[2] JO nº L 20 de 28. 1. 1976, p. 19.

comercialização em função das exigências do mercado. Isto não abrange apenas auxílios aos investimentos, mas também outros auxílios que respondem aos mesmos objectivos.

Em conclusão, o Governo alemão considera que a medida de auxílio em causa pode ser considerada como compatível com o Mercado Comum em conformidade com o disposto no nº 3 alinea c) do artigo 92º do Tratado (CEE).

Numa comunicação complementar de 14 de Maio de 1984, em resposta a cartas da Comissão de 17 de Novembro de 1983 et de 26 de Abril de 1984, as autoridades alemãs fornecem informações complementares sobre a situação financeira das organizações de produtores em causa, a fim de demonstrar que um reembolso dos empréstimos não permitirá a estas organizações prosseguir as suas actividades bem como sobre as consequências jurídicas para as cooperativas — forma jurídica destas organizações de produtores — que já não poderiam reembolsar as suas dívidas. Segundo os seus balanços, as organizações de produtores em causa não estão em condições de garantir a prossecução das suas actividades económicas em caso de reembolso dos empréstimos em causa. Além do mais, em conformidade com a lei alemã aplicável às cooperativas, o processo de falência é accionado por ocasião de endividamento excessivo, situação com que se deparem todos os beneficiários da medida de auxílios em questão.

III

Apreciação Jurídica

Aquando do início do processo do nº 2 do artigo 93º do Tratado CEE, em relação ao auxílio em questão, a Comissão tinha indicado que o objectivo prosseguido pela medida de auxílio em causa se revela favorável ao bom desenvolvimento do mercado tal como desejado pela organização comum de mercado, mas que o meio escolhido pelo Governo alemão para o realizar não estava em conformidade com o disposto no artigo 6º do Regulamento (CEE) nº 3796/81. As reuniões entre os serviços alemães e os da Comissão, bem como a troca de cartas entre o Governo alemão e a Comissão, não conduziram a outra solução a não ser à proposta na notificação. Nestas circunstâncias, o Governo alemão decidiu conceder provisoriamente o auxílio em causa: nos contratos com as organizações de produtores é inserida uma cláusula que prevê a anulação do compromisso por parte do Governo alemão de renunciar ao reembolso dos empréstimos no caso de uma decisão da Comissão sobre a incompatibilidade do auxílio em causa.

O Regulamento (CEE) nº 3796/81 prevê no nº 4 do seu artigo 6º que, durante os cinco primeiros anos seguintes à constituição dos fundos de intervenção referidos no artigo 9º deste regulamento (financiamento das medidas de retirada), os Estados-membros podem conceder às organizações de produtores, directamente ou através de estabelecimentos de crédito, auxílios sob a forma de empréstimos de características especiais destinados a cobrir uma parte das despesas previsíveis relativas às intervenções no mercado referidas no artigo 9º. O auxílio alemão em causa, em contrapartida, tem como objectivo a conversão em subsídios a fundo perdido desses empréstimos concedidos às organizações de produtores da pesca de arrasto em 1975 e em 1976.

Não pode ser feita uma interpretação lata da expressão « características especiais » relativamente aos empréstimos acima mencionados que abranja até uma remissão da obrigação de reembolso, uma vez que se afastaria da própria noção do empréstimo. Com efeito, a regulamentação comunitária prevê apenas a concessão de empréstimos — mesmo na condição de reembolso favorável — para cobrir uma parte das despesas previsíveis relativas às intervenções no mercado referidas no artigo 9º do Regulamento (CEE) nº 3796/81. Segue-se que uma comparação do montante do auxílio, em subsídio equivalente, sob a forma de empréstimos de taxa reduzida com um montante, eventualmente igual, sob a forma de subsídio directo, está excluída pois a renúncia total ao reembolso de um empréstimo equivale à concessão de um novo subsídio não reembolsável. Este constitui, por conseguinte, um auxílio directo às organizações de produtores contrário ao preceito restritivo do nº 4 do artigo 6º do regulamento em causa. Por outro lado, os empréstimos originários tinham sido concedidos ao abrigo tanto do nº 2 do artigo 6º do Regulamento (CEE) nº 2142/70 do Conselho (1), como do nº 2 do artigo 6º do Regulamento (CEE) nº 100/76 [substituído posteriormente pelo nº 4 do artigo 6º do Regulamento (CEE) nº 3796/81], que prevêem um limite de tempo para efectuar esta acção, a saber os cinco anos seguintes à constituição dos fundos de intervenção referidos nos seus artigos 7º e 8º respectivamente. A conversão subsequente em subsídios desses empréstimos deve ser considerada como um novo auxílio que tem, em princípio, o mesmo objectivo, a saber a cobertura de uma parte das despesas previsíveis relativas às intervenções no mercado para as retiradas, mas cuja concessão efectuada em 1983 se situa para além desse limite temporal e constitua desde logo infracção àqueles regulamentos.

O auxílio em causa não pode ser considerado como um auxílio de carácter estrutural que teria um efeito duradouro na melhoria das estruturas de comercialização dos produtos da pesca. O objectivo em vista era a comercialização em comum dos produtos das organizações de produtores beneficiárias. Este objectivo, se bem que desejável no âmbito da organização comum de mercado, não está abrangido pelas categorias de medidas referidas no artigo 9º, segundo travessão, do Regulamento (CEE) nº 101/76, que se referem à adaptação das condições de comercialização, nomeadamente, através do desenvolvimento das instalações de conservação e de tratamento necessário para reforçar a eficácia da acção das organizações de produtores.

(1) JO nº L 236 de 27. 10. 1970, p. 5.

A comercialização em comum, no caso, faz parte das acções normais de comercialização que eventualmente necessitam da criação de uma nova estrutura de organização que possa, assim, ser estimulada pelos auxílios previstos no artigo 6º do Regulamento, sobre a organização comum de mercado. O auxílio em causa não tem qualquer conexão directa com esta comercialização em comum, tendo por objectivo reestabelecer a situação financeira das organizações de produtores facilitando a estas, deste modo, a possibilidade de criação de novas estruturas de organização, como, por exemplo, a comercialização em comum. A conexão entre o auxílio e esta comercialização é invocada pelas autoridades alemãs para justificar o carácter « estrutural » da medida, mas nem a própria concessão nem o montante do auxílio têm uma base de comparação com os custos (eventuais) de criação de uma comercialização comum.

A referência às linhas directrizes para a concessão do auxílio à aquisição de combustíveis para o aquecimento das estufas não é pertinente no caso em questão. Com efeito, trata-se neste caso de uma autorização temporária em condições estritas para permitir que o sector da horticultura se adapte às importantes subidas dos preços do petróleo. Essa autorização temporária está, aliás, igualmente prevista para o sector da pesca. Um auxílio deste género ao funcionamento situa-se a nível da produção, de modo a atenuar os efeitos de um aumento repentino do custo de produção, que não pode ser recuperado através de medidas estruturais necessárias, cujo efeito se fará apenas sentir a longo prazo. Não existe qualquer conexão directa com a comercialização dos produtos em causa e o auxílio em questão não pode, assim, ser considerado como um auxílio à comercialização, intervindo directamente com a organização comum de mercado.

A conversão dos empréstimos em subsídios não pode, assim, ser tida em conta para a apreciação das condições estritas de concessão de certos auxílios às organizações de produtores, previstos no artigo 6º do Regulamento (CEE) nº 3796/81. A conversão tem repercussões directas na situação financeira das organizações de produtores da pesca de arrasto na Alemanha, sobretudo no que diz respeito às suas possibilidades quanto a um apoio dos preços de retirada autónomo, uma vez que os fundos de intervenção de cada organização são alimentados de forma indirecta pelo não reembolso dos empréstimos. Tais fundos de intervenção, normalmente alimentados por cotizações baseadas nas quantidades colocadas à venda, não podem beneficiar de uma compensação financeira através de fundos públicos. A penosa situação financeira destas organizações por ocasião da concessão do auxílio em causa não pode justificar a concessão de um auxílio contrário ao disposto na regulamentação sobre a organização comum de mercado.

Por outro lado, convém recordar que as organizações de produtores beneficiários do auxílio em causa beneficiaram igualmente do regime de compensação financeira para as retiradas previstas pela regulamentação comunitária. Este reforço da sua posição concorrencial pode ter uma influência negativa sobre a sua disponibilidade de orientação para os objectivos prosseguidos pela organização comum de mercado, a saber uma incitação para melhor adaptar a oferta às necessidades do mercado ; além disso, discrimina as organizações de produtores concorrenciais que não beneficiaram das mesmas vantagens financeiras.

Tal reforço da posição concorrencial tem, por consequência, repercussões negativas na posição dos produtores dos outros Estados-membros, dado que o mercado alemão é satisfeito apenas em cerca de um quarto pelos seus próprios desembarques e em quase metade pelas importações provenientes dos outros Estados-membros, a Alemanha exporta cerca de metade da sua produção, da qual três quartos para os outros Estados-membros (1984).

IV

A concessão do auxílio sob a forma de não reembolso dos empréstimos às organizações de produtores põe em causa o bom funcionamento da organização comum de mercado e prejudica os objectivos por esta prosseguidos. Constitui, por consequência, uma infracção ao direito comunitário.

Constituindo a medida em causa uma acção de apoio financeiro através de recursos do Estado e reforçando a posição concorrencial dos produtos alemães em relação aos dos outros Estados-membros, configura-se como um auxílio estatal incompatível com o Mercado Comum na acepção do nº 1 do artigo 92 do Tratado CEE. Não é aplicável neste caso qualquer das derrogações previstas no nº 2 do artigo 92º do Tratado CEE.

No que diz respeito às derrogações previstas no nº 3 do artigo 92º do Tratado CEE, é jurisprudência constante do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias que, a partir do momento em que a Comunidade adopta uma regulamentação que estabelece a organização comum de mercado num sector determinado, os Estados-membros devem abster-se de qualquer medida que seja de natureza a derrogá-la ou que constitua sua violação, tendo em conta não somente as disposições mas também os objectivos da regulamentação. Resulta das considerações acima desenvolvidas que a medida referida, que constitua violação da organização comum de mercado no sector em causa, se configura por conseguinte como uma medida que infringe o direito comunitário. Por consequência, uma tal medida não pode em caso algum beneficiar das derrogações previstas no nº 3 do artigo 92º do Tratado CEE [1].

A fim de assegurar o respeito do direito comunitário, a medida em causa, caso não tenha ainda sido suprimida pelo Governo alemão, deverá sê-lo sem demora.

[1] Acórdão proferido pelo Tribunal em 23 de Janeiro de 1975 no Processo 51/74, Hulst / Produktschap voor Stergewassen. Colectânea 1975, p. 79.
Acórdão proferido pelo Tribunal em 27 de Março de 1984 no Processo 169/82, Comissão c/Itália. Colectânea 1984-3, p. 1603.

A presente decisão não prejudica as consequências que a Comissão venha a tirar, se for caso disso, no plano da recuperação do auxílio acima mencionado a cargo dos beneficiários bem como no plano do financiamento da política comum da pesca pelo FEOGA,

ADOPTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

O auxílio do Governo alemão às organizações de produtores da pequena pesca de alto mar e da pesca costeira sob a forma de conversão em subsídios dos empréstimos destinados à estabilização do mercado é incompatível com o Mercado Comum nos termos do artigo 92º do Tratado CEE e deve ser suprimido.

Artigo 2.º

A República Federal da Alemanha informará a Comissão, no prazo de um mês a contar da notificação da presente decisão, das medidas que tiver tomado para dar cumprimento ao disposto no artigo 1º

Artigo 3.º

A República Federal da Alemanha é destinatária da presente decisão.

Feito em Bruxelas, em 25 de Junho de 1986.

Pela Comissão

António CARDOSO E CUNHA

Membro da Comissão