CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL JEAN MISCHO

apresentadas em 17 de Novembro de 1987 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. As presentes conclusões dizem respeito ao recurso interposto pela sociedade Stahlwerke Peine-Salzgitter AG contra a recusa, por parte da Comissão, de proceder a um ajustamento das suas quotas de fornecimento de produtos da categoria III (perfis) relativas ao primeiro trimestre de 1985, com base no artigo 14.° da Decisão n.° 234/84/CECA da Comissão, de 31 de Janeiro de 1984, que prorroga o sistema de vigilância e de quotas de produção de certos produtos para as empresas da indústria siderúrgica (JO L 29, p. 1).

2. A sociedade Peine-Salzgitter AG havia inicialmente intentado uma acção por omissão contra a falta de resposta da Comissão (artigo 35.° CECA). Posteriormente, em 11 de Junho de 1985, a Comissão adoptou uma decisão formal, recusando a pretensão de Peine-Salzgitter AG. Em consequência disso, a recorrente substituiu o objecto do processo, pedindo a anulação desta decisão.

3. A Comissão manifestou dúvidas quanto à admissibilidade da transformação de uma acção por omissão num recurso de anulação, sem contudo a contestar formalmente.

4. Quanto a mim, entendo que seria contrário à boa administração da justiça e aos imperativos da economia processual obrigar a recorrente a interpor um novo recurso contra a decisão formal de recusa do seu pedido [1].

5. No que respeita ao mérito, o presente litígio refere-se à interpretação do artigo 14.° da Decisão n.° 234/84/CECA, que tem a seguinte redacção:

«Se, por causa da alta taxa de redução de uma certa categoria de produtos fixada para um trimestre, o regime de quotas causar dificuldades excepcionais a uma empresa que, durante os doze meses anteriores ao trimestre em questão:

— não tenha recebido auxílios autorizados pela Comissão a fim de cobrir perdas de gestão,

— não tenha sido objecto de sanções respeitantes às regras de preços ou tenha pago as multas aplicadas, a Comissão procederá a um ajustamento adequado das quotas e/ou partes de quotas que podem ser entregues no mercado comum para o trimestre e para a categoria ou categorias de produtos em questão...» (tradução provisória).

6. Na opinião da Comissão, o recurso não tem fundamento, pelo menos por uma das razões seguintes:

* Tradução do francês.

1 — Ver neste sentido, por exemplo, o acórdão de 29 de Setembro de 1987, Fabrique de fer de Charleroi SA e Dillingen, processos apensos 351 e 360/85, Colect. p. 3639, n.° 11, ou o acórdão de 3 de Março de 1982, Alpha Steel, 14/81, Recueil, p. 749, n.° 8.

— o sistema de quotas já não causa «dificuldades excepcionais» a Peine-Salzgitter AG desde o primeiro trimestre de 1985;

— Peine-Salzgitter AG recebeu nos doze meses anteriores ao primeiro trimestre de 1985 auxílios autorizados pela Comissão com o fim de cobrir perdas de gestão.

7. Sendo assim, a solução deste recurso depende da interpretação que convém dar aos conceitos de «dificuldades excepcionais» e de «auxílios autorizados pela Comissão com o fim de cobrir perdas de gestão». Procederei sucessivamente ao exame dos dois problemas.

I — Quanto à interpretação do conceito de «dificuldades excepcionais»

8. A Comissão entende que o artigo 14.° pode ser aplicado unicamente quando a empresa satisfaça uma condição fundamental: a de ter tido prejuízos pelo menos durante o trimestre a que se refere o pedido. A Comissão declara basear-se por princípio nesta interpretação, por considerar que dificilmente se pode falar de «dificuldades excepcionais» quando a empresa apresenta lucros.

9. A Peine-Salzgitter AG sustenta, pelo contrário, que o artigo 14.° nada impõe neste sentido. A empresa sublinha ter sofrido prejuízos no que respeita à produção de perfis (objecto do pedido de quota suplementar) em virtude da relação extremamente desfavorável existente entre a parte da sua quota que podia ser fornecida no mercado comum e a sua quota total (relação I: P). Argumenta, por último, que os seus resultados globais só podem ser considerados positivos se se ignorarem deliberadamente os prejuízos transportados, o que não seria admissível.

10. Antes de mais, resulta dos termos do artigo 14.° que este estabelece incontestavelmente um nexo de causalidade entre o regime de quotas, mais precisamente a maior ou menor taxa de redução relativa a uma certa categoria de produtos, e as dificuldades excepcionais da empresa.

11. No acórdão Alpha Steel [2], o Tribunal já havia declarado que o artigo 14.°

«é uma cláusula de equidade, ... que permite... efectuar uma correcção adequada dos efeitos das outras disposições da decisão geral» (n.° 24) (tradução provisória).

12. Por outro lado, de acordo com o acórdão Boël [3]

«resulta... dos termos do artigo 14.° da Decisão n.° 1696/82/CECA que este prevê possibilidades limitadas de ajustamento das quotas unicamente quando uma empresa tenha que enfrentar "dificuldades excepcionais" "por causa das altas taxas de redução". Nestas circunstâncias, a Comissão é obrigada a tomar em consideração a situação específica de *cada caso concreto*, a fim de determinar se a empresa se defronta com dificuldades excepcionais decorrentes das reduções de produção que lhe são impostas.

Deste modo, apenas as dificuldades que sejam a *consequência directa* da instauração e da aplicação do regime de quotas podem ser

2 — Acórdão de 3 de Março de 1982, processo 14/81, Alpha Steel/Comissão, Recueil, p. 749.

3 — Acórdão de 22 de Junho de 1983, processo 317/82, Usines G. Boël/Comissão, Recueil, p. 2041.

consideradas aquando da aplicação do artigo 14.° ...» (n.° 7) (tradução provisória).

13. O único objectivo do artigo 14.° é, portanto, o de corrigir o rigor do regime de quotas. Dificuldades excepcionais de outra origem não podem ser tomadas em consideração nos termos deste artigo. Ora, é justamente o que poderia ocorrer se fosse seguida a tese da Comissão.

14. Tomemos, por exemplo, duas empresas, A e B, ambas com uma relação I: P idêntica, muito desfavorável, com referência à categoria III. Suponhamos, por outro lado, que a empresa A tenha envidado esforços continuados e sistemáticos de reestruturação e que, graças aos lucros que consegue obter noutras categorias de produtos, sujeitos ou não ao regime de quotas, já não tenha prejuízos ao nível da sua actividade global. E que, por seu turno, a empresa B não tenha envidado os mesmos esforços, conservando importantes excedentes de capacidade relativamente a outras categorias de produtos e encerrando o ano com um saldo negativo. Se forem concedidas quotas suplementares à empresa B, pelos prejuízos que teve, e recusadas à empresa A porque os não teve, ter-se-á atribuído um papel essencial a dificuldades excepcionais não originadas pela taxa de redução aplicável aos produtos da categoria III. Como vimos, isto não é admissível.

15. Inversamente, a inexistência de prejuízos ao nível da empresa na sua totalidade, por si, não impede que possa haver dificuldades excepcionais num ramo de actividade da empresa. Assim, pode acontecer que uma determinada empresa, especializada no fabrico de um produto sujeito a uma taxa de redução elevada quanto à parte das quotas que pode ser fornecida no mercado comum, se torne a tal ponto deficitária que seja necessário considerar seriamente a possibilidade do encerramento desta empresa, pelo facto de os seus prejuízos se tornarem incomportáveis. Existe ainda a possibilidade de o lucro se dever a produtos não abrangidos pelo Tratado CECA ou mesmo ao facto de a empresa ter precisamente obtido quotas suplementares nos termos do artigo 14.° Assim, não basta examinar superficialmente o balanço deuma empresa, verificar que teve um ligeiro lucro e daí deduzir *ipso facto* que a empresa não se vê confrontada com dificuldades excepcionais.

16. Nas suas conclusões de 19 de Março de 1985 no processo 27/84, Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie (Recueil, p. 2385, 2391), o advogado-geral M. Darmon também chegou à conclusão de que é inexacto dizer-se que as dificuldades excepcionais referidas nos artigos 14.° e 16.° devem *necessariamente* exprimir-se sob a forma de uma gestão deficitária das empresas.

17. Por conseguinte, compete à Comissão proceder a um exame caso a caso da situação das empresas e da natureza e amplitude das dificuldades excepcionais engendradas pelo regime de quotas.

18. Foi, de resto, a interpretação seguida pela própria Comissão no âmbito das decisões pelas quais atribuiu quotas suplementares à Peine-Salzgitter AG para o terceiro e quarto trimestres de 1984. Depois de ter verificado que a relação I: P da empresa tinha caído de 52 % para 44 % e que esta percentagem era inferior em 20 pontos à média comunitária, a Comissão concluiu efectivamente nessas decisões:

«Por estes motivos, a vossa empresa enfrentou dificuldades excepcionais, no que se refere à parte da quota da categoria III que pode ser fornecida no mercado comum.» (tradução provisória) (ver n.os 2 das decisões da Comissão de 24 de Dezembro de 1984 e de 2 de Abril de 1985, em anexo à petição inicial).

19. A Comissão, no n.° 7 das mesmas decisões, acrescentou:

«Como as dificuldades excepcionais no presente caso dizem exclusivamente respeito a partes de quotas, o ajustamento deve ser aplicado a estas e não às quotas de produção» (tradução provisória).

20. Finalmente, ficou demonstrado na audiência e através dos documentos juntos aos autos a pedido do Tribunal que, ao contrário do que a Comissão havia afirmado na fase escrita do processo, concedeu não apenas num caso, mas em vários, quotas suplementares nos termos do artigo 14.° quando a empresa em questão obtinha lucros. O facto de em alguns casos estes lucros se deverem a produtos não abrangidos pelo Tratado CECA ou mesmo à concessão de quotas suplementares nos termos do artigo 14.° não é susceptível de pôr em causa esta constatação.

21. Pode, pois, concluir-se que o mero facto de uma empresa ter auferido lucros não é, por si só, uma razão suficiente para recusar que se lhe aplique o artigo 14.°

22. Ora, na decisão de 11 de Junho de 1985 (em anexo à réplica), pela qual a Comissão recusou à Peine-Salzgitter AG quotas suplementares para o primeiro e segundo trimestres de 1985, pode ler-se o seguinte:

«A condição prévia para a aplicação do artigo 14.° é a existência de dificuldades excepcionais para uma empresa. De acordo com as informações de que a Comissão dispõe, os resultados da vossa empresa são, no entanto, globalmente positivos desde o quarto trimestre de 1984. Deste modo, já não existem "dificuldades excepcionais", na acepção do artigo 14.°» (tradução provisória).

23. Sendo assim, a decisão individual da Comissão de 11 de Junho de 1985 está baseada numa interpretação incorrecta da noção de «dificuldades excepcionais» que consta do artigo 14.° da Decisão n.° 234/84/CECA. A Comissão não conseguiu provar que a sociedade Peine-Salzgitter AG não se encontrava numa situação de dificuldades excepcionais. Resta saber se o pedido podia ser indeferido pelo facto de a empresa ter recebido auxílios destinados a cobrir perdas de gestão.

II — Quanto ao problema da qualificação dos auxílios recebidos

24. A segunda razão pela qual o artigo 14.° da Decisão n.° 234/84/CECA foi declarado inaplicável à recorrente consiste no facto de, segundo a Comissão, «ter beneficiado, em Novembro de 1984, de amortizações referentes ao valor funcional das instalações, que devem ser consideradas auxílios destinados a cobrir perdas de gestão».

25. Não se põe em dúvida o facto de Peine-Salzgitter AG ter recebido, na altura indicada, auxílios nos termos da «directiva do ministro federal da Economia relativa à concessão de auxílios para a melhoria das estruturas das empresas siderúrgicas, de 28.12.1983» (*Bundesanzeiger* n.° 245, de 31.12.1983). Os auxílios destinados a melhorias estruturais dizem respeito:

— às despesas em favor dos trabalhadores afectados por medidas de reestruturação e que deixem a empresa por serem directa ou indirectamente abrangidos por essas medidas;

— à amortização especial das instalações destinadas à produção siderúrgica, na acepção do Tratado CECA, a saber, para o encerramento destas instalações ou, em casos excepcionais, em virtude de uma redução prolongada da capacidade utilizada.

Apenas os auxílios recebidos a título de amortização especial estão em causa no presente processo.

26. Antes de mais, deve observar-se que, embora esses auxílios sejam concedidos em virtude do encerramento definitivo de instalações ou da redução prolongada da capacidade utilizada, não se trata, contudo, de auxílios ao encerramento, na acepção do artigo 4.° da Decisão n.° 2320/81, comummente chamada «código dos auxílios CECA» [4]. Este artigo, de facto, enumera de maneira limitativa o que se deve entender por «encargos normais ocasionados pelo encerramento parcial ou total de instalações siderúrgicas». Não constam desta enumeração auxílios como os previstos na directiva alemã.

27. De qualquer forma, não se trata de qualificar os auxílios recebidos por Peine-Salzgitter AG à luz das disposições do «código dos auxílios», mas do conceito de «auxílios destinados a cobrir perdas de gestão», que consta do artigo 14.° da Decisão n.° 234/84 e não do referido «código».

4 — Decisão n.° 2320/81/CECA da Comissão, de 7 de Agosto de 1981, que institui regras comunitárias para os auxílios à siderurgia, publicada no JO L 228, de 13.8.1981, (EE 08 F2 p. 90).

28. Neste contexto, a recorrente, com razão, chama a atenção para a evolução por que passou a disposição em causa. O artigo 14.° da Decisão n.° 2177/83 [5], em que figurava pela primeira vez uma restrição em razão dos auxílios recebidos pelas empresas, estava assim redigido:

«Se, por causa da alta taxa de redução de uma certa categoria de produtos fixada para um trimestre, o regime de quotas causar dificuldades excepcionais a uma empresa que, durante os doze meses anteriores ao trimestre em questão:

— não tenha recebido auxílios nos termos da Decisão n.° 2320/81/CECA da Comissão, com excepção dos auxílios ao encerramento previstos no artigo 4.° da referida decisão,

— ...

a Comissão procederá a um ajustamento adequado das quotas e/ou partes de quotas que podem ser entregues no mercado comum para o trimestre em questão...» (tradução provisória).

29. Dois meses depois, o primeiro travessão do artigo 14.° foi alterado pela *Decisão n.° 2748/83* [6] no sentido de ser preciso doravante que a empresa não tenha

«recebido auxílios autorizados pela Comissão a fim de cobrir perdas de gestão» (tradução provisória).

5 — Decisão n.° 2177/83/CECA da Comissão, de 28 de Julho de 1983, que prorroga o sistema de vigilância e de quotas de produção de certos produtos para as empresas da indústria siderúrgica (JO L 208, de 31.7.1983, p. 1).

6 — Decisão n.° 2748/83/CECA da Comissão, de 30 de Setembro de 1983, que altera pela segunda vez a Decisão n.° 2177/83 (JO L 269, de 1.10.1983, p. 55).

30. Esta alteração era justificada, no quinto considerando do preâmbulo, pelo facto de:

«não ser equitativo impedir as empresas que tenham recebido auxílios de beneficiar dos ajustamentos previstos nos artigos 14.° e 14.° a, exceptuadas, no entanto, as empresas que os tenham recebido... a fim de cobrir perdas de gestão» (tradução provisória).

31. Em relação a estas últimas, observava-se no quarto considerando que

«seria injustificável conceder quotas suplementares a uma empresa com a finalidade de melhorar uma situação de dificuldades excepcionais quando, por outro lado, esta empresa tivesse beneficiado, pelo mesmo motivo, de auxílios autorizados pela Comissão a fim de cobrir perdas de gestão» (tradução provisória).

32. Na versão alemã do artigo 14.° e do considerando, todavia, falava-se de auxílios ao funcionamento («keine von der Kommission genehmigte Betriebsbeihilfen»).

33. Sendo todas as outras versões linguísticas idênticas à francesa, a conclusão que se impõe é que a decisão não se referia aos auxílios ao funcionamento, mas unicamente aos concedidos a fim de cobrir perdas de gestão.

34. A *Decisão n.° 234/84*, ora em causa, retoma igualmente, na versão alemã, os termos do artigo 14.° que já constavam das outras versões linguísticas da decisão precedente («keine von der Kommission genehmigten Beihilfen zur Deckung von Betriebsverlusten»).

35. É, pois, incontestável que o legislador comunitário teve a intenção de alargar consideravelmente o campo dos beneficiários desta cláusula de equidade. Com efeito, enquanto no regime da Decisão n.° 2177/83 todos os operadores económicos que tivessem recebido qualquer espécie de auxílio, salvo o relativo ao encerramento na acepção do artigo 4.° do código dos auxílios, eram *excluídos* do benefício do artigo 14.°, a partir da Decisão n.° 2748/83 todos os operadores, inclusive os que tivessem recebido um auxílio, podiam obter o benefício do artigo 14.°, exceptuando unicamente os que tivessem recebido um auxílio destinado a cobrir perdas de gestão.

36. Ora, se o facto de ter obtido um auxílio de outra espécie não é suficiente para se excluir uma empresa do benefício do artigo 14.°, é evidente que o *efeito* que um auxílio possa ter produzido no referente aos lucros e perdas da empresa não pode ser considerado um critério válido para identificar os auxílios destinados a cobrir perdas de gestão. Qualquer auxílio, até mesmo um auxílio ao encerramento na acepção do artigo 4.° do código dos auxílios, tem efectivamente como resultado compensar, na totalidade ou em parte, as perdas de gestão, na medida em que estas existam.

37. Por conseguinte, a recorrente tem razão ao argumentar que são os *requisitos para a concessão* e o *objectivo* do auxílio que devem ser tomados em consideração.

38. No que respeita aos requisitos para a concessão dos auxílios para a melhoria das estruturas obtidos por Peine-Salzgitter AG, resulta do texto da directiva já mencionada do ministro federal da Economia que dependiam exclusivamente, quanto à sua justificação e montante, da amplitude das medidas de encerramento definitivo ou temporário efectivamente aplicadas e do volume de amortizações resultante.

39. Esses auxílios foram, pois, concedidos independentemente da situação financeira da empresa. Podiam-no ser inclusivamente no caso de não haver prejuízos, e, caso os houvesse, o seu montante não tinha qualquer influência na fixação do montante dos auxílios. O requisito necessário para a sua concessão era «um programa de reestruturação particularmente útil no plano político económico... cuja viabilidade tenha sido verificada e comprovada por um verificador de contas independente ou por uma sociedade independente de verificação de contas» (tradução não oficial (n.° 4 da directiva).

40. No acórdão Finsider de 15 de Janeiro de 1985 (processo 250/83, n.° 9, Recueil, p. 131, 142 e 152), o Tribunal manifestou-se assim acerca da justificação da recusa de quotas suplementares no caso de uma empresa ter recebido auxílios destinados a cobrir perdas de gestão:

«... Está de acordo com este objectivo (isto é, o de promover a reestruturação necessária para adaptar a produção e a capacidade à procura previsível e restabelecer a competitividade da siderurgia europeia) que as empresas que tenham recebido uma forma de auxílio susceptível de retardar a reestruturação desejada, ou seja, um auxílio destinado a cobrir perdas de gestão, fiquem excluídas do benefício das quotas suplementares, cuja concessão pode igualmente diminuir a incitação a esta reestruturação...» (tradução provisória).

41. Deste modo, é em virtude do facto de terem um efeito anti-reestruturação e de contrariarem os esforços necessários para dominar a crise siderúrgica manifesta, que os auxílios destinados a cobrir perdas de gestão não podem ser cumulados com quotas suplementares.

42. Ora, a meu ver, é difícil sustentar-se que a empresa Stahlwerke Peine-Salzgitter AG tenha recebido um «auxílio susceptível de retardar a reestruturação desejada», visto o auxílio ter sido concedido precisamente em função de um programa de reestruturação.

43. O auxílio, concedido sob a forma de subvenções reembolsáveis a partir de 1986, desde que a empresa obtenha lucros, deve ser restituído no caso de a empresa voltar atrás no que respeita ao encerramento ou à limitação da capacidade antes de 31 de Dezembro de 1989 (n.° 12 da directiva).

44. Na tréplica, a Comissão invoca todavia o facto de a maior parte do auxílio contestado não ter sido concedida para o efeito de uma redução de capacidade, mas unicamente para o de uma redução da taxa de utilização de instalações que continuam a funcionar, para sustentar que a finalidade desse auxílio seria, por conseguinte, de cobrir perdas de gestão.

45. A Comissão reconhece, porém, que um auxílio só pode ser qualificado de «auxílio destinado a cobrir perdas de gestão» no caso de a empresa em questão ter efectivamente prejuízos. Ora, a Comissão alega, por outro lado, que a empresa Peine-Salzgitter

AG deixou de registar prejuízos a partir do quarto trimestre de 1984. A Peine-Salzgitter AG admite que, se se abstrair dos prejuízos transportados, a empresa é rentável. A Comissão recusa-se a tomá-los em consideração. Nestas condições, o que ocorre, de acordo com a própria concepção da Comissão, é uma situação de inexistência de prejuízos, de modo que a sua última objecção também não pode ser aceite.

46. Em suma, pode concluir-se, portanto, que a empresa Peine-Salzgitter AG não recebeu auxílios destinados a cobrir perdas de gestão. A decisão negativa da Comissão de 11 de Junho de 1985 está baseada numa interpretação incorrecta deste conceito e, por conseguinte, foi igualmente adoptada em violação do disposto no primeiro travessão do primeiro parágrafo do artigo 14.° da Decisão n.° 234/84, já mencionada.

Conclusão

47. Atendendo às considerações que antecedem, proponho-vos que seja anulada a decisão da Comissão de 11 de Junho de 1985, pela qual esta se recusou a aplicar o artigo 14.° da Decisão n.° 234/84/CECA à empresa recorrente em relação ao primeiro trimestre de 1985, e que a recorrida seja condenada nas despesas.