ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
(Quinta Secção Alargada)
de 7 de Junho de 2001 *

No processo T-187/99,

Agrana Zucker und Stärke AG, estabelecida em Viana (Áustria), representada por W. Barfuß e H. Wollmann, advogados, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por M. Erhart e D. Triantafyllou, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrida,

que tem por objecto um pedido de anulação da Decisão 1999/342/CE da Comissão, de 30 de Setembro de 1998, relativa aos projectos de auxílio que a Áustria tenciona conceder à empresa Agrana Stärke-GmbH para a construção e transformação de instalações de produção de amido (JO 1999, L 131, p. 61),

* Língua do processo: alemão.

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (Quinta Secção Alargada),

composto por: P. Lindh, presidente, R. García-Valdecasas, J. D. Cooke, M. Vilaras e N. Forwood, juízes,

secretário: G. Herzig, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 16 de Novembro de 2000,

profere o presente

Acórdão

Enquadramento jurídico

1 O artigo 16.°, n.° 5, do Regulamento (CE) n.° 951/97 do Conselho, de 20 de Maio de 1997, relativo à melhoria das condições de transformação e comercialização dos produtos agrícolas (JO L 142, p. 22), que substitui, em termos idênticos, a mesma disposição do Regulamento (CEE) n.° 866/90 do Conselho, de 29 de Março de 1990 (JO L 91, p. 1), dispõe:

«Os Estados-Membros podem tomar, no domínio do presente regulamento, medidas de ajuda cujas condições ou regras de concessão se afastem das previstas

no presente regulamento ou cujos montantes excedam os limites nele previstos, desde que essas medidas sejam tomadas em conformidade com os artigos 92.° a 94.° do Tratado.»

2 O artigo 151.°, n.° 1, do Acto relativo às condições de adesão do Reino da Noruega, da República da Áustria, da República da Finlândia e do Reino da Suécia e às adaptações dos Tratados em que se funda a União Europeia (JO 1994, C 241, p. 21, a seguir «acto de adesão») dispõe:

«Os actos enumerados no Anexo XV do presente Acto aplicam-se, em relação aos novos Estados-Membros, nas condições definidas nesse Anexo.»

3 O anexo XV, ponto VII D 1, do acto de adesão especifica:

«[...] Regulamento (CEE) n.° 866/90 do Conselho, [...] com a última redacção que lhe foi dada (pelo) Regulamento (CEE) n.° 3669/93 do Conselho, de 22 de Dezembro de 1993 (JO n.° L 338 de 31.12.1993, p. 26).

Ao aplicar o n.° 5 do artigo 16.°, a Comissão:

— [...]

— aplicará essas disposições em relação à Áustria e à Finlândia de acordo com a Declaração n.° 31 exarada na Acta Final.

[...]»

4 Na Acta Final do acto de adesão, foi inserida uma Declaração comum. Esta prevê:

«31. Declaração relativa à indústria transformadora na Áustria e na Finlândia

As Partes Contratantes acordam na:

[...]

ii) flexibilidade dos regimes nacionais de ajudas transitórias destinados a facilitar a reestruturação.»

Factos que deram origem ao litígio

5 A Agrana Stärke-GmbH é uma empresa que extrai amido a partir de batata e de milho e que comercializa os seus produtos no mercado nacional e para a

exportação, tanto no sector não alimentar como no sector dos produtos biológicos. Ela produz e transforma amido de milho na sua fábrica de Aschach (Áustria) e da fécula de batata na sua fábrica de Gmünd (Áustria). À época dos factos, a Agrana Beteiligungs-AG, cujo capital era detido principalmente pela Zucker BeteiligungsgmbH e a Südzucker AG, detinha 98,75% das acções da Agrana Stärke-GmbH. Em 13 de Agosto de 1999, a Agrana Stärke-GmbH fundiu-se com a sua sociedade-irmã Agrana Zucker-GesmbH. A petição é apresentada por esta nova sociedade denominada «Agrana Zucker-GesmbH», sucessora a título universal da Agrana Stärke-GmbH. Em 27 de Agosto de 1999, a Agrana Zucker-GesmbH foi transformada em sociedade anónima de direito austríaco (Aktiengesellschaft). A denominação desta última sociedade foi ao mesmo tempo modificada para Agrana Zucker und Stärke Aktiengesellschaft (a seguir, incluindo sob as suas anteriores formas sociais, «Agrana»).

6 Em 1995, o Governo austríaco instituiu um quadro global de apoio a certas actividades intitulado «Programa especial PRE para os investimentos destinados a melhorar a transformação e a comercialização dos produtos agrícolas abrangidos pelo artigo 38.°, anexo II, do Tratado CE» («Eurofit»). A Agrana apresentou, em 19 de Maio de 1995, um pedido de auxílio relativo a diversos investimentos no sector do amido previstos para os seus locais de produção de Gmünd e de Aschach junto da autoridade austríaca competente para a concessão de um auxílio no quadro do programa Eurofit.

7 Em 27 de Maio de 1995, o Governo austríaco notificou à Comissão o quadro global de apoio Eurofit.

8 Em Setembro de 1995, a Agrana tomou a decisão de lançar a execução do projecto.

9 Posteriormente, o Governo austríaco decidiu notificar em separado, e não num quadro global, cada projecto a que o programa Eurofit dizia respeito. Por ofício

com data de 28 de Junho de 1996, notificou, portanto, individualmente à Comissão as medidas de auxílio aos investimentos realizados pela Agrana nos locais de produção de Aschach e de Gmünd. A notificação do programa Eurofit foi finalmente retirada em 3 de Dezembro de 1996.

10 Por ofício com data de 20 de Dezembro de 1996 dirigido à Comissão, o Governo austríaco pediu a aplicação de um tratamento em separado para as duas medidas relativas a cada um dos locais de produção da Agrana.

11 Os auxílios destinados à fábrica de Gmünd foram aprovados pela Comissão pelo ofício SG (97) D/461, de 23 de Janeiro de 1997 (auxílio estatal N 517/96).

12 Os auxílios destinados à fábrica de Aschach diziam respeito às seguintes medidas

— a aplicação de uma tecnologia-padrão na instalação de alta pressão para amido de milho ou aumento da capacidade de tratamento das [...] para [...];

— uma instalação de sacarificação do amido, sendo o milho a matéria-prima, acompanhada de um aumento da capacidade que será elevada a [...] /ano (a antiga instalação, que se tornou obsoleta e tem uma capacidade inferior, será fechada).

13 Pelo que diz respeito à fábrica de Aschach, a Comissão, em primeiro lugar, por telecópia de 30 de Julho de 1997 e, em seguida, por ofício de 18 de Agosto de 1997, informou o Governo austríaco da sua decisão de iniciar o procedimento previsto no artigo 93.°, n.° 2, do Tratado CE (actual artigo 88.°, n.° 2, CE). A decisão de início do procedimento foi publicada em 12 de Novembro de 1997 no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* (JO C 342, p. 4), e os outros Estados-Membros, bem como os interessados foram convidados a apresentar as suas observações.

14 Por ofício de 18 de Setembro de 1997, o Governo austríaco comunicou as suas observações sobre a decisão da Comissão respeitante ao início do procedimento.

15 Por ofícios com datas de 12 de Dezembro de 1997, os Governos italiano e espanhol comunicaram as suas observações à Comissão.

16 A Fachverband der Stärkeindustrie eV, a association des amidonneries de céréales de l'Union européenne e a Asociación de Transformadores de Maiz por Via Húmeda comunicaram, por ofícios de 5, 9 e 12 de Dezembro de 1997, as suas observações à Comissão.

17 Por ofício de 12 de Fevereiro de 1998, as autoridades austríacas comentaram essas observações.

18 Em 30 de Setembro de 1998, a Comissão adoptou a Decisão 1999/342/CE, relativa aos projectos de auxílio que a Áustria tenciona conceder à empresa

Agrana Stärke-GmbH para a construção e transformação de instalações de produção de amido (JO 1999, L 131, p. 61), em que reconheceu que o projecto de auxílio relativo à fábrica de Aschach não é compatível com o mercado comum (a seguir «decisão impugnada»).

Decisão impugnada e tramitação processual

19 Resulta de decisão impugnada que, de acordo com as declarações do Governo austríaco, o montante do auxílio ascende a 57,4 milhões de xelins austríacos (ATS) (4,13 milhões de ecus), representando 20% dos custos de investimento.

20 A Comissão entendeu que a medida de auxílio notificada é um auxílio estatal na acepção do artigo 92.°, n.° 1, do Tratado CE (actual artigo 87.°, n.° 1, CE). Por outro lado, considerou que nem as derrogações previstas no artigo 92.°, n.° 2, do Tratado CE (actual artigo 87.°, n.° 2, CE) nem as previstas no artigo 92.°, n.° 3, alíneas a), b) e d), do Tratado CE [actual artigo 87.°, n.° 3, alíneas a), b) e d), CE] eram aplicáveis.

21 Da mesma forma, a Comissão reconheceu que a derrogação prevista no artigo 92.°, n.° 3, alínea c), do Tratado CE [que passou, após alteração, a artigo 87.°, n.° 3, alínea c), CE] não se aplicava ao auxílio em causa, dado que esse auxílio altera as condições comerciais de maneira contrária ao interesse comum, contribuindo para reforçar a oferta num mercado dominado por uma procura limitada, provocando assim perturbações importantes ao nível da concorrência (ponto 54 da decisão impugnada). A Comissão considerouque, ainda que se tenha em conta a cláusula de flexibilidade definida na Declaração n.° 3l, o auxílio não pode ser considerado compatível com o mercado comum, na

acepção do n.º 3, alínea c), do artigo 92.º do Tratado (ponto 56 da decisão impugnada).

22 Além disso, a Comissão avançou que o artigo 92.º, n.º 3, alínea c), do Tratado não é aplicável pelo facto de os investimentos terem sido já inteiramente realizados pela Agrana e a entrada em serviço das instalações em causa já se ter igualmente verificado (ponto 57 da decisão impugnada). O auxílio não pareceria, por essa razão, necessário para poder realizar os investimentos em causa. Segundo a Comissão, a hipótese segundo a qual a não concessão do auxílio implicaria provavelmente a liquidação da empresa devido a considerações sobre a gestão da mesma, não era sustentável face à decisão de investimento efectiva. Por isso, considerou o auxílio como um auxílio ao funcionamento, que cai no âmbito da proibição enunciada no n.º 1 do artigo 92.º do Tratado (ponto 69 da decisão impugnada).

23 A decisão impugnada dispõe:

«*Artigo 1.º*

[...]

(O) projecto de auxílio não pode beneficiar de qualquer das excepções à proibição dos auxílios estatais previstas nos n.os 2 e 3 do artigo 92.º do Tratado CE. O mesmo projecto não pode, por consequência, ser executado.

[...]»

24 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 20 de Agosto de 1999, a recorrente interpôs o presente recurso.

25 Com base em relatório do juiz-relator, o Tribunal (Quinta Secção Alargada) decidiu iniciar a fase oral do processo e, no quadro das medidas de organização do processo previstas no artigo 64.° do seu Regulamento de Processo, pedir à Comissão a produção de certas decisões em que ela aplicou a Declaração n.° 31. A Comissão deu satisfação a esse pedido.

26 Foram ouvidas as alegações e as respostas das partes às perguntas do Tribunal na audiência pública de 16 de Novembro de 2000.

Pedidos das partes

27 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— anular a decisão impugnada;

— condenar a Comissão nas despesas.

28 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar a recorrente nas despesas.

Questão de direito

29 Resulta da petição que a recorrente invoca quatro fundamentos em apoio das suas conclusões de anulação, assentes, em substância, em primeiro lugar, numa ultrapassagem do prazo de investigação, em segundo lugar, numa violação das disposições combinadas do artigo 151.°, n.° 1, do acto de adesão, da Declaração n.° 31 e do artigo 87.°, n.° 3, alínea c), CE, em terceiro lugar, num entendimento errado do critério da necessidade do auxílio, e em quarto lugar, de uma insuficiência de fundamentação.

Quanto ao primeiro fundamento, assente numa ultrapassagem do prazo de investigação

Argumentos das partes

30 A recorrente observa que, segundo a jurisprudência, a Comissão é obrigada a agir com diligência na fase preliminar do procedimento respeitante a auxílios estatais

e a ter em conta o interesse dos Estados-Membros em saber rapidamente com que contam quanto à questão de saber se as medidas projectadas podem ser postas em execução (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de Dezembro de 1973, Lorenz, 120/73, Colect., p. 553). Se ela omitisse tomar posição num prazo de dois meses (a seguir «prazo Lorenz»), a Comissão não agiria com a diligência pretendida. Passado esse prazo, o Estado-Membro em causa poderia pôr o projecto em execução. A recorrente afirma que a Comissão não respeitou esse prazo no caso em apreço.

31 Ela sustenta que foi só por ofício de 18 de Agosto de 1997, dirigido à Representação Permanente da República da Áustria junto das Comunidades Europeias em 19 de Agosto de 1997, ou seja, dois meses e três dias após a última transmissão de informações, que o procedimento de exame previsto no artigo 88.°, n.° 2, CE foi iniciado. Resultaria daí que o prazo Lorenz não fora respeitado. Por conseguinte, a proibição de pôr em execução o projecto de auxílio deduzida do artigo 88.°, n.° 3, CE ter-se-ia tornado caduca e a redacção da decisão impugnada, nos termos da qual o projecto de auxílio «não pode, por consequência, ser executado», seria errónea. Por essa razão, a decisão impugnada deveria ser anulada.

32 A recorrente admite que o Governo austríaco foi informado por telecópia de 30 de Julho de 1997 de que a Comissão tinha decidido iniciar o procedimento em conformidade com o artigo 88.°, n.° 2, CE, isto é, dentro do prazo de dois meses. Todavia, em sua opinião, essa comunicação não constituía uma decisão susceptível de suspender o prazo Lorenz. Com efeito, a decisão da Comissão de iniciar o referido procedimento deveria ter assumido a forma de decisão na acepção do artigo 249.° CE que, por conseguinte, deveria ter sido fundamentada. Ora, segundo a recorrente, a telecópia em causa não fornecia qualquer fundamentação e, portanto, não permitia ao Governo austríaco avaliar o alcance da decisão e apresentar as suas observações.

33 A recorrente reconhece igualmente que a República da Áustria não fez pré-aviso na sequência do esgotamento do prazo de dois meses, tal como previsto no acórdão Lorenz, já referido. Todavia, em sua opinião, tendo o pré-aviso como única função garantir que o projecto de auxílio seja posto em execução em

conformidade com a forma descrita na notificação, a sua ausência não priva o auxílio do seu carácter de auxílio existente.

34 Finalmente, afirma que decorre do que precede que a Comissão só podia examinar o auxílio em litígio em virtude das disposições relativas aos auxílios existentes.

35 A Comissão contesta a afirmação de que ela não respeitara o prazo Lorenz no caso em apreço. Sublinha, nomeadamente, que a recorrente afirma, sem razão, que o início do procedimento em conformidade com o disposto no artigo 88.°, n.° 2, CE deve ter lugar por uma decisão fundamentada na acepção do artigo 249.° CE. A Comissão respeitara esse prazo ao comunicar ao Governo austríaco, por telecópia de 30 de Julho de 1997, a sua decisão de dar início ao procedimento. De qualquer modo, na ausência de um pré-aviso feito na sequência do esgotamento do prazo de dois meses, faltaria uma condição essencial da aplicação da jurisprudência proveniente do acórdão Lorenz, já referido, e, por conseguinte, o auxílio em causa não poderia em caso algum constituir um auxílio existente na acepção do artigo 88.°, n.° 1, CE.

Apreciação do Tribunal

36 Deve recordar-se, a título preliminar, que o artigo 88.° CE prevê, sob pena de irregularidade da sua instauração, um procedimento preliminar de exame dos auxílios novos que os Estados-Membros tenham a intenção de instituir. Por força do disposto no artigo 88.°, n.° 3, primeira frase, CE, tal como interpretado pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, os projectos relativos à instituição ou alteração de quaisquer auxílios devem ser notificados à Comissão previamente à sua execução. Esta procede, então, a um exame preliminar dos auxílios projectados. Se, no termo desse exame, este fizer surgir dúvidas sérias quanto à compatibilidade de um projecto com o mercado comum, deve dar início sem demora ao procedimento previsto no artigo 88.°, n.° 2, primeiro parágrafo, CE.

37 Por outro lado, resulta do artigo 88.°, n.° 3, última frase, CE que, durante toda a fase preliminar, o Estado-Membro em causa não pode pôr em execução o projecto de auxílio. No caso de ter sido dado início ao procedimento de exame previsto no artigo 88.°, n.° 2, CE, essa proibição subsiste até à adopção da decisão da Comissão sobre a compatibilidade do projecto de auxílio com o mercado comum. Em contrapartida, tal como resulta de jurisprudência constante, se a Comissão não tiver reagido no prazo de dois meses após a notificação completa, o Estado-Membro em causa pode pôr em execução o auxílio projectado na condição de que tenha enviado um pré-aviso à Comissão, relevando esse auxílio, em seguida, do regime dos auxílios existentes (v. acórdãos do Tribunal de Justiça Lorenz, já referido, n.° 6, de 30 de Junho de 1992, Espanha/Comissão, C-312/90, Colect., p. I-4117, n.° 18, de 11 de Julho de 1996, SFEI e o., C-39/94, Colect., p. I-3547, n.° 38, e de 2 de Abril de 1998, Comissão/ /Sytraval e Brink's France, C-367/95 P, Colect., p. I-1719, n.° 37).

38 No caso em apreço, deve salientar-se que a recorrente não contesta que a República da Áustria foi informada, no prazo de dois meses, por meio de uma telecópia dirigida, pela Comissão, em 30 de Julho de 1997, da decisão desta de iniciar o procedimento contraditório previsto no artigo 88.°, n.° 2, CE. Tendo a Comissão, assim, devidamente «reagido» no prazo previsto para esse efeito, a referida telecópia bastava para interromper o decurso do prazo Lorenz.

39 De qualquer forma, é claro, no caso em apreço, que a República da Áustria não enviou o pré-aviso à Comissão para lhe assinalar a sua intenção de pôr o projecto de auxílio em execução. Ora, contrariamente ao que sustenta a recorrente, tal pré-aviso não tem só por função garantir que o projecto de auxílio seja posto em execução em conformidade com a forma descrita na notificação, mas corresponde «às exigências de segurança jurídica» (v. acórdão Lorenz, já referido, n.° 4). Com efeito, o respeito dessa obrigação tem por objecto estabelecer, no interesse das partes interessadas e dos órgãos jurisdicionais nacionais, a data após a qual o auxílio releva do regime dos auxílios existentes. Não tendo essa obrigação sido satisfeita, o auxílio em causa não poderá, por isso, ser considerado como um auxílio existente.

40 Resulta destes elementos que o fundamento deve ser rejeitado.

Quanto ao segundo fundamento, assente numa violação das disposições combinadas do artigo 151.°, n.° 1, do acto de adesão, da Declaração n.° 31 e do artigo 87.°, n.° 3, alínea c), CE

Argumentos das partes

41 A recorrente sustenta que as disposições combinadas do artigo 151.°, n.° 1, e do ponto VII D 1 do anexo XV do acto de adesão prevêem que a Comissão aplicará o artigo 16.°, n.° 5, do Regulamento n.° 866/90 em relação à República da Áustria e à República da Finlândia em conformidade com a Declaração n.° 31 da Acta Final do acto de adesão. Por essa declaração, a União Europeia ter-se-ia comprometido a dar provas de flexibilidade em relação às disposições transitórias nacionais respeitantes aos auxílios destinados a facilitar a reestruturação tornada necessária devido à adesão.

42 Decorreria da combinação dessas disposições que a Declaração n.° 31 não teria somente um alcance interpretativo mas ela corresponderia, por meio do artigo 151.°, n.° 1, do acto de adesão, a uma obrigação de direito primário a cargo da União Europeia. Por isso, a Comissão não poderia recusar tomar em conta a Declaração n.° 31 referindo-se ao direito comunitário derivado, até mesmo a actos que constituem compromissos unilaterais tais como o enquadramento comunitário dos auxílios estatais relativos aos investimentos no sector da transformação e da comercialização de produtos agrícolas (JO 1996, C 29, p. 4). A recorrente acrescenta, aliás, que esse enquadramento não é aplicável ao presente processo, pois foi adoptado posteriormente à notificação do projecto de auxílio no quadro do projecto Eurofit.

43 Expõe, em seguida, que a origem da Declaração n.° 31 é um compromisso tendente a fazer coincidir o interesse da República da Áustria em não ser exposta brutalmente ao mercado único e sem protecção dos seus sectores industriais particularmente sensíveis com o interesse da Comunidade em não conceder um

período transitório. A Declaração n.º 31 constituiria, em substância, um regime transitório e imporia a tomada em conta particular do «cenário de adesão».

44 A recorrente entende que o conceito de «flexibilidade» mencionada na Declaração n.º 31 implica que os auxílios à reestruturação possam também ter por objecto um aumento da capacidade de produção das indústrias em causa. Isso resultaria da vontade dos autores dessa declaração, conscientes do carácter inevitável do aumento de capacidade na indústria do amido, de permitir a sobrevivência das empresas em causa no mercado interno. Essa vontade poderia ser deduzida, em particular, do facto de uma renúncia a aumentos de capacidade ser inicialmente prevista numa proposta de texto da Comissão no decurso das negociações de adesão com a República da Áustria, restrição que teria sido rejeitada pelos negociadores austríacos. A Comissão faria uma aplicação contrária à Declaração n.º 31, se submetesse a autorização de um auxílio à condição prévia de uma renúncia ao aumento de capacidade.

45 Ela invoca, a esse respeito, a posição da própria Comissão na sua decisão relativa a certos investimentos da Agrana no sector da fécula de batata (auxílio estatal N 517/96). A recorrente cita nomeadamente uma passagem dessa decisão que se lê da seguinte forma:

«Para que a Declaração n.º 31 possa ter sentido, deve ser compreendida como tendo em vista a viabilidade a longo prazo do sector. Em todos os casos em que isso só puder ser atingido mantendo ou aumentando a capacidade, uma condição tendente à redução da capacidade iria contra o próprio sentido do conceito de reestruturação.»

46 A recorrente afirma, além disso, que o projecto notificado permitirá à indústria austríaca do amido adaptar-se às condições de concorrência no mercado interno

europeu. Ele preencheria, portanto, a primeira condição posta pelo artigo 87.°, n.° 3, alínea c), CE, o que não seria contestado pela Comissão na decisão impugnada (ponto 50).

47 A tomada em conta do «cenário de adesão» exigiria que, na altura do exame do projecto de auxílio em causa e, em particular, na altura da apreciação dos critérios da afectação das trocas comerciais e do interesse comunitário, a Comissão não tenha exclusivamente em conta as circunstâncias próprias do projecto de auxílio em causa. A Comissão deveria, pelo contrário, ponderar as vantagens que proporciona à Comunidade a adesão, sem transição, da República da Áustria à União Europeia e os inconvenientes inerentes ao pagamento do auxílio em causa. A Comissão ignorara isso na decisão impugnada nos pontos 23 e 52 a 56.

48 A recorrente especifica, na sua réplica, que a Comissão se limitou a pôr-se a questão de saber se a situação do mercado após a adesão seria de novo degradada devido ao auxílio. Ora, a Comissão deveria ter tomado em consideração a situação do mercado nas relações entre a Comunidade e a República da Áustria anteriormente à adesão e a questão de saber se essa situação do mercado tinha melhorado devido à adesão, sem transição, e se essa melhoria era posta em causa pela medida de auxílio examinada. A ausência de tomada em consideração dessas circunstâncias tornaria a decisão ilícita.

49 A Comissão rejeita essa argumentação.

50 Lembra que decorre do artigo 174.° do acto de adesão que a Declaração n.° 31 não faz parte integrante desse acto. Todavia, não contesta que ela seja obrigada a tomar em consideração essa declaração na altura do exame de casos particulares. Com efeito, a Declaração n.° 31 seria um elemento suplementar que a Comissão deve ter em conta, além de numerosos outros elementos, na avaliação global de um projecto de auxílio concreto.

51 A Comissão especifica, em seguida, que a sua posição não deve ser interpretada no sentido de que a Declaração n.° 31 jamais poderia ser invocada para autorizar um auxílio a aumentos de capacidade no sector do amido. Todavia, regra geral, tal auxílio não poderia ser concedido, mesmo invocando a Declaração n.° 31. Ela insiste no facto de, nesse caso concreto de auxílio, a autorização de um aumento de capacidade não se justificar no termo do exame da situação em causa.

52 A Comissão contesta, a esse propósito, a evocação pela recorrente da decisão relativa a investimentos no sector da fécula de batata (auxílio estatal N 517/96), que teria pouca pertinência, pois tratava-se, no caso concreto, apenas da manutenção de capacidades existentes e não de aumentos de capacidade. Além disso, ela limitar-se-ia, na formulação invocada pela recorrente, a reconhecer que a vontade vincada de atingir uma diminuição de capacidade poderia ser contrária ao sentido do conceito de reestruturação segundo a Declaração n.° 31. Ela não reconhecera que devessem ser autorizados aumentos de capacidade.

53 Da mesma forma, a Comissão observa que o ponto 53 da decisão impugnada não comporta qualquer formulação segundo a qual em caso algum seriam autorizados aumentos de capacidade. Afirma que o ponto 53 não pode ser lido isoladamente e lembra diversos factores que foram tomados em conta na sua apreciação (enunciados nos pontos 52 a 56 da decisão impugnada). Na sua tréplica, a Comissão nota que toda a segunda parte do ponto 53 da decisão impugnada descreve a sua abordagem na aplicação das Orientações comunitárias relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas em dificuldade (JO C 368, de 23 de Dezembro de 1994, p. 12). Seria, portanto, falso ver nessas observações uma afirmação relativa à interpretação do conceito de flexibilidade visado na Declaração n.° 31, como o faz a recorrente.

54 A Comissão conclui especificando que, no caso do auxílio em causa, ela chegou à conclusão, no quadro do seu exame global, de que esse auxílio não podia ser

autorizado, mesmo invocando a Declaração n.º 31. Acrescenta que autorizou outros auxílios, dos quais, nomeadamente, a recorrente era beneficiária, aplicando-lhes a flexibilidade preconizada pela Declaração n.º 31. Ela menciona as decisões relativas aos processos N 445/B/95 (respeitante à Áustria), N 14/96 (respeitante à Finlândia) e N 517/96 (respeitante à Áustria).

Apreciação do Tribunal

55 O artigo 16.º, n.º 5, do Regulamento n.º 866/90 (actual artigo 16.º, n.º 5, do Regulamento n.º 951/97) dispõe que os Estados-Membros podem tomar, sob certas condições, medidas nacionais de ajuda, desde que essas medidas sejam tomadas em conformidade com os artigos 92.º a 94.º do Tratado CE (actuais artigos 87.º CE a 89.º CE) (v. n.º 1, *supra*).

56 Os critérios utilizados pela Comissão para avaliar os auxílios referidos pelo artigo 16.º, n.º 5, do referido regulamento são os que aplica nos seus exames dos projectos de auxílio nacional em conformidade com o disposto no Tratado CE e que são retomados, nomeadamente, nos diversos enquadramentos e orientações que adoptou. No caso em apreço, a Comissão fez referência, na decisão impugnada, ao seu enquadramento de 1996, já referido, relativo aos investimentos no sector da transformação e da comercialização de produtos agrícolas. A esse propósito, importa salientar que tal enquadramento, da mesma forma que as orientações, não afecta o alcance do direito primário ou derivado. Tais medidas correspondem à vontade da Comissão de tornar públicas regras indicativas sobre a orientação que entende seguir, tal como se infere das suas decisões individuais no domínio em causa (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 30 de Abril de 1998, Vlaamse Gewest/Comissão, T-214/95, Colect., p. II-717, n.º 79). A recorrente não tem, portanto, fundamento para alegar que a Comissão não estava no direito de invocar o enquadramento de 1996 no caso em apreço, mesmo admitindo que seja considerado que o auxílio em litígio foi notificado anteriormente à adopção desse enquadramento.

57 Nesse enquadramento, a Comissão comunicou que, no que dizia respeito ao exame da compatibilidade dos auxílios nacionais ocorridos no domínio visado, havia que seguir a lógica expressa no ponto 2.1, primeiro travessão, do anexo da Decisão 94/173/CE da Comissão, de 22 de Março de 1994, relativa ao estabelecimento dos critérios de escolha a ter em conta para os investimentos respeitantes ao melhoramento das condições de transformação e de comercialização dos produtos agrícolas e silvícolas e que revoga a Decisão 90/342/CEE (JO L 79, p. 29). Esse ponto exclui qualquer financiamento no sector do amido. Por conseguinte, dado que o auxílio em causa dizia respeito ao domínio da produção de amido de cereais, não poderia ser considerado compatível com o mercado comum pela Comissão em conformidade com a sua política nesse sector (v. ponto 40 da decisão impugnada).

58 É neste contexto que se inscreve o anexo XV, ponto VII D 1, do acto de adesão, que prevê que a Comissão aplicará o artigo 16.°, n.° 5, do Regulamento n.° 866/90 em relação à Áustria e à Finlândia, em conformidade com a Declaração n.° 31. Essa declaração enuncia, por sua vez, que a Comissão deve dar provas de «flexibilidade (quanto aos) regimes nacionais de ajudas transitórias destinados a facilitar a reestruturação». Trata-se, portanto de uma referência expressa no acto de adesão a uma declaração que figura na sua Acta Final que diz respeito à aplicação do artigo 16.°, n.° 5, do Regulamento n.° 866/90 (actual artigo 16.°, n.° 5, do Regulamento n.° 951/97).

59 No caso em apreço, é claro entre as partes que o auxílio em litígio diz respeito à transformação de um produto agrícola e releva, portanto, do artigo 16.°, n.° 5, do Regulamento n.° 951/97. É igualmente claro entre as partes que o referido auxílio é um «regime (transitório)» na acepção da Declaração n.° 31, uma vez que, por um lado, a medida financeira em causa, que visa facilitar a reestruturação da Agrana, diz respeito, na realidade, à quase totalidade do sector do amido na Áustria e é, portanto, de considerar como um «regime» e, por outro, sendo essa medida destinada a facilitar a passagem para o novo ambiente económico na Áustria devido à sua adesão à União Europeia, é de considerar como «transitório».

60 A recorrente alega que a Comissão aplicou a Declaração n.° 31 de uma maneira manifestamente errada, por um lado, na medida em que pôs como condição

prévia que um auxílio não pode ser admitido se o investimento em causa tem por objecto um aumento da capacidade de produção e, por outro, na medida em que não comparou as vantagens que proporciona à Comissão a adesão, sem transição, da República da Áustria à União Europeia e os inconvenientes inerentes ao pagamento do auxílio em causa.

61 A esse propósito, convém desde já observar que a Declaração n.º 31 não contém, segundo a sua redacção, restrições relativas à capacidade de produção (v. n.º 4, *supra*). Daí resulta que a Comissão não pode, *a priori*, excluir do âmbito de aplicação dessa declaração todos os casos em que o investimento de um beneficiário potencial de uma ajuda tem por objecto aumentar a capacidade de produção. Com efeito, a Comissão não está no direito de acrescentar uma limitação geral ao âmbito de aplicação da Declaração n.º 31 que não resulte do texto dessa disposição.

62 Todavia, mesmo que seja verdade que a Comissão, pelo menos exclusivamente à luz do ponto 53 da decisão impugnada, pôde dar a impressão de que não aceitaria, em caso algum, um auxílio a um investidor que tivesse por objecto um aumento de capacidade, em conformidade com a sua abordagem enunciada nas orientações comunitárias relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação, não é menos verdade que uma leitura mais completa da decisão impugnada permite reconhecer que a Comissão examinou se era possível conceder o auxílio em questão com base na Declaração n.º 31 tendo em conta as circunstâncias próprias do caso em apreço.

63 Assim, a Comissão examinou, em primeiro lugar, as condições existentes no sector do amido de milho e verificou que esse sector conhecia um excedente estrutural equivalente a 20% da produção no mercado comunitário. Não existiriam, portanto, segmentos de mercado livre, e os produtores de amido dos Estados-Membros encontrar-se-iam numa situação de concorrência extremamente tensa. Esta situação afectaria não apenas o mercado comunitário mas igualmente os mercados terceiros para os quais se escoam os excedentes por meio de restituições à exportação (ponto 25 da decisão impugnada). Segundo a Comissão, o projecto de auxílio em litígio contribuiria para um aumento sensível das referidas capacidades de produção existentes na Comunidade (ponto 37 da

decisão impugnada). Tendo em vista isso, a Comissão especificou, que, em virtude das disposições normalmente aplicáveis, «estaria expressamente excluído qualquer incentivo do Estado sendo, consequentemente, o auxílio considerado incompatível com o mercado comum» (ponto 40 da decisão impugnada).

64 Na sequência da decisão, a Comissão admitiu, todavia, que a Declaração n.º 31 devia incontestavelmente ser tomada em conta. Expôs que, tinha autorizado auxílios na base dessa declaração em três casos anteriores [Áustria N 445/B/95, Finlândia N 14/96, Áustria N 517/96] em que nenhum auxílio podia ser autorizado por força das disposições jurídicas «em vigor». Na decisão relativa ao processo N 517/96, a Comissão aceitara, deste modo, três projectos de auxílio a favor da Agrana, que visavam investimentos no sector do amido de batata. Essa decisão fundamentar-se-ia na Declaração n.º 31, mas também no facto de que um acréscimo da capacidade de produção estava excluído, tanto mais que o sector do amido de batata, na Áustria, se encontra regulamentado por um sistema de contingentação conforme ao Regulamento (CE) n.º 1868/94 do Conselho, de 27 de Julho de 1994, que institui um regime de contingentes para a produção de fécula de batata (JO L 197, p. 4) (ponto 45 da decisão impugnada).

65 A Comissão insistiu, em seguida, no facto de que o auxílio em litígio «favorece o reforço das capacidades de produção num sector que não se encontra regulamentado por um sistema de quotas e que se caracteriza por sobrecapacidades estruturais» (ponto 46 da decisão impugnada). Segundo a Comissão o reforço da capacidade da Agrana seria susceptível de afectar a posição concorrencial de empresas produtoras de amido que operam noutros Estados-Membros e que exportam para a Áustria que, além disso, podem ter de fazer face a uma concorrência acrescida noutros mercados (ponto 52 da decisão impugnada). Em conclusão, considerou que o auxílio em litígio «alterará as condições comerciais de maneira contrária ao interesse comum se contribuir para reforçar a oferta num mercado dominado por uma procura limitada, provocando assim perturbações importantes ao nível da concorrência» (ponto 54 da decisão impugnada).

66 A Comissão considerou, portanto, que, ainda que se tenha em conta a cláusula de flexibilidade definida na Declaração n.º 31, o auxílio não podia ser considerado

compatível com o mercado comum, na acepção do n.º 3, alínea c), do artigo 92.º do Tratado (ponto 56 da decisão impugnada).

67 À luz dos fundamentos invocados pela Comissão na decisão impugnada, não pode considerar-se que a mesma tenha cometido um erro manifesto de apreciação ao considerar que o projecto de auxílio em litígio não podia justificar-se só na base da Declaração n.º 31.

68 Com efeito, não pode criticar-se a Comissão por ter considerado que a concessão desse auxílio poderia atentar gravemente contra a política que prossegue no sector em causa. O facto de se basear, em larga medida, na situação estrutural nesse sector num contexto comunitário não implica que não tenha avaliado o presente caso individualmente.

69 Em relação à ausência de comparação das vantagens que proporciona à Comunidade a adesão, sem transição, da República da Áustria à União Europeia e aos inconvenientes inerentes ao pagamento do auxílio em causa, é necessário reconhecer que a Comissão não era obrigada a tomar esse aspecto em conta. Na sua avaliação da compatibilidade do auxílio em litígio, no quadro do qual devia tomar em consideração a Declaração n.º 31, a Comissão devia, por certo, apreciar, como é lembrado no ponto 49 da decisão impugnada, se o auxílio é susceptível de promover o desenvolvimento de um ramo ou de um sector económico sem alterar as condições comerciais de maneira contrária ao interesse comum. Todavia, as vantagens de que a Comunidade pôde beneficiar em virtude da adesão da República da Áustria à União Europeia não constituem um elemento pertinente no quadro de uma avaliação concreta de um auxílio.

70 Decorre de tudo o que precede que a Comissão não cometeu erro manifesto de apreciação aquando da sua avaliação da compatibilidade do auxílio em litígio

com o mercado comum. Resulta igualmente que a mesma não violou as disposições conjugadas do artigo 151.°, n.° 1, do acto de adesão, da Declaração n.° 31 e do artigo 87.°, n.° 3, alínea c), CE.

71 Segue-se que o segundo fundamento deve ser rejeitado.

Quanto ao terceiro fundamento, assente num entendimento errado do critério da necessidade do auxílio

72 A recorrente sustenta que a Comissão, na decisão impugnada, se baseou numa definição puramente teórica e errónea do conceito de necessidade de auxílio (v. n.° 22, *supra*).

73 Avança que, ainda que seja exacto que a decisão de começar a realizar investimentos foi tomada antes de a Comissão se ter pronunciado sobre a compatibilidade do auxílio, não é exacto que a Agrana tenha agido por sua conta e risco (ponto 62 da decisão impugnada) e que o projecto, por esse facto, teria sido amortizado mesmo que o auxílio não tivesse sido concedido.

74 A esse propósito, deve recordar-se que, para um auxílio poder beneficiar de uma das derrogações previstas no artigo 87.°, n.° 3, CE, o auxílio deve não somente ser conforme a um dos objectivos referidos pelo artigo 87.°, n.° 3, alíneas a), b), c) ou d), CE, mas deve também ser necessário para atingir esses objectivos (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de Setembro de 1980, Philip Morris/ /Comissão, 730/79, Recueil, p. 2671, n.° 17).

75 Ora, foi anteriormente reconhecido que a recorrente não demonstrou que a Comissão tenha cometido erro manifesto na sua apreciação das outras condições requeridas para considerar que o auxílio em litígio é compatível com o mercado comum à luz da única derrogação pertinente no presente caso, isto é, o artigo 87.°, n.° 3, alínea c), CE.

76 Por conseguinte, não há necessidade de examinar o fundamento relativo à necessidade de auxílio, dado que o eventual sucesso desse fundamento não poderá, de qualquer modo, implicar a anulação da decisão impugnada.

Quanto ao quarto fundamento, assente em falta de fundamentação

Argumentos das partes

77 A recorrente lembra que o dever de fundamentação a cargo da Comissão é particularmente marcado quando dispõe de um poder discricionário de apreciação para efeitos de aplicação do Tratado. Tal seria o caso de decisões relativas à aplicação da norma derrogatória do artigo 87.°, n.° 3, alínea c), CE.

78 A esse propósito, a Comissão deveria ter velado, muito particularmente, para que o tribunal comunitário estivesse em condições de verificar e de decidir se respeitou as regras de processo, apurou correctamente os factos, não cometeu erro manifesto de apreciação ao adoptar a sua decisão e não exerceu o seu poder discricionário de uma forma estranha aos fins e ao espírito dos textos em causa (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de Novembro de 1991, Technische

Universität München, C-269/90, Colect., p. I-5469, n.º 26, e conclusões do advogado-geral Sir Gordon Slynn no processo 84/82 (acórdão de 20 de Março de 1984, Alemanha/Comissão, Recueil, p. 1451, 1492, 1500).

79 Ora, no caso em apreço, a Comissão não se teria explicado quanto ao argumento decisivo do Governo austríaco que constituem a Declaração n.º 31 e o «cenário da adesão», ou, pelo menos, não o fez senão de maneira muito insuficiente. Por isso, a decisão impugnada deveria igualmente ser anulada por violação do artigo 253.º CE.

80 Assim, a Comissão não teria procedido a verificações adequadas ao estado e à evolução das relações comerciais entre a República da Áustria e o resto da Comunidade no sector do amido, anterior e posteriormente à adesão. Por outro lado, a Comissão não teria analisado o ponto de saber quais eram, para a Comunidade, as vantagens e os inconvenientes da adesão sem período transitório no sector do amido. Também não se teria explicado quanto ao ponto de saber se e porque é que considerava desprovida de pertinência a exposição do Governo austríaco a esse respeito. A insuficiência de fundamentação seria agravada pelo facto de a Comissão ter adoptado uma opinião exactamente contrária na sua decisão relativa ao processo N 517/96.

81 A recorrente especifica, na sua réplica, que se a Comissão cita efectivamente em várias ocasiões a Declaração n.º 31 na decisão impugnada, não toma de modo algum em conta essa declaração aquando da apreciação do interesse comunitário na acepção do artigo 87.º, n.º 3, alínea c), CE. Além disso, contesta a argumentação da Comissão no seu articulado de defesa segundo a qual as vantagens e os inconvenientes transpareciam no estado do mercado na altura da adopção da decisão impugnada. Essa análise das condições do mercado em 30 de Julho de 1997 não permitiria determinar se essas condições são melhores que em 31 de Dezembro de 1994.

82 A Comissão contesta a alegação da recorrente segundo a qual a fundamentação da decisão impugnada seria insuficiente.

Apreciação do Tribunal

83 O dever que incumbe às instituições comunitárias, por força do artigo 253.° CE, de fundamentarem as respectivas decisões tem em vista permitir ao interessado conhecer as razões da medida adoptada, a fim de poder defender os seus direitos e verificar se a decisão está ou não bem fundada e ao órgão jurisdicional comunitário exercer o seu controlo de legalidade (v. acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 15 de Setembro de 1998, BFM e EFIM/Comissão, T-126/96 e 127/96, Colect., p. II-3437, n.° 57).

84 Além disso, na fundamentação das decisões que deve tomar para assegurar a aplicação das regras de concorrência, a Comissão não é obrigada a tomar posição sobre todos os argumentos invocados perante ela pelos interessados. Basta-lhe expor os factos e as considerações jurídicas que assumam uma importância essencial na economia da decisão (v. acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 8 de Junho de 1995, Siemens/Comissão, T-459/93, Colect., p. II-1675, n.° 31).

85 Tal como resulta da apreciação do Tribunal sobre o segundo fundamento, a Comissão explicou porque é que tinha considerado que a Declaração n.° 31 não permitia atingir um resultado favorável à Agrana no caso em apreço.

86 Além disso, como resulta igualmente dessa apreciação, a Comissão não é obrigada a analisar a questão de saber quais são as vantagens e os inconvenientes da adesão de um Estado-Membro na apreciação concreta de um auxílio (v. n.° 69, *supra*).

87 Finalmente, a Comissão indicou claramente as diferenças existentes entre o presente caso concreto e o processo N 517/96 (v. n.º 64, *supra*).

88 Segue-se que a decisão impugnada permite ao interessado conhecer as razões da medida tomada e ao órgão jurisdicional comunitário exercer o seu controlo de legalidade.

89 Deve, portanto, rejeitar-se esse fundamento.

90 Resulta do que precede que as medidas de organização do processo propostas pela recorrente com vista a que seja exigido à Comissão a apresentação da decisão de autorização de auxílios AT/24 (decisão N 708/95) e a apresentação das «Indicações e documentos comunicados pela República da Áustria com vista à autorização dos auxílios estatais N 517/96» não sendo úteis para a solução do litígio, não poderão ser deferidas.

91 Resulta de tudo o que precede que deve ser negado provimento ao recurso na sua totalidade.

Quanto às despesas

92 Nos termos do n.º 2 do artigo 87.º do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a recorrente sido vencida, há que condená-la nas despesas, em conformidade com as conclusões da Comissão.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Quinta Secção Alargada)

decide:

1) **É negado provimento ao recurso.**

2) **A recorrente suportará as suas próprias despesas, bem como as da Comissão.**

Lindh García-Valdecasas Cooke

Vilaras Forwood

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 7 de Junho de 2001.

O secretário

H. Jung

O presidente

P. Lindh