II

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

COMISSÃO

DECISÃO DA COMISSÃO
de 9 de Abril de 2002
relativa às medidas que a Alemanha implementou a favor de actividades da Landesentwicklungsgesellschaft Thüringen no sector dos complexos industriais

[notificada com o número C(2002) 1339]

(Apenas faz fé o texto em língua alemã)

(Texto relevante para efeitos do EEE)

(2003/162/CE)

A COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia, e, nomeadamente, o n.º 2, primeira frase, do seu artigo 88.º,

Tendo em conta o Acordo sobre o Espaço Económico Europeu e, nomeadamente, o n.º 1, alínea a), do seu artigo 62.º,

Após ter notificado os interessados para que apresentassem as suas observações ([1]) e tendo em conta essas observações,

Considerando o seguinte:

1. PROCEDIMENTO

(1) A Comissão foi informada por terceiros por cartas de 23 de Abril de 1997 e 6 de Outubro de 1997 de que a Landesentwicklungsgesellschaft mbH Thüringen (a seguir denominada «LEG Thüringen») realizara actividades susceptíveis de serem contrárias às regras comunitárias relativas aos auxílios. Subsequentemente, por cartas de 15 de Maio de 1997 e de 13 de Novembro de 1997, a Comissão convidou a Alemanha a enviar informações complementares. A Alemanha transmitiu à Comissão informações complementares por cartas de 1 de Julho de 1997, 7 de Julho de 1998, 13 de Julho de 1998, 23 de Setembro de 1998, 9, 18 e 30 de Dezembro de 1998.

(2) Por carta de 3 de Março de 1999, a Comissão informou a Alemanha da sua decisão de dar início ao procedimento previsto no n.º 2 do artigo 88.º do Tratado CE relativamente a auxílios presumidos que o *Land* da Turíngia teria concedido por intermédio da LEG no sector dos complexos industriais.

([1]) JO C 280 de 2.10.1999, p. 8.

(3) A decisão da Comissão de dar início ao procedimento foi publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*. ([2]) A Comissão convidou as partes interessadas a apresentarem as suas observações.

(4) Por carta de 6 de Janeiro de 2000, a Comissão transmitiu as observações recebidas de outras partes interessadas ao Governo alemão. O Governo alemão transmitiu as suas observações à Comissão por carta de 17 de Setembro de 2001.

2. DESCRIÇÃO PORMENORIZADA

(5) A LEG Thüringen foi fundada em 1992 pelo Governo do *Land* da Turíngia como empresa de responsabilidade limitada por um período de tempo indefinido. São accionistas da LEG, o *Land* da Turíngia (97,6 %), a Landeswohnungs- und Städtebaugesellschaft Bayern GmbH, Nürnberg (1,2 %) e a Wohnstatt Stadtentwicklungs- und Wohnungsbaugesellschaft Hessen mbH, Kassel (1,2 %).

(6) O Governo do *Land* conferiu à LEG Thüringen um mandato para várias áreas. ([3]) A Comissão limitou o procedimento formal de investigação às actividades realizadas no quadro dos complexos industriais. Neste contexto, segundo o pacto social, a LEG Thüringen participa nas tarefas e medidas que sejam do interesse do *Land* da Turíngia e que digam respeito ao desenvolvimento estrutural, nomeadamente no sector da construção, *infra*-estruturas e desenvolvimento económico.

([2]) Ver nota de pé-de-página 1.

([3]) Ver pormenores na decisão da Comissão relativa ao início do procedimento formal de investigação, nomeadamente os pontos 2.2 a 3.1. (nota de pé-de-página 1).

(7) A missão central da LEG Thüringen consiste em desenvolver as *infra*-estruturas no interesse do *Land*. No sector da indústria e do comércio, LEG Thüringen tenta assim recuperar a viabilidade dos antigos complexos industriais que depois de 40 anos de economia planificada socialista ameaçam degradar-se e tornar-se em terrenos industriais abandonados que constituem um risco para o ambiente. Para esse efeito, proceder-se-á ao desmantelamento do equipamento, à demolição dos edifícios obsoletos e ao saneamento dos restantes edifícios. Assegurar-se-á ainda a detecção, análise e eliminação dos resíduos herdados do passado, projecto e construção das respectivas *infra*-estruturas bem como subsequente aproveitamento da respectiva área através de venda ou aluguer.

(8) A LEG Thüringen assume assim concretamente as seguintes actividades: aquisição, administração, financiamento, intermediação, alienação e saneamento de imóveis bem como preparação dos terrenos para a construção. Além disso, a empresa pode adquirir e conferir direitos de superfície e construir, explorar, administrar, mediar e alienar, por conta própria ou por conta de outrem, edifícios e instalações de qualquer tipo. Incumbe-lhe a conservação, manutenção e modernização dos activos imobilizados.

(9) Para a execução destas actividades, a LEG Thüringen recebeu, de 1994 a meados de 2000, verbas provenientes do orçamento do *Land* da Turíngia no total de 257 841 077 euros (504 293 314,57 marcos alemães). Para esse efeito, existe uma rubrica orçamental própria. Não houve pagamentos suplementares.

(10) Relativamente às actividades da LEG Thüringen a favor dos complexos industriais, a Alemanha não adoptou quaisquer disposições passíveis de as enquadrar num regime de auxílios. Não existe, por conseguinte, um regime de auxílios. Por este razão, a Alemanha elaborou uma lista de empresas que com base no objecto do presente procedimento devem ser alvo de uma apreciação quanto à compatibilidade dos auxílios em causa.

3. RAZÕES QUE LEVARAM AO INÍCIO DO PROCEDIMENTO

(11) A Comissão deu início, relativamente às actividades referidas da LEG Thüringen, a um procedimento formal de investigação, dado que subsistiam dúvidas sobre se teriam sido cumpridos em todos os casos os critérios previstos na comunicação da Comissão no que respeita a auxílios estatais no âmbito da venda de terrenos e imóveis públicos. ([4])

([4]) JO C 209 de 10.7.1997, p. 3.

(12) Por outro lado, a Comissão não pôde verificar, na altura, em que medida haviam sido utilizados auxílios *ad hoc* e/ /ou verbas de uma rubrica orçamental separada do *Land* da Turíngia no sector dos complexos industriais, para a totalidade ou parte destes projectos.

(13) A Comissão não pôde tão-pouco excluir que as actividades da LEG Thüringen tivessem beneficiado empresas em dificuldade. Em seis casos, a LEG concedeu a alguns locatários diferimentos de pagamento e empréstimos.

4. OBSERVAÇÕES DOS INTERESSADOS

(14) A LEG Thüringen foi a única empresa a apresentar observações no âmbito do procedimento formal de investigação. Segundo esta empresa, a LEG Thüringen, enquanto pessoa jurídica de direito privado, não é parte da administração estatal da República Federal da Alemanha ou de departamentos desta dependentes à qual são conferidos direitos de soberania, e os terrenos por esta preparados foram alienados a condições de mercado. A LEG Thüringen assinalou alguns aspectos que não foram correctamente indicados na decisão que dá início do procedimento formal de investigação. Adiantou ainda que a decisão da Comissão de dar início ao procedimento não lhe permitiu exercer os seus direitos de defesa. Tal constitui, em sua opinião, uma violação do direito de audição. Por carta de 17 de Setembro de 2001, a Alemanha apoiou na íntegra a posição da LEG Thüringen.

5. APRECIAÇÃO

5.1. Atribuição ao Estado e utilização de recursos estatais

(15) A LEG Thüringen deve ser considerada como uma instituição estatal, dado que é propriedade em 97,6 % do *Land* da Turíngia e pode exercer influência a nível da sua actividade económica, tal como previsto no pacto social; além disso, a LEG Thüringen recebe verbas provenientes do orçamento do *Land* da Turíngia. Assim, na apreciação da questão sobre se a LEG Thüringen concedeu eventualmente auxílios a empresas, o facto de se tratar de uma sociedade de direito privado de responsabilidade limitada não a exime de uma apreciação à luz das disposições aplicáveis aos auxílios. Não importa assim distinguir entre, por um lado, os casos em que o auxílio é concedido directamente pelo Estado-Membro ou por uma colectividade territorial deste e, por outro, aqueles em que o auxílio é concedido por um organismo público ou privado que o Estado ou a colectividade territorial institui ou designa para gerir o auxílio. ([5])

(16) As verbas disponibilizadas pela LEG Thüringen no sector dos complexos industriais são concedidas exclusivamente a partir de numa rubrica criada no orçamento do *Land*. A LEG Thüringen não recebe verbas suplementares para este sector.

([5]) Ver acórdão de 25 de Março de 1999, processo T-37/97, *Forges de Clabecq SA/Comissão*, Col. 1999, p. II-0859, ponto 3.

5.2. **Exame caso a caso**

(17) As actividades da LEG Thüringen no sector dos complexos industriais não estão cobertas por nenhum regime de auxílios e durante o procedimento formal de investigação não surgiram quaisquer indícios de que a LEG Thüringen tomou medidas relativamente a complexos industriais que apresentam características comuns e se aplicam a uma vasta gama de empresas; assim, as medidas tomadas pela LEG Thüringen têm de ser apreciadas caso a caso. Neste contexto, a Alemanha apresentou uma lista.

(18) Contudo, a lista de empresas submetida pela Alemanha para análise não está estruturada por categorias, o que dificulta a determinação da categoria específica do beneficiário. Por conseguinte, estão potencialmente em causa quaisquer empresas independentemente da sua dimensão, sector de actividade ou situação financeira.

5.3. **Entrave ao comércio**

(19) Relativamente aos seis casos de empréstimo referidos na decisão da Comissão que dá início ao procedimento de investigação (ver considerando 13), a Alemanha comprovou que se tratava de montantes *de minimis*. ([6]) Por conseguinte, não existe um auxílio na acepção do artigo 87.º do Tratado CE.

5.4. **Concessão de uma vantagem económica às empresas**

(20) As empresas indicadas pela Alemanha na respectiva lista adquiriram ou alugaram terrenos e/ou edifícios da LEG Thüringen que haviam sido anteriormente saneados com verbas estatais. O Estado poderá ter renunciado a receitas no quadro da aquisição ou do aluguer; tal equivale a uma transferência de recursos estatais a essas empresas. A Comissão analisa assim de seguida se as empresas em causa beneficiaram de vantagens económicas no quadro das várias transacções.

a) *O investidor numa economia de mercado*

(21) A Alemanha defende, nomeadamente, que a LEG Thüringen agiu no sector dos complexos industriais como um investidor privado. ([7]) Assim, é comparado o comportamento da LEG Thüringen em termos de investimentos relativamente aos antigos complexos industriais com o comportamento de um investidor privado. Segundo a teoria do investidor que age numa economia de mercado e do princípio do investidor privado, as actividades da LEG Thüringen no sector dos complexos industriais não devem ser consideradas como auxílios estatais na acepção do n.º 1 do artigo 87.º do Tratado CE.

(22) A Alemanha defende neste contexto que a teoria do investidor numa economia de mercado tem de ter em conta condições económicas excepcionais que não se podem explicar com base nas leis de mercado clássicas. Assim, importa ter em conta as condições excepcionais a nível da concorrência do sector imobiliário na Turíngia. Estas condições excepcionais são descritas pela Alemanha do seguinte modo: «excedentes de oferta e baixa procura», «baixa procura relativamente ao aproveitamento de complexos industriais antigos», «o balanço (…) em termos de construção para fins comerciais regista nos novos *Länder* excedentes de oferta (…) que já foram confirmados em 1995 (…) e que se acentuaram ainda mais após 1995», «nos novos *Länder* a oferta de terrenos preparados para construção excedia em 1995 a procura em 6,7 vezes», «novos clientes no mercado dão preferência (…) a novas áreas industriais», «os terrenos situados nos antigos complexos industriais só estavam disponíveis quando uma parte significativa da procura já estava coberta por novos terrenos preparados para a construção e a oferta já era muito excedentária, a venda de terrenos industriais atingiu (…) já em 1992 (…) o limiar», «os terrenos industriais antigos que devido a um saneamento difícil e moroso só apareceram muitas vezes no mercado a partir de meados dos anos 90, tinham já só por este motivo desvantagens significativas de comercialização», «o preço dos terrenos industriais mostra tendência para descer».

(23) Esta análise apresentada pela Alemanha é confirmada por um parecer do departamento de estudo de mercado da empresa imobiliária Aengevelt pedido pela LEG Thüringen e que foi transmitido à Comissão no quadro do procedimento formal de investigação.

(24) A Comissão não pode concordar com a posição segundo a qual a LEG Thüringen terá agido como um investidor privado em condições de mercado pelos seguintes motivos. A LEG Thüringen opera como uma espécie de adjudicatário principal responsável pela gestão global dos terrenos a reutilizar. A LEG Thüringen age como um promotor que trata de todos os trâmites, ou seja, da compra até à utilização. Há assim que apurar se um operador económico privado de dimensão equivalente à da LEG Thüringen e em circunstâncias equivalentes teria tomado decisões microeconómicas idênticas em termos de gestão dos terrenos industriais.

(25) A LEG Thüringen realiza as actividades que são relevantes para a análise à luz das disposições aplicáveis aos auxílios num mercado caracterizado por elevados excedentes em termos de oferta de terrenos industriais e comerciais. A LEG Thüringen penetra assim conscientemente num mercado extremamente saturado ([8]), realizando trabalhos de saneamento em terrenos industriais e comerciais, apesar de saber de antemão que a procura será baixa ou até mínima. A opção de operar num mercado totalmente saturado e precisamente num sector em que já se regista um excesso de oferta leva necessariamente a que os preços de mercado sejam inferiores aos custos de aquisição e de modernização. Nestas circunstâncias não se pode esperar, mesmo a longo prazo, que o capital investido produza uma rentabilidade aceitável. Um operador de mercado privado interessado em maximizar os seus lucros nunca seguiria uma tal estratégia.

(26) É verdade que no contexto da valorização dos complexos industriais pela LEG Thüringen se obteve o preço de mercado, se se considerar que o preço de mercado é o preço susceptível de ser cobrado junto de clientes interessados num determinado momento relativamente a um determinado objecto. Contudo, este facto não é convincente para comprovar que está subjacente a este preço o comportamento de um operador de mercado privado. Em projectos desta dimensão e

([6]) Carta da Alemanha de 9 de Abril de 1999.
([7]) Carta da Alemanha de 28 de Julho de 1999.
([8]) A LEG Thüringen foi criada em 1992, numa altura em que «a venda de terrenos industriais … já tinha atingido … o limiar». Ver considerando 22.

complexidade, os operadores privados não se orientam exclusivamente pelo preço que se pode obter num determinado momento em relação a um dado objecto.

(27) Os objectivos do *Land* da Turíngia a nível social e regional, nomeadamente a criação e manutenção de postos de trabalho, melhoramento das *infra*-estruturas das zonas industriais da Turíngia em geral, compensação das desvantagens dos complexos industriais antigos face às novas zonas industriais mais aliciantes, ([9]), são aspectos que não podem ser tidos em conta na avaliação do princípio do investidor privado numa economia de mercado. ([10])

(28) Importa assim concluir nesta fase que não é devido ao princípio do investidor que opera numa economia de mercado que as actividades da LEG Thüringen no sector dos complexos industriais não se inserem no âmbito de aplicação do artigo 87.º do Tratado CE.

b) *Comunicação no que respeita a auxílios estatais no âmbito da venda de terrenos e imóveis públicos*

(29) De seguida, analisar-se-á a comunicação da Comissão no que respeita a auxílios estatais no âmbito da venda de terrenos e imóveis públicos. Assim, se os critérios previstos na Comunicação tiverem sido respeitados, pode-se negar a existência de um auxílio. Esta Comunicação publicada em 1997 corresponde em larga medida à prática da Comissão neste domínio, ([11]) servindo assim também de base de avaliação no caso em apreço, no âmbito do qual se examinam as operações realizadas desde 1992.

(30) A Comunicação refere-se explicitamente só a vendas. Relativamente ao aluguer, a Comissão invoca os princípios estabelecidos na comunicação no que respeita a auxílios estatais no âmbito da venda de terrenos e imóveis públicos ([12]).

(31) Nos termos da comunicação, uma venda de um terreno ou de um imóvel realizada na sequência de um concurso suficientemente publicitado, de carácter geral e incondicional, ao proponente com a oferta mais alta ou ao único proponente, constitui uma venda pelo valor de mercado, não favorecendo quaisquer empresas e não incluindo, por conseguinte, quaisquer auxílios estatais.

(32) A LEG Thüringen seguiu este procedimento ([13]) em vários casos de venda e de aluguer. ([14]) Em todos estes casos, foram afixados pelo menos durante dois meses editais, foram distribuídos prospectos, inseridos anúncios na internet, na imprensa e, por vezes, o projecto foi apresentado em feiras realizadas a nível regional e supra-regional. Assim, o projecto foi suficientemente publicitado e todos os compradores potenciais puderam tomar conhecimento da venda em causa. Não se estabeleceram limitações a favor de um determinado utilizador final e a venda processou-se de modo incondicional. Na maioria dos casos houve só um interessado. Nos outros casos, a venda foi adjudicada ao proponente com a oferta mais alta.

(33) A par do concurso, a comunicação prevê igualmente a apresentação de uma avaliação por peritos independentes. Em três casos, a LEG Thüringen confiou a um perito independente uma avaliação do preço de venda, na acepção do ponto II.2 da comunicação sobre a venda de terrenos públicos. Relativamente a dois casos, a Alemanha apresentou no quadro do procedimento de investigação duas avaliações que examinam as respectivas características específicas. O valor de mercado apurado pelos peritos independentes é inferior ao preço de venda praticado pela LEG Thüringen.

(34) Assim, conclui-se que as actividades da LEG Thüringen no que respeita às empresas indicadas nos considerandos 32 e 33 correspondem à comunicação da Comissão no que respeita a auxílios estatais no âmbito da venda de terrenos e imóveis públicos. Não existem, por conseguinte, quaisquer auxílios.

([9]) Ver nota de pé-de-página 8, p. 7: custos mais elevados de desenvolvimento e saneamento na caso de zonas industriais antigas, elevado índice de resíduos herdados do passado, imagem negativa em termos de localização, questões patrimoniais por esclarecer, estudo para determinar a existência de património protegido, atrasos no licenciamento, infra-estruturas insuficientes, limitações a nível do tipo de loteamento e desvantagens em termos de loteamento e principalmente de acessibilidades.

([10]) Acórdão do Tribunal das Comunidades Europeias, processo 40/85 Bélgica/Comissão de 10 de Julho de 1986, Col. 1986, p. 2321, ponto n.º 13.

([11]) Ver Decisão da Comissão no caso Fresenius (JO C 21 de 25.1.1994, p. 4) e Decisão 98/384/CE da Comissão (JO L 171 de 17.6.1998, p. 36).

([12]) Ver Decisão 2000/389/CE da Comissão («English Partnerships»), (JO L 145 de 20.6.2000, p. 27) e Decisão da Comissão de 12 de Janeiro de 2001 «Business Infrastructure Development», auxílio N 657/1999, ver página internet do Secretariado-Geral da Comissão das Comunidades Europeias:
http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/index_en.htm#aides

([13]) A Comissão junta um quadro com todas as empresas, ver considerando 10.

([14]) Casos em que a renda anual excede 15 338,78 euros.

c) *Comparação do preço de mercado efectivamente obtido com o preço de mercado não falseado*

(35) Relativamente a quatro transacções, não foram cumpridos os critérios da comunicação em causa. A fim de apurar se as quatro empresas beneficiaram de vantagens económicas poder-se-á proceder a uma comparação entre os preços de compra efectivamente obtidos e uma análise *ex post* do mercado. Contudo, no caso em apreço, uma análise *ex post* dos preços de mercado não é uma prova concludente, dado que a Comissão pressupõe que o preço de mercado de terrenos industriais isentos de construção foi influenciado pela LEG Thüringen devido ao seu comportamento no mercado.

(36) Segundo o parecer da empresa Aengevelt, no espaço de cinco anos (meados de 1993 a meados de 1998), o preço dos tipos de terreno em apreço caiu de 46 euros/ /m² (90 marcos alemães) para 13 euros/m² (25,5 marcos alemães). Esta forte queda dos preços deve-se seguramente a várias circunstâncias, nomeadamente ao desaceleramento dos investimentos na Alemanha de Leste e a factores de índole conjuntural. Contudo, é também evidente que o comportamento da LEG Thüringen contribuiu para a queda dos preços neste segmento de mercado. É facto assente em teoria da economia que uma multiplicação da oferta num mercado já extremamente saturado tem este efeito.

(37) A Comissão é assim levada a não reconhecer como referência o preço muito baixo praticado nas quatro transacções (nomeadamente em 1995, 1997 e 1998), dado que este foi provocado artificialmente pelo comportamento da LEG Thüringen.

(38) Dado que a LEG Thüringen só procedeu a vendas em grande escala no sector da indústria a partir de meados de 1994, ([15]) esta data é tomada como referência. Segundo o parecer da empresa Aengevelt, o preço dos terrenos industriais isentos de construção situava-se em cerca de 24,5 euros/m² (48 marcos alemães).

(39) Dado que nos quatro casos, os preços de transacção dos terrenos industriais isentos de construção ascenderam a 24,5 euros por m², a Comissão conclui que a empresa em causa não beneficiou de vantagens económicas, sendo assim aplicável o artigo 87.º do Tratado CE,

ADOPTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

As medidas analisadas na presente decisão relativas a casos de venda e aluguer realizados pela Landesentwicklungsgesellschaft mbH Thüringen no sector dos complexos industriais não incluem quaisquer elementos de auxílio e não constituem um auxílio na acepção do n.º 1 do artigo 87.º do Tratado CE.

Artigo 2.º

A República Federal da Alemanha é a destinatária da presente decisão.

Feito em Bruxelas, em 9 de Abril de 2002.

Pela Comissão

Mario MONTI

Membro da Comissão

([15]) Carta da Alemanha de 6 de Julho de 2000.