COMISSÃO

DECISÃO DA COMISSÃO

de 23 de Julho de 2003

relativa a um auxílio concedido pela Alemanha a favor da empresa Graphischer Maschinenbau GmbH (Berlim)

[notificada com o número C(2003) 2517]

(Apenas faz fé o texto em língua alemã)

(Texto relevante para efeitos do EEE)

(2004/313/CE)

A COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia, e nomeadamente o n.º 2, primeiro parágrafo, 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, em conformidade com o disposto nos referidos artigos,

Considerando o seguinte:

I. PROCEDIMENTO

(1) Por carta de 21 de Janeiro de 1998, a Alemanha notificou à Comissão um auxílio à reestruturação a favor da empresa Graphischer Maschinenbau GmbH, com sede em Berlim (a seguir denominada GMB). Por cartas de 17 de Março, 30 de Abril e 18 de Junho de 1998, foram comunicadas à Comissão informações complementares.

(2) Por carta de 17 de Agosto de 1998, publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* [1], a Comissão informou a Alemanha da sua decisão de dar início ao procedimento relativamente ao referido auxílio, ao abrigo do n.º 2 do artigo 88.º (n.º 2 do antigo artigo 93.º) do Tratado CE. A Comissão convidou os interessados a transmitirem as suas observações, não tendo recebido qualquer resposta.

(3) Na sua Decisão 1999/690/CE [2], a Comissão considerou que uma parte do auxílio a favor da GMB era incompatível com o mercado comum. Trata-se do montante que excedia 4,435 milhões de marcos alemães do auxílio previsto, que ascendia a um total de 9,31 milhões de marcos alemães.

(4) No acórdão de 14 de Maio de 2002, no processo T-126/99 (Graphischer Maschinenbau GmbH/Comissão) [3], o Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias declarou nula a parte negativa da Decisão 1999/690/CE.

(5) Na sequência do acórdão, a Comissão solicitou à Alemanha o envio de informações complementares que foram recebidas em 24 de Fevereiro de 2003.

II. DESCRIÇÃO DA MEDIDA DE AUXÍLIO

Beneficiária do auxílio: Graphischer Maschinenbau GmbH

(6) A beneficiária do auxílio, a GMB, tem a sua sede em Berlim, sendo uma filial a 100 % da Koenig & Bauer-Albert AG (a seguir denominada KBA) com sede em Würzburg. A GMB fabrica peças para impressoras de jornais e vende peças para máquinas à KBA que opera essencialmente no sector do fabrico de máquinas impressoras.

Medida

(7) A fim de evitar o encerramento da fábrica da GMB em Berlim que se encontrava em dificuldade, o *Land* de Berlim concedeu, em 11 de Setembro de 1997, para o período de 1998 a 2000 auxílios à reestruturação sob a forma de uma subvenção no montante de 9,31 milhões de marcos alemães (4,77 milhões de euros).

[1] JO C 336 de 4.11.1998, p. 13.
[2] JO L 272 de 22.10.1999, p. 16.
[3] Col. 2002, p. II-2427.

Plano de reestruturação

Antecedentes

(8) Devido à drástica redução da procura no sector das impressoras, a KBA decidiu encerrar, em Novembro de 1996, as unidades de produção da GMB em Berlim até finais de Junho de 1997. Tendo em conta a perda iminente de postos de trabalho, o *Land* de Berlim e os sindicatos em causa encetaram, em Janeiro e Fevereiro de 1997, negociações com a GMB e a KBA. Estas conduziram à assinatura, em 24 de Fevereiro de 1997, de uma «aliança para o emprego» que assenta num plano de reestruturação elaborado anteriormente em colaboração com as autoridades berlinenses.

(9) O referido plano de reestruturação para a GMB previa o seguinte: modernização, redução da gama de produtos, abandono dos produtos não rentáveis e maior eficiência no processo de fabrico. Em termos financeiros, o plano assentava na contribuição do investidor privado KBA no montante de 13,62 milhões de marcos alemães (cobertura de perdas de exploração e injecção de capital) e em auxílios no montante de 9,31 milhões de marcos alemães (4,77 milhões de euros); os custos de reestruturação ascendiam assim, no total, a 22,93 milhões de marcos alemães, incluindo os custos para o desenvolvimento dos produtos modernizados, no montante de 4,875 milhões de marcos alemães.

(10) Dado que a GMB não dispõe de um departamento de desenvolvimento próprio, tal foi assumido pela KBA. O trabalho de desenvolvimento foi iniciado após 24 de Fevereiro de 1997. Em 11 de Setembro de 1997, o Senado de Berlim tomou a decisão formal de conceder à GMB o auxílio no montante de 9,31 milhões de marcos alemães. A Alemanha notificou à Comissão o auxílio por carta de 21 de Janeiro de 1998.

Razões para a anulação da decisão

(11) Na sua decisão parcialmente negativa (Decisão 1999/690/CE), a Comissão deduziu dos «custos de reestruturação elegíveis» 4,875 milhões de marcos alemães, ou seja, o total dos custos destinados ao desenvolvimento de produtos modernizados. A Comissão verificou que estes custos não são elegíveis e que o beneficiário real desta parte do auxílio era a KBA e não a GMB e, por conseguinte, considerou esta parte do auxílio incompatível com o mercado comum.

(12) O Tribunal de Primeira Instância declarou nula esta parte negativa da decisão por dois motivos jurídicos: a Comissão teria interpretado erroneamente o critério de incentivo e ter-se-ia equivocado na definição do beneficiário

(13) Segundo o chamado critério de incentivo, o auxílio estatal tem de induzir a reestruturação. Se a empresa em causa tivesse procedido à reestruturação sem a intervenção do auxílio estatal, o critério de incentivo não teria sido cumprido e o auxílio seria assim incompatível com o mercado comum. Neste contexto, o Tribunal de Primeira Instância considerou decisivo apurar em que momento o beneficiário poderia presumir que iria receber o auxílio, a fim de determinar se o critério de incentivo tinha sido cumprido. Segundo o Tribunal, este momento havia sido manifestamente anterior à notificação do auxílio à Comissão e também à decisão formal das autoridades alemãs que autorizara o auxílio.

(14) A fim de determinar o beneficiário efectivo do auxílio previsto para as actividades de desenvolvimento, procedeu-se a uma análise dos interesses económicos das empresas em causa. Segundo o Tribunal de Primeira Instância, não é necessariamente no interesse da empresa-mãe a realização de trabalhos de desenvolvimento para a sua filial como presumido pela decisão.

III. APRECIAÇÃO DA MEDIDA

(15) Tendo em conta o acórdão e com base nas informações complementares transmitidas pela Alemanha, a Comissão tem de reapreciar o caso em apreço. A decisão baseia-se nos factos e nas condições jurídicas existentes à data da notificação do auxílio.

Existência de um auxílio estatal

(16) O auxílio provém de recursos estatais, destinando-se a manter em actividade a GMB, uma empresa em dificuldade. Este auxílio poderá ter assim um impacte negativo na posição dos concorrentes. A empresa beneficia de uma vantagem selectiva, o que pode afectar a posição dos seus concorrentes Dado que o produto é comercializado a nível internacional, os auxílios estatais podem falsear ou ameaçar falsear a concorrência, afectando deste modo as trocas comerciais entre os Estados-Membros.

(17) O apoio estatal previsto constitui, assim, um auxílio estatal na acepção do n.º 1 do artigo 87.º (antigo artigo 92.º), uma vez que permite à empresa beneficiária realizar uma reestruturação sem ter de suportar a totalidade dos custos como seria o caso em condições normais de mercado.

Compatibilidade do auxílio com o Tratado CE

(18) Os auxílios à reestruturação podem ser compatíveis com o mercado comum, ao abrigo das orientações comunitárias dos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas em dificuldade [1] (a seguir denominadas «orientações»), na condição de a empresa em dificuldade apresentar um plano de reestruturação viável.

Condições para a autorização de um auxílio à reestruturação

(19) Os auxílios à reestruturação podem beneficiar da derrogação prevista no n.º 3, alínea c), do artigo 87.º do Tratado CE e ser assim considerados compatíveis com o mercado comum, na condição de se destinarem a facilitar o desenvolvimento de certas actividades económicas, quando não alterem as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum e na condição de estarem reunidas as condições estabelecidas nas orientações.

[1] JO C 368 de 23.12.1994, p. 12.

(20) Ao abrigo das orientações, a reestruturação tem que se inserir num plano viável, coerente e completo que permita restaurar a rendibilidade e a viabilidade da empresa a longo prazo, num período razoável e basear-se em hipóteses realistas no que diz respeito às suas condições futuras de exploração. Tal deve incluir uma contribuição adequada de um investidor privado. Após a reestruturação, a empresa deverá estar em condições de operar de modo autónomo sem qualquer apoio estatal.

(21) A Decisão 1999/690/CE foi considerada nula só pelos seguintes dois motivos: o critério de incentivo e a definição do beneficiário. Foi confirmado o cumprimento das restantes condições enunciadas na referida decisão para a concessão do auxílio, ou seja, o plano de reestruturação e a inexistência de distorções indevidas da concorrência. Os auxílios estatais destinam-se a facilitar o desenvolvimento de certas actividades económicas, quando não alterem as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum. Dado que a quota de mercado da GMB era bastante pequena, não havia indícios de excesso de capacidade e a produção dos novos produtos não podia levar a um aumento global da capacidade. Por conseguinte, podem excluir-se distorções indevidas da concorrência.

Auxílio proporcional aos custos e benefícios da reestruturação

(22) Após o cumprimento de todas as outras condições, importa examinar se o montante do auxílio está limitado ao mínimo estritamente necessário à reestruturação da empresa. O montante destinado aos custos de desenvolvimento é induzido pelo auxílio e beneficia na íntegra a GMB.

Efeito de incentivo (aspecto cronológico)

(23) Na Decisão 1999/690/CE, a Comissão sublinhou o aspecto cronológico do caso em apreço, ou seja, o facto de o trabalho de desenvolvimento ter sido iniciado ainda antes da notificação do auxílio, em 21 de Janeiro de 1998. A Comissão defendeu que relativamente a uma empresa que realiza trabalhos de desenvolvimento sem beneficiar de auxílios para esse efeito, tal como foi o caso das empresas GMB e KBA, o auxílio à reestruturação subsequentemente concedido não pode ser considerado necessário para obter esse objectivo.

(24) Segundo o acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias no processo 730/79 (Philip Morris/Comissão) [1], os auxílios estatais só podem ser concedidos ao abrigo das derrogações previstas no n.º 3 do artigo 87.º do Tratado CE se forem necessários para levar uma ou mais empresas a agir de modo a atingir o objectivo referido na respectiva derrogação. A Comissão tem de considerar os auxílios incompatíveis com o mercado comum, nos casos em que estes auxílios não induzam o beneficiário a agir de modo a concretizar os objectivos mencionados no n.º 3 do artigo 87.º do Tratado CE.

(25) Uma empresa que, devido à sua situação financeira, necessite de um auxílio à reestruturação para garantir a sua viabilidade, nem sempre pode esperar até ter a certeza absoluta sobre o pagamento deste auxílio para executar o seu plano de reestruturação. Nalguns casos, pode ser até antes indicado executar o plano rapidamente a fim de cumprir o critério da restauração da viabilidade previsto nas orientações.

(26) Compete à Comissão determinar, em função das circunstâncias de cada caso, se a perspectiva da concessão do auxílio estava suficientemente fundamentada para satisfazer o critério de incentivo. Por conseguinte, a fim de determinar se o critério de incentivo está preenchido, a Comissão tem de ter em conta a forma e a natureza precisas das comunicações e dos actos das autoridades nacionais competentes e nomeadamente a urgência decorrente da situação económica da empresa.

(27) Quanto ao período em que se pode presumir a existência do efeito de incentivo, há que sublinhar dois aspectos. Por um lado, não se pode presumir a existência de um efeito de incentivo relativamente a operações de reestruturação iniciadas pela empresa, antes mesmo de as autoridades nacionais terem manifestado a sua intenção de conceder o auxílio.

(28) Por outro lado, existe seguramente um efeito de incentivo após uma decisão positiva da Comissão. Uma empresa que seja susceptível de vir a beneficiar de um auxílio estatal novo não pode ter a certeza de o receber efectivamente antes de as autoridades do Estado-Membro notificarem o auxílio à Comissão e de esta última o declarar compatível com o mercado comum. A notificação de um auxílio não tem em si qualquer efeito em termos da sua compatibilidade com o mercado comum.

(29) Assim, a notificação do auxílio não elimina a incerteza quanto à sua autorização a nível comunitário. Enquanto a Comissão não tiver tomado uma decisão sobre a autorização do auxílio e enquanto não tiver expirado o prazo para recurso contra esta decisão, o beneficiário não pode ter a certeza quanto à legalidade do auxílio previsto; só esta certeza pode suscitar a confiança legítima. A ausência de uma certeza absoluta quanto à concessão de um auxílio e consequentemente de uma confiança legítima, à data em que o beneficiário potencial decide iniciar a reestruturação não significa em casos desta natureza que as promessas das autoridades nacionais ou regionais não têm um efeito de incentivo.

(30) Em determinadas circunstâncias, a decisão política das autoridades regionais pode ser já considerada um incentivo suficiente. Contudo, as circunstâncias dos vários casos previstos nas orientações são diferentes, incumbindo à Comissão determinar se o critério de incentivo está preenchido, tendo em conta todos os aspectos relevantes, incluindo eventuais promessas não vinculativas dadas por autoridades políticas a nível nacional ou, como no caso em apreço, a nível regional.

[1] Col. 1980, p. 2671, n.os 16 a 17.

(31) Segundo esta argumentação, a GMB poderia ter presumido, dispondo para tal de uma base jurídica, o mais tardar em 11 de Setembro de 1997, que receberia o auxílio, dado que nesta data o Senado de Berlim concedeu o auxílio de um modo juridicamente vinculativo.

(32) Contudo, a GMB já dispunha aquando das negociações realizadas em Janeiro e Fevereiro de 1997 e seguramente após a celebração da «aliança para o emprego», em 24 de Fevereiro de 1997, de uma base política suficiente para se poder assim presumir que o critério de incentivo estava preenchido. Segundo o Tribunal de Primeira Instância, as promessas feitas em Fevereiro de 1997 pelas entidades políticas eram suficientes como incentivo para que a GMB realizasse o seu investimento.

(33) Dado que estas promessas políticas não eram juridicamente vinculativas, a GMB correu um risco ao dar-lhes crédito. Mesmo que a GMB tivesse duvidado das promessas das autoridades, confiou nelas suficientemente para iniciar a sua reestruturação em Fevereiro de 1997.

(34) Contudo, no início de 1997, a GMB teve de agir rapidamente por forma a evitar o encerramento das unidades de produção e, por conseguinte, teve de recorrer às capacidades de desenvolvimento da KBA por estas serem mais próximas e mais facilmente disponíveis. Na Decisão 1999/690/CE, a Comissão confirmara esta análise e verificara «que as capacidades da GMB não teriam permitido o desenvolvimento a curto prazo dos necessários produtos novos e competitivos, razão pela qual a GMB teve de recorrer às capacidades da KBA» (considerando 24). Por conseguinte, uma parte significativa dos custos de desenvolvimento associados ao plano de reestruturação já haviam sido despendidos antes da notificação do auxílio em Setembro de 1997.

(35) A Comissão reconheceu ainda, pelo menos implicitamente, que as promessas e os compromissos relativamente à concessão dos auxílios assumidos pelo *Land* de Berlim durante o ano de 1997 induziram a GMB e a KBA a realizar as obras de reestruturação.

(36) Por conseguinte, pode considerar-se que o critério de incentivo estava preenchido em Fevereiro de 1997, data em que se tornou manifesto que as autoridades políticas de Berlim interviriam financeiramente por forma a evitar o encerramento das unidades de produção da GMB. Assim, quaisquer investimentos realizados após esta data têm de ser considerados como tendo sido induzidos pelo auxílio.

O beneficiário

(37) Na Decisão 1999/690/CE, a Comissão defende que a parte do auxílio relativa aos trabalhos de planeamento e de desenvolvimento veio beneficiar a KBA, ou seja, a principal beneficiária não foi a KBA e não a sua filial GMB. Contudo, no quadro de uma reapreciação dos factos e tendo em conta a prova requerida pelo tribunal, não foi possível apurar um interesse financeiro directo ou indirecto da KBA.

(38) A fim de saber se a KBA era beneficiária do auxílio, o Tribunal de Primeira Instância exigiu a prova da existência de um interesse financeiro ou económico da KBA que a levasse a realizar o trabalho de desenvolvimento. Segundo a Decisão 1999/690/CE, este critério estava preenchido na medida em que os trabalhos de planeamento e de desenvolvimento financiados pelo auxílio beneficiaram directamente a KBA que tinha um interesse estratégico no reabastecimento do grupo.

(39) A recusa da Comissão de autorizar o auxílio relativamente ao montante de 4,875 milhões de marcos alemães significa na prática que o grupo KBA teve de suportar um montante suplementar ao realizar os trabalhos de desenvolvimento necessários para a execução do plano de reestruturação sem compensação financeira, dado que a GMB não estava em condições de assegurar esta contrapartida financeira. Os custos de desenvolvimento facturados pela KBA correspondiam ao preço de custo e não indicavam qualquer lucro, lucro esse que uma empresa externa de planeamento e desenvolvimento teria necessariamente obtido. O preço é assim inferior ao preço mais favorável que a GMB poderia ter obtido no mercado para tais serviços. Por conseguinte, a GMB despendeu o montante de auxílio no seu próprio interesse. A KBA era simplesmente o fornecedor mais barato e com as melhores condições relativamente aos trabalhos de desenvolvimento necessários.

(40) Tendo em conta estas circunstâncias e o facto de que a KBA podia ter evitado a cobertura das perdas da recorrente mediante o encerramento da sua fábrica em Junho de 1997, as relações estreitas entre a KBA e a GMB não comprovam que o pagamento do auxílio à GMB beneficiou necessariamente a KBA.

(41) A KBA não tinha tão-pouco quaisquer outras razões financeiras ou indirectamente financeiras que a poderiam ter levado a financiar o trabalho de desenvolvimento. O facto de estar previsto no plano de reestruturação que a KBA devia realizar os trabalhos de desenvolvimento e planeamento mediante o pagamento de uma contrapartida por parte da GMB não é suficiente por si só para justificar a ilação de que a KBA tinha interesse nessas actividades. Este pagamento destinava-se a remunerar um serviço efectivo, cuja prestação criou necessariamente custos efectivos aos departamentos de planeamento do grupo KBA, custos esses que a KBA não teria podido cobrir sem este pagamento.

(42) Além disso, a capacidade dos departamentos de planeamento do grupo KBA estava já ocupada a 100 % por outros projectos cuja realização teve de ser adiada para permitir a execução dos referidos trabalhos num curto espaço de tempo devido às dificuldades financeiras da GMB. Estes departamentos de desenvolvimento não operavam abaixo da sua capacidade, obtendo, pelo contrário, lucros. Assim, o plano de reestruturação não beneficiou especialmente a KBA, uma vez que teve de facturar o trabalho de desenvolvimento à GMB ao preço de custo sem qualquer margem de lucro.

(43) A presunção de que a empresa-mãe tem forçosamente um interesse financeiro em que partes do seu processo de produção sejam realizadas no grupo não está comprovada. Este interesse presumido depende das circunstâncias do caso, nomeadamente da oferta nos mercados dos componentes em causa e da rentabilidade da produção destes componentes pela filial, tendo em conta todos os custos incorridos.

(44) A produção interna tem de ser comparada com as possibilidades de obter de fornecedores externos, de modo fiável e a preços razoáveis, produtos equivalentes àqueles desenvolvidos internamente. A externalização pode ser mais eficiente do que a criação a nível interno de uma cadeia de fornecimento totalmente nova.

(45) Dado que existiam produtores externos, a KBA não tinha um interesse financeiro em realizar ela própria os trabalhos de planeamento no pressuposto de que estes trabalhos permitiriam à empresa criar uma fonte de abastecimento fiável de peças necessárias para a produção das suas máquinas. Outras fontes de abastecimento fiáveis já existiam, de modo que a KBA não tinha de assegurar o desenvolvimento destes produtos e a sua produção pela GMB.

(46) Os trabalhos de desenvolvimento a financiar com uma parte do auxílio eram necessários para a sobrevivência da GMB. Sem estes trabalhos, a GMB não podia iniciar a sua produção modernizada, o que constituía a base do seu plano de reestruturação. A KBA não tem nem um interesse financeiro nem um interesse «estratégico» em realizar ela própria o trabalho de desenvolvimento. Como verificou o Tribunal de Primeira Instância, a KBA poderia ter encerrado simplesmente a GMB, tal como previsto inicialmente. Consequentemente, o financiamento dos trabalhos de investimento era a condição *sine qua non* para que a GMB pudesse lançar uma nova linha de produtos, ou seja, a GMB foi a única beneficiária.

IV. **CONCLUSÃO**

(47) A Alemanha notificou o auxílio estatal proposto, em conformidade com o n.º 3 do artigo 88.º do Tratado CE, tendo assim respeitado a sua obrigação de notificar o auxílio individualmente na ausência de um regime de auxílios autorizado. A Comissão verifica ainda que é a primeira vez que a GMB, uma empresa em dificuldade, solicita um auxílio à reestruturação.

(48) O auxílio respeita as condições previstas nas orientações, dado que o plano de reestruturação restabelece a viabilidade a longo prazo da empresa, não afecta o comércio e beneficia de uma contribuição significativa de um investidor privado. Este auxílio é assim compatível com o mercado comum.

(49) Tendo em conta o que precede, a Comissão considera que o auxílio estatal notificado, que consiste numa subvenção de 9,31 milhões de marcos alemães (4,77 milhões de euros), concedido pela Alemanha à empresa GMB, respeita os critérios necessários para ser considerado compatível com o mercado comum,

ADOPTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

O auxílio estatal no montante de 9,31 milhões de marcos alemães (4,77 milhões de euros), que a Alemanha concedeu à empresa Unternehmen Graphischer Maschinenbau GmbH para a reestruturação das suas fábricas em Berlim, é compatível com o mercado comum.

Artigo 2.º

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

Feito em Bruxelas, em 23 de Julho de 2003.

Pela Comissão

Mario MONTI

Membro da Comissão