CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA
apresentadas em 5 de Fevereiro de 1987

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. A recorrente no presente processo — a sociedade Dillinger Hüttenwerke AG., empresa siderúrgica alemã — pretende obter a anulação da decisão que lhe foi dirigida pela Comissão, em 12 de Junho de 1985, recusando-lhe a aplicação do artigo 14.° A da Decisão n.° 234/84/CECA da Comissão, de 31 de Janeiro de 1984 [1], que prorrogou o regime de vigilância e de quotas de produção de certos produtos para as empresas da indústria siderúrgica.

A — 2. O artigo 14.° A, n.os 1 e 2, da Decisão n.° 234/84 prevê que, dentro de certas condições, possam ser concedidos ajustamentos de quotas às empresas siderúrgicas quando, por causa de encerramentos ocorridos, a relação, numa categoria de produtos, entre as produções de referência e as possibilidades de produção tenha aumentado pelo menos 5 % relativamente ao seu valor em 1 de Outubro de 1982 ou na altura do último ajustamento trimestral efectuado.

3. O n.° 4 do referido artigo 14.° A estabelece as condições necessárias para que qualquer empresa possa aproveitar de um aumento de quotas nos termos dessa disposição. Exige-se que a empresa:

— não tenha procedido a aumentos de capacidade após 1 de Julho de 1983,

— não haja procedido a encerramentos de instalações que tenham conduzido a um aumento significativo da sua taxa de utilização, após 1 de Outubro de 1982, e que

— a sua viabilidade esteja assegurada sem adaptações estruturais.

4. Exige-se também que, durante os doze meses anteriores ao trimestre em questão:

— a empresa não tenha recebido auxílios autorizados pela Comissão para cobrir perdas de exploração e

— não tenha sido objecto de sanções relativamente às regras de preços ou haja pago as multas devidas.

B — 5. Por cartas de 23 de Março, 26 de Julho e 16 de Outubro de 1984 e 15 de Janeiro e 16 de Abril de 1985, a recorrente solicitou, nos termos do referido artigo 14.° A da Decisão n.° 234/84, um ajustamento das suas quotas na categoria II, para os vários períodos trimestrais decorrentes entre o início de 1984 e o segundo trimestre de 1985 (inclusive).

6. Na sua resposta de 12 de Junho de 1985, a Comissão justificou a recusa de satisfazer os pedidos da recorrente com as seguintes considerações:

— desde que as condições exigidas pelo artigo 14.° A da Decisão 234/84/CECA estejam preenchidas, a Comissão pode conceder certas quotas adicionais. Isto pressupõe, todavia, que a empresa em causa esteja já reestruturada, e que, por consequência, já não precisa de auxílios;

1 — JO L 29 de 1.2.1984.

— a Comissão tomou conhecimento do projecto de reestruturação da empresa recorrente, através da comunicação do Governo da República Federal da Alemanha, de 30 de Janeiro de 1984. Tal projecto prevê o encerramento de instalações de produção em 1985, bem como a concessão de auxílios; daí que não se torne possível considerar que a empresa recorrente esteja já reestruturada.

7. A comunicação do Governo alemão, a que se refere a Comissão, visava, designadamente, no quadro da Decisão n.° 83/392/CECA da Comissão, de 29 de Junho de 1983, respeitante aos auxílios à siderurgia previstos por este governo[2], obter a autorização definitiva da Comissão para a atribuição de certos subsídios à recorrente, com vista ao financiamento do seu projecto de reestruturação. Este foi objecto de parecer favorável da Comissão em 7 de Maio de 1984. O parecer teve em conta que o projecto melhorava simultaneamente os produtos, a qualidade de superfície, as tolerâncias e as dimensões, permitindo assim à recorrente fazer face a modificações da procura, e que o mesmo comportava, além disso, uma diminuição da capacidade de produção de chapa grossa num total de 360 000 toneladas por ano. Em 2 de Maio de 1985, a Comissão autorizou a concessão do subsídio à recorrente.

8. A recorrente invoca dois fundamentos para atacar a decisão impugnada: violação do artigo 14.° A da Decisão n.° 234/84 e não cumprimento do dever de fundamentação estabelecido no artigo 15.° do Tratado CECA. Na realidade, os dois estão intimamente ligados, reportando-se ambos à motivação da decisão à luz das condições exigidas pelo artigo 14.° A.

2 — JO L 227 de 19.8.1983.

9. Alega, em substância, a recorrente que a Comissão, ao recusar, através da decisão impugnada, a adaptação de quotas solicitada, se baseou simplesmente no facto de estarem programadas medidas de reestruturação e de terem sido pedidas subvenções para esse efeito. Tal fundamentação seria incorrecta tendo em contá a letra e o espírito do n.° 4 do artigo 14.° A, que exige de forma precisa, como condição de atribuição de quotas adicionais, que a *viabilidade* da empresa *esteja assegurada mesmo sem adaptações estruturais.* O objectivo da citada disposição não seria pois o de excluir do seu âmbito todas as empresas que se reestruturam, mas apenas as que a tal são obrigadas para conseguirem, na sequência da reestruturação e, em especial, do encerramento de instalações, recuperar a viabilidade sem necessidade de subsídios.

10. Mesmo admitindo que a Comissão, na sua decisão, tenha aceitado implicitamente que a viabilidade da recorrente não podia ser assegurada sem uma adaptação estrutural, tal decisão deveria, segundo a recorrente, ser considerada como insuficientemente fundamentada, uma vez que não se baseava em qualquer avaliação rigorosa da sua situação económica geral.

11. Se a houvesse feito, a Comissão teria, segundo a recorrente, concluído pela sua indiscutível viabilidade, dada a solidez da sua posição no mercado do aço e os resultados positivos obtidos desde 1978 (com excepção de 1983, ano de particulares dificuldades conjunturais).

12. As medidas de reestruturação a que procedia — e para cujo financiamento a Comissão autorizara a outorga do subsídio

governamental — não se destinavam pois, alega a recorrente, a restabelecer a sua viabilidade, mas sim a consolidá-la e a reforçar a sua competitividade pela concentração em produtos de qualidade e pela modernização através de investimentos nas técnicas de ponta.

13. Tais investimentos não implicariam de resto o encerramento de instalações mas a sua modernização ou a reconversão para fabricação de produtos não sujeitos a quotas. Tanto assim era que a recorrente havia contratado 500 novos trabalhadores entre 1980 e fins de 1985.

14. Em suma: considera a recorrente que, tal como haveria sido reconhecido por funcionários e um membro da própria Comissão, a sua viabilidade se achava assegurada sem necessidade de adaptações estruturais, sendo as suas instalações «das mais competitivas da Comunidade».

C — 15. A Comissão invoca, em primeiro lugar, a finalidade do artigo 14.° A. Segundo ela, este permite, sob certas condições, compensar com a atribuição de quotas adicionais as empresas que não necessitam de se reestruturar, isto é, de proceder a encerramentos, para se tornarem competitivas, e que, por conseguinte, não recebem quaisquer subsídios, nem quotas adicionais ao abrigo do artigo 14 B da Decisão n.° 234/84.

16. Terá sido esta mesma circunstância que a Comissão pretendeu pôr em relevo ao utilizar, na fundamentação da decisão impugnada, a mesma expressão que consta da exposição de motivos referente ao artigo 14.° A da Decisão n.° 2177/83/CECA, que precedeu a Decisão n.° 234/84 [«empresas já reestruturadas e (que) não beneficiam portanto de qualquer ajuda»]. Tal formulação teria pois, em qualquer dos casos, o mesmo significado que a garantia de viabilidade sem adaptação estrutural.

17. Pela mesma via, de resto, a Comissão põe em evidência a relação entre o regime de quotas e o código de auxílios à siderurgia, instituído pela Decisão n.° 2320/81/ /CECA, da Comissão, de 7 de Agosto de 1981.

18. Essa decisão aplica-se unicamente às empresas que, entre outras condições, «estejam empenhadas na execução de um programa de reestruturação» apto a «restabelecer a sua competitividade e a torná-las financeiramente viáveis sem auxílios em condições normais de mercado».

19. Foi ao abrigo desta disposição que a Comissão autorizou, em 2 de Maio de 1985, a recorrente a receber o subsídio do Governo alemão no quadro do programa de reestruturação que havia apresentado. Considerou a Comissão, na sua autorização, que, tendo em conta os dados fornecidos pela empresa na sua resposta ao questionário financeiro, havia «fortes probabilidades de que, em condições normais de mercado, a empresa Dillinger Hüttenwerke AG pudesse tornar-se financeiramente viável até 1986 sem necessidade de ajuda suplementar».

20. Sem embargo de reconhecer que a recorrente é, em relação a outras empresas siderúrgicas, uma empresa moderna e com bons resultados e que os investimentos efectuados se destinavam à inovação técnica, a Comissão considerava pois a recorrente como uma empresa cuja viabilidade não estava assegurada sem adaptação estrutural, sem o que não teria autorizado o subsídio em causa.

D — 21. A pertinência da posição defendida pela Comissão depende essencialmente de uma resposta afirmativa ao problema da re-

lação entre o regime de quotas e o das ajudas, e portanto da legitimidade — contestada pela recorrente — de interpretar a legislação sobre quotas à luz do código de auxílios.

22. É assunto que o Tribunal já abordou nos acórdãos Finsider e Krupp e Thyssen, ambos de 1985 [3].

23. O primeiro destes acórdãos [4] esclarece que os regimes de auxílios e de quotas «prosseguem um fim comum, a saber o de promover a reestruturação necessária para adaptar a produção e as capacidades à procura previsível e restabelecer a competitividade da siderurgia europeia».

24. E o acórdão Krupp e Thyssen precisa [5] que «os dois sistemas em causa, quaisquer que sejam as diferenças entre as suas bases jurídicas e os seus critérios de aplicação, têm ambos a reestruturação como objectivo. Não é pois arbitrário ou discriminatório que os dados resultantes da aplicação de um destes sistemas possam ser retomados no outro a título de referência».

25. É portanto, em princípio, legítimo à Comissão aplicar à definição do critério de viabilidade sem adaptações estruturais a que se refere o artigo 14.° A da Decisão n.° 234/84 os mesmos métodos com que avalia idêntico conceito no quadro da aplicação do artigo 2.°, n.° 1, do código de auxílios.

26. Ora, a recorrente apresentou um programa de reestruturação para cujo financiamento solicitou o concurso de subsídios estatais.

27. Estes foram autorizados pela Comissão ao abrigo do artigo 2.° do código de auxílios, porque, como se indicava na carta de autorização, se achavam reunidas as condições impostas pela referida disposição, a saber:

— a empresa apresentara um programa de reestruturação;

— o referido programa implicava uma «diminuição irreversível» da capacidade de produção de chapas mediante a desmontagem de um forno e a desafectação de um laminador da fabricação de produtos acabados;

— comportava também diversos investimentos em projectos de investigação — desenvolvimento e na introdução de inovações tecnológicas, que permitiriam melhorar a qualidade da produção e introduzir inovações no tipo de produtos fabricados;

— a execução do programa contribuiria para criar «fortes probabilidades de que, em condições de mercado normais, a sociedade Dillinger Hüttenwerke AG. possa restabelecer até 1986 a sua viabilidade financeira sem ajuda suplementar».

28. A Comissão solicitava, não obstante, que nos relatórios semestrais que lhe deveriam ser comunicados fossem dadas «informações sobre os progressos realizados pela sociedade Dillinger Hüttenwerke AG para restabelecer a viabilidade financeira», podendo exigir a supressão do pagamento dos subsídios ou impor obrigações suplementares em matéria de reestruturação da empresa se os relatórios semestrais suscitassem «dúvidas quanto à recuperação de viabilidade pela empresa em causa até finais de 1985».

29. Quer dizer: a Comissão considerava a recorrente como uma empresa que necessi-

3 — Acórdão de 15 de Janeiro de 1985, processo 250/83, Finsider/Comissão, Recueil, p. 131 e 152; acórdão de 15 de Outubro de 1985, processos apensos 211 e 212/83, 77 e 78/84, Krupp e Thyssen/Comissão, Recueil, p. 3409.

4 — Processo 250/83, Finsider, citado, n.° 9.

5 — Processos apensos 211 e 212/83, 77 e 78/84, Krupp e Thyssen, citado, n.° 34.

tava de se reestruturar para recuperar a viabilidade, só por isso havendo autorizado os auxílios financeiros de que carecia para levar a cabo o seu programa de reestruturação.

30. Ao transpor estas conclusões para o domínio da aplicação do artigo 14.° A da Decisão n.° 234/84, e portanto para a verificação das condições nele previstas, a Comissão não fez mais do que exprimir a estreita relação lógica entre o regime dos auxílios e o das quotas, já reconhecida pelo Tribunal.

31. Na tréplica, a Comissão explica-nos ainda que considera a noção de *viabilidade*, usada em relação com código de auxílios e com o artigo 14.° A, como um termo técnico, para cuja avaliação utiliza um método quantificado, cujos resultados, no caso da recorrente, não figuraram na decisão impugnada por razões de oportunidade, mas cujos critérios e hipóteses de base se acham publicados nos relatórios décimo segundo, décimo terceiro e décimo quarto sobre a política de concorrência, não podendo por isso ser desconhecidos da recorrente.

32. A Comissão aplicaria assim, no exame da recuperação da viabilidade, critérios idênticos a todas as empresas, visando assegurar, no quadro das perspectivas de mercado reveladas pelos «objectivos gerais», que elas sejam capazes de gerar as margens necessárias à cobertura do conjunto dos seus custos de produção, incluindo as amortizações, os encargos financeiros e uma remuneração mínima dos capitais próprios.

33. Neste plano, esclarece a Comissão que a sua apreciação é ditada, não pelos resultados passados, obtidos no quadro de um mercado regulamentado pelos poderes públicos (quotas, regulamentações de preços, restrições das importações), mas sim pelos resultados que as empresas serão previsivelmente capazes de obter no mercado livre, cujo restabelecimento era possível esperar para 1986.

34. Nesta perspectiva, interessa reter que a Comissão fixou um limiar de 3,5 % para a remuneração mínima do capital em 1986, como critério essencial de reconhecimento de viabilidade sem necessidade de reestruturação.

35. Foi com base nestes critérios que a Comissão, utilizando os dados fornecidos pela recorrente no seu programa de reestruturação e no questionário financeiro, efectuou os cálculos tendo em vista apreciar a viabilidade da empresa Dillinger Hüttenwerke AG a partir de 1986, para efeitos de decidir sobre a autorização dos subsídios pedidos.

36. O estudo levado a cabo permitiu concluir que, tendo em conta os projectos de investimento e os subsídios previstos, a viabilidade da recorrente para o ano de 1986 se poderia considerar verificada «à recta», sendo os resultados inferiores aos que permitiriam uma remuneração de 3,5 % do capital próprio (21,8 milhões de DM em vez de 24 milhões de DM).

37. O resultado seria aliás um défice de 43,2 milhões de DM se a recorrente não procedesse às medidas de reestruturação e um excedente de apenas 15,8 milhões de DM se as medidas fossem aplicadas sem qualquer subsídio.

38. Foram os resultados deste cálculo que a Comissão transpôs para o regime de quotas,

recusando a aplicação do artigo 14.° A à recorrente.

E — 39. O Tribunal já reconheceu, como vimos, a legitimidade desta interpretação conjugada das disposições dos dois sistemas de normas, atentos os seus objectivos comuns.

40. Surgem porém, aqui, algumas dificuldades particulares.

41. Desde logo, a terminologia usada nas disposições pertinentes de um e outro dos regimes não é inteiramente coincidente.

42. O artigo 14.° A, n.° 4, fala de *viabilidade* assegurada sem adaptações estruturais; os artigos 1.° e 2.° do código de auxílios refere-se a programas aptos a restabelecer a *competitividade* e a tornar as empresas *financeiramente viáveis* sem subsídios.

43. Na versão alemã das referidas normas, os termos utilizados são, respectivamente, «Lebensfähigkeit» (para viabilidade, ou «viabilité» no texto francês) e «Rentabilität» (para financeiramente viáveis ou «financièrement viables»).

44. Igualmente na versão italiana se lê, respectivamente, «possa continuare la sua attività» e «rendere l'efficienza financiaria dell'impresa».

45. É significativo porém que a versão inglesa do artigo 2.° do código de auxílios não fale em «profitability», mas sim de «making it financially viable».

46. As instituições impõe-se a interpretação e a aplicação uniformes das regras do direito comunitário, independentemente das versões linguísticas.

47. Esta só é porém possível desde que se recorra a critérios objectivos de interpretação.

48. Ora, se se privilegiasse o entendimento do artigo 14.° A que parece mais próximo da versão italiana ou mesmo alemã, estaria a fazer-se apelo a um elemento de subjectividade, porque a «continuação da actividade» ou a «manutenção em vida» de uma empresa quando ela não é rentável, mas não está em situação de falência, depende, em larga medida, da vontade dos titulares do capital.

49. Por outro lado, como o Tribunal tem decidido, «em caso de divergência entre as versões linguísticas, a disposição em causa deve ser interpretada em função da economia geral e da finalidade da regulamentação de que constitui um elemento» [6].

50. Não há dúvidas sobre o entendimento que a Comissão dá à noção de viabilidade (ou viabilidade financeira) no quadro do regime dos auxílios.

51. À luz do objectivo do artigo 14.° A tal como resulta da tese da Comissão, que subscrevemos, e das finalidades comuns dos regimes de auxílios e de quotas, nenhum argumento de fundo se opõe a que também neste último a Comissão aplique os mesmos critérios. Trata-se aliás de critérios gerais, aplicáveis a todas as empresas, cuja delimitação cabe, sem dúvida, dentro da margem de apreciação da Comissão, instituição responsável pela gestão de ambos os sistemas.

52. O próprio legislador explicitou que o artigo 14.° A tem como destinatários as empresas que estão «já reestruturadas e não beneficiam portanto de qualquer auxílio», compensando-as relativamente às que au-

6 — Acórdão de 28 de Março de 1985, processo 100/84, Comissão/Reino Unido, Recueil, p. 1169, n.° 7.

mentaram a sua taxa de exploração na sequência de encerramentos.

53. Para as empresas que têm em curso um plano de reestruturação aprovado pela Comissão, é o artigo 14.° B que permite a atribuição de quotas suplementares no sentido de as incentivar a proceder rapidamente à totalidade dos encerramentos previstos.

54. Em consequência, a recorrente, tendo em curso um programa de reestruturação que implicava, como ela própria reconhece, uma redução de capacidade, e beneficiando de subsídios com vista a torná-la financeiramente viável em *condições normais de mercado*, não estava em condições de beneficiar do artigo 14.° A.

55. Era este o entendimento do artigo 14.° A que decorria com clareza da Decisão n.° 2177/83, à luz da sua própria exposição de motivos.

56. A Decisão n.° 234/84 introduziu porém algumas modificações na redacção deste artigo 14.° A.

57. A Comissão continua a sustentar em relação a ela a mesma interpretação.

58. O facto de — ao contrário do que sucedeu com outras disposições, designadamente o artigo 14.° B — o legislador não ter sentido necessidade de explicar, nos considerandos, as razões daquelas modificações é um indício de que não lhes atribuía o sentido de alterar o entendimento anterior do preceito, que continua a visar os mesmos objectivos.

59. Não está pois, a nosso ver, demonstrado que a Comissão tenha procedido erradamente ao interpretar o conceito de «viabilidade... sem adaptações estruturais» nos mesmos termos em que o faz no quadro do artigo 2.° do código de auxílios.

60. Este é, parece-nos, o procedimento que melhor garante a coerência global do sistema.

61. Só se razões ponderosas o impusessem é que seria de dar a noções idênticas sentidos diferentes em ambos os regimes; e exigir-se-ia então que essa dualidade resultasse inequivocamente do teor literal dos preceitos, o que não acontece.

62. Parece-nos aliás correcto referir a noção de «adaptações estruturais» do artigo 14.° A à existência de um programa de reestruturação, sem o que poderia dar-se-lhe um sentido demasiado amplo e assim inviabilizar totalmente a aplicação do respectivo dispositivo.

F — 63. A recorrente alega porém, como vimos, que a motivação da decisão recorrida não transparece convenientemente do seu texto estando pois aquela insuficientemente fundamentada. A Comissão apenas se referiria ao facto de estarem previstas medidas de reestruturação, sem tomar posição sobre a única condição verdadeiramente decisiva, isto é, a viabilidade sem adaptação estrutural. Em qualquer caso, a decisão impugnada não faz qualquer referência aos cálculos ou critérios que pudessem ter levado a Comissão a considerar que a viabilidade da recorrente não está assegurada sem adaptações estruturais.

64. A Comissão considera, pelo contrário, que o sentido da decisão é compreensível mesmo sem indicação dos cálculos que a fundamentaram.

65. Ao referir-se à necessidade de reestruturação e à concessão de subsídios, utilizando as mesmas expressões da exposição de motivos da Decisão n.° 2177/83, a Comissão teria querido justamente significar que a viabilidade da empresa não se achava assegurada sem essa reestruturação.

66. Não custa reconhecer que a Comissão teria podido fazer acompanhar a sua decisão de uma fundamentação mais completa e menos susceptível de gerar quaisquer equívocos no destinatário.

67. Mas as referências ao projecto de reestruturação, ao encerramento de instalações e à atribuição de subsídios davam à recorrente os elementos indispensáveis para conhecer o fundamento do indeferimento do pedido, à luz das condições postas pelo artigo 14.° A da Decisão n.° 234/84 (expressamente mencionado) e mesmo em relação com o regime dos auxílios.

68. Não nos parece pois que esta fundamentação fosse de natureza a privar a recorrente da possibilidade de controlar a aplicação correcta, a seu respeito, do artigo 14.° A da Decisão n.° 234/84, nem a impedir o Tribunal de exercer a sua missão de controlo[7].

G — 69. Sendo de rejeitar ambos os fundamentos invocados, concluímos propondo-vos que rejeiteis o recurso da sociedade Dillinger Hüttenwerke AG, condenando a recorrente ao pagamento das despesas, nos termos do artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento Processual.

7 — Ver acórdão de 28 de Outubro de 1981, processos apensos 275/80 e 24/81, Krupp/Comissão, Recueil, p. 2489, 2490, 2512 e 2513.