CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
YVES BOT
apresentadas em 11 de Setembro de 2007 [1]

1. «Senhor Presidente,

Senhores Juízes,

O processo que hoje requer a nossa atenção tem por objecto a aplicação das disposições que o Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço [2] consagra aos auxílios de Estado. […]

[…]

[…], o importante […] é resolver o problema da delimitação sistemática entre as proibições previstas no artigo 4.º, alínea c), [CA] e as disposições do artigo 67.º [CA]. Trata-se de um problema para o qual, como V. Ex.as têm conhecimento, desde há longa data os intérpretes do Tratado CECA procuraram encontrar a resolução. […]

[…]» [3].

2. Como já tinha feito o advogado-geral M. Lagrange nas conclusões que apresentou em 5 de Novembro de 1960 no processo De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta Autoridade [4], o advogado-geral K. Roemer chama a atenção do Tribunal de Justiça para o delicado problema da delimitação do âmbito de aplicação respectivo dos artigos 4.º CA e 67.º CA.

3. O artigo 4.º, alínea c), CA prevê uma proibição de princípio dos auxílios de Estado

1 — Língua original: francês.

2 — O Tratado CECA foi assinado em Paris, em 18 de Abril de 1951, pelo Reino da Bélgica, pela República Federal da Alemanha, a República Francesa, a República Italiana, pelo Grão-Ducado do Luxemburgo e o Reino dos Países Baixos. Este Tratado entrou em vigor em 23 de Julho de 1952 e foi celebrado por um período de 50 anos. Expirou em 23 de Julho de 2002.

3 — Conclusões do advogado-geral K. Roemer, apresentadas em 10 de Junho de 1971, no processo que deu origem ao acórdão de 6 de Julho de 1971, Países Baixos/Comissão (59/70, Recueil, p. 639, Colect., p. 235).

4 — Acórdão de 23 de Fevereiro de 1961 (30/59, Colect., p. 551).

concedidos às empresas siderúrgicas e carboníferas. Por seu lado, o artigo 67.º CA tem como objectivo evitar as distorções de concorrência que podem resultar de determinadas políticas dos Estados-Membros.

4. No caso em apreço, o Tribunal de Justiça é de novo convidado a pronunciar-se sobre o âmbito e a aplicabilidade de cada uma destas disposições. Embora esta questão seja debatida há muito tempo, o Tribunal de Justiça nunca a decidiu, na nossa opinião, de forma explícita.

5. No presente litígio, a questão reflecte duas dificuldades com que se depararam os fundadores da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (a seguir «CECA») no estabelecimento e na aplicação de um regime específico de controlo dos auxílios de Estado.

6. A primeira reside na natureza essencialmente dinâmica do mercado comum instituído pelo Tratado CECA. Deste modo, a proibição de princípio dos auxílios de Estado prevista no artigo 4.º, alínea c), CA teve de ser adaptada às necessidades de uma política que devia, antes de mais, fazer face aos problemas estruturais da economia das indústrias carboníferas e siderúrgicas. Para este efeito, a Comissão das Comunidades Europeias adoptou diferentes códigos dos auxílios à siderurgia [5].

7. A segunda dificuldade prende-se com a integração parcial efectuada pelo Tratado CECA. Ao assiná-lo, os Estados-Membros cederam as suas competências relativas à instituição e ao funcionamento do mercado siderúrgico e carbonífero, mas conservaram a responsabilidade pela política económica geral. O artigo 67.º CA permitia assim coordenar essas diferentes políticas com o objectivo de preservar o mercado comum de quaisquer distorções de concorrência. Todavia, o nascimento da Comunidade Económica Europeia (CEE) [6], em 25 de Março de 1957, alterou a situação. A instituição desta nova comunidade suscitou a questão da coexistência dessas duas ordens jurídicas, a CECA e a CE, e a questão da coordenação do seu sistema de controlo dos auxílios de Estado.

8. O caso em apreço levanta também uma outra questão, mais transversal, uma vez que transcende as diferenças entre os regimes CECA e CE de controlo dos auxílios de Estado. O problema prende-se com os princípios da segurança jurídica e da protecção da confiança legítima quando a Comissão

5 — Nos desenvolvimentos que se seguem, precisaremos em que consiste um código de auxílios à siderurgia.

6 — Que passou a Comunidade Europeia (CE) por força do Tratado da União Europeia.

ordena às autoridades nacionais a recuperação dos auxílios que foram ilegalmente concedidos a uma empresa.

9. No caso vertente, as autoridades alemãs adoptaram, em 5 de Agosto de 1971, uma lei que visava contribuir para o desenvolvimento da zona fronteiriça com a antiga República Democrática Alemã e a antiga República da Checoslováquia (a seguir «Zonenrandgebiet») [7]. Esta lei previa incentivos fiscais para os investimentos efectuados pelas empresas nas regiões situadas nessa zona. A referida lei, e as suas sucessivas alterações, foram aprovadas pela Comissão com base nos artigos 87.º CE e 88.º CE.

10. A empresa siderúrgica Salzgitter AG — Stahl und Technologie [8] beneficiou, com base na ZRFG [9], de amortizações derrogatórias e de reservas isentas de imposto. Pela Decisão 2000/797/CECA [10], a Comissão declarou que os auxílios controvertidos constituíam auxílios de Estado incompatíveis com o mercado comum do carvão e do aço (artigo 1.º) e ordenou à República Federal da Alemanha que recuperasse os auxílios ilegalmente concedidos à Salzgitter (artigos 2.º e 3.º).

11. A Salzgitter interpôs um recurso dessa decisão para o Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias. No acórdão Salzgitter/Comissão [11], proferido em 1 de Julho de 2004, o Tribunal anulou parcialmente a decisão controvertida ao declarar que a Comissão não podia, sem desrespeitar o princípio da segurança jurídica, ordenar a restituição dos auxílios concedidos à empresa beneficiária.

12. Esse acórdão é agora objecto de dois recursos.

13. O recurso principal foi interposto pela Comissão e tem por objecto a anulação do acórdão recorrido na medida em que anulou as disposições da decisão controvertida relativas à restituição dos auxílios em causa. Este recurso coloca designadamente três questões.

14. A primeira é relativa à clareza do quadro jurídico aplicável e, designadamente, à obrigação de notificação desses auxílios.

7 — Zonenrandförderungsgesetz (a seguir «ZRFG»).

8 — A seguir «Salzgitter» ou «empresa beneficiária».

9 — A seguir «auxílios litigiosos» ou «auxílios em causa».

10 — Decisão de 28 de Junho de 2000, sobre o auxílio estatal concedido pela Alemanha a favor das empresas Salzgitter AG, Preussag Stahl AG e das filiais do grupo pertencentes à indústria siderúrgica, actualmente denominadas Salzgitter AG — Stahl und Technologie (SAG) (JO L 323, p. 5, a seguir «decisão controvertida»).

11 — T-308/00, Colect., p. II-1933 (a seguir «acórdão recorrido»).

15. A segunda diz respeito ao comportamento que a Comissão adoptou no âmbito da sua missão de controlo dos auxílios de Estado. Trata-se de saber se esta instituição, no exercício das suas responsabilidades administrativas, desrespeitou o dever de diligência que lhe incumbe, ao não verificar, durante o exame dos documentos apresentados pela empresa beneficiária, a não notificação dos auxílios em causa e ao não ter desencadeado nenhuma acção a esse respeito.

16. A terceira questão tem a ver com o respeito dos princípios da segurança jurídica e da protecção da confiança legítima quando a Comissão ordena a recuperação dos auxílios ilegalmente pagos. Trata-se de saber se, nas circunstâncias especiais do caso em apreço apuradas pelo Tribunal de Primeira Instância, a Comissão podia legitimamente ordenar a restituição dos auxílios em causa sem violar o princípio da segurança jurídica. O Tribunal de Justiça deve, nomeadamente pronunciar-se sobre se os actos ou o comportamento da Comissão puderam ter criado na empresa beneficiária do auxílio uma confiança legítima susceptível de impedir a Comissão de ordenar à República Federal da Alemanha que procedesse à restituição dos auxílios e à Salzgitter que os reembolsasse.

17. O recurso subordinado foi interposto pela Salzgitter e tem por objecto a anulação do acórdão recorrido na parte em que declarou improcedentes os seus fundamentos de anulação relativos à qualificação dos auxílios em causa e à sua compatibilidade com o mercado comum. A República Federal da Alemanha intervém em apoio deste recurso.

18. No quadro do referido recurso, a Salzgitter põe em causa a análise do Tribunal de Primeira Instância relativamente ao alcance e à aplicabilidade dos artigos 4.º CA e 67.º CA. O Tribunal de Justiça é interrogado, nomeadamente sobre se o artigo 4.º, alínea c), CA é aplicável a um auxílio concedido a uma empresa siderúrgica quando este está inserido num regime geral de auxílios anteriormente aprovado pela Comissão com base no Tratado CE ou se a execução dessa medida é abrangida pelo artigo 67.º CA.

19. Nas presentes conclusões, iremos propor, em primeiro lugar, que deve ser negado provimento ao recurso subordinado da Salzgitter. Explicaremos por que razão, em nossa opinião, o Tribunal de Primeira Instância não cometeu nenhum erro de direito ao decidir que a Comissão podia legitimamente basear-se no artigo 4.º, alínea c), CA para declarar que os auxílios em causa eram incompatíveis com o mercado comum do carvão e do aço e ao considerar que a Comissão tinha cumprido plenamente o seu dever de fundamentação no âmbito da decisão controvertida.

20. Em segundo lugar, iremos propor ao Tribunal de Justiça que admita o recurso principal interposto pela Comissão. Com efeito, nos desenvolvimentos que se seguem,

defenderemos que o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro de direito ao decidir que a obrigação de notificação dos auxílios em causa não decorria claramente do quadro jurídico aplicável. Explicaremos por que é que consideramos que essa obrigação era clara e incondicional e por que razão a decisão controvertida, na medida em que ordenava a recuperação dos auxílios em causa, não violava o princípio da segurança jurídica nem o da protecção da confiança legítima da empresa beneficiária.

21. Com base nestes elementos, apresentaremos ao Tribunal de Justiça as consequências que importa retirar deste erro de direito no processo em análise.

I — Quadro jurídico

22. O Tratado CECA proíbe, em princípio, os auxílios de Estado às empresas siderúrgicas. No seu artigo 4.º, alínea c), dispõe que são incompatíveis com o mercado comum do carvão e do aço e, consequentemente, proibidos nas condições previstas no referido Tratado «as subvenções ou auxílios concedidos pelos Estados ou os encargos especiais por eles impostos, independentemente da forma que assumam».

23. O artigo 67.º CA tem a seguinte redacção:

«1. Qualquer acção de um Estado-Membro susceptível de ter repercussão sensível nas condições de concorrência nas indústrias do carvão ou do aço deve ser levada ao conhecimento da [Comissão] pelo governo interessado.

2. Se tal acção for de natureza a provocar um desequilíbrio grave, por aumentar substancialmente as diferenças de custos de produção de outro modo que não seja através de variações na produtividade, a [Comissão] pode, após consulta do Comité Consultivo e do Conselho, tomar as seguintes medidas:

— se a acção desse Estado implicar efeitos prejudiciais para as empresas de carvão ou de aço sujeitas à jurisdição do mesmo Estado, a [Comissão] pode autorizá-lo a conceder-lhes um auxílio cujo montante, condições e duração serão fixados de acordo com a [Comissão]. […]

— se a acção desse Estado implicar efeitos prejudiciais para as empresas de carvão ou de aço sujeitas à jurisdição dos outros Estados-Membros, a [Comissão]

dirigir-lhe-á uma recomendação, a fim de sanar esses efeitos, através de medidas que esse Estado considere mais compatíveis com o seu próprio equilíbrio económico.

3. Se a acção desse Estado reduzir as diferenças de custo de produção, originando uma situação de vantagem especial, ou impondo encargos especiais às empresas de carvão ou de aço sujeitas à sua jurisdição, em comparação com as outras indústrias do mesmo país, a [Comissão] tem poderes para dirigir a esse Estado as recomendações necessárias, após consulta do Comité Consultivo e do Conselho».

24. Nos termos do artigo 95.º, primeiro parágrafo, CA, a Comissão pode, mediante parecer favorável do Conselho, o qual deliberará por unanimidade após consulta do Comité Consultivo, adoptar uma decisão ou uma recomendação «[e]m todos os casos não previstos no [...] Tratado em que se revele necessária [essa] decisão ou [essa] recomendação [...] para atingir, no funcionamento do mercado comum do carvão e do aço e em conformidade com o disposto no artigo 5.º, um dos objectivos da Comunidade, tal como vêm definidos nos artigos 2.º, 3.º e 4.º». Nos termos do artigo 95.º, segundo parágrafo, CA, a referida decisão ou a referida recomendação assim adoptada pode determinar as sanções aplicáveis.

25. Por outro lado, o artigo 95.º, terceiro parágrafo, CA previa que «se dificuldades imprevistas reveladas pela experiência nas modalidades de aplicação do [...] Tratado, ou alguma alteração profunda nas condições económicas ou técnicas que afecte directamente o mercado comum do carvão e do aço, tornarem necessária uma adaptação das normas relativas ao exercício pela [Comissão] dos poderes que lhe são atribuídos, podem ser introduzidas as alterações adequadas; estas não podem, no entanto, prejudicar o disposto nos artigos 2.º, 3.º e 4.º nem a relação dos poderes atribuídos respectivamente à [Comissão] e às outras Instituições da Comunidade». Nos termos do artigo 95.º, quarto parágrafo, CA, essas alterações são objecto de propostas conjuntas da Comissão e do Conselho e são submetidas ao parecer do Tribunal de Justiça.

26. Foi com base no artigo 95.º, primeiro e segundo parágrafos, CA que a Comissão adoptou uma série de seis decisões de alcance geral, vulgarmente designadas de «códigos dos auxílios à siderurgia».

27. Estes códigos destinavam-se a responder à crise que o sector siderúrgico comunitário atravessava, autorizando a concessão de auxílios de Estado às empresas siderúrgicas, em certos casos taxativamente enumerados e derrogando assim a proibição estrita e absoluta estabelecida no artigo 4.º, alínea c), CA.

Os referidos códigos foram objecto de sucessivas adaptações, para fazer face às dificuldades conjunturais do mercado.

28. Esses códigos fixam as condições em que um Estado-Membro pode conceder auxílios à siderurgia compatíveis com o bom funcionamento do mercado comum. Definem a noção de auxílios à indústria siderúrgica, fixam as suas condições de concessão e prevêem regras processuais no que diz respeito à sua notificação à Comissão. Os auxílios que não são abrangidos pelo âmbito de aplicação destes códigos continuam sujeitos à proibição de princípio prevista no artigo 4.º, alínea c), CA.

29. O primeiro código dos auxílios à siderurgia foi instituído pela Decisão n.º 257/80/CECA da Comissão [12]. Vigorou até 31 de Dezembro de 1981. De acordo com o quarto considerando deste primeiro código, o seu objectivo era a criação de um regime que autorizava a concessão de auxílios específicos à siderurgia em casos taxativamente definidos, sendo que a aplicação à siderurgia dos regimes de auxílios gerais e regionais continuava, no entanto, nos termos do artigo 67.º CA e dos artigos 87.º CE e 88.º CE, sujeita ao controlo da Comissão [13].

30. O primeiro código foi substituído pela Decisão n.º 2320/81/CECA da Comissão [14], que instituiu o segundo código dos auxílios à siderurgia, que esteve em vigor até 31 de Dezembro de 1985. Este segundo código estabelece normas mais estritas, impondo a supressão progressiva dos auxílios. Cria um sistema comunitário global destinado a assegurar um tratamento uniforme de «[t]odos os auxílios à siderurgia financiados por um Estado-Membro ou através de recursos estatais, independentemente da forma que revistam, específicos ou não» [15].

31. Em 1 de Janeiro de 1986 entrou em vigor o terceiro código dos auxílios à siderurgia [16]. É a partir dessa data que a Comissão censura a República Federal da Alemanha pela concessão dos auxílios em causa.

32. Por força do artigo 1.º, n.º 1, desse terceiro código, «[o]s auxílios à siderurgia, específicos ou não, financiados por um Estado-Membro, pelas suas autoridades regionais ou locais ou por intermédio de

12 — Decisão de 1 de Fevereiro de 1980, que cria normas comunitárias para os auxílios específicos à siderurgia (JO L 29, p. 5, a seguir «primeiro código»).

13 — V., também, artigo 1.º do primeiro código.

14 — Decisão de 7 de Agosto de 1981, que cria normas comunitárias para os auxílios à siderurgia (JO L 228, p. 14), alterada pela Decisão n.º 1018/85/CECA da Comissão, de 19 de Abril de 1985 (JO L 110, p. 5, a seguir «segundo código»).

15 — V. artigo 1.º, n.º 1, do segundo código.

16 — Decisão n.º 3484/85/CECA da Comissão, de 27 de Novembro de 1985, que cria normas comunitárias para os auxílios à siderurgia (JO L 340, p. 1, a seguir «terceiro código»).

recursos estatais, independentemente da forma que assumam, só podem ser considerados como auxílios comunitários e, consequentemente, compatíveis com o bom funcionamento do mercado comum, se respeitarem o disposto nos artigos 2.º a 5.º [17]».

33. O artigo 6.º, n.º 1, do referido código tem a seguinte redacção:

«A Comissão deverá ser informada em tempo útil, a fim de poder apresentar as suas observações sobre os projectos tendentes a conceder ou a alterar os auxílios estatais referidos nos artigos 2.º a 5.º Deve ser informada, nas mesmas condições, dos projectos destinados a aplicar ao sector siderúrgico regimes de auxílios em relação aos quais já se tenha pronunciado anteriormente com base no disposto no Tratado CEE […]».

34. De acordo com o artigo 6.º, n.º 2, do terceiro código, a Comissão deve também ser informada de qualquer projecto de intervenção financeira (sob a forma de aquisição de participações, dotações de capital ou outras medidas de financiamento semelhantes) dos Estados-Membros, colectividades territoriais ou organismos que utilizem para essa finalidade recursos de Estado em benefício de empresas siderúrgicas. A Comissão determina se essas intervenções contêm elementos de auxílio e avaliará, se for caso disso, a sua compatibilidade com as disposições dos artigos 2.º a 5.º desse terceiro código.

35. Com o termo da vigência do terceiro código em 31 de Dezembro de 1988, entraram em vigor o quarto e depois o quinto códigos dos auxílios à siderurgia [18].

36. À semelhança do terceiro código, esses códigos são aplicáveis a quaisquer auxílios à siderurgia financiados por um Estado-Membro, específicos ou não. Prevêem regras processuais idênticas relativamente à notificação das medidas financeiras que os Estados-Membros têm intenção de instituir a favor das empresas do sector siderúrgico.

37. O código dos auxílios à siderurgia aplicável aquando do início do procedimento pela Comissão é o sexto e último da série. Foi instituído pela Decisão n.º 2496/96/CECA da Comissão [19]. O referido código esteve em vigor de 1 de Janeiro de 1997 a 22 de Julho de 2002.

17 — Os artigos 2.º a 5.º do terceiro código precisam, respectivamente, as condições de concessão dos auxílios à investigação e ao desenvolvimento, dos auxílios a favor do ambiente, dos auxílios ao encerramento de instalações siderúrgicas e, por último, dos auxílios regionais ao investimento.

18 — Decisões n.º 322/89/CECA da Comissão, de 1 de Fevereiro de 1989, que cria normas comunitárias para os auxílios à siderurgia (JO L 38, p. 8, a seguir «quarto código»), e n.º 3855/91/CECA da Comissão, de 27 de Novembro de 1991, que cria normas comunitárias para os auxílios à siderurgia (JO L 362, p. 57, a seguir «quinto código»).

19 — Decisão de 18 de Dezembro de 1996, que cria normas comunitárias para os auxílios à siderurgia (JO L 338, p. 42, a seguir «sexto código»).

38. O artigo 1.º, do sexto código, sob a epígrafe «Princípios», dispõe:

«1. Os auxílios à siderurgia, específicos ou não, financiados pelos Estados-Membros, pelas suas autoridades regionais ou locais ou por intermédio de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, só podem ser considerados como auxílios comunitários e, consequentemente, compatíveis com o bom funcionamento do mercado comum, se respeitarem o disposto nos artigos 2.º a 5.º [20].

[…]

3. Os auxílios previstos na presente decisão só podem ser concedidos nos termos do processo previsto no artigo 6.º e não podem dar lugar a qualquer pagamento depois de 22 de Julho de 2002.»

39. O artigo 6.º do referido código, sob a epígrafe «Processo», prevê que quaisquer projectos de concessão dos auxílios dos tipos referidos nos artigos 2.º a 5.º do mesmo código e quaisquer projectos de transferência de recursos estatais para empresas siderúrgicas devem ser notificados à Comissão, que avaliará a sua compatibilidade com o mercado comum. Por força do artigo 6.º, n.º 4, primeiro parágrafo, do sexto código, as medidas projectadas só podem ser aplicadas depois de aprovadas pela Comissão e de acordo com as condições por ela estabelecidas.

40. O artigo 6.º, n.º 5, do sexto código prevê que se, após um exame preliminar, a Comissão considerar que uma determinada medida financeira pode constituir um auxílio estatal ou tiver dúvidas sobre a compatibilidade de um determinado auxílio com as disposições deste código, informa desse facto o Estado-Membro em causa e notifica os interessados directos e os outros Estados-Membros para apresentarem as suas observações. Se, após ter recebido estas observações e ter dado ao Estado-Membro em causa a oportunidade de sobre elas se pronunciar, a Comissão considerar que a medida em questão constitui um auxílio incompatível com as regras do referido código, tomará uma decisão no prazo de três meses a contar da recepção das informações necessárias para avaliar a medida projectada. O artigo 88.º CE é igualmente aplicável no caso do Estado-Membro não dar cumprimento a esta decisão.

41. Desde o termo da vigência do Tratado CECA, em 23 de Julho de 2002, a apreciação dos auxílios concedidos às empresas siderúrgicas e às empresas carboníferas é feita com base nas disposições do Tratado CE.

20 — Os artigos 2.º a 5.º deste código precisam, respectivamente, as condições de concessão dos auxílios à investigação e ao desenvolvimento, dos auxílios a favor do ambiente, dos auxílios ao encerramento de instalações siderúrgicas e dos auxílios regionais previstos em regimes gerais a favor de empresas situadas na Grécia.

II — Factos na origem do litígio

42. A Salzgitter é uma empresa siderúrgica abrangida pelo âmbito de aplicação do Tratado CECA [21].

A — *As medidas fiscais estabelecidas pela ZRFG*

43. A ZRFG foi adoptada na Alemanha em 5 de Agosto de 1971.

44. Esta lei foi aprovada pela Comissão, tal como as suas modificações posteriores, após exame das medidas previstas na lei à luz dos artigos 87.º CE e 88.º CE [22]. A referida lei aplicava-se a todos os sectores da economia. Tratava-se, assim, de um regime geral de auxílios não específicos ao sector do carvão e do aço. A ZRFG expirou em 1995.

45. O artigo 3.º desta lei previa incentivos fiscais sob a forma de amortizações derrogatórias e de reservas isentas de imposto para os investimentos realizados em qualquer estabelecimento de uma empresa situada na Zonenrandgebiet. As amortizações derrogatórias permitiam às empresas beneficiárias inscreverem no balanço, a título de investimentos subvencionáveis, uma quantidade de amortizações mais elevada, relativamente ao direito comum, nos primeiros anos seguintes aos referidos investimentos das empresas. Daí resultava para essas empresas uma redução da matéria colectável e, por conseguinte, uma maior liquidez nos anos seguintes aos investimentos, dando-lhes uma vantagem de tesouraria. Vantagem semelhante era igualmente obtida pelas referidas empresas através das reservas isentas de imposto. As amortizações derrogatórias e as reservas isentas de imposto não eram, porém, cumuláveis.

46. O artigo 3.º da ZRFG aplicava-se indistintamente a todos os sectores de actividade e a todo o tipo de investimentos, quer sejam mobiliários ou imobiliários, e a todas as empresas, sem distinção de dimensão, actividade ou sede. No entanto, o benefício das medidas previstas neste artigo dependia da condição imperativa dos estabelecimentos em que os investimentos fossem efectuados se situassem na Zonenrandgebiet.

21 — Nos termos do artigo 80.º CA, são da competência da Comunidade as empresas que exercem uma actividade de produção no domínio do carvão e do aço. No caso em apreço, a Salzgitter fabrica produtos constantes do anexo I do Tratado CECA.

22 — JO 1993, C 3, p. 3.

B — *Início do processo de exame previsto no artigo 6.º, n.º 5, do sexto código e adopção da decisão controvertida*

47. Após ter detectado nas contas anuais da Preussag Stahl AG, uma das sociedades do actual grupo Salzgitter, que lhe tinham sido concedidos vários auxílios entre 1986 e 1995 com base no artigo 3.º da ZRFG, a Comissão, por ofício de 3 de Março de 1999, informou a República Federal da Alemanha da sua decisão de dar início ao processo previsto no artigo 6.º, n.º 5, do sexto código contra os auxílios concedidos por este Estado-Membro à Salzgitter [23].

48. Em 28 de Junho de 2000, a Comissão adoptou a decisão controvertida com base no artigo 4.º, alínea c), CA e no sexto código.

49. No artigo 1.º desta decisão, a Comissão declarou que os auxílios concedidos à Salzgitter, ao abrigo do artigo 3.º da ZRFG, sob a forma de amortizações derrogatórias e de reservas isentas de imposto, equivalentes a uma base de auxílios elegíveis de, respectivamente, 484 milhões e 367 milhões de DEM, constituíam auxílios de Estado incompatíveis com o mercado comum.

50. Nos termos dos artigos 2.º e 3.º da referida decisão, a Comissão ordenou à República Federal da Alemanha que recuperasse os referidos auxílios à Salzgitter.

III — O recurso no Tribunal de Primeira Instância e o acórdão recorrido

51. Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 21 de Setembro de 2000, a Salzgitter interpôs um recurso de anulação da decisão controvertida. Em 29 de Março de 2001, por despacho do presidente da Quarta Secção alargada do Tribunal de Primeira Instância [24], a República Federal da Alemanha foi autorizada a intervir em apoio dos pedidos da Salzgitter.

52. Em apoio do seu recurso, a empresa beneficiária invocou oito fundamentos de anulação. O Tribunal de Primeira Instância examinou o primeiro, o segundo, o terceiro e o sétimo fundamentos antes de anular parcialmente a decisão controvertida.

53. *Com o seu primeiro fundamento*, a Salzgitter acusava a Comissão de ter qualificado,

23 — JO C 113, p. 9.

24 — Salzgitter/Comissão (T-308/00, não publicado na Colectânea).

sem razão, as amortizações derrogatórias e as reservas isentas de imposto, previstas no artigo 3.º da ZRFG, de auxílios de Estado. O Tribunal de Primeira Instância rejeitou esse fundamento por considerar que os auxílios em causa eram de facto auxílios de Estado na acepção do artigo 4.º, alínea c), CA.

54. *Com o seu segundo fundamento,* a Salzgitter acusava a Comissão de ter cometido um erro na interpretação dos artigos 4.º, alínea c), CA e 67.º CA e, designadamente na apreciação do seu âmbito de aplicação. O Tribunal de Primeira Instância rejeitou esse fundamento ao acolher a fundamentação deduzida nos n.os 103 a 118 do acórdão recorrido. Depois de ter indicado, com base na jurisprudência do Tribunal de Justiça, o alcance de cada uma dessas disposições, o Tribunal de Primeira Instância recordou que os artigos 4.º, alínea c), CA e 67.º CA visam dois domínios distintos, não fazendo este último artigo parte da matéria dos auxílios de Estado.

55. Nos n.os 112 a 115 do acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância salientou depois que as incertezas relacionadas com a evolução da prática decisória da Comissão não alteram este dado. Precisa, nomeadamente no n.º 115 do acórdão recorrido que, embora seja um facto que desde o segundo código os códigos visam todos os auxílios à siderurgia, específicos ou não ao sector do carvão e do aço, esta precisão tem simplesmente por objecto restituir ao artigo 4.º, alínea c), CA o seu alcance original, uma vez que este último não estabelece qualquer distinção entre os tipos de auxílios que sujeita à sua proibição.

56. No n.º 117 do acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância declarou que foi acertadamente que a Comissão entendeu na decisão controvertida que o artigo 4.º, alínea c), CA se aplicava neste caso, com exclusão do artigo 67.º CA e, no n.º 118 do acórdão recorrido, rejeitou o segundo fundamento.

57. *Com o seu terceiro fundamento,* a Salzgitter acusava a Comissão de não ter examinado oficiosamente, nos termos do artigo 95.º CA, se os auxílios em causa podiam ser declarados compatíveis com o mercado comum. O Tribunal rejeitou este fundamento ao considerar, nos n.os 136 a 147 do acórdão recorrido, que a Comissão não cometeu qualquer erro manifesto de apreciação no âmbito do exame da aplicabilidade do artigo 95.º CA.

58. *Com os seus quarto e quinto fundamentos,* a Salzgitter acusava a Comissão de ter cometido erros de apreciação na qualificação de determinados projectos de investimentos. No âmbito do *sexto fundamento,* sustentava que a Comissão tinha também cometido um erro de apreciação na definição da taxa de actualização determinante. O Tribunal de Primeira Instância não examinou esses fundamentos.

59. *Com o seu sétimo fundamento,* a Salzgitter considerava que a Comissão tinha violado o princípio da segurança jurídica ao ordenar à República Federal da Alemanha que recuperasse os auxílios declarados

incompatíveis com o mercado comum. Antes de mais, o Tribunal de Primeira Instância declarou, no n.º 161 do acórdão recorrido, que a inexistência de um prazo de prescrição ou a não notificação prévia não excluíam a violação, pela Comissão, do princípio da segurança jurídica. Salientou também, no n.º 163 desse acórdão, que a Salzgitter não podia ser considerada responsável pela não notificação desses auxílios na medida em que a empresa beneficiária não é o interlocutor institucional da Comissão no quadro dos auxílios de Estado. Seguidamente, nos n.os 165 e 166 do referido acórdão, o Tribunal de Primeira Instância recordou que se, na verdade, o Tribunal de Justiça admitiu que o beneficiário de um auxílio não pode ter uma confiança legítima na regularidade desse auxílio quando o mesmo foi concedido em violação das regras processuais, a Salzgitter não invocou, no caso em apreço, a confiança legítima na regularidade do auxílio, mas sim a violação do princípio da segurança jurídica, a qual não pode ser limitada pelas condições exigidas para o nascimento de uma confiança legítima na esfera do beneficiário dos auxílios.

60. Depois de ter recordado nos n.os 168 a 173 do acórdão recorrido a evolução da linha de conduta da Comissão no quadro dos três primeiros códigos dos auxílios à siderurgia, o Tribunal de Primeira Instância declarou no n.º 174 desse acórdão que:

«[…] a situação decorrente da adopção do segundo e terceiro códigos […] caracterizou-se pelos seguintes elementos de incerteza e de falta de clareza, imputáveis à Comissão:

— o carácter implícito da retirada parcial — e, portanto, de natureza insuficientemente clara — da não objecção contida na decisão da Comissão [de 4 de Agosto de 1971, a seguir «decisão da Comissão de 1971»];

— ambiguidade quanto ao alcance da retirada parcial implícita da referida não objecção no que respeita à questão de saber se a ulterior aplicação do artigo 3.º da ZRFG devia ser notificada enquanto 'projecto', na acepção do artigo 6.º do terceiro código […]».

61. O Tribunal de Primeira Instância sublinhou depois nos n.os 176 a 179 do acórdão recorrido as obrigações especiais que a Comissão impunha às empresas siderúrgicas para fazer face à crise do sector. Estas empresas deviam comunicar aos serviços da Comissão informações relativas à sua produção de aço e aos seus investimentos no âmbito dos regimes de vigilância instaurados pela Comissão. A este respeito, o Tribunal de Primeira Instância salientou que existia um nexo jurídico entre esses diferentes regimes e afirmou que a Comissão estava necessariamente obrigada a verificar, durante o exame dos documentos apresentados pelas empresas, se a manutenção ou o aumento

de capacidades de produção não resultavam de auxílios de Estado não autorizados. Deste modo e à luz das informações fornecidas pela Salzgitter desde 1988, o Tribunal de Primeira Instância considerou que a Comissão deveria ter detectado e constatado a falta de notificação desses auxílios e desencadeado uma acção a esse respeito. Recordou também que a Comissão voltou a examinar em 1988 o regime de auxílios da ZRFG e que adoptou, com base no Tratado CE, uma decisão de não levantar objecções em Dezembro de 1988.

62. No n.º 180 do acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância concluiu daí que:

«A situação de incerteza e de falta de clareza descrita no n.º 174 […], juntamente com a não reacção prolongada da Comissão, não obstante o seu conhecimento dos auxílios de que a [Salzgitter] beneficiou, criou assim, por inobservância do dever de diligência que incumbe a essa instituição, uma situação de carácter equívoco que teria incumbido à Comissão esclarecer antes de poder pretender levar a cabo qualquer acção para ordenar a restituição dos auxílios já pagos (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 9 de Julho de 1970, Comissão/França, 26/69, Recueil, p. 565, n.ºs 28 a 32, Colect. 1969-1970, p. 427)».

63. No n.º 181 do acórdão impugnado, o Tribunal de Primeira Instância constatou que a Comissão não tinha procedido a essa clarificação e, no n.º 182 do mesmo acórdão, concluiu que ela não podia, sem desrespeitar o princípio da segurança jurídica, ordenar a restituição dos auxílios pagos à Salzgitter entre 1986 e 1995.

64. Consequentemente, no n.º 183 do referido acórdão, o Tribunal de Primeira Instância julgou procedente o sétimo fundamento e anulou os artigos 2.º e 3.º da decisão controvertida, na medida em que impunham à República Federal da Alemanha a obrigação de recuperar os auxílios ilegalmente concedidos à Salzgitter.

65. Nestas condições, o Tribunal de Primeira Instância considerou, no n.º 184 do acórdão recorrido, que não tinha de apreciar os fundamentos que visavam, no essencial, a redução e o cálculo do montante dos auxílios a restituir. Além disso, o Tribunal de Primeira Instância rejeitou o oitavo fundamento baseado na violação do dever de fundamentação da decisão controvertida. Considerou, com efeito, que a fiscalização jurisdicional que tinha efectuado no quadro dos três primeiros fundamentos invocados pela Salzgitter constituía prova bastante de que essa obrigação tinha sido respeitada pela Comissão.

IV — Tramitação processual no Tribunal de Justiça e pedidos das partes

66. Por petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 23 de

Setembro de 2004, a Comissão interpôs o presente recurso. Pede a anulação do acórdão recorrido, o reenvio do processo ao Tribunal de Primeira Instância e, por último, a condenação da Salzgitter nas despesas.

67. A Salzgitter pede que seja negado provimento ao recurso. Além disso, no seu recurso subordinado, pede, por um lado, a anulação do acórdão recorrido, na medida em que o Tribunal de Primeira Instância negou parcialmente provimento ao seu recurso em primeira instância e, por outro, a anulação do artigo 1.º da decisão controvertida. A Salzgitter convida também o Tribunal de Justiça a condenar a Comissão nas despesas das duas instâncias.

68. A República Federal da Alemanha, que intervém em apoio da contestação e do recurso subordinado interposto pela Salzgitter, pede que seja negado provimento ao recurso principal, a anulação do acórdão recorrido, na medida em rejeitou em primeira instância o recurso da Salzgitter e, por último, a anulação do artigo 1.º da decisão controvertida.

69. Os recursos interpostos do acórdão recorrido suscitam, no essencial, duas questões de direito.

70. No âmbito do recurso principal, a Comissão sustenta, essencialmente, que o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro de direito ao declarar que, à luz das circunstâncias especiais do caso em apreço, ela violara o princípio da segurança jurídica ao ordenar à República Federal da Alemanha a recuperação dos auxílios indevidamente concedidos à Salzgitter.

71. No quadro do recurso subordinado, a Salzgitter defende que o Tribunal de Primeira Instância interpretou de forma errada o alcance e a aplicabilidade dos artigos 4.º, alínea c), CA, 67.º CA e 95.º CA para efeitos da fiscalização jurisdicional da decisão controvertida. Critica o Tribunal de Primeira Instância por, designadamente ter cometido um erro de direito ao considerar que o exame dos auxílios litigiosos se enquadrava no âmbito do artigo 4.º, alínea c), CA.

72. Na medida em que a questão colocada pelo recurso subordinado é relativa à base jurídica da decisão controvertida, consideramos que o referido recurso deve ser examinado antes do recurso principal.

V — Quanto ao recurso subordinado

73. Em apoio do seu recurso subordinado, a Salzgitter invoca dois fundamentos.

74. Com o seu primeiro fundamento, a Salzgitter contesta a análise do Tribunal de Primeira Instância relativa à legalidade da decisão controvertida. Sustenta que, no acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância interpretou de forma incorrecta os artigos 4.º, alínea c), CA, 67.º CA e 95.º CA.

75. Com o seu segundo fundamento, a Salzgitter defende que o Tribunal de Primeira Instância apreciou, erradamente, a fundamentação da decisão controvertida exigida nos termos dos artigos 5.º, segundo parágrafo, quarto travessão, CA e 15.º, primeiro parágrafo, CA [25].

A — *Quanto ao primeiro fundamento, relativo a um erro de direito na interpretação dos artigos 4.º, alínea c), CA, 67.º CA e 95.º CA*

76. O primeiro fundamento compreende três partes relativas a diferentes erros de direito cometidos pelo Tribunal de Primeira Instância, em primeiro lugar, quanto ao alcance e à aplicabilidade dos artigos 4.º, alínea c), CA e 67.º CA, em segundo lugar, quanto à extensão das competências da Comissão fixada no artigo 95.º CA e, em terceiro lugar, quanto à apresentação da prática decisória desta.

1. Quanto à primeira parte do primeiro fundamento, relativa a um erro de direito quanto ao alcance e à aplicabilidade dos artigos 4.º, alínea c), CA e 67.º CA

77. Na primeira parte do primeiro fundamento, a Salzgitter considera que o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro de direito ao declarar que a Comissão podia validamente basear-se no artigo 4.º, alínea c), CA a fim de apreciar os auxílios em causa [26].

a) Argumentos das partes

78. Em apoio da sua argumentação, a Salzgitter invoca a jurisprudência do Tribunal de Justiça segundo a qual os auxílios não específicos ao sector do carvão e do aço não se enquadram no âmbito do artigo 4.º, alínea c), CA. Refere, nomeadamente os acórdãos de 10 de Maio de 1960, Compagnie des hauts forneaux et fonderies de Givors e o./Alta Autoridade [27], De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta Autoridade e Países Baixos/Comissão, já referidos, e, por último, o acórdão de 20 de Setembro de 2001, Banks [28]. A Salzgitter contesta também o argumento da Comissão de que o acórdão de 10 de Dezembro de 1969, Comissão/França [29], estabelece que os auxílios não específicos às empresas siderúrgicas já eram

25 — O artigo 5.º, segundo parágrafo, quarto travessão, CA determina que: «[a Comunidade] publicará os fundamentos da sua intervenção e tomará as medidas necessárias para garantir o respeito das regras previstas no [Tratado CECA]» e o artigo 15.º, primeiro parágrafo, CA precisa que «[a]s decisões, recomendações e pareceres da [Comissão] serão fundamentados».

26 — N.os 97 a 112 da contestação e do recurso subordinado.

27 — 27/58 a 29/58, Colect., p. 501.

28 — C-390/98, Colect., p. I-6117.

29 — 6/69 e 11/69, Colect. 1969-1970, p. 205.

proibidos pelo artigo 4.º, alínea c), CA, antes da adopção do primeiro código.

79. A República Federal da Alemanha apoia a análise da Salzgitter, baseando-se, em primeiro lugar, na sistemática do Tratado CECA. Refere que os encargos e as subvenções que dizem especificamente respeito ao carvão e ao aço eram considerados proibidos de forma estrita pelo artigo 4.º, alínea c), CA, ao passo que o artigo 67.º CA se destinava a ser aplicado às medidas estatais gerais. A extensão do âmbito de aplicação do artigo 4.º, alínea c), CA aos auxílios não específicos ao sector do carvão e do aço não só violaria o princípio da integração parcial em que se baseia o Tratado CECA mas também privaria o artigo 67.º CA de qualquer efeito útil.

80. A República Federal da Alemanha baseia-se, em segundo lugar, no âmbito de aplicação dos Tratados CECA e CE. Enquanto o controlo dos auxílios previsto no Tratado CE visa, como decorre dos artigos 87.º, n.º 3, alínea a) a e), CE, as medidas de auxílio gerais, o Tratado CECA organiza unicamente o controlo dos auxílios destinados ao sector do carvão e do aço. Portanto, admitir a aplicação do artigo 4.º, alínea c), CA aos regimes gerais de auxílios conduziria a restringir o âmbito de aplicação do Tratado CE, bem como os poderes de isenção conferidos à Comissão pelo artigo 87.º CE.

81. A República Federal da Alemanha alega que a interpretação que defende não enfraquece o controlo da Comissão sobre os auxílios de Estado, na medida em que as repercussões no sector siderúrgico e carbonífero dos regimes gerais de auxílios são apreciadas à luz dos artigos 87.º CE e 88.º CE, bem como do 67.º CA.

82. Face a estes elementos, a República Federal da Alemanha sustenta portanto que a concepção jurídica defendida pela Comissão depois do terceiro código está errada e que as disposições do referido código são incompatíveis com os artigos 4.º, alínea c), CA e 67.º CA.

83. No essencial, a Comissão alega que o artigo 67.ºCA não é aplicável aos auxílios do Estado. Esta disposição abrange apenas as medidas gerais que os Estados-Membros podem adoptar no quadro da sua política económica e social ou as medidas sectoriais que não se enquadram especificamente no âmbito da indústria siderúrgica ou carbonífera. Por sua vez, o artigo 4.º, alínea c), CA aplica-se aos auxílios não específicos ao mercado comum do carvão e do aço.

b) Apreciação

84. Na primeira parte do seu primeiro fundamento, a Salzgitter convida o Tribunal

de Justiça a pronunciar-se sobre o alcance e a aplicabilidade dos artigos 4.º, alínea c), CA e 67.º CA. Como já referimos, o Tribunal de Justiça é interrogado sobre a questão de saber se o artigo 4.º, alínea c), CA é aplicável a um auxílio concedido a uma empresa siderúrgica quando este está inserido no quadro de um regime geral de auxílios anteriormente aprovado pela Comissão com base no Tratado CE ou se a execução dessa medida se enquadra no artigo 67.º CA.

85. Recordamos que, com efeito, no caso em apreço, o regime geral de auxílios adoptado pela República Federal da Alemanha, por força da ZRFG, foi autorizado pela Comissão em 1971, com base nos artigos 87.º CE e 88.º CE. Como decorre dos factos apresentados pelo Tribunal de Primeira Instância, as últimas alterações dessa lei foram aprovadas pela Comissão enquanto auxílios de Estado compatíveis com o Tratado CE.

86. Foi à luz desse regime geral que a República Federal da Alemanha concedeu os auxílios à Salzgitter. Recorde-se que esta empresa está abrangida pelo âmbito de aplicação do Tratado CECA. Na decisão controvertida, a Comissão considerou que esses auxílios, que foram concedidos entre 1986 e 1995 [30], eram incompatíveis com o mercado comum do carvão e do aço nos termos do artigo 4.º, alínea c), CA. O Tribunal de Justiça é chamado a pronunciar-se sobre se os auxílios em causa estão de facto abrangidas pelo âmbito de aplicação da referida disposição.

87. No quadro deste processo foram defendidas duas opiniões.

88. A primeira, que é a da Comissão, faz prevalecer uma interpretação literal do artigo 4.º, alínea c), CA. Esta disposição abrangeria todos os auxílios de que as empresas siderúrgicas ou carboníferas pudessem beneficiar.

89. A segunda opinião, que é defendida pela Salzgitter e pela República Federal da Alemanha, consiste em fazer uma interpretação restritiva do alcance do artigo 4.º, alínea c), CA. Este artigo aplicar-se-ia unicamente aos auxílios específicos a favor das empresas do sector do carvão e do aço, isto é, aos auxílios de que essas empresas beneficiam em especial ou principalmente devido à sua actividade siderúrgica ou carbonífera. Em contrapartida, essa disposição não se aplicaria aos auxílios concedidos à indústria siderúrgica ou carbonífera com base em regimes de auxílios gerais ou regionais. A compatibilidade destes últimos seria no entanto examinada à luz do artigo 67.º CA, em conjugação com os artigos 87.º CE e 88.º CE.

30 — O ano de 1986 é a data a partir da qual o terceiro código prevê uma obrigação de notificação dos auxílios concedidos às empresas siderúrgicas. A ZRFG expirou em 1995.

90. Contrariamente ao que sustenta a Salzgitter e a República Federal da Alemanha, entendemos que o exame dos auxílios em causa se enquadra efectivamente no âmbito de aplicação do artigo 4.º, alínea c), CA.

91. Antes de apresentarmos as razões que nos levam a defender esta tese, vamos, em primeiro lugar, descrever o regime jurídico em causa de modo a apreender correctamente a sistemática do Tratado CECA. No âmbito desse estudo, examinaremos, antes de mais, o alcance e a aplicabilidade dos artigos 4.º CA e 67.º CA. Seguidamente, apresentaremos as opiniões dos advogados-gerais sobre o âmbito de aplicação de cada uma dessas disposições. Por último, precisaremos os contornos do regime de controlo dos auxílios de Estado estabelecido pela Comissão no quadro do Tratado CECA.

92. Em segundo lugar e à luz dos elementos que iremos apresentar, explicaremos por que é que consideramos que a apreciação dos auxílios em causa se enquadra efectivamente no artigo 4.º, alínea c), CA.

i) O regime jurídico em causa

— As regras previstas no Tratado CECA

93. Não resulta claramente da redacção dos artigos 4.º CA e 67.º CA se a compatibilidade de um auxílio, como o que está em causa no caso vertente, deve ser apreciada à luz de uma ou de outra dessas disposições. A sua interpretação é tanto mais delicada na medida em que não existem, no âmbito do Tratado CECA, trabalhos preparatórios nem documentos comuns a todos os signatários com valor interpretativo [31]. É assim necessário referirmo-nos à economia e aos objectivos prosseguidos por esse Tratado.

94. Importa, antes de mais, recordar que o Tratado CECA, ao criar um mercado comum limitado ao sector do carvão e do aço, procedeu apenas a uma integração económica parcial.

95. No quadro desse Tratado, os Estados-Membros cederam as suas competências relativas à criação e ao funcionamento do mercado comum do carvão e do aço. Em contrapartida, os Estados-Membros conservaram a responsabilidade pela política económica geral, como decorre do artigo 26.º CA [32].

31 — V. Reuter, P.— «*La Communauté européenne du charbon et de l'acier*», Librairie général du droit et de jurisprudence, Paris, 1953, e, designadamente, o prefácio de Robert Schuman.º V., também, relatório da delegação francesa sobre o Tratado e a Convenção assinados em Paris em 18 de Abril de 1951, «*Action des États et conditions de la concurrence*», secção III, Reuter, P., *op. cit.*, pp. 111 a 116.

32 — O artigo 26.º, primeiro período, CA precisa que «[o] Conselho exerce as suas atribuições nos casos previstos e pela forma indicada no [...] Tratado, tendo em vista designadamente harmonizar a acção da [Comissão] com a dos Governos, responsáveis pela política económica geral dos seus países». V., a este respeito, acórdão de 23 de Abril de 1956, Groupement des industries sidérurgiques luxembourgeoises/Alta Autoridade (7/54 e 9/54, Recueil, pp. 53, 96, Colect. 1954-1961, p. 33).

96. A concorrência no mercado siderúrgico e carbonífero pode, portanto, ser afectada de duas maneiras. Pode ser alvo de medidas nacionais que visem específica e exclusivamente as indústrias do carvão e do aço, como as subvenções ou os auxílios de Estado concedidos às empresas. Pode também ser alvo de distorções resultantes da disparidade entre as medidas de política geral adoptadas pelos Estados-Membros no âmbito das competências de que dispõem.

97. O Tratado CECA previu, portanto, duas formas distintas de acção contra essas distorções de concorrência: o artigo 4.º, alínea c), CA e o artigo 67.º CA.

O artigo 4.º, alínea c), CA

98. O artigo 4.º, alínea c), CA proíbe, em princípio, os auxílios de Estado no interior do mercado do carvão e do aço, na medida em que são susceptíveis de impedir a realização de um dos objectivos essenciais, a saber, a instauração de um regime de livre concorrência.

99. Segundo essa disposição, são considerados incompatíveis com o mercado comum do carvão e do aço e, consequentemente, abolidos e proibidos, na Comunidade, nos termos do Tratado CECA, «[a]s subvenções ou auxílios concedidos pelos Estados ou os encargos especiais por eles impostos, independentemente da forma que assumam».

100. O artigo 4.º, alínea c), CA está formulado de forma estrita. O Tribunal de Justiça cedo sublinhou a sua «generalidade pouco habitual» [33] e reconheceu a sua aplicabilidade directa [34]. Este artigo visa as intervenções directas dos Estados-Membros no funcionamento do mercado comum do carvão e do aço e institui uma regra de proibição pura e simples, cuja violação coloca o Estado-Membro que a pratica em incumprimento face ao Tratado CECA.

101. A referida disposição proíbe todos os auxílios sem qualquer restrição, de forma que estes são considerados incompatíveis com o mercado comum do carvão e do aço sem que seja necessário demonstrar, diferentemente do exigido no artigo 87.º, n.º 1, CE, se afectam as trocas entre os Estados-Membros ou se falseiam ou ameaçam falsear a concorrência [35].

33 — Acórdão De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta Autoridade (já referido, p. 42).

34 — Acórdão Groupement des industries sidérurgiques luxembourgeoises/Alta Autoridade (já referido, p. 91).

35 — Acórdão de 15 de Julho de 2004, Espanha/Comissão (C-501/00, Colect., p. I-6717, n.º 129 e jurisprudência referida).

102. Além disso, como decorre da sua redacção, o artigo 4.º, alínea c), CA não faz qualquer distinção entre os auxílios individuais e os regimes de auxílios nem entre os regimes de auxílios específicos ou não ao sector do carvão e do aço.

103. Todavia, como veremos, a proibição que esta disposição prevê não significa que, apesar disso, qualquer auxílio estatal concedido no interior do mercado comum do carvão e do aço seja considerado incompatível com os objectivos do Tratado CECA. Com efeito, na economia deste mesmo Tratado, o artigo 4.º, alínea c), CA não se opõe a que a Comissão autorize, a título derrogatório, com base no artigo 95.º, primeiro e segundo parágrafos, CA, auxílios estatais que permitam, em conformidade com os objectivos do Tratado CECA, fazer face a situações imprevistas.

Artigo 67.º CA

104. O artigo 67.º CA tem por objectivo estabelecer uma coordenação política entre os Estados-Membros. Tende a atenuar as distorções de concorrência que resultam da disparidade existente entre as medidas de política nacional adoptadas pelos Estados-Membros no âmbito das suas competências e que poderiam ter consequências no mercado siderúrgico e carbonífero da Comunidade.

105. A referida disposição obriga o Estado-Membro que adopta uma medida susceptível de ter repercussão sensível nas condições de concorrência nas indústrias do carvão e do aço a dar conhecimento da medida à Comissão. Se esta acção implicar efeitos prejudiciais para as empresas siderúrgicas ou carboníferas activas nesse Estado ou noutro Estado-Membro, a Comissão pode, após consulta do Comité Consultivo e do Conselho, autorizar a concessão a essas empresas de um auxílio cujo montante, condições e duração são fixados de acordo com ela, ou dirigir ao referido Estado uma recomendação a fim de sanar os efeitos prejudiciais da sua acção, através de medidas que ele considere mais compatíveis com o seu equilíbrio económico.

106. Desde muito cedo que o Tribunal de Justiça fez uma interpretação restritiva desta disposição. Considerou que o artigo 67.º CA é uma correcção ao carácter parcial da integração levada a cabo pelo Tratado CECA.

107. De facto, no acórdão Groupement des industries sidérurgiques luxembourgeoises/Alta Autoridade, já referido, o Tribunal de Justiça declarou que o artigo 67.º CA é uma «medida compensatória» que permite «anular os efeitos dos atentados à concorrência que as disposições do Tratado não [suprimiram], e assim impedir que esses atentados [...], pelo facto de terem sobrevivido ao estabelecimento do mercado comum, não comprometam a missão que o artigo 2.º do Tratado confiou à Comuni-

dade 'de harmonia com a economia geral dos Estados-Membros'» [36].

108. Posteriormente, no acórdão Compagnie des hauts fourneaux et fonderies de Givors e o./Alta Autoridade, já referido, o Tribunal de Justiça considerou que o artigo 67.º CA apenas prevê «medidas de salvaguarda» contra acções dos Estados que não incidem de forma directa e imediata nas indústrias. Essas medidas de salvaguarda visam apenas «compensar as desvantagens económicas que resultam, para o mercado comum, de uma acção estatal que a [Comissão não teria] o poder de fazer cessar directamente» [37].

109. Foi no acórdão De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta Autoridade, já referido, que o Tribunal de Justiça distinguiu os respectivos âmbitos de aplicação dos artigos 4.º, alínea c), CA e 67.º CA, ao considerar que visavam «dois domínios distintos» [38]. O juiz comunitário entendeu que o artigo 67.º CA não pode incidir sobre as mesmas medidas que o artigo 4.º, alínea c), CA declara abolidas e proibidas, e isso por dois motivos.

110. O primeiro prende-se com o efeito útil das disposições do Tratado CECA. Com efeito, o Tribunal de Justiça observa que se os auxílios concedidos pelos Estados-Membros, abolidos e proibidos com base no artigo 4.º, alínea c), CA, pudessem ser admitidos à luz do artigo 67.º CA (sem prejuízo das medidas recomendadas pela Comissão), o alcance da proibição decorrente do artigo 4.º CA seria, na sua opinião, gravemente afectado.

111. O segundo tem a ver com a diferença dos meios postos à disposição da Comissão para a aplicação do artigo 67.º CA. Com efeito, contrariamente ao artigo 4.º CA que confere uma competência exclusiva à Comunidade, o artigo 67.º CA atribui-lhe um simples poder de «recomendação».

112. Por último, o Tribunal de Primeira Instância recordou, num acórdão mais recente, de 5 de Junho de 2001, ESF Elbe-Stahlwerke Feralpi/Comissão [39], que o artigo 67.º CA «visa unicamente as vantagens a favor da indústria siderúrgica que decorrem da aplicação de uma legislação ou de uma regulamentação estatal ligada à política económica geral do Estado-Membro em causa, e não as subvenções públicas concedidas especialmente à indústria do carvão e do aço ou, como no caso em apreço, a uma

36 — V. p. 97. Este processo dizia respeito a um encargo que onerava o combustível sólido destinado a uso não doméstico. O Tribunal de Justiça concluiu que este encargo se aplicava na mesma medida a todos os operadores industriais e que, portanto, não se podia considerar que se aplicava específica e exclusivamente ao sector do carvão e do aço.

37 — P. 526.

38 — P. 47.

39 — T-6/99, Colect., p. II-1523.

dada empresa siderúrgica, as quais são abrangidas pelo artigo 4.º, alínea c), [CA]» [40].

113. Resulta dessa jurisprudência que o objectivo do artigo 67.º CA é permitir à Comissão autorizar a concessão de medidas compensatórias ou de «medidas de salvaguarda» a empresas siderúrgicas para contrabalançar os efeitos prejudiciais para essas empresas de medidas de política económica geral.

— As opiniões desenvolvidas pelos advogados-gerais quanto ao âmbito de aplicação dos artigos 4.º, alínea c), CA e 67.º CA

114. O exame das conclusões proferidas pelos advogados-gerais nos processos supra-referidos demonstra as dificuldades encontradas na delimitação do âmbito de aplicação do artigo 4.º, alínea c), CA relativamente ao do artigo 67.º CA.

115. Os advogados-gerais M. Lagrange, K. Roemer e L. A. Geelhoed estão de acordo em considerar que o artigo 4.º, alínea c), CA visa apenas as subvenções especiais que dizem unicamente respeito à indústria do carvão e do aço, ao passo que as vantagens que decorrem de uma legislação geral devem ser apreciadas à luz do artigo 67.º CA [41].

116. Nas conclusões proferidas em 5 de Novembro de 1960 no processo que deu origem ao acórdão De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta Autoridade, já referido, o advogado-geral M. Lagrange considerou que não se podia «excluir de pleno direito da competência dos Estados-Membros tudo o que, numa legislação desse tipo, diz respeito em especial a todas ou a uma parte das indústrias da [CECA]». Na sua opinião, isso seria «uma extensão abusiva da acção da CECA num domínio reservado à competência dos Estados». Para distinguir as medidas visadas pelo artigo 4.º, alínea c), CA das abrangidas pelo artigo 67.º CA, o advogado-geral M. Lagrange propôs que se utilizasse um critério relacionado com o «objectivo real da medida». Para ilustrar a sua proposta, deu como exemplo uma medida legislativa que modificasse as modalidades de financiamento da segurança social e que incluísse regras especiais para determinadas profissões (por exemplo, as indústrias mineiras). Na sua opinião, essa medida não poderia ser considerada *a priori* um auxílio ou uma subvenção proibida por força do artigo 4.º, alínea c), CA. Na medida em que essa medida tinha um objectivo social e que a adopção de regras especiais de financiamento para determinadas profissões se justificava por motivos legítimos relacionados com os objectivos prosseguidos pela legislação geral, essa mesma medida mantinha-se no âmbito

40 — N.º 85.

41 — Esta tese foi também defendida por uma parte da doutrina. V., designadamente, Reuter, P., *op. cit.* (pp. 194 e 195), e Mertens de Wilmars, J.— «Aides CECA et aides CEE: Aspects juridiques d'une convergence économique», in *Du droit international au droit de l'intégration, Liber amicorum en l'honneur de Pierre Pescatore*, Nomos, Baden-Baden, 1987, p. 421.

da competência nacional e era apenas abrangida pelo artigo 67.º CA [42].

117. Por sua vez, o advogado-geral K. Roemer, nas conclusões proferidas em 10 de Junho de 1971 no processo que deu origem ao acórdão Países Baixos/Comissão, já referido, considerou que a intenção dos autores do Tratado CECA não podia ter sido a de conferir um efeito absoluto à proibição prevista no artigo 4.º, alínea c), CA.

118. Por um lado, na medida em que as subvenções constituem um instrumento usual da política económica, social e industrial, não seria razoável subtrair totalmente as indústrias do carvão e do aço da acção benéfica que para elas resulta das medidas que os Estados-Membros adoptam no quadro da sua regulamentação económica geral e de considerar que existe relativamente a essas indústrias uma proibição incondicional de atribuir subvenções. Um tal sistema criaria uma lacuna sensível no exercício das competências de política económica geral dos Estados-Membros.

119. Por outro lado, a aplicação dos artigos 37.º CA e 95.º, primeiro parágrafo, CA, que permite compensar a interdição prevista no artigo 4.º, alínea c), CA, implica um procedimento rígido (parecer favorável do Conselho deliberando por unanimidade e após consulta do Comité Consultivo) e requer a existência de condições dificilmente realizáveis (perturbações fundamentais e persistentes da economia).

120. Além disso, admitir que o artigo 4.º, alínea c), CA visa todos os auxílios de que as empresas siderúrgicas podem ser beneficiárias prejudicaria o desenvolvimento harmonioso das Comunidades, uma vez que, as disposições consagradas aos auxílios no Tratado CE prevêem também importantes excepções à proibição das subvenções e isso, tendo em conta, uma vez mais, as competências reservadas aos Estados-Membros.

121. Por último, nas conclusões proferidas em 8 de Fevereiro de 2001 no processo que deu origem ao acórdão Moccia Irme e o./Comissão [43], o advogado-geral L. A. Geelhoed considerou que, à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça [44], a proibição de auxílios prevista no artigo 4.º, alínea c), CA só conhece duas restrições. A primeira é que «a medida deve inserir-se na categoria

42 — Em contrapartida, o advogado-geral M. Lagrange considera que se for demonstrado que o objectivo da medida em causa não é social, mas económico, e que consiste em impor às empresas encargos que normalmente não suportam, ou em exonerá-las de um encargo que normalmente devem suportar, essa medida constituiria um encargo especial ou uma subvenção proibida pelo artigo 4.º, alínea c), CA.

43 — Acórdão de 21 de Junho de 2001 (C-280/99 P a C-282/99 P, Colect., p. I-4717).

44 — O advogado-geral L. A. Geelhoed refere-se aos acórdãos Groupement des industries sidérurgiques luxembourgeoises/Alta Autoridade e De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta Autoridade, já referidos.

das 'subvenções ou auxílios concedidos pelos Estados'» e a segunda é que «[ela] deve visar *específica e exclusivamente* o sector do carvão e do aço» [45].

— O estabelecimento do regime CECA de controlo dos auxílios de Estado

122. Apesar da proibição de princípio dos auxílios de Estado prevista no artigo 4.º, alínea c), CA, a Comissão decidiu instituir um regime que autorizava a concessão de auxílios de Estado à siderurgia para fazer face à crise que o sector atravessou a partir do fim dos anos 70. O funcionamento desse regime teve que ser coordenado com o sistema de controlo dos auxílios de Estado estabelecido pelo Tratado CE.

Os códigos dos auxílios à siderurgia

123. Os princípios e os meios de acção estabelecidos no âmbito do Tratado CECA respondiam à situação que existia no momento da sua assinatura. Estavam orientados, em primeiro lugar, para um aumento da produção e para um acesso igual sem qualquer discriminação [46] dos utilizadores aos produtos da CECA. Essa orientação explica o rigor das regras relacionadas com o funcionamento do mercado comum do carvão e do aço, como a proibição geral de subvenções e de auxílios estatais, a obrigação de publicar as tabelas de preços e as tarifas dos transportes ou ainda a proibição de qualquer discriminação.

124. Esta primeira comunidade de integração tinha, no entanto, um carácter fundamentalmente dinâmico. Determinadas regras do mercado fixadas no Tratado CECA tiveram que ser adaptadas às necessidades de uma política que devia, antes de mais, fazer face aos problemas estruturais da economia das indústrias carboníferas e siderúrgicas [47].

125. Para responder às exigências da reestruturação do sector siderúrgico, a Comissão baseou-se no artigo 95.º, primeiro e segundo parágrafos, CA para instituir um regime comunitário que autoriza a concessão de auxílios de Estado à siderurgia, em certos casos taxativamente enumerados [48]. Como

45 — V., designadamente, n.os 29 a 41 das referidas conclusões (sublinhado nosso).

46 — V. artigos 2.º CA a 4.º CA.

47 — Muitos comentadores criticaram a diferença entre o carácter «estático» das normas do Tratado CECA e o carácter dinâmico de um mundo económico em constante progresso. V., designadamente, Much, W. — «Principales tendances de l'évolution du droit de la Communauté européenne du charbon et de l'acier», *Rivista di diritto europeo*, Roma, 1965, pp. 3, 13.

48 — Recordamos que o artigo 95.º CA prevê diferentes mecanismos de adaptação jurídica do Tratado CECA a situações que não foram tomadas em consideração no seu texto sem necessidade de proceder a uma modificação do Tratado, o que implica uma ratificação pelos Estados-Membros nos termos dos seus procedimentos constitucionais. Quanto à jurisprudência relativa à aplicação do artigo 95.º CA, v., designadamente, acórdão de 23 de Novembro de 2000, British Steel/Comissão (C-1/98 P, Colect., p. I-10349, n.º 40).

referimos, o regime adoptado pela Comissão com base na referida disposição traduziu-se em decisões de âmbito geral, designadas de «códigos dos auxílios à siderurgia».

126. Esses códigos autorizam, sob determinadas condições e após autorização da Comissão, derrogações à proibição de princípio estabelecida no artigo 4.º, alínea c), CA a favor de determinadas categorias de auxílios que enumeram de forma exaustiva. O Tribunal de Justiça considera, portanto, que devem ser interpretados de forma estrita [49]. Os referidos códigos têm também uma aplicação limitada no tempo, uma vez que estabelecem regras de adaptação da indústria siderúrgica aos objectivos do Tratado CECA em função das necessidades existentes num determinado período [50].

127. O primeiro código contém uma precisão que, tendo em conta o caso ora em discussão, merece ser sublinhada. Com efeito, nos temos do seu artigo 1.º, esse código visa unicamente os auxílios concedidos especificamente às empresas do carvão e do aço. Por força do referido código, a aplicação à siderurgia dos regimes de auxílios gerais e regionais continua portanto sujeita ao controlo da Comissão com base no artigo 67.º CA e nos artigos 87.º CE e 88.º CE [51]. Os códigos dos auxílios à siderurgia posteriores estabelecem um regime de controlo diferente, porque sujeitam todos os auxílios relativos às categorias isentas neles previstas a um tratamento uniforme, no âmbito de um único procedimento à luz do Tratado CECA.

128. Os auxílios que não estão abrangidos nas categorias previstas nos referidos códigos ficam exclusivamente sujeitos ao artigo 4.º, alínea c), CA. Esses auxílios podem contudo beneficiar de uma derrogação individual à proibição estabelecida na referida disposição se a Comissão considerar, no exercício do seu poder discricionário nos termos do artigo 95.º CA, que esses auxílios são necessários para a realização dos objectivos do Tratado CECA [52].

A coordenação dos regimes dos auxílios CE e CECA

129. A questão a que devemos responder reflecte também as dificuldades suscitadas pela coexistência das duas ordens jurídicas que são o Tratado CE e o Tratado CECA. Com efeito, o desenvolvimento crescente da CE e a elaboração, no seu seio, de um sistema de regras de concorrência nos mais

49 — V., neste sentido, acórdão Moccia Irme e.o/Comissão, já referido (n.º 40), e acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 25 de Setembro de 1997, UK Steel Association/Comissão (T-150/95, Colect., p. II-1433, n.º 114).

50 — Acórdão de 24 de Setembro de 2002, Falck e Acciaierie di Bolzano/Comissão (C-74/00 P e C-75/00 P, Colect., p. I-7869, n.º 120).

51 — Quarto considerando do primeiro código.

52 — V., designadamente, despacho de 3 de Maio de 1996, Alemanha/Comissão (C-399/95 R, Colect., p. I-2441, n.º 20), e acórdão Espanha/Comissão, já referido (n.os 153 a 155).

diversos domínios da actividade económica fizeram com que surgissem sobreposições nos sectores de interesse comum. Deste modo, a coexistência destas duas comunidades colocou, designadamente a questão da coordenação do seu sistema de controlo dos auxílios de Estado.

130. As duas comunidades, juntamente com a Comunidade Europeia da Energia Atómica, são elementos de uma construção de conjunto. As disposições resultantes dos Tratados CE, CECA e CEEA devem assim ser interpretadas e aplicadas em função dessa finalidade comum, isto é, abrangidos por uma ordem jurídica única cujo objectivo é uma integração económica completa. Todavia, importa velar para que seja respeitada a especificidade das regulamentações adoptadas por cada um dos Tratados quando estes assim o determinam.

131. No que diz respeito ao Tratado CECA, essa regra está prevista de uma forma clara e inequívoca no artigo 305.º, n.º 1, CE. Essa norma precisa, com efeito, que «[a]s disposições do [Tratado CE] não alteram as do Tratado [CECA], designadamente no que diz respeito aos direitos e obrigações dos Estados-Membros […] e às regras fixadas por esse Tratado para o funcionamento do mercado comum do carvão e do aço».

132. O Tribunal de Justiça decidiu reiteradamente que as regras do Tratado CECA e todas as disposições adoptadas em sua aplicação conservam, apesar da entrada em vigor do Tratado CE, o seu âmbito de aplicação próprio [53]. Assim, decorre de jurisprudência constante que as disposições do Tratado CE só se aplicam a título subsidiário face à inexistência de regulamentação específica no Tratado CECA [54].

133. No que diz respeito em especial ao controlo dos auxílios de Estado, o Tribunal de Justiça considerou que o Tratado CECA prevê regras específicas, de forma que a regulamentação derivada do Tratado CE não é aplicável.

134. Assim, o Tribunal de Justiça considerou, no acórdão Falck e Acciaierie di Bolzano/Comissão, já referido, que a «diferença clara de redacção entre as disposições da alínea c) do artigo 4.º [CA] e as do n.º 1 do artigo [88.º CE] é suficiente para demonstrar que, no que diz respeito às questões dos auxílios de Estado, os Estados-Membros não pretenderam adoptar as mesmas regras nem o mesmo âmbito de intervenção das Comunidades» [55].

53 — V., designadamente, acórdãos do Tribunal de Justiça de 6 de Julho de 1982, França, Itália e Reino Unido/Comissão (188/80 a 190/80, Recueil., p. 2545, n.os 30 e 31), e do Tribunal de Primeira Instância de 25 de Março de 1999, Forges de Clabecq/Comissão (T-37/97, Colect., p. II-859, n.º 132 e jurisprudência referida).

54 — V., designadamente, relativo a uma regulamentação relacionada com o reembolso dos direitos de importação ou de exportação, acórdão de 15 de Dezembro de 1987, Deutsche Babcok Handel (328/85, Recueil, p. 5119, n.os 6 a 14).

55 — N.º 102.

135. O Tribunal de Justiça confirmou essa análise no acórdão Espanha/Comissão, já referido. Nesse processo, o Reino de Espanha censurava a Comissão por ter examinado a compatibilidade de uma legislação nacional relativa ao imposto sobre as sociedades à luz do artigo 4.º, alínea c), CA [56]. Esta regulamentação, que era aplicável antes da adesão do Reino de Espanha às Comunidades Europeias, permitia conceder às empresas uma dedução fiscal sobre as suas despesas e investimentos efectuados no estrangeiro. Depois de ter sido alertada por empresas concorrentes dos beneficiários, a Comissão iniciou um procedimento com vista a examinar a legalidade dos auxílios litigiosos apenas ao abrigo das regras do Tratado CECA. Com efeito, contrariamente ao Tratado CE, o Tratado CECA não conhece a noção de «auxílios existentes». Depois de ter verificado que o regime de dedução fiscal em causa podia beneficiar as empresas siderúrgicas, a Comissão decidiu que qualquer auxílio concedido pelo Reino de Espanha, nos termos da legislação em causa, a favor de empresas siderúrgicas da CECA era incompatível com o mercado comum do carvão e do aço, nos termos do artigo 4.º, alínea c), CA.

136. No âmbito do seu recurso, o Reino de Espanha alegou, designadamente, que a exclusão das empresas siderúrgicas do benefício da regulamentação em causa constituía uma violação do princípio da igualdade de tratamento entre as empresas. O Tribunal de Justiça considerou que este fundamento era improcedente porque as «empresas siderúrgicas, na medida em que estão cobertas pelas disposições específicas do Tratado CECA, não estão na mesma situação das outras empresas» [57].

137. À luz desta jurisprudência, as empresas que exercem actividades de produção abrangidas pelo Tratado CECA estão, portanto, numa situação diferente das outras empresas que se enquadram no Tratado CE. Isto decorre das regras específicas estabelecidas pelo Tratado CECA para assegurar o bom funcionamento do mercado comum do carvão e do aço e responder aos seus problemas estruturais. Mesmo que o Tratado CE institua um sistema de controlo dos auxílios de Estado muito mais flexível do que o do Tratado CECA, essas empresas continuam assim sujeitas às regras específicas estabelecidas por este último [58].

138. Dos elementos precedentes, podemos retirar as seguintes conclusões para o caso em apreço.

56 — Este processo tinha por objectivo um recurso de anulação interposto pelo Reino de Espanha da Decisão 2001/168/CECA da Comissão, de 31 de Outubro 2000, relativa às leis espanholas do imposto sobre as sociedades (JO 2001, L 60, p. 57).

57 — N.º 127. V., também, acórdão Forges de Clabecq/Comissão, já referido (n.º 132).

58 — É verdade que o artigo 87.º CE contém uma proibição dos auxílios de Estado. No entanto, esta proibição não só é imediatamente acompanhada de diversas derrogações mas também não tem, no seu próprio princípio e apesar da sua formulação genérica, o carácter absoluto da prevista no Tratado CECA, e isto pelo facto de incluir a dupla condição de que se deve tratar de auxílios que, em primeiro lugar, falseiam ou ameaçam falsear a concorrência e, em segundo lugar, favorecem determinadas empresas ou determinadas produções.

— O Tratado CECA prevê um regime de controlo específico dos auxílios de Estado concedidos às empresas siderúrgicas, adaptado às condições de funcionamento do mercado comum do carvão e do aço. Esse regime está estabelecido no artigo 4.º, alínea c), CA e nos diferentes códigos dos auxílios à siderurgia. Nos termos do artigo 305.º, n.º 1, CE, e à luz da jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, as disposições do Tratado CE aplicam-se a título subsidiário.

— Por força do artigo 4.º, alínea c), CA, os auxílios concedidos às empresas siderúrgicas são incompatíveis com o mercado comum do carvão e do aço salvo se forem abrangidos pelo âmbito de aplicação das excepções expressamente previstas e devidamente autorizadas pela Comissão no quadro de um código dos auxílios à siderurgia [59].

— Na medida em que o Tratado CECA apenas opera uma integração parcial, o artigo 67.º CA permite que a Comissão adopte medidas compensatórias em benefício de uma empresa siderúrgica quando esta sofre os efeitos de uma acção de um Estado-Membro adoptada no âmbito da sua política económica geral. Desde a entrada em vigor do Tratado CE, a sua aplicação deve ter em conta a existência de um sistema CE de controlo dos auxílios de Estado.

139. Uma vez recordados os termos do debate, iremos agora explicar por que é que pensamos que o Tribunal de Primeira Instância considerou que o exame dos auxílios em causa estava efectivamente abrangido pelo âmbito de aplicação do artigo 4.º, alínea c), CA.

ii) A solução que propomos

140. Recorde-se que, no caso em apreço, os auxílios em causa constituem um auxílio individual que foi concedido a uma empresa siderúrgica nos termos de um regime previamente autorizado pela Comissão com base no Tratado CE.

141. Decorre dos autos que os auxílios em causa estão inseridos no quadro de uma política geral que visa obviar às desvantagens económicas específicas de que sofria a Zonenrandgebiet. É a ZRFG que fixa os objectivos e o âmbito em que são adoptadas as medidas de execução, como as que estão em causa no caso vertente. É portando

59 — Como referimos anteriormente, um auxílio pode também ser autorizado com base numa decisão individual.

difícil apreciar os auxílios litigiosos quando considerados isoladamente, dado que são a expressão de uma política coerente da República Federal da Alemanha. Dito de outro modo, a ZRFG constitui a base jurídica sobre a qual todas as medidas concretas de aplicação são adoptadas e que permite considerar que elas são interdependentes. Nesta óptica, temos de reconhecer que a aplicação dos auxílios em causa à Salzgitter destina-se a contribuir para a realização de um projecto mais vasto, o de zelar pelo desenvolvimento equilibrado da economia dessa região fronteiriça. Consideramos que são essencialmente esses objectivos gerais que determinaram a adopção da ZRFG e das referidas medidas. Face aos elementos disponíveis, é portanto difícil afirmar que a indústria siderúrgica foi visada em si mesma e que a República Federal da Alemanha procurou protege-la especialmente, em função das suas necessidades próprias. Em qualquer caso, a indústria siderúrgica não foi a única a beneficiar dos incentivos fiscais previstos na ZRFG e as amortizações derrogatórias bem como as reservas isentas de imposto não lhe foram atribuídas em exclusivo.

142. Por conseguinte, não estamos no âmbito de medidas adoptadas *específica e exclusivamente* a favor das empresas siderúrgicas. Se tal fosse o caso, a aplicação do artigo 4.º, alínea c), CA não suscitaria nenhuma dúvida.

143. Qual é então a natureza dos auxílios em causa?

144. No caso em apreço, a Salzgitter sustenta, com efeito, que os auxílios de que beneficiou constituem uma medida de execução individual de um regime geral de auxílios que foi anteriormente autorizado pela Comissão. Alega, portanto, que não tinha que notificar essa medida individual com base no Tratado CECA e baseia esta sua posição no acórdão de 5 de Outubro de 1994, Itália/Comissão [60].

145. Nesse processo, o Tribunal de Justiça declarou que as medidas individuais de execução de um regime geral de auxílios que foi aprovado pela Comissão não lhe devem ser notificadas, salvo se tiverem sido emitidas reservas nesse sentido na decisão de aprovação. Com efeito, o Tribunal de Justiça considerou que «[sendo] os auxílios individuais simples medidas de execução do regime geral de auxílios, os factores que a Comissão deveria tomar em consideração para as apreciar seriam os mesmos que aplicou quando procedeu à apreciação do regime geral». O Tribunal de Justiça concluiu então que seria inútil sujeitar os auxílios individuais a um novo exame da Comissão [61].

60 — C-47/91, Colect., p. I-4635.
61 — N.º 21.

146. No caso vertente, a questão consiste então em saber se o auxílio concedido à Salzgitter é uma simples medida de execução individual da ZRFG — que, à luz da jurisprudência referida, não tinha que ser notificada à Comissão — ou se, pelo contrário, este auxílio deve ser apreciado independentemente da ZRFG.

147. Mesmo que os auxílios em causa pudessem ser entendidos como elementos de uma política geral em matéria económica, industrial, regional e social, não consideramos por essa razão que se trate de uma simples medida de execução individual que, face à jurisprudência invocada pela Salzgitter, não necessitaria de ser notificada à Comissão.

148. Com efeito, entendemos que a jurisprudência referida não pode ser transposta para o caso em apreço. No processo que deu origem ao acórdão Itália/Comissão, já referido, o auxílio individual em causa, bem como o regime geral de auxílios no âmbito do qual estava inserido, visavam apenas as empresas abrangidas pelo Tratado CE.

149. Não é o caso do presente litígio. Com efeito, as empresas beneficiárias da ZRFG são abrangidas pelo âmbito de aplicação dos dois Tratados, CE e CECA. Ora, como referimos, o Tratado CECA e as regulamentações adoptadas com base nesse mesmo Tratado estabelecem um regime específico de controlo dos auxílios de Estado a que estão sujeitas as empresas siderúrgicas. Os factores que a Comissão deve ter em consideração para apreciar a compatibilidade dos auxílios em causa diferem, portanto, consoante as medidas beneficiam empresas abrangidas pelo Tratado CE ou pelo Tratado CECA.

150. A concessão à Salzgitter dos auxílios em causa não constitui assim uma simples medida de execução individual da ZRFG uma vez que o exame da sua compatibilidade deve ser submetido às regras especiais que o Tratado CECA determina para o controlo dos auxílios de Estado.

151. O objectivo não é, evidentemente, o de subtrair as indústrias siderúrgicas ou carboníferas aos eventuais benefícios de uma medida de política geral. A nossa intenção não é também admitir, como defende a República Federal da Alemanha, a aplicação do artigo 4.º, alínea c), CA aos regimes gerais de auxílios. A nossa análise assenta apenas na finalidade do sistema instaurado pelo Tratado CECA e na necessidade de apreciar a compatibilidade das medidas, como as que estão em causa no processo principal, tendo em conta a situação especial do mercado siderúrgico e as regras específicas previstas por esse Tratado. É neste contexto que o artigo 6.º, do terceiro código, ao exigir que os Estados-Membros notifiquem à Comissão «os projectos que visam aplicar ao sector siderúrgico regimes de auxílios sobre os quais já se pronunciou com base nas disposições do Tratado [CE]», faz todo o sentido.

152. Face aos elementos que precedem, consideramos, portanto, que o exame dos auxílios em causa, apesar de estarem inseridos no âmbito de um regime geral de auxílios anteriormente autorizado pela Comissão com base no Tratado CE, deve ser feito de forma isolada à luz das regras do Tratado CECA.

153. A questão agora é saber se a apreciação dos auxílios litigiosos deve ser feita à luz do artigo 4.º, alínea c), CA ou do artigo 67.º CA.

154. Somos da opinião que o artigo 67.º CA não é aplicável no caso em apreço.

155. Como já referimos [62], desde muito cedo que o Tribunal de Justiça interpretou restritivamente esta disposição, ao considerá-la uma «medida de salvaguarda» contra medidas estatais que não incidem de forma directa e imediata nas indústrias do carvão e do aço, mas que, no entanto, são susceptíveis de afectar, com os seus efeitos, a posição concorrencial destas mesmas empresas [63]. A referida disposição permite aos Estados-Membros concederem um auxílio às empresas siderúrgicas que foram vítimas de uma acção estatal adoptada no âmbito da política económica geral. Este auxílio é um remédio cujo montante, condições e duração são deixados à apreciação da Comissão. Não pensamos que o artigo 67.º CA possa legitimar um sistema de subvenções de que as empresas siderúrgicas beneficiariam pelo simples facto de se tratar de auxílios não específicos, isto é, relativos simultaneamente aos sectores do carvão e do aço e a outros sectores da economia [64].

156. No caso vertente, é para nós evidente que o auxílio concedido à Salzgitter não constitui uma medida compensatória na acepção desse artigo. Com efeito, não resulta dos autos que esse auxílio lhe foi concedido para corrigir as distorções de concorrência que ela teria sofrido na sequência da adopção da ZRFG.

157. Por conseguinte, consideramos que a apreciação dos auxílios em causa não se enquadrava no artigo 67.º CA. Como a Comissão, pensamos que, pelo contrário, a compatibilidade desses auxílios com o mercado comum do carvão e do aço devia ser examinada à luz do artigo 4.º, alínea c), CA e das regras fixadas no sexto código dos auxílios à siderurgia.

62 — V. n.º 108 das presentes conclusões.

63 — Acórdão Compagnie des hauts fourneaux et fonderies de Givors e o./Alta Autoridade (já referido, p. 526).

64 — V., a este respeito, Mertens de Wilmars, J., *op. cit.* (p. 429).

158. Esta interpretação é corroborada pelos termos amplos do artigo 4.º, alínea c), CA, que visa, recorde-se, «os auxílios concedidos pelos Estados [...], *independentemente da forma que assumam*» [65]. Face ao exposto, entendemos que esta disposição visa portanto todos os auxílios concedidos às empresas siderúrgicas, independentemente da sua forma ou origem, quer sejam concedidos especificamente a uma empresa siderúrgica ou adoptados em aplicação de um regime geral ou regional de auxílios. Não devemos esquecer que essa disposição foi redigida em 1951, antes mesmo do nascimento da CEE e da elaboração de um controlo dos regimes gerais ou regionais de auxílios de Estado.

159. A interpretação que propomos da referida disposição permite assegurar um tratamento uniforme de todos os auxílios concedidos ao sector siderúrgico, de forma a ficarem submetidos a uma disciplina coerente e eficaz.

160. Esta solução permite, além disso, garantir igualdade de tratamento entre os Estados-Membros e os operadores económicos. Com efeito, na nossa opinião, seria contrário ao princípio da igualdade de tratamento autorizar a concessão a uma empresa siderúrgica de um auxílio porque este é adoptado em aplicação de um regime geral de auxílios e recusar, por outro lado, nos termos do artigo 4.º, alínea c), CA, um auxílio cujo montante, condições e duração seriam quase idênticos pelo simples facto de se tratar de um auxílio especificamente concedido a uma empresa siderúrgica. Se assim fosse, os Estados-Membros poderiam ser incitados a adoptar regimes gerais de auxílios que, na prática, só aproveitariam às empresas do carvão e do aço. Um Estado-Membro poderia, por exemplo, adoptar um regime regional de auxílios que seria autorizado pela Comissão com base no Tratado CE, mas que beneficiaria as regiões onde estão estabelecidas maioritariamente as empresas dos sectores do carvão e do aço. Essa situação implicaria inevitavelmente o risco de a proibição de princípio dos auxílios de Estado, prevista no artigo 4.º, alínea c), CA, ser privada de qualquer efeito útil e contornada em proveito das regras mais flexíveis do Tratado CE.

161. No que diz respeito ao âmbito de aplicação do artigo 67.º CA, entendemos que ele abrange todas as medidas que permitem compensar os efeitos prejudiciais que as empresas siderúrgicas sofram por causa de uma regulamentação de política económica geral, com excepção dos auxílios de Estado cujas condições de concessão estão especificamente reguladas no artigo 4.º, alínea c), CA e nos códigos dos auxílios à siderurgia.

162. Perante estes elementos, consideramos portanto que o Tribunal de Primeira Instância não cometeu nenhum erro de direito ao declarar, no n.º 116 do acórdão recorrido, que os auxílios em causa estavam abrangidas pelo âmbito de aplicação do artigo 4.º, alínea c), CA.

65 — Sublinhado nosso.

163. Nestas condições, propomos que o Tribunal de Justiça rejeite a primeira parte do primeiro fundamento.

2. Quanto à segunda parte do primeiro fundamento, relativa a um erro de direito na apreciação das competências da Comissão.

164. Na segunda parte do primeiro fundamento, a Salzgitter considera que a Comissão não era competente para, no quadro dos auxílios à siderurgia, alargar o âmbito de aplicação do artigo 4.º, alínea c), CA aos auxílios concedidos às empresas siderúrgicas com base num regime geral de auxílios autorizado com fundamento no Tratado CE. Assim, o Tribunal de Primeira Instância, ao considerar que a Comissão podia validamente basear-se no artigo 4.º, alínea c), CA para analisar os auxílios em causa, apreciou erradamente a extensão das competências desta instituição.

a) Argumentos das partes

165. A Salzgitter, que, recorde-se, defende uma interpretação restritiva do artigo 4.º, alínea c), CA, considera que a Comissão não era competente para estender, no quadro de um código dos auxílios à siderurgia, o âmbito de aplicação desta disposição aos regimes de auxílios não específicos ao sector do carvão e do aço. Com efeito, isso implicaria uma alteração do Tratado CECA. Ora, o artigo 95.º, primeiro e segundo parágrafos, CA, em que se baseiam os diferentes códigos dos auxílios à siderurgia, não constitui a base jurídica apropriada para essa alteração. De acordo com a Salzgitter, a Comissão devia, para tal, ter respeitado o procedimento previsto quer no artigo 95.º, terceiro e quarto parágrafos, CA quer no artigo 96.º CA.

166. Por sua vez, a Comissão sustenta que não modificou o âmbito de aplicação do artigo 4.º, alínea c), CA, cuja redacção se mantém inalterada desde 23 de Julho de 1952. Consequentemente, não procedeu a qualquer revisão do Tratado CECA [66].

b) Apreciação

167. Nesta parte do fundamento, a Salzgitter põe em causa o procedimento adoptado pela Comissão para, na sua opinião, alargar, no quadro dos códigos dos auxílios à siderurgia, o âmbito de aplicação do artigo 4.º, alínea c), CA. Antes de examinar a procedência desta acusação, parece-nos interessante recordar os diferentes mecanismos de adaptações jurídicas que o Tratado CECA prevê e que são invocados pela Salzgitter.

66 — N.º 61 da réplica.

168. O processo normal de revisão desse Tratado está previsto no artigo 96.º CA. Na versão original, que ainda estava em vigor no momento da adopção do segundo e terceiro códigos, esta disposição permitia que os governos dos Estados-Membros e a Comissão propusessem alterações ao referido Tratado. Essas alterações eram decididas por comum acordo na conferência dos Representantes Permanentes dos Estados-Membros.

169. Num parecer proferido em 17 de Dezembro de 1959 [67], o Tribunal de Justiça, chamado a pronunciar-se com base no artigo 95.º, terceiro e quarto parágrafos, CA, afirmou que esse procedimento só podia ser derrogado «no caso de não infringir a estrutura geral do Tratado nem as relações entre a Comunidade e os Estados-Membros e, em especial, as relações entre os poderes transferidos para a Comunidade e os poderes reservados aos Estados-Membros e que era unicamente nessas circunstâncias que o procedimento da 'pequena revisão' [podia] ser adoptado».

170. O procedimento da «pequena revisão» está previsto no artigo 95.º, terceiro parágrafo, CA. As alterações propostas pela Comissão e pelo Conselho são submetidas ao parecer do Tribunal de Justiça, que é chamado a apreciar, quer no plano dos factos quer no plano jurídico, a conformidade das alterações com o disposto no referido parágrafo.

67 — Colect., pp. 551, 556.

171. O artigo 95, terceiro parágrafo, CA dispõe que:

— essas alterações devem ter por objecto a «adaptação das normas relativas ao exercício pela [Comissão] dos poderes que lhe são atribuídos»;

— tais alterações só podem ser propostas «se dificuldades imprevistas reveladas pela experiência […] ou alguma alteração profunda nas condições económicas ou técnicas que afecte directamente o mercado comum do carvão e do aço, tornarem necessária uma adaptação»;

— além disso, essa adaptação deve introduzir alterações adequadas e, por último;

— essas alterações não podem prejudicar o disposto nos artigos 2.º CA a 4.º CA nem a relação dos poderes atribuídos respectivamente à Comissão e às outras Instituições da Comunidade.

172. No que respeita ao artigo 95.º, primeiro parágrafo, CA, este permite à Comissão

adoptar uma decisão ou uma recomendação, em todos os casos não previstos no Tratado CECA, quando se revelar necessária essa decisão ou essa recomendação para atingir, no funcionamento do mercado do carvão e do aço e em conformidade com o disposto no artigo 5.º CA, um dos objectivos da Comunidade, como são definidos nos artigos 2.º CA a 4.º CA. A Comissão decide ou recomenda mediante parecer favorável do Conselho, o qual deliberará por unanimidade após consulta do Comité Consultivo.

173. Apercebemo-nos, sem grande dificuldade, das diferenças formais existentes entre as duas hipóteses previstas no artigo 95.º CA. No âmbito do artigo 95.º, primeiro parágrafo, CA, trata-se de permitir que a Comissão preencha uma lacuna do Tratado CECA que paralisa a sua acção, autorizando-a a *adoptar uma decisão ou uma recomendação* num caso não previsto nesse Tratado, sem o modificar. Além disso, é necessário um parecer prévio favorável do Conselho que delibera por unanimidade. No âmbito do artigo 95.º, terceiro parágrafo, CA, trata-se de *alterar uma norma do referido Tratado* «relativa ao exercício pela Comissão dos poderes que lhe são atribuídos». A unanimidade do Conselho não é exigida, mas são necessários o parecer do Tribunal de Justiça e o voto do Parlamento Europeu.

174. No caso em apreço, a Salzgitter censura a Comissão por se ter baseado no artigo 95.º, primeiro e segundo parágrafos, CA, para alargar o âmbito de aplicação do artigo 4.º, alínea c), CA, no quadro dos diferentes códigos dos auxílios à siderurgia, quando devia ter respeitado o procedimento previsto no artigo 96.º CA ou no artigo 95.º, terceiro parágrafo, CA.

175. À luz das conclusões que avançámos no quadro da primeira parte do primeiro fundamento pensamos que esta acusação é improcedente.

176. Com efeito, se, como pensamos, o artigo 4.º, alínea c), CA é aplicável aos auxílios que são concedidos às empresas siderúrgicas por força de um regime geral de auxílios, então a Comissão não ampliou o âmbito de aplicação dessa disposição quando adoptou as regras fixadas nos códigos dos auxílios à siderurgia. Considerando que se encontrava num caso não previsto no Tratado CECA em que todavia, se impunha que agisse, parece-nos então que a Comissão se podia legitimamente basear no artigo 95.º, primeiro e segundo parágrafos, CA para responder, através das referidas regras, às necessidades da reestruturação do mercado siderúrgico.

177. Deste modo, entendemos que o Tribunal de Primeira Instância não cometeu, a este respeito, nenhum erro de direito e propomos que o Tribunal de Justiça rejeite a segunda parte do primeiro fundamento.

3. Quanto à terceira parte do primeiro fundamento, relativa a um erro de direito cometido na apresentação da prática decisória da Comissão

178. Na terceira parte do primeiro fundamento, a Salzgitter sustenta que, nos n.os 112 e seguintes do acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância apresentou de forma errada a prática decisória da Comissão [68].

a) Argumentos das partes

179. A Salzgitter alega que foi desde a entrada em vigor do Tratado CECA em 1952, e não no início dos anos 70, que a Comissão considerou que o artigo 4.º, alínea c), CA se aplicava apenas aos auxílios específicos a favor das empresas siderúrgicas. A este respeito, a Salzgitter baseia-se no relatório publicado pela Alta Autoridade da CECA em 1963, intitulado «O Tratado CECA de 1952 a 1962», na redacção do quarto considerando e do artigo 1.º do primeiro código, na posição defendida pela Comissão no âmbito do seu *Nono Relatório sobre a Política de Concorrência*, bem como na prática decisória da Comissão no sector do carvão. A Salzgitter critica designadamente o Tribunal de Primeira Instância por ter considerado no n.º 115 do acórdão recorrido que o segundo código tinha por objecto restituir ao artigo 4.º, alínea c), CA o seu alcance original quando, na realidade, se tratava de uma alteração não autorizada do Tratado CECA.

180. A Comissão considera que o facto de ter defendido um ponto de vista diferente relativamente ao artigo 4.º, alínea c), CA, antes do terceiro código, não é relevante para os auxílios concedidos à Salzgitter, na medida em que esse ponto de vista não constou de nenhum acto individual susceptível de se tornar definitivo para a empresa beneficiária antes de 1 de Janeiro de 1986 [69].

b) Apreciação

181. Nos n.os 112 a 117 do acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância enunciou as regras que a Comissão adoptou no quadro do primeiro e do segundo códigos. Esta exposição, embora não incida sobre as regras aplicáveis ao caso em apreço, permite no entanto apreciar o contexto jurídico do litígio e revela as alterações de interpretação da Comissão.

68 — N.os 122 a 138 da contestação e recurso subordinado.

69 — N.º 62 da réplica.

182. Contrariamente ao que esta defende, este facto é importante no âmbito do caso vertente.

183. No n.º 112 do acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância afirmou que, «desde o início dos anos 70 e até adopção [do segundo código], a Comissão considerou que o artigo 4.º, alínea c), CA era aplicável apenas aos auxílios específicos a favor de empresas siderúrgicas». Observou depois, no n.º 115 do referido acórdão, que, «a partir do [referido código], os códigos visam 'os auxílios à siderurgia, específicos ou não', *esta precisão [tendo] simplesmente por objecto restituir ao artigo 4.º, alínea c), CA o seu alcance original*» [70].

184. No âmbito desta parte do fundamento, a Salzgitter censura novamente o Tribunal de Primeira Instância pela análise que fez ao «alcance original» do artigo 4.º, alínea c), CA. Alega, com efeito, que foi desde a entrada em vigor do Tratado CECA, e não apenas entre os anos 70 e a adopção do segundo código, que o âmbito de aplicação dessa disposição esteve limitado aos auxílios específicos a favor das empresas siderúrgicas.

185. Face às conclusões que desenvolvemos no âmbito da primeira parte do primeiro fundamento, consideramos que o Tribunal de Primeira Instância expôs correctamente a prática decisória da Comissão e, por conseguinte, entendemos que a argumentação da Salzgitter não pode ser acolhida.

186. Propomos assim, que o Tribunal de Justiça rejeite a terceira parte do primeiro fundamento por improcedente e, consequentemente, rejeite o primeiro fundamento na sua totalidade.

B — *Quanto ao segundo fundamento, relativo à falta de fundamentação da decisão controvertida*

187. No segundo fundamento, a Salzgitter alega que o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro de direito ao julgar, no n.º 184 do acórdão recorrido, que a fundamentação da decisão controvertida respeitava as exigências previstas no Tratado CECA [71].

1. Argumentos das partes

188. A Salzgitter sustenta que a Comissão não fundamenta as razões pelas quais se

70 — Sublinhado nosso.

71 — N.os 139 a 142 da contestação e recurso subordinado.

afasta da sua prática decisória anterior ao aplicar o artigo 4.º, alínea c), CA a um auxílio não específico aos sectores do carvão e do aço, contrariamente à jurisprudência do Tribunal de Justiça e em violação do artigo 67.º CA.

189. A Salzgitter alega também que a Comissão não explicou por que é que a sua apreciação divergia da sua prática decisória relativa ao sector do carvão.

190. Por último, a Salzgitter censura a Comissão por não ter exposto as razões pelas quais a decisão controvertida se afastava da sua prática decisória em processos semelhantes, como o processo que deu origem à Decisão 2002/347/CECA da Comissão [72].

191. A República Federal da Alemanha salienta que a evolução da concepção jurídica da Comissão relativamente ao âmbito de aplicação respectivo dos artigos 4.º, alínea c), CA e 67.º CA implicava uma fundamentação e uma justificação reforçadas na decisão controvertida [73].

192. Por sua vez, a Comissão alega que a sua prática se alterou desde a adopção do terceiro código e que este está suficientemente fundamentado quanto a este ponto [74]. Refuta a existência de um dever especial de fundamentação, considerando que os seus deveres estão regulados de forma exaustiva nos artigos 15.º, terceiro parágrafo, CA e 95.º, primeiro parágrafo, CA (consulta do Comité Consultivo e parecer favorável do Conselho).

2. Apreciação

193. A título preliminar, recordamos que a questão do alcance da obrigação de fundamentação constitui uma questão de direito que está sujeita à fiscalização do Tribunal de Justiça no quadro de um recurso de decisão do Tribunal de Primeira Instância. Um fundamento baseado na violação do alcance dessa obrigação é portanto admissível mesmo que isso implique necessariamente ter em consideração os factos em que o Tribunal de Primeira Instância se baseou para chegar à sua conclusão [75].

194. Decorre da redacção dos artigos 5.º, segundo parágrafo, quarto travessão, CA e 15.º, primeiro parágrafo, CA que a Comunidade «publicará os fundamentos da sua intervenção» e que «[a]s decisões, recomendações e pareceres da [Comissão] serão

72 — Decisão de 21 de Novembro de 2001, relativa ao regime de provisões com isenção de imposto previsto pela França para a implantação de empresas no estrangeiro (JO 2002, L 126, p. 27).

73 — N.º 53 da contestação e da intervenção em apoio do recurso subordinado.

74 — Terceiro e quarto considerandos do terceiro código.

75 — Acórdão de 20 de Novembro de 1997, Comissão/V (C-188/96 P, Colect., p. I-6561, n.º 24 e jurisprudência referida).

fundamentados e referir-se-ão aos pareceres obrigatoriamente obtidos». Resulta destas disposições, bem como dos princípios gerais do Tratado CECA, que incumbe à Comissão uma obrigação de fundamentação das decisões gerais ou individuais que ela adopte, independentemente da base jurídica escolhida para esse efeito. Além disso, a falta ou a insuficiência de fundamentação constitui violação das formalidades essenciais na acepção do artigo 33.º CA e constitui um fundamento de ordem pública que é do conhecimento oficioso do juiz comunitário [76].

195. Segundo jurisprudência assente, o dever de fundamentação que incumbe à Comissão por força do artigo 15.º CA deve respeitar os mesmos princípios que os fixados pelo Tribunal de Justiça no âmbito do artigo 253.º CE [77].

196. Esses princípios são os seguintes. A fundamentação deve ser adaptada à natureza do acto em causa e deixar transparecer, de forma clara e inequívoca, a argumentação da instituição, autora do acto, por forma a permitir ao juiz comunitário exercer o seu controlo da legalidade e aos interessados — destinatários ou outras pessoas visadas pelo acto, na acepção do artigo 33.º, segundo parágrafo, CA — conhecer as razões da medida adoptada. Não é contudo exigido que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, na medida em que a questão de saber se a fundamentação de um acto satisfaz as exigências dos artigos 5.º CA e 15.º CA deve ser apreciada à luz não somente do seu teor mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa [78]. No âmbito do controlo dos auxílios de Estado, o exame da fundamentação de uma decisão da Comissão deve também ter em conta as avaliações complexas que a instituição deve efectuar e as escolhas de natureza discricionária que ela pode realizar.

197. Antes de mais, relativamente à acusação da falta de fundamentação da evolução da prática decisória da Comissão quanto ao âmbito de aplicação respectivo dos artigos 4.º, alínea c), CA e 67.º, CA, consideramos que a mesma não é pertinente.

198. Com efeito, a apreciação da Comissão sobre a compatibilidade dos auxílios em causa com o mercado comum do carvão e do aço não se baseia nessa evolução. Decorre, na verdade, do contexto da decisão controvertida e, designadamente, dos n.os 59 a 66 e 109

76 — V., designadamente, acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 22 de Junho de 2005, CIS/Comissão (T-102/03, Colect., p. II-2357, n.º 46 e jurisprudência referida).

77 — V., designadamente, acórdãos do Tribunal de Justiça de 11 de Setembro de 2003, Bélgica/Comissão (C-197/99 P, Colect., p. I-8461, n.º 72); do Tribunal de Primeira Instância de 24 de Setembro de 1996, NALOO/Comissão (T-57/91, Colect., p. II-1019, n.os 298 a 300); e de 24 de Outubro de 1997, British Steel/Comissão (T-243/94, Colect., p. II-1887, n.os 159 e 160).

78 — Acórdãos de 19 de Setembro de 1985, Hoogovens Groep/Comissão (172/83 e 226/83, Recueil, p. 2831, n.º 24); de 14 de Fevereiro de 1990, Delacre e o./Comissão (C-350/88, Colect., p. I-395, n.os 15 e 16); e acórdãos, já referidos, Bélgica/Comissão (n.º 72) e Espanha/Comissão (n.º 73).

a 133 desta que, na opinião da Comissão, o artigo 4.º, alínea c), CA abrangia *ab initio* os referidos auxílios. Foi também o que defendemos no âmbito do exame do primeiro fundamento do recurso subordinado.

199. Em todo o caso, a decisão controvertida deixa transparecer, de forma clara e inequívoca, a argumentação da Comissão relativa respectivamente ao alcance e à aplicabilidade de cada uma dessas disposições.

200. Com efeito, a Comissão explica pormenorizadamente por que é que «[a] análise da compatibilidade dos auxílios ilícitos em causa deverá processar-se à luz do artigo 4.º, alínea c), [CA] e do código dos auxílios à siderurgia correspondente» [79]. Em primeiro lugar, indica, no âmbito do exame da natureza dos auxílios em causa, as razões pelas quais considera que o artigo 67.º CA não é aplicável (n.º 66). Em segundo lugar, explica, no âmbito do exame da compatibilidade dos auxílios litigiosos com o mercado comum do carvão e do aço, por que é que a aplicação do artigo 87.º, n.º 2, alínea c), CE a uma empresa siderúrgica está *a priori* excluída (n.ºs 110 a 120). Em terceiro lugar, precisa as razões pelas quais uma decisão individual, ao abrigo do artigo 95.º CA, não se justificava no caso em apreço (n.ºs 121 a 125). Em quarto e último lugar, a Comissão expõe as regras específicas relativas, designadamente aos prazos de notificação que foram adoptados no âmbito dos códigos dos auxílios à siderurgia aplicáveis desde 1986 (n.ºs 67 a 76 e 126 a 133).

201. Estes fundamentos permitiram à Salzgitter e à República Federal da Alemanha conhecerem as razões pelas quais a Comissão considerou que as condições previstas no artigo 4.º, alínea c), CA estavam reunidas no caso ora em discussão. De resto, estas puderam contestar, de forma aprofundada, as apreciações da Comissão. Além disso, e como demonstra o controlo jurisdicional que o Tribunal de Primeira Instância pôde efectuar no âmbito do acórdão recorrido, os referidos fundamentos permitem ao juiz comunitário verificar a procedência dessas apreciações.

202. Portanto, não pensamos que a Comissão devia ainda expor, num acto que, recorde-se, é de alcance individual, a evolução da sua prática decisória desde a adopção do primeiro e do segundo códigos, ainda mais quando estes não são aplicáveis no presente processo.

203. Relativamente à segunda acusação, consideramos também que não é pertinente porque as normas que regem as intervenções

79 — N.º 109 da decisão controvertida.

dos Estados-Membros a favor da indústria carbonífera são diferentes das previstas no quadro dos códigos dos auxílios à siderurgia.

204. Por último, no que diz respeito à terceira acusação, pensamos que a Comissão não estava obrigada a expor as razões pelas quais a sua apreciação difere da adoptada no âmbito de decisões anteriores. Com efeito, a noção de «auxílio de Estado» corresponde, tanto no Tratado CE como no Tratado CECA, a uma situação objectiva e as razões pelas quais a Comissão fez uma apreciação diferente nas decisões anteriores não são pertinentes para saber se os auxílios em causa entram ou não no âmbito de aplicação do artigo 4.º, alínea c), CA.

205. Face a estes elementos, somos da opinião que o fundamento baseado na falta de fundamentação, na medida em que assenta nas acusações *supra* mencionadas, deve ser rejeitado. Consideramos, com efeito, que a fundamentação da decisão controvertida preenche as exigências tanto de clareza como da possibilidade de controlo que resultam dos artigos 5.º CA e 15.º CA, e que o contexto de facto e de direito aí se encontra traçado de modo suficientemente preciso.

206. Entendemos assim que o Tribunal de Primeira Instância podia concluir com razão, no n.º 184 do acórdão recorrido, que a Comissão tinha fundamentado suficientemente a decisão controvertida.

207. Nestas condições, propomos que o Tribunal de Justiça rejeite o segundo fundamento.

208. Decorre das precedentes considerações que, em nossa opinião, deve ser negado total provimento ao recurso subordinado interposto pela Salzgitter.

VI — Quanto ao recurso principal

209. Em apoio do seu recurso, a Comissão invoca dois fundamentos relativos, em primeiro lugar, à violação do artigo 4.º, alínea c), CA e dos terceiro, quarto, quinto e sexto códigos e, em segundo lugar, à violação dos direitos de defesa.

A — *Quanto ao primeiro fundamento, relativo à violação do artigo 4.º, alínea c), CA e do terceiro, quarto, quinto e sexto códigos*

210. O primeiro fundamento está dividido em seis partes relativas, em primeiro lugar, a uma análise errada quanto ao carácter incerto e equívoco do quadro jurídico aplicável, em segundo lugar, a um erro de direito na

tomada em consideração dos dois primeiros códigos dos auxílios à siderurgia, em terceiro lugar, a uma interpretação errada da jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa ao princípio da segurança jurídica, em quarto lugar, a uma contradição dos fundamentos no acórdão recorrido, em quinto lugar, a uma apreciação errada do conhecimento pela Comissão da aplicação da ZRFG às empresas siderúrgicas e, em sexto lugar, à contestação da jurisprudência resultante do acórdão do Tribunal de Justiça de 20 de Março de 1997, Alcan Deutschland [80].

211. No essencial, a Comissão põe em causa a análise que o Tribunal de Primeira Instância efectuou, nos n.os 158 a 183 do acórdão recorrido, sobre o fundamento invocado em primeira instância, relativo a uma alegada violação do princípio da segurança jurídica (sétimo fundamento). Sustenta que o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro de direito ao julgar que, nas circunstâncias especiais do caso em apreço, ela violara o princípio da segurança jurídica ao ordenar a restituição dos auxílios concedidos à Salzgitter entre 1986 e 1995.

212. A fim de considerar procedente o fundamento relativo à violação do princípio da segurança jurídica, o Tribunal de Primeira Instância apreciou três aspectos.

213. Antes de mais, examinou a clareza do quadro jurídico. O Tribunal de Primeira Instância concluiu, no n.º 174 do acórdão recorrido, que a situação decorrente da adopção dos segundo e terceiro códigos era incerta e equívoca. Esta análise é posta em causa pela Comissão no âmbito da primeira parte do seu primeiro fundamento.

214. Seguidamente, o Tribunal de Primeira Instância examinou o comportamento da Comissão. Depois de ter constatado que esta tinha recebido determinadas informações da Salzgitter e que tinha também proferido uma decisão de não objecção relativa à execução da ZRFG, o Tribunal de Primeira Instância considerou, nos n.os 176 a 180 do acórdão recorrido, que a Comissão não tinha observado o seu dever de diligência ao não referir, durante o exame desses documentos, a falta de notificação dos auxílios em causa e ao não desencadear nenhuma acção a esse respeito. Esta constatação é criticada pela Comissão no âmbito da quinta parte do primeiro fundamento.

215. Por último, tendo em conta estas considerações, o Tribunal de Primeira Instância declarou, nos n.os 181 e 182 do acórdão recorrido, que a Comissão violara o princípio da segurança jurídica ao ordenar à República Federal da Alemanha a recuperação dos auxílios concedidos à Salzgitter. As consequências que o Tribunal de Primeira Instância retira das referidas considerações são postas em causa pela Comissão no quadro da terceira parte do primeiro fundamento.

80 — C-24/95, Colect., p. I-1591.

216. Face ao exposto, entendemos que se deve analisar a procedência desse primeiro fundamento examinando sucessivamente as primeira, quinta e terceira partes, na medida em que põem em causa as três apreciações feitas pelo Tribunal de Primeira Instância no acórdão recorrido.

1. Quanto à primeira parte do primeiro fundamento, relativa a uma análise errada da clareza da situação jurídica em causa

217. Na primeira parte do primeiro fundamento, a Comissão contesta a análise do Tribunal de Primeira Instância segundo a qual a situação jurídica decorrente da adopção dos segundo e terceiro códigos era incerta e equívoca.

a) Argumentos das partes

218. A Comissão considera que a análise do Tribunal de Primeira Instância, no n.º 174 do acórdão recorrido, de que a autorização do auxílio contida na decisão de 1971 foi tácita e parcialmente retirada no momento da adopção do segundo código, ou pelo menos, do terceiro código, está errada.

219. Alega que essa autorização, que se baseou no Tratado CE, não podia produzir efeitos no quadro do Tratado CECA. O artigo 4.º, alínea c), CA era aplicável e, em conformidade com o acórdão de 10 de Dezembro de 1969, Comissão/França, já referido, os auxílios às empresas siderúrgicas eram estritamente proibidos antes da entrada em vigor do primeiro código [81]. Considera que foi apenas por força do primeiro código que a referida autorização, e as que se lhe seguiram, foram declaradas abrangidas pelo âmbito do Tratado CECA e que essa autorização geral temporária expirou com o primeiro código em 31 de Dezembro de 1981.

220. Além disso, a Comissão contesta a análise do Tribunal de Primeira Instância, exposta nos n.os 173 e 174 do acórdão recorrido, de que não era claro que a posterior aplicação do artigo 3.º da ZRFG à Salzgitter estivesse sujeita à obrigação de notificação dos «projectos», mencionada no artigo 6.º do terceiro código. Para a Comissão, esta disposição é muito clara.

221. Na réplica, a Comissão alega também que o artigo 67.º CA não é aplicável aos auxílios de Estado, uma vez que os Estados-Membros não podem adoptar medidas de auxílio no âmbito da sua política económica e social [82]. Salienta que o artigo 4.º, alínea c), CA proíbe os auxílios «independentemente

81 — A Comissão refere-se aos n.os 41 a 44 desse acórdão.

82 — A Comissão refere-se ao acórdão De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta Autoridade, já referido.

da forma que assumam» e que a jurisprudência invocada pela República Federal da Alemanha nunca se referiu, no que diz respeito ao artigo 67.º CA, a «regimes de auxílios» globalmente aplicáveis. Sustenta também que esse Estado-Membro não informou a Comissão dos auxílios concedidos à Salzgitter e que, consequentemente, não pode invocar que os autorizou com base no artigo 67.º CA.

222. A Salzgitter entende que o Tribunal de Primeira Instância não cometeu nenhum erro de direito ao declarar que a situação jurídica decorrente da adopção dos segundo e terceiro códigos não era clara. Considera que a Comissão devia ter dado a conhecer, nesses segundo e terceiro códigos ou em qualquer outra comunicação, a alteração da sua concepção jurídica relativamente ao âmbito de aplicação do artigo 4.º, alínea c), CA [83]. Alega, designadamente que, ao não levantar nenhuma objecção à aplicação da ZRFG, a Comissão criou nas empresas uma confiança legítima quanto à legalidade dessa legislação.

223. Além disso, a Salzgitter defende que o artigo 4.º, alínea c), CA não é aplicável a medidas gerais dos Estados-Membros relativas a todos os sectores da economia, como a ZRFG, o que a Comissão confirmara na primeira parte dos considerandos do primeiro e do segundo códigos. Sustenta também que a Comissão fez uma aplicação retroactiva do artigo 4.º, alínea c), CA, contrária ao direito comunitário e susceptível de pôr em causa as decisões de investimento a longo prazo da empresa beneficiária [84].

224. A Salzgitter acrescenta que a prática decisória da Comissão no sector do carvão, ao aplicar o artigo 67.º CA aos auxílios não específicos ao referido sector, apoia essa análise.

225. A Salzgitter alega que o artigo 6.º do terceiro código não permitia determinar se a aplicação das regras fiscais previstas na ZRFG às empresas siderúrgicas devia ser objecto de uma nova notificação apesar da autorização anteriormente concedida pela Comissão ao abrigo do Tratado CE. Acrescenta que os auxílios existentes como os previstos pela ZRFG não podem estar sujeitos à obrigação de notificação prevista na referida disposição. A este respeito, a Salzgitter invoca o acórdão Itália/Comissão, já referido, relativo à notificação das medidas individuais de execução de um regime geral de auxílios [85]. Na sua opinião, uma vez que a Comissão autorizara sem reservas a aplicação da ZRFG a título do Tratado CE e não levantara nenhuma objecção a título do artigo 67.º CA,

83 — A Salzgitter refere-se ao acórdão de 29 de Abril de 2004, Comissão/Kvaerner Warnow Werft (C-181/02 P, Colect., p. I-5703, n.º 41).

84 — A Salzgitter refere-se ao acórdão Falck e Acciaierie di Bolzano/Comissão (já referido, n.º 119 e jurisprudência referida).

85 — N.º 21.

a aplicação da ZRFG em benefício de uma empresa não podia ser qualificada de «auxílio novo» e, consequentemente, de «projecto» na acepção do artigo 6.º do terceiro código.

226. Por último, a Salzgitter acrescenta que, ao notificar a ZRFG à Comissão em 1971, em conformidade com o Tratado CE, a República Federal da Alemanha também a tinha dado a conhecer à Comissão, por força do artigo 67.º CA. Considera que, ao autorizar as medidas fiscais notificadas ao abrigo do Tratado CE, a Comissão também declarou implicitamente que essas medidas não tinham nenhuma «repercussão sensível nas condições de concorrência» nas indústrias do carvão ou do aço na acepção do artigo 67.º, n.º 1, CA.

227. A República Federal da Alemanha defende, no essencial, a mesma argumentação que a Salzgitter. Alega que os auxílios gerais não estão sujeitos a uma obrigação de informação nos termos do artigo 67.º, n.º 1, CA se não forem susceptíveis de exercer uma repercussão sensível nas condições de concorrência nas indústrias do carvão ou do aço, o que a Comissão confirmou implicitamente ao autorizar, por diversas vezes, as medidas previstas na ZRFG. Considera, em todo o caso, que esses auxílios podem ser considerados auxílios existentes, não sujeitos a uma obrigação diferente de notificação nos termos do Tratado CECA.

b) Apreciação

228. Como referimos [86], o Tribunal de Primeira Instância declarou no n.º 174 do acórdão recorrido que:

«[…] a situação decorrente da adopção do segundo código […] caracterizou-se pelos seguintes elementos de incerteza e de falta de clareza, imputáveis à Comissão:

— o carácter implícito da retirada parcial — e, portanto, de natureza insuficientemente clara — da não objecção contida na decisão da Comissão de 1971;

— ambiguidade quanto ao alcance da retirada parcial implícita da referida não objecção no que respeita à questão de saber se a ulterior aplicação do artigo 3.º da ZRFG devia ser notificada enquanto 'projecto', na acepção do artigo 6.º do terceiro código dos auxílios à siderurgia […]».

86 — V. n.os 60 e segs. das presentes conclusões.

229. No âmbito desta primeira parte, a Comissão sustenta, por um lado, que o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro de direito no que se refere aos efeitos do segundo e do terceiro códigos na decisão de não objecção que a Comissão adoptou quanto ao artigo 3.º da ZRFG em 4 de Agosto de 1971. Por outro lado, contesta a análise do Tribunal de Primeira Instância quanto à clareza da obrigação de notificação dos projectos de auxílios em causa prevista no artigo 6.º do terceiro código.

230. Entendemos que esta acusação é procedente pelas razões que passamos a expor.

231. Em primeiro lugar, pensamos, contrariamente ao Tribunal de Primeira Instância, que a adopção do segundo e do terceiro códigos não implicou a revogação parcial e implícita da decisão da Comissão de 1971. Com efeito, como referimos no âmbito do exame do recurso subordinado, somos da opinião que essa decisão, que se baseou nos artigos 87.º CE e 88.º CE, visava unicamente as empresas abrangidas pelo Tratado CE e não as abrangidas pelo Tratado CECA [87]. A adopção do segundo e do terceiro códigos não podia portanto implicar a revogação da autorização concedida pela Comissão em 1971, porque, em nossa opinião, as empresas siderúrgicas não eram visadas por esta.

87 — V. n.os 148 a 151 das presentes conclusões.

232. Em segundo lugar, consideramos que a obrigação de notificação dos auxílios em causa decorria claramente do disposto no artigo 6.º do terceiro código.

233. O referido artigo 6.º prevê um procedimento de exame prévio pela Comissão de todos os projectos de auxílios instituídos pelos Estados-Membros, para impedir a existência de auxílios incompatíveis com o mercado comum. Para esse efeito, o artigo 6.º, n.º 1, primeiro período, do terceiro código obriga os Estados-Membros a informarem atempadamente a Comissão dos projectos de criação ou de alteração dos auxílios previstos pelo referido código para que esta possa apresentar as suas observações [88]. Além disso, por força do artigo 6.º, n.º 1, segundo período, do referido código, a Comissão deve ser «igualmente informada dos *projectos de concessão de auxílios à indústria siderúrgica no âmbito de regimes de auxílios em relação aos quais já se tenha pronunciado anteriormente com base no Tratado [CE]*» [89]. A notificação está sujeita a um prazo que o Tribunal de Justiça qualificou de «prazo de caducidade» [90]. Em conformidade com o artigo 6.º, n.º 4, do mesmo código, o Estado-Membro só pode aplicar as medidas projectadas, quer sejam específicas ou adoptadas em aplicação de um regime de

88 — O terceiro código visa os auxílios à investigação e ao desenvolvimento, os auxílios a favor da protecção do ambiente, os auxílios ao encerramento de instalações siderúrgicas e, por último, os auxílios regionais aos investimentos previstos nos regimes gerais.

89 — Sublinhado nosso.

90 — V. acórdão de 13 de Julho de 2000, Salzgitter/Comissão (C-210/98 P, Colect., p. I-5843, n.os 49 a 55 e jurisprudência referida).

auxílios autorizado com base no Tratado CE, depois de aprovadas pela Comissão. Como o Tribunal de Justiça afirmou no âmbito do artigo 88.º, n.º 3, CE, esse controlo é essencial para garantir o funcionamento do mercado comum [91].

234. Decorre claramente do disposto no artigo 6.º, n.º 1, segundo período, do terceiro código que, depois da sua entrada em vigor em 1 de Janeiro de 1986, a obrigação de notificar medidas financeiras, como as que estão em causa no caso em apreço, era clara e inequívoca.

235. Esta análise é confirmada pela jurisprudência do Tribunal de Justiça.

236. Com efeito esta obrigação está prevista em termos idênticos no artigo 6.º, n.º 1, dos quarto, quinto e sexto códigos. Chamado a pronunciar-se sobre uma questão relativa ao alcance dessa disposição no quadro do quinto código, o juiz comunitário considerou que, tal como estava redigida, esta disposição «não [deixava] nenhuma dúvida aos poderes públicos quanto à obrigação que eles tinham de notificar os [auxílios] controvertidos e de subordinar a sua concessão à tomada de posição prévia da Comissão, independentemente da sua eventual qualificação como auxílio» [92].

237. Por conseguinte, contrariamente ao que o Tribunal de Primeira Instância sustenta no n.º 174 do acórdão recorrido, consideramos que a obrigação de notificação inserida pela Comissão no artigo 6.º, n.º 1, segundo período, do terceiro código visava, de uma forma clara, os auxílios como os que estão em causa no caso vertente. A República Federal da Alemanha, devido à sua participação no Comité Consultivo CECA, e a Salzgitter, devido à envergadura da sua posição económica, estavam em condições de se aperceberem da introdução desta obrigação no âmbito do terceiro código e da sua manutenção no âmbito dos sucessivos códigos dos auxílios à siderurgia. Assim, contrariamente ao que o Tribunal de Primeira Instância declarou no n.º 181 do acórdão recorrido, consideramos que a Comissão não estava obrigada a proceder a nenhuma clarificação das regras no quadro do terceiro código ou dos códigos ulteriores.

238. Nestas condições, somos da opinião de que a Salzgitter e a República Federal da Alemanha estavam em condições de conhecer com precisão o alcance das suas obrigações e isso, depois da adopção do terceiro código, em 1986. Existia, portanto, contrariamente ao que defende o Tribunal de Primeira Instância, uma obrigação de

91 — V. acórdãos de 14 de Fevereiro de 1990, França/Comissão (C-301/87, Colect., p. I-307, n.º 17), e de 11 de Julho de 1996, SFEI e o. (C-39/94, Colect., p. I-3547, n.º 70).

92 — Despacho Alemanha/Comissão, já referido (n.º 55).

notificação clara e inequívoca dos auxílios em causa, por força do artigo 6.º, do terceiro, quarto, quinto e sexto códigos.

239. Face a todas estas considerações, consideramos, portanto, que o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro de direito na análise relativa à clareza do quadro jurídico aplicável.

240. Esta conclusão seria, em princípio, suficiente para dar provimento ao recurso interposto pela Comissão e propor ao Tribunal de Justiça a anulação do acórdão recorrido. Entendemos, no entanto, que importa prosseguir o exame da quinta e da terceira partes do primeiro fundamento para apreciar as consequências que, no presente caso, se devem retirar deste erro de direito.

2. Quanto à quinta parte do primeiro fundamento, relativa a uma apreciação errada em relação ao conhecimento por parte da Comissão da concessão dos auxílios em causa

241. Na quinta parte do primeiro fundamento, a Comissão sustenta que o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro de direito ao considerar, no n.º 179 do acórdão recorrido, que a Comissão teve conhecimento da aplicação da ZRFG à Salzgitter muitos anos antes de reagir e teria, por isso, violado o seu dever de diligência.

a) Argumentos das partes

242. A Comissão alega que nos n.os 175 a 179 do acórdão recorrido o Tribunal de Primeira Instância se limita a indicar os documentos que foram comunicados à Comissão, sem precisar se continham informações sobre os auxílios que não foram notificados. Além disso, o Tribunal de Primeira Instância não mencionou nenhuma disposição legal que imponha ao aparelho administrativo da Comissão a obrigação de ter em conta esses documentos à margem do procedimento no âmbito do qual eles lhe foram transmitidos.

243. A Comissão precisa que, por força da própria razão de ser do regime dos auxílios de Estado à siderurgia, não está previsto nem é necessário que exista uma troca de informações entre os serviços da Comissão encarregados de acompanhar o sistema das quotas de produção de aço e os que se ocupam do controlo dos auxílios de Estado. Acrescenta que a República Federal da Alemanha não respeitou a obrigação de apresentação do relatório sobre os auxílios pagos, prevista no artigo 7.º dos códigos dos auxílios à side-

rurgia em vigor entre 1986 e 2002, e que não foi prestada nenhuma informação aos serviços encarregados da aplicação dos referidos códigos.

244. A Comissão salienta que as empresas siderúrgicas não estão obrigadas a comunicar-lhe os seus relatórios de actividade ou as suas contas anuais no âmbito do regime das quotas de produção de aço, de forma que, em princípio, não está obrigada a ler esses documentos.

245. A Comissão contesta a conclusão do Tribunal de Primeira Instância no n.º 179 do acórdão recorrido de que os relatórios de actividade e as contas anuais da Salzgitter que esta lhe transmitiu revelaram a existência de reservas excepcionais em benefício desta empresa. A Comissão acrescenta que, em todo o caso, não são os montantes ou as reservas utilizados nos investimentos que são determinantes no sistema das quotas, mas sim os efeitos que os investimentos tiveram na capacidade de produção e, depois, na própria produção. Precisa que, mesmo admitindo a afirmação do Tribunal de Primeira Instância no n.º 178 do acórdão recorrido, segundo a qual as fontes de financiamento deviam efectivamente ser comunicadas à Comissão no âmbito do regime das quotas, as reservas em causa não correspondem a fontes de financiamento, mas sim a um diferimento de tributação concedido para investimentos específicos .

246. A Comissão considera que o Tribunal de Primeira Instância não menciona que disposição lhe impõe a obrigação de tomar conhecimento de documentos à margem do procedimento no âmbito do qual eles lhe foram transmitidos. Acrescenta que a transmissão espontânea de documentos pela Salzgitter não prova que a Comissão tomou conhecimento do seu conteúdo. De resto, a empresa beneficiária não provou esse facto.

247. No âmbito das suas alegações escritas e orais, a Comissão insistiu nos riscos que a análise do Tribunal de Primeira Instância pode representar tanto no controlo dos auxílios de Estado como na sua organização administrativa.

248. Com efeito, por um lado, referiu que se a transmissão espontânea de documentos a um qualquer serviço da Comissão, que apenas podem conter observações vagas acerca da concessão de auxílios de Estado, fosse suficiente para impedir o seu único meio de acção relativamente à concessão de auxílios ilegais ou incompatíveis com o mercado comum, então o controlo dos auxílios de Estado, baseado na obrigação de notificação, corria o risco de entrar em colapso.

249. Por outro lado, observou que a análise do Tribunal de Primeira Instância ameaçava pôr em causa um alicerce essencial

da moderna organização administrativa da Comissão, a saber a repartição clara e inequívoca das competências, em benefício de um sistema administrativo em que cada agente da Comissão estaria obrigado a notificar imediatamente a autoridade competente de qualquer infracção à ordem jurídica que tivesse detectado.

250. A Salzgitter considera que esta parte do fundamento diz respeito a factos que o Tribunal de Justiça não pode conhecer no âmbito de um recurso de decisão de primeira instância. A título subsidiário, alega que a obrigação da Comissão, prevista no quadro do regime de vigilância das quotas de aço, de ter em conta os auxílios anteriormente concedidos implica a de tomar conhecimento dos relatórios de actividade que lhe foram transmitidos. Acrescenta que as contas anuais incluídas nesses relatórios indicavam claramente que a Salzgitter tinha beneficiado das medidas fiscais previstas na ZRFG e que foi aliás com base nesses relatórios de actividade que a Comissão lhe enviou em 1998 um pedido de informações. Sustenta que este assunto foi igualmente abordado numa reunião com a Comissão em 1982, em que também participaram serviços encarregados da gestão das quotas de aço e os do controlo dos auxílios de Estado. Considera que a obrigação de a Comissão tomar conhecimento das informações que lhe são transmitidas resulta do direito de ser ouvido [93] e que a Comissão não pode, em todo o caso, invocar em relação a um cidadão o facto deste ter endereçado uma correspondência a uma divisão que não é a competente.

251. A República Federal da Alemanha defende que, enquanto autoridade de controlo dos auxílios de Estado, a Comissão deve ter em conta todas as informações que lhe possam ser comunicadas. Acrescenta que os serviços administrativos encarregados da gestão das quotas de aço são, devido à sua competência, capazes de reconhecer as informações recebidas para o controlo dos auxílios à siderurgia e que eles devem transmitir as informações pertinentes aos serviços encarregados do controlo dos auxílios.

b) Apreciação

252. Contrariamente ao que defende a Salzgitter, entendemos que esta quinta parte do fundamento é admissível.

253. Sabemos que, nos termos do artigo 32.º-D do Tratado CECA, que é idêntico ao artigo 225.º CE, o recurso de decisão de primeira instância deve limitar-se às questões de direito, na medida em que o Tribunal

93 — Acórdão de 21 de Setembro de 1989, Hoechst/Comissão (46/87 e 227/88, Colect., p. 2859).

de Primeira Instância é, em princípio, o único competente para apreciar os factos [94].

254. Consideramos, contudo, que a análise da referida parte do fundamento não suscita um simples problema de apreciação dos factos. Pensamos, com efeito, que o exame da sua procedência coloca, tendo em conta as conclusões que expusemos no âmbito da primeira parte do fundamento, uma verdadeira questão de direito.

255. Trata-se de saber se o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro de direito ao declarar que a Comissão tinha violado o seu dever de diligência ao não reconhecer a existência dos auxílios em causa e a não notificação destes, quando incumbia ao Estado-Membro uma obrigação clara e inequívoca de notificação.

256. A título preliminar, há que observar que as conclusões do Tribunal de Primeira Instância no âmbito do acórdão recorrido, relativas a uma eventual obrigação de transmissão das informações entre os serviços da Comissão, são específicas do presente caso. O Tribunal de Primeira Instância salientou-o diversas vezes, designadamente nos n.os 179 e 182 do referido acórdão. As suas conclusões baseiam-se nas obrigações especiais que a Comissão impôs às empresas siderúrgicas, com vista a ultrapassar a crise manifesta do sector da siderurgia europeia.

257. Nos n.os 176 e 177 do acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância descreveu as obrigações que decorrem para as empresas siderúrgicas do estabelecimento de um regime de vigilância da sua produção de aço [95]. Para a aplicação desse regime instaurado em 1980, o Tribunal de Primeira Instância afirmou, designadamente, que a Comissão possuía informações regulares sobre a produção e os fornecimentos das empresas em causa. Referiu também que na óptica da adaptação do referido regime, a Comissão tinha estabelecido uma ligação clara entre a atribuição dos auxílios não autorizados e as quotas de produção, a fim de evitar o cúmulo dessas medidas. Deste modo, o artigo 15.º A, n.º 1, da Decisão n.º 2177/83/CECA da Comissão [96] autorizava a Comissão

94 — Importa recordar que, por força de jurisprudência assente, o Tribunal de Primeira Instância é o único competente para, por um lado, apurar a matéria de facto, excepto em casos em que a inexactidão material das suas conclusões resulte dos documentos dos autos que lhe foram apresentados, e, por outro, para apreciar esses factos. A apreciação dos factos não constitui por isso, excepto em caso de desvirtuamento dos elementos que lhe foram submetidos, uma questão de direito sujeita, como tal, ao controlo do Tribunal de Justiça no âmbito de um recurso de decisão de primeira instância. Todavia, quando o Tribunal de Primeira Instância apurou ou apreciou os factos, o Tribunal de Justiça é competente para exercer a fiscalização da qualificação jurídica desses factos e das consequências jurídicas daí retiradas pelo Tribunal de Primeira Instância (v., designadamente, acórdão de 6 de Abril de 2006, General Motors/Comissão, C-551/03 P, Colect., p. I-3173, n.os 51 e 52).

95 — Esse regime foi instaurado, com base no artigo 58.º CA, pela Decisão n.º 2794/80/CECA da Comissão, de 31 de Outubro de 1980, que instaura um sistema de quotas de produção de aço para as empresas da indústria siderúrgica (JO L 291, p. 19). Este regime foi prorrogado por diversas vezes até 30 de Junho de 1988.

96 — Decisão de 28 de Julho de 1983, que prorroga o regime de vigilância e de quotas de produção de certos produtos para as empresas da indústria siderúrgica (JO L 208, p. 1). O conteúdo do artigo 15.º A desta decisão é praticamente o mesmo do artigo 15.º A das decisões posteriores de prorrogação, a saber, as Decisões n.º 234/84/CECA da Comissão, de 31 de Janeiro de 1984 (JO L 29, p. 1), n.º 3485/85/CECA da Comissão, de 27 de Novembro de 1985 (JO L 340, p. 5), e n.º 194/88/CECA da Comissão, de 6 de Janeiro de 1988 (JO L 25, p. 1).

a «reduzir as quotas de uma empresa se [verificasse] que a empresa em causa [beneficiou] de auxílios não autorizados pela Comissão, ao abrigo [do segundo código] ou que as condições relativas à autorização dos auxílios não [tinham sido] respeitadas».

258. Foi à luz destes elementos e da jurisprudência do Tribunal de Justiça [97] que o Tribunal de Primeira Instância declarou, no n.º 178 do acórdão recorrido, que «[p]or consequência, a Comissão foi necessariamente obrigada a verificar as informações relativas à produção das empresas siderúrgicas que estas lhe transmitiam, em especial, para determinar se a manutenção ou o aumento de capacidades de produção não resultavam de auxílios não autorizados».

259. O Tribunal de Primeira Instância salientou também a existência de um forte enquadramento dos programas de investimentos das empresas siderúrgicas [98] e recordou que a Comissão tinha novamente examinado o regime dos auxílios previstos na ZRFG em 1988 e que, em Dezembro de 1988, tinha adoptado uma decisão de não objecção com base no Tratado CE.

260. Foi com base nestes elementos e nas informações transmitidas pela Salzgitter à Comissão por força das obrigações supramencionadas que o Tribunal de Primeira Instância considerou no n.º 179 do acórdão recorrido que esta última «deveria ter detectado e constatado a falta de notificação [dos auxílios litigiosos] e desencadeado uma acção a esse respeito». Na ausência de uma reacção prolongada da Comissão e face à situação de incerteza e de falta de clareza jurídica, o Tribunal de Primeira Instância declarou então, no n.º 180 do acórdão recorrido, que a Comissão tinha criado «por inobservância do dever de diligência [...], uma situação de carácter equívoco» que lhe incumbia esclarecer antes de ordenar a restituição dos auxílios concedidos.

261. Contrariamente ao que o Tribunal de Primeira Instância declarou, consideramos que, no caso vertente, é difícil acusar a Comissão de uma inobservância do seu dever de diligência, quando a própria concessão dos auxílios em causa não foi objecto de nenhuma notificação, sob qualquer forma, apesar do carácter claro e inequívoco dessa obrigação.

262. Baseamos a nossa apreciação numa análise dos poderes e das responsabilidades que respectivamente incumbem à Comissão e aos Estados-Membros no quadro de um regime de controlo dos auxílios de Estado.

97 — O Tribunal de Primeira Instância refere-se aos acórdãos de 15 de Janeiro de 1985, Finsider/Comissão (250/83, Recueil, p. 131, n.º 9); de 15 de Outubro de 1985, Krupp e Thyssen/Comissão (211/83, 212/83, 77/84 e 78/84, Recueil, p. 3409, n.º 34); e de 7 de Abril de 1987, Dillinger Hüttenwerke/Comissão (226/85, Recueil, p. 1621, n.º 12).

98 — O Tribunal de Primeira Instância refere-se à Decisão n.º 3302/81/CECA da Comissão, de 18 de Novembro de 1981, relativa às informações que as empresas da indústria do aço devem prestar sobre os seus investimentos (JO L 333, p. 35), modificada pela Decisão n.º 2093/85/CECA da Comissão, de 26 de Julho de 1985 (JO L 197, p. 19), em vigor até 16 de Outubro de 1991.

263. A Comissão, como todas as instituições comunitárias, está sujeita, no exercício das suas responsabilidades administrativas, ao princípio da boa administração.

264. Desde um dos primeiros acórdãos do Tribunal de Justiça que esse princípio faz parte integrante das regras não escritas da legalidade comunitária [99]. As exigências que decorrem do referido princípio foram progressivamente definidas pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, antes de serem consagradas no artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia [100].

265. O princípio da boa administração exige que a Comissão proceda a um exame sério e exaustivo de todos os elementos de facto ou de direito, susceptíveis de ter influência na adopção de um acto [101]. Além disso, na medida em que a Comissão dispõe de uma competência exclusiva para apreciar a compatibilidade de um auxílio de Estado com o mercado comum, está obrigada a proceder a um exame diligente e imparcial de cada caso de que tenha conhecimento. O dever de diligência, cuja violação pela Comissão é censurada pelo Tribunal de Primeira Instância, analisa-se como a exigência de um tratamento administrativo «num prazo razoável». Segundo o juiz comunitário, esse prazo «deve ser apreciado em função das circunstâncias contingentes próprias de cada caso e, nomeadamente, do respectivo contexto, das diferentes etapas do processo de decisão que a Comissão deve percorrer, da complexidade do caso, bem como dos interesses em jogo para as diferentes partes interessadas» [102]. As instituições não devem, portanto, prolongar indefinidamente os procedimentos e é, de alguma forma, a sua passividade, quando estão obrigadas a agir num prazo razoável, que é condenada.

266. Na prática, o respeito desse princípio da boa administração exige que a Comissão adopte todas as medidas de ordem interna adequadas para assegurar o bom funcionamento dos seus serviços [103]. Para o efeito, dispõe de um poder de organização interna. A Comissão forma uma unidade orgânica e funcional única [104]. Esses serviços são, no entanto, constituídos por direcções, unidades ou divisões de acordo com um plano de repartição de atribuições de forma

99 — Acórdão de 10 de Dezembro de 1957, Société des usines à tubes de la Sarre/Alta Autoridade (1/57 e 14/57, Recueil 1954-1961, pp. 201, 220, Colect., p. 167).

100 — JO 2000, C 364, p. 1. V., relativamente ao conteúdo e ao alcance desse princípio, v., Simon, D. — «Le principe de 'bonne administration' ou la 'bonne gouvernance concrète'», in *Le droit de l'Union européenne en principes, Liber amicorum en l'honneur de Jean Raux*, Apogée, Rennes, 2006, p. 155.

101 — V. acórdãos do Tribunal de Justiça de 21 de Novembro de 1991, Technische Universität München (C-269/90, Colect., p. I-5469, n.º 14); e do Tribunal de Primeira Instância de 24 de Janeiro de 1992, La Cinq/Comissão (T-44/90, Colect., p. II-1, n.º 86), de 19 de Março de 1997, Oliveira/Comissão (T-73/95, Colect., p. II-381, n.º 32), e de 11 de Setembro de 2002, Alpharma/Conselho (T-70/99, Colect., p. II-3495, n.º 182).

102 — Acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 15 de Setembro de 1998, Gestevisión Telecinco/Comissão (T-95/96, Colect., p. II-3407, n.º 75).

103 — V., no âmbito do Tratado CECA, o artigo 16.º CA. Essas medidas de organização interna são fixadas no quadro de um regulamento interno. Os regulamentos internos em vigor à data dos factos eram os de 9 de Janeiro de 1963 (JO 1963, 17, p. 181) e de 17 de Fevereiro de 1993 (JO L 230, p. 15). Este último foi substituído pelo regulamento interno da Comissão de 18 de Setembro de 1999 (JO L 252, p. 41) e depois pelo de 29 de Novembro de 2000 (JO L 308, p. 26).

104 — Por força do artigo 17.º dos regulamentos internos de 1963 e de 1993, «[a] Comissão dispõe para preparar e executar a sua acção, de um conjunto de serviços que formam uma administração única».

a prevenir, tanto quanto possível, a sobreposição de competências e as duplicações [105]. A fim de garantir a eficácia da sua acção, a Comissão prevê assim, no artigo 21, n.º 1 do seu regulamento interno de 1963, que esses serviços «trabalham em cooperação tão estreita quanto possível». Por força desta disposição, antes de um documento ser submetido à Comissão, o serviço responsável deve consultar todos os serviços interessados em razão do plano de repartição das atribuições ou da natureza da questão, com vista a evitar as duplicações e a obter o seu acordo ou a recolher as suas observações [106].

267. No caso em apreço, decorre da exposição dos factos do Tribunal de Primeira Instância que, a partir de 1988, a Comissão recebeu relatórios de actividade e contas anuais da Salzgitter, de cuja leitura decorria que esta empresa tinha beneficiado de reservas excepcionais, ao abrigo do artigo 3.º da ZRFG. Segundo o Tribunal de Primeira Instância, essas indicações podiam também resultar do exame efectuado em 1988 pela Comissão sobre a compatibilidade do regime geral de auxílios com o Tratado CE.

268. Tal como o Tribunal de Primeira Instância, pensamos que a Comissão estava em condições de conhecer a existência dos auxílios em causa. Com efeito, como decorre claramente do acórdão recorrido, a Comissão esforçou-se em vigiar a actividade das empresas siderúrgicas através de um conjunto de medidas «anti-crise» que lhe permitia dispor de um máximo de informações acerca da situação financeira da Salzgitter [107].

269. A relação existente entre o regime de quotas de produção de aço e o dos auxílios de Estado é clara. Decorre dos artigos 15.º A e 14.º das decisões referidas pelo Tribunal de Primeira Instância [108]. Quando a Comissão aplica uma ou outra dessas disposições, deve necessariamente examinar as contas da empresa com base nas informações que esta lhe transmitiu [109].

105 — Artigos 19.º do regulamento interno de 1963, 18.º do regulamento interno de 1993, 17.º do regulamento interno de 1999 e 19.º do regulamento interno de 2000.

106 — A referida disposição foi retomada praticamente nos mesmos termos no artigo 20.º, primeiro parágrafo, do regulamento interno de 1993, no artigo 19.º, primeiro parágrafo, do regulamento interno de 1999 e no artigo 21.º, primeiro parágrafo, do regulamento interno de 2000. V., também, Kindblom-Törnell, M. — «The role of the cabinets in the decision-making process of the Commission» in *Liber amicorum en l'honneur de Sven Norberg*, Bruylant, Bruxelas, 2006, pp. 329, 230.

107 — Observamos que, na sequência do desaparecimento do regime de quotas em Junho de 1988, foi adoptada, com base no artigo 47.º CA, a Decisão n.º 2448/88/CECA da Comissão, de 19 de Julho de 1988, que instaura um regime de vigilância para determinados produtos para as empresas da indústria siderúrgica (JO L 212, p. 1). Por força dessa decisão, aplicável de 1 de Julho de 1988 a 30 de Junho de 1990, as empresas deviam declarar mensalmente à Comissão as suas produções e fornecimentos de aço. A partir de 1991 e para tentar remediar as dificuldades que permaneciam no mercado do aço, foi adoptada, com base no artigo 54.º CA, a Decisão n.º 3010/91/CECA da Comissão, de 15 de Outubro de 1991, relativa às informações a prestar pelas indústrias de aço sobre os seus investimentos (JO L 286, p. 20).

108 — V. artigo 14.º das decisões de prorrogação referidas na nota 96.

109 — V. Comunicação da Comissão relativa às informações a prestar pelas empresas siderúrgicas que pedem o benefício previsto nos artigos 14.º e 15.º da Decisão n.º 1696/82/CECA e aos critérios estabelecidos pela Comissão para a sua aplicação (JO 1982, C 318, p. 3).

270. O Tribunal de Justiça declarou que todas as medidas formavam um todo coerente e que não se pode criticar a introdução, no regime das quotas de produção, de critérios do regime dos auxílios à siderurgia dado que um e outro, independentemente das diferenças entre as suas bases jurídicas e os seus critérios de aplicação, têm como objectivo a reestruturação. Segundo o Tribunal de Justiça, não é arbitrário ou discriminatório que os dados resultantes da aplicação de um destes regimes possam ser retomados a título de referência no outro [110].

271. No entanto, não existe nenhuma obrigação para a Comissão quanto às consequências que ela deve tirar de uma eventual verificação de uma falta de notificação de um auxílio. De resto, o Tribunal de Justiça adoptou uma posição especialmente prudente e respeitadora dos diferentes procedimentos estabelecidos pela Comissão no âmbito das medidas anti-crise. Referimo-nos, a este propósito, ao acórdão de 7 de Julho de 1982, Klöckner-Werke/Comissão [111]. Nesse processo, a empresa recorrente censurava a Comissão, designadamente por não ter tido em conta, no quadro do cálculo das quotas de produção, as subvenções públicas de que tinha beneficiado um certo número de empresas em diversos Estados-Membros, em violação do Tratado CECA. De acordo com a Klöckner-Werke AG, a Comissão devia ter reagido à concessão dessas subvenções. O Tribunal de Justiça considerou que a Comissão não estava «*obrigada a ter em conta, no âmbito das medidas previstas no artigo 58.º [CA] [*[112] *], as distorções criadas no mercado siderúrgico pela concessão de auxílios eventualmente incompatíveis com o Tratado*» [113]. Realçou que a aplicação do artigo 58.º CA, ao requerer, por natureza, uma acção rápida, baseada em critérios simples, era incompatível com a tomada em consideração de dados como os auxílios públicos, cuja apreciação implicava investigações especialmente complexas. O Tribunal de Justiça declarou então que «*[s]e não se pode excluir que, na fixação das quotas de produção, a Comissão possa ter em conta situações contrárias ao artigo 4.º, alínea c), [CA] e às normas fixadas pelas suas decisões nesse domínio devidamente estabelecidas nos procedimentos previstos para esse efeito,* da mesma maneira como ela tem desde logo em conta a sua acção de vigilância em matéria de investimentos, não se pode todavia chegar ao ponto de exigir que as medidas anti-crise do artigo 58.º [CA] sejam utilizadas para corrigir o efeito dos auxílios ilegais concedidos pelos Estados-Membros» [114].

272. Face a estes elementos, não existe portanto nenhuma obrigação para a

110 — Acórdão Krupp e Thyssen/Comissão, já referido. V., também, acórdão Dillinger Hüttenwerke/Comissão, já referido, no qual o Tribunal de Justiça precisou que os artigos 14.º A e 14.º B da Decisão n.º 234/84, relativos à atribuição de quotas de produção suplementares, devem aplicar-se e interpretar-se à luz do segundo código. De que resulta que uma empresa que se considera corresponder aos critérios para a autorização de um auxílio não pode beneficiar de uma quota suplementar ao abrigo do artigo 14.º A da referida decisão (n.ºs 13 e 15).

111 — 119/81, Recueil, p. 2627.

112 — O regime de vigilância e de quotas de produção de aço baseia-se nesta disposição.

113 — Acórdão Klöckner-Werke/Comissão, já referido (n.º 19, sublinhado nosso).

114 — *Idem* (sublinhado nosso). V., também, acórdãos de 11 de Maio de 1983, Klöckner-Werke/Comissão (136/82, Recueil, p. 1599, n.º 36), e Klöckner-Werke/Comissão (311/81 e 30/82, Recueil, p. 1549, n.º 36), bem como Finsider/Comissão, já referido.

Comissão relativamente às consequências a tirar, no âmbito do regime das quotas de produção, de uma eventual falta de notificação de um auxílio de Estado. Também é um facto que a Comissão, enquanto autoridade de controlo, devia agir com toda a diligência necessária.

273. No entanto, não pensamos que esta falta de diligência possa, no caso em apreço, dispensar o Estado-Membro de ordenar a recuperação dos auxílios ilegalmente concedidos e a empresa beneficiária de os reembolsar.

274. Com efeito, consideramos que a República Federal da Alemanha e a Salzgitter não podem defender uma violação do princípio da boa administração pela Comissão, quando os auxílios em causa não foram notificados, sob qualquer forma, apesar do carácter claro e inequívoco dessa obrigação.

275. É importante recordar, com efeito, que o direito a uma boa administração não é uma prerrogativa absoluta, oponível em todas as circunstâncias à administração comunitária. Na verdade, decorre de jurisprudência assente que se o princípio da boa administração impõe às instituições comunitárias um determinado número de obrigações, implica também uma certa diligência por parte do interessado [115]. Consequentemente, as garantias dadas ao administrado não podem ser instrumentalizadas por quem foi negligente ou agiu de má fé.

276. No caso ora em discussão, é assente que nenhuma notificação dos auxílios litigiosos foi efectuada em 1988 ou nos anos seguintes. Ora, como declarou o Tribunal de Justiça, esse comportamento constitui uma «infracção especialmente grave, na medida em que [é] contrário a um sistema essencial para a protecção do mercado comum» [116].

277. A obrigação de notificação prévia é, com efeito, a chave do sistema de controlo preventivo aplicado pela Comissão no âmbito dos diferentes códigos dos auxílios à siderurgia. Esta obrigação permite-lhe garantir a vigilância do mercado comum do carvão e do aço, em conformidade com os objectivos prosseguidos pelo Tratado CECA, ao autorizar a concessão à indústria siderúrgica de determinados auxílios tendo em conta a sensibilidade especial do sector. A referida obrigação permite também afastar eventuais dúvidas do Estado-Membro que pretende

115 — V., designadamente, acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 8 de Maio de 2003, Josanne e o./Comissão (T-82/01, Colect., p. II-2013, n.º 81).

116 — Despacho Alemanha/Comissão, já referido (n.º 54 e jurisprudência referida).

instaurar uma medida sobre se esta constitui ou não um auxílio autorizado pelo código dos auxílios aplicável. É portanto assente que a obrigação de notificação tem como objectivo a segurança jurídica e deve por isso ser, a esse título, rigorosamente respeitada [117].

278. Ao introduzir no artigo 6.º do terceiro código um processo de notificação dos projectos, como aquele que está em causa no caso em apreço, a Comissão desempenhou o papel que lhe é fixado pelo Tratado CECA em matéria de auxílios de Estado quando verificou que os regimes que tinha anteriormente autorizado com base no Tratado CE eram susceptíveis de afectar o bom funcionamento do mercado comum do carvão e do aço.

279. Como decorre claramente do quinto considerando desse código, o objectivo era «criar um sistema comunitário global que garanta a todos os auxílios de que a siderurgia [podia] ainda beneficiar um tratamento uniforme, no quadro de um único procedimento».

280. Este sistema permite evitar que um regime geral de auxílios autorizado pela Comissão com base no Tratado CE possa dar lugar a novas aplicações no âmbito do Tratado CECA, quando se revela contrário ao bom funcionamento do mercado comum do aço e às regras definidas no quadro dos códigos aos auxílios à siderurgia.

281. O referido sistema garante assim a igualdade de tratamento entre os Estados-Membros e os operadores económicos quando notificam um auxílio especificamente concedido a uma empresa siderúrgica, nos termos do artigo 6.º, n.º 1, primeiro período, do terceiro código, ou de um auxílio concedido em aplicação de um regime geral de auxílios, ao abrigo do artigo 6.º, n.º 1, segundo período, do mesmo código. Com efeito, violaria o princípio da igualdade de tratamento o facto de um mesmo auxílio ser autorizado no caso de ser concedido em aplicação de um regime geral de auxílios aprovado com base no Tratado CE e recusado se fosse notificado nos termos do código dos auxílios à siderurgia. Uma tal hipótese violaria os próprios objectivos prosseguidos pelo Tratado CECA e privaria de qualquer efeito útil o sistema de controlo preventivo estabelecido pela Comissão no artigo 6.º do terceiro, quarto, quinto e sexto códigos. Tal situação poderia também criar o risco de serem contornadas as regras enunciadas no âmbito do Tratado CECA e, designadamente, a proibição dos auxílios de Estado prevista no artigo 4.º, alínea c), CA, em benefício das regras mais flexíveis do Tratado CE.

282. Ora, no caso em apreço, não é contestado que, em violação das obrigações

117 — Acórdão de 15 de Fevereiro de 2001, Áustria/Comissão (C-99/98, Colect., p. I-1101, n.os 73 e 85).

impostas aos Estados-Membros no artigo 6.º do terceiro código e dos códigos seguintes, os auxílios litigiosos foram concedidos sem terem sido notificados, sob qualquer forma.

283. É evidente que a comunicação feita à Comissão pela Salzgitter dos seus relatórios de actividade ou de qualquer outro documento da mesma natureza, no âmbito de um regime de controlo das quotas de aço e dos investimentos, não pode substituir uma notificação consentânea com as prescrições da referida disposição.

284. Como o Tribunal de Justiça decidiu relativamente ao procedimento previsto no artigo 88.º, n.º 3, CE, a obrigação de notificação prévia incumbe apenas aos Estados-Membros. Por exemplo, esta obrigação não pode ser considerada cumprida pela notificação feita pela empresa beneficiária do auxílio [118]. O Tribunal de Justiça interpreta portanto de forma muito estrita a obrigação de notificação prévia dos auxílios de Estado prevista no Tratado CE. Por maioria de razão, deve ser esse o caso no âmbito do Tratado CECA que, recordemo-lo, só autoriza auxílios de Estado a título excepcional.

285. Daqui decorre que a República Federal da Alemanha não podia furtar-se à obrigação de notificação, a que estava sujeita por força do artigo 6.º do terceiro, quarto e quinto códigos, baseando-se nas constatações que a Comissão deveria fazer à luz da análise dos documentos transmitidos pela Salzgitter ou no âmbito do exame do regime geral de auxílios que ela efectuou com base no Tratado CE.

286. Se fosse esse o caso, um Estado-Membro podia contornar o seu dever de notificação prévia dos auxílios de Estado e, consequentemente, privar de qualquer efeito útil o controlo preventivo da Comissão.

287. No caso vertente, é assente que, ao não notificar à Comissão, durante quase dez anos, os projectos destinados a aplicar o artigo 3.º da ZRFG em benefício da Salzgitter, a República Federal da Alemanha não cumpriu as suas obrigações.

288. Nestas condições e admitindo que a Comissão não cumpriu o seu dever de diligência, somos assim da opinião, contrariamente ao Tribunal de Primeira Instância, que este facto não devia isentar o Estado-Membro do seu dever de recuperar os auxílios em causa na medida em que, não havendo prévia notificação, estes foram ilegalmente concedidos à Salzgitter e deviam ser recuperados.

118 — Acórdão de 1 de Junho de 2006, P & O European Ferries (Vizcaya) e Diputación Foral de Vizcaya/Comissão (C-442/03 P e C-471/03 P, Colect., p. I-4845, n.º 103).

289. Vamos agora, no âmbito da análise da terceira parte do primeiro fundamento, examinar se a Comissão podia, contudo, exigir o reembolso dos auxílios em causa sem violar os princípios da segurança jurídica e da protecção da confiança legítima.

visam as organizações comuns de mercado, estão em constante evolução. Assim, a Comissão sustenta que os operadores económicos devem esperar alterações das regras aplicáveis e não têm fundamento para criar uma confiança legítima de que não serão sujeitos a novas restrições [119].

3. Quanto à terceira parte do primeiro fundamento, relativa a uma interpretação errada dos princípios da segurança jurídica e da protecção da confiança legítima

292. No essencial, a Salzgitter sustenta que o Tribunal de Primeira Instância aplicou correctamente os princípios da segurança jurídica e da protecção da confiança legítima.

290. Entendemos que na terceira parte do primeiro fundamento a Comissão censura o Tribunal de Primeira Instância por ter aplicado de forma incorrecta a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa aos princípios da segurança jurídica e da protecção da confiança legítima, ao decidir que a Comissão violou esses princípios ao exigir o reembolso dos auxílios concedidos à Salzgitter entre 1986 e 1995.

293. Recorda que, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o princípio da protecção da confiança legítima pode ser invocado relativamente a uma regulamentação comunitária se a própria Comunidade tiver previamente criado uma situação susceptível de gerar uma confiança legítima [120]. Ora, no caso em apreço, a Comissão, por um lado, autorizou diversas vezes e sem reservas a ZRFG e, por outro, proclamou, no âmbito do primeiro código, que estava obrigada a continuar a considerar legais os regimes de auxílios, como o da ZRFG [121].

a) Argumentos das partes

291. A Comissão considera que o acórdão recorrido infringe o princípio da segurança jurídica, na medida em que o Tribunal de Primeira Instância não teve em consideração a natureza das regras relativas aos auxílios à siderurgia. Estas últimas, a exemplo das que

119 — A Comissão refere-se ao acórdão de 15 de Fevereiro de 1996, Duff e o. (C-63/93, Colect., p. I-569, n.º 20).

120 — Acórdão de 6 de Março de 2003, Niemann (C-14/01, Colect., p. I-2279, n.º 56).

121 — Considerandos primeiro a quarto do primeiro código.

294. Além disso, a Salzgitter precisa que só em 1998 é que a Comissão começou a examinar os regimes fiscais dos Estados-Membros sob o prisma do direito dos auxílios de Estado. A este respeito, refere-se a determinadas decisões da Comissão em que esta não ordenou a recuperação dos auxílios concedidos em aplicação de um regime fiscal nacional, devido a razões relacionadas, designadamente com a confiança legítima [122]. Sustenta assim que a decisão controvertida, ao exigir o reembolso dos auxílios concedidos à Salzgitter, viola o princípio da igualdade de tratamento.

b) Apreciação

295. A República Federal da Alemanha considera que foi com razão que o Tribunal de Primeira Instância invocou os acórdãos Duff e o. [123] e Oliveira/Comissão [124], já referidos, na medida em que definem a protecção concedida pelo princípio da segurança jurídica no seu sentido mais amplo. Depois de ter recordado que, nos termos da jurisprudência do Tribunal de Justiça, uma regulamentação comunitária só satisfaz o imperativo de segurança jurídica se permitir aos interessados conhecerem com exactidão o alcance das obrigações que ela lhes impõe e agirem em consequência, a República Federal da Alemanha realça que essa apreciação depende do contexto em que foi adoptada essa regulamentação comunitária e de uma comparação com a situação jurídica existente anteriormente. Ora, no caso em discussão, a República Federal da Alemanha considera que os interessados não podiam conhecer com precisão o alcance das obrigações que lhes incumbiam uma vez que a nova regulamentação não era nem clara nem suficientemente fundamentada. Foi pois acertadamente que o Tribunal de Primeira Instância reconheceu uma violação do princípio da segurança jurídica.

296. Como referimos, o Tribunal de Primeira Instância decidiu no n.º 182 do acórdão recorrido que a Comissão, nas circunstâncias especiais do caso vertente, não podia, sem desrespeitar o princípio da segurança jurídica, ordenar a restituição dos auxílios pagos à Salzgitter. O Tribunal de Primeira Instância tinha, com efeito, considerado que o quadro jurídico aplicável à empresa beneficiária não era claro e que a Comissão, ao não reagir às informações que lhe foram transmitidas pela empresa beneficiária e pela República Federal da Alemanha, não tinha sido diligente e tinha assim criado uma situação de carácter equívoco.

297. Face às conclusões que expusemos no âmbito do exame das duas partes precedentes, consideramos que, contrariamente

122 — Decisões 2002/347, 2003/755/CE da Comissão, de 17 de Fevereiro de 2003, relativa ao regime de auxílios criado pela Bélgica a favor dos centros de coordenação estabelecidos neste país (JO L 282, p. 25), 2003/515/CE da Comissão, de 17 de Fevereiro de 2003, relativa ao auxílio concedido pelos Países Baixos a favor das actividades de financiamento internacional (JO L 180, p. 52), e 2003/601/CE da Comissão, de 17 de Fevereiro de 2003, relativa ao regime de auxílio C54/2001 (ex NN55/2000) Irlanda — rendimentos provenientes do estrangeiro (JO L 204, p. 51).

123 — N.º 20.

124 — N.º 29.

ao que o Tribunal de Primeira Instância declarou, a Comissão ao requerer a restituição dos auxílios em causa, não violou o princípio da segurança jurídica nem o da protecção da confiança legítima.

299. À luz da argumentação que expusemos, não consideramos que a Comissão, ao exigir o reembolso dos auxílios litigiosos, tenha violado a segurança jurídica da Salzgitter.

i) Quanto a uma alegada violação do princípio da segurança jurídica

298. O princípio da segurança jurídica implica que a legislação comunitária seja certa e a sua aplicação previsível pelos destinatários [125]. Exige que qualquer acto das instituições que produz efeitos jurídicos seja claro, preciso e levado ao conhecimento do interessado de maneira a que este possa conhecer com exactidão o momento a partir do qual o referido acto existe e começa a produzir os seus efeitos jurídicos. Este princípio impõe-se com um especial vigor quando se trata de um acto susceptível de ter consequências financeiras, a fim de permitir ao interessado conhecer com exactidão a dimensão das obrigações que o mesmo lhe impõe [126]. Tal pode ser o caso das decisões adoptadas pela Comissão em matéria de auxílios de Estado [127].

300. Como referimos, os códigos dos auxílios à siderurgia foram adoptados pela Comissão sob a forma de decisões de âmbito geral. A esse título, foram publicados no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*. Esses códigos autorizam, sob determinadas condições, derrogações à proibição de princípio dos auxílios de Estado prevista no artigo 4.º, alínea c), CA, a favor de determinadas categorias de auxílios que estão previstas de forma exaustiva. As regras que estabelecem, são, na nossa opinião, claras. Foi o que já afirmámos nos n.os 232 a 238 das presentes conclusões, relativamente à obrigação de notificação prévia dos projectos de auxílios. A República Federal da Alemanha, devido à sua participação no Comité Consultivo CECA, e a Salzgitter, devido à envergadura da sua posição económica, estavam em condições de conhecer o âmbito das obrigações que a Comissão lhes impunha no quadro do regime de controlo dos auxílios de Estado.

301. No que respeita à previsibilidade das regras aplicáveis, pensamos também que a Salzgitter podia prever que as regras estabelecidas pela Comissão, no âmbito dos diferentes códigos dos auxílios à siderurgia,

125 — Acórdão de 15 de Dezembro de 1987, Irlanda/Comissão (325/85, Colect., p. 5041, n.º 18).

126 — V., designadamente, acórdãos do Tribunal de Justiça de 9 de Julho de 1981, Gondrand Frères e Grancini (169/80, Recueil, p. 1931, n.º 17); e do Tribunal de Primeira Instância de 3 de Outubro de 2006, Heweltt-Packard/ /Comissão (T-313/04, não publicado na colectânea, n.º 66 e jurisprudência referida).

127 — Acórdão Duff e o. (já referido, n.º 20).

podiam ser objecto de adaptação e de alteração em função da evolução da situação económica do sector siderúrgico.

302. Com efeito, como a Comissão observou com razão, as regras relativas aos auxílios à siderurgia estão em constante evolução. Os códigos dos auxílios à siderurgia e as regras que eles fixam só são válidos para um determinado período. Estes códigos revogam-se sucessivamente e cada um deles introduz uma nova redacção das derrogações adaptada ao desenvolvimento técnico e económico da indústria siderúrgica. Através da revisão dos referidos códigos, a Comissão pretendeu precisamente evitar que a concessão de auxílios não se tornasse numa situação permanente, mantendo-se uma excepção limitada no tempo, correspondente a uma dada situação e de necessidades determinadas. Por conseguinte, a decisão da Comissão que autoriza, no âmbito de um código dos auxílios à siderurgia, a concessão de determinados auxílios a certas empresas, cria uma situação jurídica que pode ser modificada no âmbito do poder de apreciação das instituições comunitárias, como pode acontecer, nomeadamente no domínio das organizações comuns de mercado, cujo objecto implica uma constante adaptação em função das variações da situação económica [128]. Após a expiração de um código dos auxílios à siderurgia a Comissão pode, assim, adoptar, no âmbito de um outro código, regras novas se considerar que essa é a resposta a que deve conduzir uma aplicação correcta do Tratado CECA.

303. Por conseguinte, consideramos que a decisão controvertida, ao afirmar que os auxílios em causa não tinham sido notificados e ao ordenar por isso a sua restituição, não revela que a Comissão tenha violado o princípio da segurança jurídica, ao passo que a República Federal da Alemanha, ao não notificar os referidos auxílios, em conformidade com as prescrições do terceiro, quarto e quinto códigos, não respeitou esse princípio.

ii) Quanto à alegada violação do princípio da confiança legítima

304. O princípio da protecção da confiança legítima constitui o corolário do princípio da segurança jurídica. Em caso de alteração da norma jurídica, o seu objectivo é garantir a protecção das situações legitimamente adquiridas por uma ou várias pessoas singulares ou colectivas em particular [129]. Todavia,

128 — V., designadamente, acórdão de 14 de Outubro de 1999, Atlanta/Comissão e Conselho (C-104/97 P, Colect., p. I-6983, n.º 52).

129 — V., designadamente, acórdão de 18 de Maio de 2000, Rombi e Arkopharma (C-107/97, Colect., p. I-3367, n.º 66 e jurisprudência referida).

os operadores económicos não podem depositar uma confiança legítima na manutenção de uma situação existente quando essa situação pode ser alterada no âmbito do poder de apreciação das instituições comunitárias [130].

305. No caso em apreço e à luz das conclusões que atrás expusemos, consideramos antes de mais que nem a Salzgitter nem a República Federal da Alemanha podem invocar uma violação do princípio da protecção da confiança legítima.

306. Sabemos, com efeito, que no domínio dos auxílios de Estado os Estados-Membros que concederam um auxílio em violação das regras processuais não podem invocar a confiança legítima dos beneficiários para se subtraírem à obrigação de recuperar os auxílios ilegalmente concedidos. O Tribunal de Justiça considera, com efeito, que, se assim fosse, as autoridades nacionais poderiam basear-se no seu próprio comportamento ilegal para anular a eficácia do controlo efectuado pela Comissão [131].

307. Sabemos igualmente que, tendo em conta o carácter imperativo do controlo dos auxílios de Estado, os operadores económicos não podem ter uma confiança legítima na regularidade do auxílio, a não ser que este tenha sido concedido no respeito do processo previsto para o efeito e, designadamente, das competências atribuídas à Comissão [132]. É também jurisprudência assente que um operador económico diligente deve normalmente estar em condições de se assegurar de que esse processo foi respeitado [133].

308. Ora, no âmbito das presentes conclusões, defendemos que a República Federal da Alemanha ao não notificar os auxílios em causa, desrespeitou o processo previsto, desde 1986, pelos diferentes códigos dos auxílios à siderurgia. Consideramos também que a Salzgitter estava em condições de conhecer com precisão o alcance das suas obrigações no quadro do controlo dos auxílios de Estado estabelecido pela Comissão.

309. Deste modo, consideramos que, à luz da jurisprudência referida e nas circunstâncias especiais do caso em apreço nem a República Federal da Alemanha nem a Salzgitter podem invocar a violação do princípio da confiança

130 — Acórdão Delacre e o./Comissão, já referido, n.º 33 e jurisprudência referida, e acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 24 de Outubro de 1997, Wirtschaftsvereinigung Stahl e o./Comissão (T-244/94, Colect., p. II-1963, n.os 58 e 59).

131 — V., designadamente, no âmbito do Tratado CE, acórdão de 14 de Janeiro de 1997, Espanha/Comissão (C-169/95, Colect., p. I-135, n.º 48 e jurisprudência referida).

132 — V., designadamente, no âmbito do Tratado CE, acórdão de 22 de Junho de 2006, Bélgica e Forum 187/Comissão (C-182/03 e C-217/03, Colect., p. I-5479, n.os 150 a 152).

133 — V. acórdão Alcan Deutschland, já referido (n.º 25 e jurisprudência referida).

legítima para se subtraírem à obrigação de recuperar os auxílios em causa.

310. Em todo o caso, não pensamos que a Comissão tenha criado uma confiança legítima no Estado-Membro em causa e na empresa beneficiária quanto à compatibilidade, à luz das regras do Tratado CECA, dos auxílios em causa.

311. Como o advogado-geral P. Léger salientou nos n.os 365 a 370 das suas conclusões no processo que deu origem ao acórdão Bélgica e Forum 187/Comissão, já referido, entende-se haver violação do princípio da protecção da confiança legítima, face à jurisprudência do Tribunal de Justiça, quando estiverem preenchidos três requisitos.

312. Em primeiro lugar, deve existir um acto ou um comportamento da administração comunitária susceptível de gerar essa confiança. Além disso, essa administração deve ter fornecido garantias precisas [134].

313. Em segundo lugar, o operador económico não deve estar em condições de prever a alteração da linha de conduta anteriormente adoptada pela administração comunitária. Com efeito, decorre de jurisprudência assente que, quando um operador económico prudente e avisado estiver em condições de prever a adopção de uma medida comunitária susceptível de afectar os seus interesses não pode, quando essa medida for tomada, invocar o benefício do princípio da confiança legítima [135]. A confiança gerada pela medida ou pelo comportamento da administração comunitária é então «legítima» e deve, por conseguinte, ser protegida quando a pessoa em causa podia razoavelmente confiar na manutenção ou na estabilidade da situação assim criada, como podia fazê-lo um operador económico «prudente e avisado».

314. Em terceiro lugar, o interesse comunitário prosseguido pelo acto impugnado não deve justificar que seja lesada a confiança legítima do interessado. Essa condição está assim preenchida quando a ponderação dos interesses em presença demonstre que, nas circunstâncias do caso concreto, o interesse comunitário não prevalece sobre o da pessoa interessada na manutenção da situação que podia legitimamente considerar estável [136].

315. Importa examinar se, no caso em apreço, os actos ou o comportamento da

134 — Acórdão Bélgica e Forum 187/Comissão, já referido (n.º 147 e jurisprudência referida).

135 — *Idem*.

136 — V., designadamente, acórdão de 17 de Julho de 1997, Affish (C-183/95, Colect., p. I-4315, n.º 57).

Comissão puderam criar na empresa beneficiária uma confiança legítima susceptível de impedir a Comissão de impor à República Federal da Alemanha que ordenasse a restituição dos auxílios e à Salzgitter o seu reembolso.

316. Pensamos que não. Com efeito, contrariamente ao que defendem a Salzgitter e a República Federal da Alemanha, consideramos que a Comissão não pode ter feito nascer uma confiança legítima quando autorizou, com base no Tratado CE, o regime geral de auxílios previsto no artigo 3.º da ZRFG, ou quando adoptou o primeiro código, ou ainda, quando não reagiu às informações que lhe foram transmitidas pela Salzgitter.

317. Antes de mais, entendemos que as decisões da Comissão de não levantar objecções relativamente ao artigo 3,º da ZRFG, não puderam ter dado garantias precisas quanto à compatibilidade dos auxílios em causa com as regras do Tratado CECA. Como referimos no âmbito do exame do recurso subordinado, essas decisões foram adoptadas unicamente com base nos artigos 87.º CE e 88.º CE e visavam as empresas abrangidas pelo Tratado CE. Na medida em que os auxílios em causa beneficiaram uma empresa abrangida pelo Tratado CECA, a sua compatibilidade com o mercado comum do carvão e do aço era assim da competência das regras especiais deste último Tratado e das medidas adoptadas para a sua aplicação [137].

318. Seguidamente, no que se refere às regras estabelecidas pela Comissão no âmbito do primeiro código dos auxílios à siderurgia, consideramos também que não puderam ter gerado na Salzgitter expectativas legítimas quanto à compatibilidade dos auxílios em causa com o mercado comum do carvão e do aço.

319. Com efeito, como referimos, as regras que a Comissão fixa no quadro de um código dos auxílios à siderurgia dão resposta a uma situação e a necessidades precisas e só são válidas para um período determinado. Ora, decorre de jurisprudência constante que, embora o princípio do respeito da protecção da confiança legítima se inscreva entre os princípios fundamentais da Comunidade, os operadores económicos não podem no entanto depositar uma confiança legítima na manutenção de uma situação existente que pode ser alterada no âmbito do poder de apreciação das instituições comunitárias. No acórdão Wirtschaftsvereinigung Stahl e o./Comissão, já referido, o juiz comunitário afirmou que «o bom funcionamento do mercado comum do aço [comportava] a necessidade evidente de uma constante adaptação em função das variações da

137 — Remetemos para os n.os 149 a 152 das presentes conclusões.

situação económica» [138]. Relativamente às medidas destinadas a combater as situações de crise, decidiu que os operadores económicos não podiam invocar um direito adquirido à manutenção de uma situação jurídica existente em dado momento [139].

320. Por conseguinte, como vimos, a decisão da Comissão que autoriza, no âmbito de um código dos auxílios à siderurgia, a concessão de uma categoria de auxílios a determinadas empresas siderúrgicas criou uma situação jurídica que pode ser modificada por força do seu poder de apreciação.

321. Daqui resulta que, quando a Comissão precisa, por um lado, no âmbito do quarto considerando do primeiro código, que este se limita «apenas aos auxílios específicos» — permanecendo a aplicação à siderurgia dos regimes de auxílios gerais sujeita ao controlo da Comissão com base nos artigos 67.º CA, bem como 87.º CE e 88.º CE — e que refere, por outro, no artigo 10.º do referido código, que «é aplicável até 31 de Outubro de 1981», é claro que, a partir dessa data, a Comissão pode adoptar regras diferentes. A Salzgitter, que se presume que conheça a regulamentação aplicável, estava portanto em condições de prever que esta podia ser objecto de uma adaptação e de uma modificação em função dos dados conjunturais do mercado siderúrgico. Por outras palavras, quando decide, no quadro do segundo código, estabelecer um procedimento uniforme para todos os auxílios à siderurgia e que institui em especial, no terceiro código, uma obrigação de notificação dos auxílios, como os que estão em causa no caso em apreço, a Comissão, na nossa opinião, não viola o princípio da protecção da confiança legítima.

322. Por último, no que diz respeito à não reacção por parte da Comissão na sequência da transmissão das informações prestadas pela Salzgitter, pensamos que não podia incutir nesta empresa uma confiança legítima relativamente à compatibilidade dos auxílios em causa com o mercado comum do carvão e do aço. Com efeito, essas informações não foram prestadas no âmbito de uma notificação nos termos do artigo 6.º do terceiro código e dos códigos seguintes, mas sim no quadro dos programas de enquadramento da produção de aço e dos programas de vigilância dos investimentos. Isto parece-nos insuficiente para a Salzgitter poder razoavelmente acreditar que os auxílios de que beneficiou não suscitavam qualquer objecção por parte da Comissão [140].

138 — N.º 59.

139 — *Idem*.

140 — O acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de Novembro de 1987, RSV/Comissão (223/85, Colect., p. 4617), não pode ser transposto para o caso em apreço. Nesse processo, o Tribunal de Justiça considerou, com efeito, que o atraso da Comissão (26 meses) em adoptar uma decisão relativa à compatibilidade de um auxílio de Estado podia incutir no beneficiário do auxílio uma confiança legítima susceptível de impedir a Comissão de impor às autoridades nacionais que ordenassem a restituição do auxílio. No entanto, no referido processo, esse auxílio tinha sido objecto de uma notificação.

323. Consequentemente, consideramos que os actos ou o comportamento que a Comissão adoptou, no âmbito do caso em apreço, não puderam incutir na Salzgitter uma confiança legítima susceptível de impedir a Comissão de impor à República Federal da Alemanha que ordenasse a restituição dos auxílios e à empresa beneficiária o seu reembolso.

324. À luz do conjunto destes elementos e face às conclusões que já expusemos no âmbito do exame das duas partes precedentes, consideramos que o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro de direito ao declarar que a Comissão violou o princípio da segurança jurídica ao exigir a restituição dos auxílios que, por não existir notificação, tinham sido ilegalmente concedidos à Salzgitter.

325. Por conseguinte, propomos ao Tribunal de Justiça que declare procedente o primeiro fundamento e anule o acórdão recorrido na medida em que anulou os artigos 2.º e 3.º da decisão controvertida relativos à restituição dos auxílios concedidos à Salzgitter entre 1986 e 1995.

326. Tendo em conta as considerações que antecedem, consideramos que não há necessidade de nos pronunciarmos sobre as outras partes deste fundamento. Entendemos também que não temos que nos pronunciar sobre o segundo fundamento deste recurso.

VII — Quanto ao reenvio do processo para o Tribunal de Primeira Instância

327. O artigo 61.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça prevê que, quando o recurso for julgado procedente, o Tribunal de Justiça anula a decisão do Tribunal de Primeira Instância. Neste caso, pode decidir definitivamente o litígio, se estiver em condições de ser julgado, ou remeter o processo ao Tribunal de Primeira Instância para julgamento.

328. No caso em apreço, consideramos que o litígio não está em condições de ser julgado. Com efeito, o exame dos fundamentos invocados pela Salzgitter no âmbito do seu recurso de anulação exigirá inevitavelmente verificações de facto que o Tribunal de Primeira Instância não efectuou no quadro do acórdão recorrido. Pensamos, designadamente, no quarto fundamento, relativo a um erro de apreciação quanto à qualificação de determinados investimentos de medidas abrangidas pelo âmbito de aplicação do Tratado CECA, no quinto fundamento, relativo a um erro de apreciação da Comissão ao não ter qualificado determinados projectos de investimentos de medidas destinadas à protecção do ambiente, e no sexto fundamento, relativo a um erro de apreciação na definição da taxa de actualização determinante.

329. Estas considerações levam-nos a propor que o processo seja remetido ao Tribunal de Primeira Instância para julgamento quanto ao mérito, ficando reservada a decisão quanto às despesas.

VIII — Conclusão

330. Com base nas considerações que precedem, propomos ao Tribunal de Justiça que decida o seguinte:

«1) O acórdão do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias de 1 de Julho de 2004, Salzgitter/Comissão (T-308/00), é anulado na medida em que anula os artigos 2.º e 3.º da Decisão 2000/797/CECA da Comissão, de 28 de Junho de 2000, sobre o auxílio estatal concedido pela Alemanha a favor das empresas Salzgitter AG, Preussag Stahl AG e das filiais do grupo pertencentes à indústria siderúrgica, actualmente sob a denominação Salzgitter AG — Stahl und Technologie (SAG).

2) O processo é remetido ao Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias para julgamento.

3) Reserva-se para final a decisão quanto às despesas.»