

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL

CARL OTTO LENZ

apresentadas em 28 de Janeiro de 1986 *

*Senhor Presidente,
Senhores Juízes,*

A — O artigo 13.º da Lei italiana n.º 308, de 29 de Maio de 1982, previu a atribuição de um crédito de 2 000 milhões de LIT em 1982 e de 4 000 milhões de LIT em 1983 para a concessão de auxílios para a aquisição de veículos com tracção eléctrica ou mista por empresas municipais de transportes em cidades com mais de 300 000 habitantes, com o objectivo de substituir os veículos tradicionais. O auxílio ficava sujeito à condição de os veículos serem produzidos em Itália.

A Comissão — que foi alertada para essa condição pela «Unione nazionale rappresentanti autoveicoli esteri» — considera que ela não é compatível com a proibição das restrições quantitativas às importações e de todas as medidas de efeito equivalente, estabelecida no artigo 30.º do Tratado CEE, nem com as linhas fundamentais da implementação desta disposição, contidas na Directiva 70/50, da Comissão de 22 de Dezembro de 1969 (JO 1970, L 13, p. 29 e seguintes) e, em particular, com o artigo 2.º, n.º 3, alínea k). Informou o Governo italiano dessa opinião por ofício de 29 de Novembro de 1982. Era salientado nessa comunicação que a cláusula ligada ao subsídio não era necessária para a consecução do objectivo que a medida pretendia atingir e que era motivo para essa medida ser considerada contrária ao artigo 30.º do Tratado CEE.

A representação permanente da Itália expressou a sua opinião acerca desse ofício em

Fevereiro de 1983. Esclareceu que a medida em questão só vigoraria durante um período limitado (dois anos) e referiu-se também aos objectivos de política energética e de investigação (orientação da produção nacional através da promoção da compra de protótipos dos veículos em causa) que a medida em questão visaria prosseguir. Concluía considerando que aquela medida não poderia ser entendida como uma restrição às importações.

Como não considerou a resposta convincente, a demandante formulou, em Agosto de 1983, um parecer fundamentado, nos termos do artigo 169.º do Tratado CEE. Nesse parecer explicava porque considerava a disposição em causa como uma forma de auxílio que não era essencial para a consecução do objectivo da medida. Se ela apenas pretendia ser um incentivo à compra de veículos que permitem a poupança de energia, a limitação da medida aos veículos produzidos em Itália não é lógica. Se pretendia, porém, encorajar igualmente o desenvolvimento da indústria italiana respectiva, é evidente que esse desenvolvimento se poderia verificar mesmo na falta da referida condição, pois o facto de veículos estrangeiros desse tipo poderem também ser comprados com o auxílio de subsídios estatais levaria, por si, os fabricantes italianos a conseguir o desenvolvimento necessário para obter uma parte do mercado. A discriminação contra os produtos estrangeiros no contexto daquelas normas deve, por isso, ser encarada como uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa, no sentido do

* Tradução do alemão.

artigo 30.º do Tratado CEE; a demandada foi, portanto, chamada a pôr termo à violação do Tratado dentro de um mês a contar da data da recepção do parecer fundamentado.

Isto, porém — como é do conhecimento deste Tribunal — não se verificou. Contudo, como o Tribunal foi informado, contactos subsequentes entre a demandante e as autoridades italianas levaram a que estas tomassem uma iniciativa no sentido de abolir a condição contestada pela Comissão e, assim, foi apresentado à Câmara dos Deputados, em Março de 1984, um projecto que previa que os subsídios para os anos de 1984 a 1986 não deveriam ficar sujeitos à condição em litígio.

Dado que esse projecto nunca foi convertido em lei, visto que a lei de 29 de Maio de 1982 não foi realmente alterada (e não pode excluir-se a possibilidade de esta lei ainda produzir efeitos) e visto que a demandada não modificou a sua opinião segundo a qual disposições como a contestada pela demandante não são realmente contrárias ao Tratado, a demandante propôs uma acção neste Tribunal em Abril de 1984.

A demandante pede ao Tribunal que declare verificado que a demandada, ao exigir às empresas municipais de transportes públicos a compra apenas de veículos produzidos na Itália como condição para a obtenção do auxílio financeiro estabelecido no artigo 13.º da Lei n.º 308 de 29 de Maio de 1982, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 30.º do Tratado CEE.

B — O meu parecer sobre esta questão é o seguinte.

1. A primeira questão a considerar é o argumento da demandada segundo o qual a

Comissão não teria interesse em *proponer esta acção*, a qual deveria, portanto, ser considerada inadmissível.

A demandada salienta que a disposição posta em causa pela Comissão constava de uma lei que autorizava as despesas apenas para os anos de 1982 e 1983. Durante esse período nunca chegou a ser efectivamente pago nenhum dos subsídios em questão e não é possível pagá-los depois de a lei caducar, podendo dizer-se que a lei ficou letra morta. Deve também notar-se que foi preparado para o período subsequente um novo projecto que já não continha a disposição em causa. Não se poria, portanto, a questão de a disposição que a demandante considera contrária ao Tratado continuar em vigor.

Na minha perspectiva, o argumento não é convincente.

a) O artigo 169.º do Tratado CEE não deixa margem para dúvidas de que, em princípio, até uma violação do Tratado, cometida no *passado* e que já não se verifica, pode ser objecto de um processo com o objectivo de fazer declarar que o Estado-membro não cumpriu as suas obrigações. Tendo em conta o tempo necessário para levar a cabo todas as diligências do processo previsto no artigo 169.º, a solução não poderia ser outra porque, se o fosse, não seria possível ao Tribunal, em muitos casos, exercer o seu poder de apreciação relativamente a leis que só vigoram durante um curto espaço de tempo. Por conseguinte, pode também ser deduzido do artigo 169.º que o factor mais importante na determinação da admissibilidade de uma acção é o de saber se o Estado-membro em questão adoptou medidas no período delimitado pela demandante no parecer fundamentado (ver acórdão no processo 52/84¹). Foi o que aconteceu neste processo e não deve deixar de se salientar

1 — Acórdão de 15 de Janeiro de 1986, processo 52/84, Comissão/Bélgica, Recueil 1986, p. 89.

que o parecer fundamentado foi formulado durante o período de vigência da lei e que deveriam ter sido adoptadas medidas pela demandada durante esse mesmo período.

b) No que respeita à aplicação prática da Lei n.º 308, o Tribunal tomou conhecimento, em resposta a uma questão por si colocada, que, durante o período em que esteve em vigor, foram recebidos onze pedidos de informação de autoridades municipais interessadas. Nove deles eram, ao que parece, meras declarações de intenção que ficaram sem seguimento. Foram feitos dois pedidos formais que foram arquivados por não serem acompanhados de toda a documentação necessária.

É, portanto, difícil dizer, até porque não foram ainda definitivamente decididos dois pedidos, que a lei em causa não poderá ter, em absoluto, quaisquer efeitos e que não há, portanto, interesse em declarar a sua contrariedade ao Tratado. Além disso, seria incorrecto sustentar que, sendo a lei potencialmente aplicável apenas a dois casos, a violação do Tratado seria tão insignificante que não justificaria a instauração de um processo. Se a questão for encarada — como deve — à luz da situação existente na altura em que a acção foi proposta, compreender-se-á que o montante que iria atribuir-se nessa altura, e que teria permitido a compra de várias centenas de veículos², podia indiscutivelmente ter um efeito significativo no comércio entre os Estados-membros e não poderia haver dúvida sobre a oportunidade de uma acção de incumprimento relativa a esta matéria.

c) Finalmente, no que respeita ao projecto relativo aos anos de 1984 a 1986, tem de reconhecer-se que não é de modo algum certo — dado que o processo legislativo ainda não terminou — que a condição posta em causa pela demandante seja efectivamente abandonada. Além disso, o factor mais importante é o de, como resulta deste processo, a demandada não ter alterado a sua opinião segundo a qual as normas em causa não são contrárias ao Tratado. É, por isso, perfeitamente possível que, mesmo num contexto diferente, voltem a ser adoptadas medidas como as previstas na Lei n.º 308 — por outras palavras, existe a possibilidade concreta de que a alegada violação do Tratado se repita.

d) Isto leva-me a *tirar a conclusão* de que, se é necessário provar que há interesse em agir ao abrigo do artigo 169.º do Tratado CEE, esse interesse ficou suficientemente provado neste caso e que a acção não deverá ser considerada inadmissível.

2. Passarei agora a analisar o fundo da questão. No que respeita ao problema de saber se as normas italianas em causa devem ser vistas como constituindo uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa, na acepção do artigo 30.º do Tratado CEE, não há dúvida de que a atribuição de subsídios estatais para a aquisição de determinados bens, quando sujeita à condição de só poderem ser adquiridos produtos nacionais, constitui uma discriminação contra produtos idênticos originários de outros Estados-membros. Um incentivo tão claro como este teria indiscutivelmente o efeito de orientar a procura para os produtos nacionais, em detrimento dos importadores, reduzindo assim o volume das importações. É igualmente significativo que, tal como foi dito ao Tribunal, na fundamentação do projecto da lei relativo aos anos de 1984 a

2 — O montante de 6 000 milhões de LIT seria suficiente, em 1982 e 1983, para adquirir bens no valor de 30 000 milhões de LIT, ou seja, cerca de 4,5 milhões de ECUs, com base num subsídio de 20 %.

1986, que já não contém a cláusula de nacionalidade, se afirme que já não é necessária uma cláusula *proteccionista*. É-se, assim, levado a concluir que a medida italiana está abrangida na fórmula desenvolvida pelo Tribunal ao interpretar o artigo 30.º, ou seja, que constitui uma regulamentação comercial de um Estado-membro «susceptível de entrar, directa ou indirectamente, actual ou potencialmente, o comércio intracomunitário» (processo 8/74, Recueil 1974, p. 852³) (tradução provisória).

Esta opinião é apoiada pelo acórdão do Tribunal proferido no processo 249/81⁴. Este processo dizia respeito a medidas adoptadas pelo Estado com o fim de promover a venda de produtos irlandeses como é do conhecimento deste Tribunal, tendo sido decidido que estas medidas, por serem um incentivo à compra de produtos nacionais e, assim, pretenderem influenciar o comportamento dos consumidores e por visarem a substituição dos produtos importados pelos produtos nacionais, e, desta forma, a redução das importações, eram susceptíveis «de afectar o volume de comércio entre os Estados-membros» (Recueil 1982, p. 4022, n.º 25 do acórdão). O acórdão proferido no processo 192/84⁵, um processo recentemente movido contra a República Helénica, também tem interesse para este caso. Foi decidido nesse processo que a concessão de condições de crédito mais favoráveis na compra de máquinas produzidas na Grécia é uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa, na acepção do artigo 30.º, por ser um incentivo aos compradores para adquirirem máquinas produzidas na Grécia.

3. Não há, portanto, nada de interesse para este caso a retirar da mencionada *directiva*

3 — Acórdão de 11 de Julho de 1974, proferido no processo 8/74, Procurador do Rei/Benoit e Gustave Dassonville, Recueil 1974, p. 837.

4 — Acórdão de 24 de Novembro de 1982, proferido no processo 249/81, Comissão/Irlanda, Recueil 1982, p. 4005.

5 — Acórdão de 11 de Dezembro de 1985, proferido no processo 192/84, Comissão/República Helénica, Recueil 1985, p. 3967.

da *Comissão* e, em particular, do artigo 2.º, n.º 3, alínea k), segundo a qual as medidas de efeito equivalente a restrições quantitativas incluem as medidas que «impedem a compra pelos particulares de produtos importados ou encorajam, exigem ou dão preferência à compra de produtos nacionais».

Como é do conhecimento deste Tribunal, a demandada considera que esta disposição apenas se refere a medidas que são dirigidas aos particulares e a todos os consumidores. Não é esse o caso neste processo porque a medida em questão apenas diz respeito a um pequeno grupo de 20 beneficiários (determinadas empresas municipais de transportes sem personalidade jurídica) e porque se trata apenas da aquisição de protótipos e não de produtos normais de mercado.

Se uma opinião sobre este ponto ainda é necessária, diria apenas que não é certo que esta interpretação da disposição em causa seja a mais correcta. É sabido que a directiva não pretende fornecer uma lista completa das medidas abrangidas pelo artigo 30.º, mas apenas indicar uma série de exemplos particularmente importantes delas. Nesta perspectiva, é importante notar que as medidas italianas em apreço são muito semelhantes às medidas descritas no artigo 2.º, n.º 3, alínea k), no que se refere aos seus objectivos e efeitos. Além disso, a demandante, neste caso, pode também invocar a parte do n.º 2 do artigo 2.º que se refere às medidas que *favorecem* os produtos nacionais. O mínimo que se pode dizer é que não há dúvida de que o Tribunal tem perante si uma situação desse tipo.

A demandante tem, pois, razão em se referir às definições contidas na *directiva*, a qual,

de facto, apoia a sua qualificação das medidas italianas.

4. Antes de fazer uma apreciação final da posição da demandante, devem ser consideradas duas objecções levantadas pela demandada.

O Governo italiano referiu-se, na sua contestação, ao facto de o seu objectivo não ser o de levar as empresas municipais de transportes a substituir toda a sua frota mas apenas o de conceder um incentivo para a compra de um número limitado de protótipos, querendo assim pôr em evidência o efeito económico relativamente limitado das medidas. É também afirmado que o artigo 30.º não é aplicável porque a medida em causa é um auxílio concedido pelo Estado. O Tratado estabelece um processo especial para esses casos e só uma avaliação da medida à luz do artigo 92.º seria relevante.

a) Sobre o primeiro destes pontos — dado que sobre ele já fiz referência — farei uma rápida abordagem. Tendo em atenção o montante que a Lei n.º 308 atribuiu (e que visava financiar um quinto do preço de compra de cada veículo), não pode certamente ser afirmado que a medida não tem importância económica e é certo que ela teria um efeito visível sobre o comércio intracomunitário. É igualmente claro que, de acordo com a jurisprudência do Tribunal, as considerações de quantidade são irrelevantes para os efeitos do artigo 30.º e que este artigo se aplica igualmente mesmo quando de uma medida só resultem efeitos limitados (ver acórdão no processo 269/83⁶).

b) Relativamente ao segundo ponto, não pretendo ocupar-me muito com o facto de, como a demandante salientou, a argumentação da demandada ser algo contraditória. A certa altura, a demandada salienta expressamente que a medida não é um subsídio susceptível de falsear a concorrência, porque todas as empresas de transportes em causa têm um monopólio geográfico e foi também por essa razão que a demandante não foi informada e que o processo previsto no artigo 93.º do Tratado CEE não foi iniciado.

É certo que um subsídio atribuído apenas a certas empresas nacionais não pode ser visto como medida de efeito equivalente a restrição quantitativa no sentido do artigo 30.º Isto resulta muito claramente do acórdão proferido no processo 74/76⁷. No que respeita ao caso em apreço, deve notar-se, por um lado, que parece muito duvidoso que a medida italiana seja realmente abrangida pelo artigo 92.º Por outro, a demandante coloca particular ênfase no facto de no mencionado acórdão ser igualmente salientado que os aspectos do auxílio que não sejam necessários à consecução do seu objectivo podem ser distinguidos do resto e ser encarados como violações a determinadas normas do Tratado, incluindo o artigo 30.º

Na medida em que a medida italiana estabelece um auxílio às empresas municipais de transportes e as incentiva a utilizar veículos que permitem a poupança de energia, poderá parecer que o artigo 92.º não é aplicável, visto que os beneficiários não estão em competição entre si e, por isso, os subsídios estatais previstos não podem dar origem a

6 — Acórdão de 14 de Março de 1985 no processo 269/83, Comissão/França, Recueil 1985, p. 837.

7 — Acórdão de 22 de Março de 1977, proferido no processo 74/76, Iannelli & Volpi SpA/Sociedade Paolo Meroni, Recueil 1977, p. 557.

qualquer falseamento da concorrência, que é o factor relevante para o artigo 92.º Na medida em que o objectivo da medida e, mais particularmente, da cláusula de nacionalidade, pode também ser visto como sendo o de garantir um auxílio indirecto aos produtores de veículos, com a finalidade de promover a investigação e o desenvolvimento de veículos que permitem a poupança de energia, é igualmente discutível se é correcto falar em auxílio aos produtores no sentido do artigo 92.º Estes não recebem qualquer ajuda financeira que lhes permita reduzir os seus custos, mas é através do comprador do veículo — que recebe do Estado parte do preço de aquisição — que eles recebem a contrapartida pelos bens que produzem. É, por isso, difícil falar de auxílio concedido aos produtores de veículos. A medida pretende, com efeito, orientar a procura para determinados produtos e isso, como ficou demonstrado, está claramente no âmbito do artigo 30.º

Esta questão não exige um maior aprofundamento dado que o argumento da demandante baseado no segundo princípio fundamental referido no processo 74/76⁷ parece convincente neste caso. Se se devesse admitir que a medida em causa tem a natureza de um auxílio, seria igualmente claro — tendo em vista o seu objectivo que se refere à política energética (promoção do uso de veículos eléctricos por empresas de transportes) — que a cláusula contestada não é essencial para esse objectivo e que o mesmo resultado também poderia ser obtido pela promoção da compra de veículos estrangeiros semelhantes. Nesta medida pode, portanto, ser dito que a condição constitui um

aspecto desnecessário do auxílio que é indiscutivelmente contrário a outras disposições do Tratado, incluindo o artigo 30.º O mesmo pode ser dito relativamente ao outro objectivo da medida, ou seja, a promoção do desenvolvimento da produção nacional de veículos eléctricos. De facto, tem que se reconhecer que, se o objectivo da medida era, de qualquer modo, o de incentivar as empresas municipais de transportes a comprar esse tipo de veículos, a mera possibilidade de as empresas italianas em questão poderem fazer essa aquisição no estrangeiro seria um incentivo suficiente para a produção desses veículos, sem ser necessária qualquer discriminação do tipo da envolvida na medida aqui posta em causa. Também nesta perspectiva é difícil argumentar que por a medida ter o carácter de subsídio só pode, por isso, ser considerada com referência ao artigo 92.º do Tratado CEE.

5. Resulta do que precede que a interpretação que a demandante faz da medida contestada não pode ser refutada e que é, portanto, correcto falar de uma violação do artigo 30.º Embora a demandada não tente justificar a medida nos termos do artigo 36.º, pode ser facilmente demonstrado que essa justificação não é possível. A este respeito, o ponto essencial é simplesmente o de que, como foi salientado no acórdão proferido no processo 238/82⁸, o artigo 36.º apenas se refere a medidas de natureza *não económica*. A medida em causa no presente processo não tem essa natureza dado que, como foi assegurado ao Tribunal, o artigo 13.º da Lei n.º 308 visa objectivos no campo da política energética e da política de investigação, que não podem ser facilmente excluídos da esfera económica.

7 — Acórdão de 22 de Março de 1977, proferido no processo 74/76, Iannelli & Volpi SpA/Sociedade Paolo Meroni, Recueil 1977, p. 557.

8 — Acórdão de 7 de Fevereiro de 1984, proferido no processo 238/82, Duphar BV e outros/Países Baixos, Recueil 1984, p. 523.

C — Só posso, portanto, propor que o Tribunal decida favoravelmente à demandante e que declare que a demandada, ao exigir às empresas municipais de transportes a compra de veículos de fabrico nacional para poderem beneficiar dos benefícios financeiros previstos no artigo 13.º da Lei n.º 308 de 29 de Maio de 1982, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 30.º do Tratado CEE. Conforme vem pedido pela Comissão, a República Italiana deve igualmente ser condenada no pagamento das despesas.