

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Sexta Secção)

18 de Novembro de 2009*

No processo T-375/04,

Scheucher-Fleisch GmbH, com sede em Ungerndorf (Áustria),

Tauernfleisch Vertriebs GmbH, com sede em Flattach (Áustria),

Wech-Kärntner Truthahnverarbeitung GmbH, com sede em Glanegg (Áustria),

Wech-Geflügel GmbH, com sede em Sankt Andrä (Áustria),

Johann Zsifkovics, com sede em Viena (Áustria),

representadas por J. Hofer e T. Humer, advogados,

recorrentes,

* Língua do processo: alemão.

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por V. Kreuzschitz e A. Stobiecka-Kuik, na qualidade de agentes,

recorrida,

que tem por objecto um recurso de anulação da decisão C (2004) 2037 final da Comissão, de 30 de Junho de 2004, relativa aos auxílios de Estado NN 34A/2000 que dizem respeito aos programas de qualidade e aos rótulos «AMA-Biozeichen» e «AMA-Gütesiegel» na Áustria,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (Sexta Secção),

composto por: A. W. H. Meij, presidente, V. Vadapalas (relator) e L. Truchot, juízes,
secretário: T. Weiler, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 12 de Fevereiro de 2009,

profere o presente

Acórdão

Factos na origem do litígio

- 1 As recorrentes, Scheucher-Fleisch GmbH, Tauernfleisch Vertriebs GmbH, Wech-Kärntner Truthahnverarbeitung GmbH, Wech-Geflügel GmbH e Johann Zsifkovics, bem como a Grandits GmbH, são cinco sociedades de responsabilidade limitada e uma sociedade unipessoal de direito austríaco, especializadas no abate e desmancho de animais.
- 2 Em 1992, a República da Áustria aprovou a Bundesgesetz über die Errichtung der Marktordnungsstelle «Agrarmarkt Austria» (Lei federal sobre o estabelecimento do organismo regulador do mercado «Agrarmarkt Austria», BGBl. 376/1992) (a seguir «AMA-Gesetz 1992»), cujo § 2, n.º 1, cria uma pessoa colectiva de direito público denominada «Agrarmarkt Austria» (a seguir «AMA»). As actividades operativas são da competência da sociedade Agrarmarkt Austria Marketing GmbH (a seguir «AMA Marketing»), filial detida a 100% pela AMA. A AMA-Gesetz 1992 foi alterada por diversas vezes.
- 3 Nos termos do § 3, n.º 1, ponto 3, da AMA-Gesetz 1992, a AMA tem por função promover o *marketing* agrícola. Para este efeito, incumbe-lhe efectuar a cobrança das contribuições que, nos termos do § 21 c, n.º 1, ponto 3, da AMA-Gesetz 1992, na versão apresentada pelas recorrentes e pela Grandits, devem ser pagas pelo abate de bovinos, vitelos, suínos, borregos, ovinos e aves.

- 4 Os auxílios em causa consistem no incentivo à produção, processamento, transformação e comercialização de produtos agrícolas na Áustria mediante o rótulo biológico «AMA» e o rótulo de qualidade «AMA» (a seguir «rótulos 'AMA'»).
- 5 Na qualidade de empresas especializadas no abate e desmancho de animais, as recorrentes e a Grandits estão sujeitas ao pagamento de contribuições à AMA nos termos do § 21 c, n.º 1, ponto 3, da AMA-Gesetz 1992, apesar de os seus produtos não beneficiarem dos rótulos «AMA».
- 6 As recorrentes, a Grandits e cerca de 20 outras empresas de abate apresentaram reclamações às autoridades austríacas contra a imposição das contribuições à AMA. O Ministro Federal da Agricultura e das Florestas, do Ambiente e das Águas indeferiu as reclamações. Tendo as recorrentes e a Grandits submetido o assunto à apreciação do Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Administrativo), este anulou as decisões do Ministro federal devido a irregularidades de natureza processual, por acórdãos de 20 de Março e de 21 de Maio de 2003.
- 7 Paralelamente, em 21 de Setembro de 1999, as recorrentes e a Grandits enviaram uma queixa à Comissão das Comunidades Europeias, na qual alegavam que determinadas disposições da AMA-Gesetz 1992 as prejudicavam.
- 8 Por carta de 15 de Fevereiro de 2000, a Comissão enviou a queixa das recorrentes e da Grandits às autoridades austríacas e convidou estas últimas a apresentar as suas observações. Na sequência da resposta das autoridades austríacas de 20 de Março de 2000, a Comissão informou-as, em 19 de Junho de 2000, de que as medidas em causa tinham sido provisoriamente registadas como auxílios não notificados sob a referência NN 34/2000.
- 9 Na sequência de um pedido das autoridades austríacas de 8 de Março de 2003, a Comissão decidiu examinar separadamente as medidas em causa consoante fossem anteriores a 26 de Setembro de 2002 ou posteriores a esta data, pelo facto de terem sido introduzidas nesta data alterações importantes às modalidades de aplicação da AMA-

Gesetz 1992. Foi atribuído ao procedimento de exame relativo às disposições aplicáveis após 26 de Setembro de 2002 o número de registo NN 34A/2000.

- 10 Por decisão de 30 de Junho de 2004, relativa aos auxílios de Estado NN 34A/2000 que dizem respeito aos programas de qualidade e aos rótulos «AMA-Biozeichen» e «AMA-Gütesiegel» na Áustria, a Comissão decidiu não levantar objecções às medidas «notificadas» (a seguir «decisão impugnada»). A este respeito, considerou que as referidas medidas eram compatíveis com o mercado comum, na acepção do artigo 87.º, n.º 3, alínea c), CE, na medida em que cumpriam os requisitos previstos nas Orientações comunitárias para os auxílios estatais no sector agrícola (JO 2000, C 28, p. 2), nos n.ºs 13 e 14, e nas Directrizes comunitárias para os auxílios estatais à publicidade de produtos incluídos no anexo I do Tratado CE e de determinados produtos não incluídos no anexo I (JO 2001, C 252, p. 5, a seguir «directrizes para os auxílios estatais à publicidade»).
- 11 Nos termos do considerando 67 da decisão impugnada, todas as medidas executadas pela AMA e pela AMA Marketing antes de 26 de Setembro de 2002 são expressamente excluídas do exame.
- 12 Em 16 de Julho de 2004, a AMA comunicou às recorrentes e à Grandits a decisão impugnada.

Tramitação processual e pedidos das partes

- 13 Por petição entregue na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 17 de Setembro de 2004, as recorrentes e a Grandits interpuseram o presente recurso.

- 14 Em 10 de Novembro de 2004, o processo foi distribuído à Quarta Secção do Tribunal de Primeira Instância.
- 15 Por articulado entregue na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 9 de Dezembro de 2004, a Comissão suscitou uma excepção de inadmissibilidade nos termos do artigo 114.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância. As recorrentes e a Grandits apresentaram observações sobre esta excepção em 25 de Janeiro de 2005. Por despacho do Tribunal de Primeira Instância (Quarta Secção) de 15 de Setembro de 2006, o conhecimento da excepção de inadmissibilidade foi remetido para a decisão de mérito e foi reservada para final a decisão quanto às despesas.
- 16 Tendo a composição das Secções do Tribunal de Primeira Instância sido alterada, o juiz-relator foi afectado à Sexta Secção, à qual, consequentemente, o presente processo foi distribuído.
- 17 Por se encontrar impedido um dos membros da Secção, o presidente do Tribunal de Primeira Instância designou outro juiz para completar a Secção, nos termos do artigo 32.º, n.º 3, do Regulamento de Processo.
- 18 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal de Primeira Instância (Sexta Secção) decidiu dar início à fase oral do processo e, no âmbito das medidas de organização previstas no artigo 64.º do Regulamento de Processo, convidou as partes, a Grandits e o Governo federal da República da Áustria a responder a determinadas questões escritas. Foi dado cumprimento a estes pedidos no prazo fixado.
- 19 Por carta entrada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 23 de Janeiro de 2009, a Grandits informou o Tribunal de Primeira Instância, nos termos do artigo 99.º do Regulamento de Processo, de que desistia da instância. Por despacho do presidente da Sexta Secção do Tribunal de Primeira Instância de 4 de Fevereiro de 2009, foi cancelado o nome da Grandits do registo do Tribunal de Primeira Instância, suportando cada uma das partes as suas próprias despesas.

20 Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões colocadas pelo Tribunal de Primeira Instância na audiência de 12 de Fevereiro de 2009.

21 As recorrentes concluem pedindo que o Tribunal se digne:

— anular a decisão impugnada;

— condenar a Comissão nas despesas.

22 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— julgar o recurso inadmissível ou, a título subsidiário, negar-lhe provimento;

— condenar as recorrentes nas despesas.

Questão de direito

Quanto à admissibilidade

Argumentos das partes

- 23 Em primeiro lugar, a Comissão alega que a decisão impugnada não diz individualmente respeito às recorrentes. Esta decisão constitui para as recorrentes «uma norma geral», que lhes respeita apenas em virtude do facto de possuírem a qualidade objectiva de sujeitos passivos de contribuições, nos mesmos termos que qualquer outra empresa que se encontre efectivamente ou potencialmente numa situação idêntica.
- 24 Seguidamente, a Comissão contesta a afirmação de que apenas existem quatro cadeias de retalhistas beneficiários das medidas em causa. Com efeito, os rótulos «AMA» têm por objectivo favorecer o escoamento de produtos agrícolas de excelente qualidade e beneficiam, por conseguinte, as empresas agrícolas e os produtores de géneros alimentícios em geral.
- 25 Por outro lado, as recorrentes, empresas especializadas no abate e desmancho de animais, não estão em situação de concorrência com os retalhistas, os quais são apresentados pelas recorrentes, na petição inicial, como beneficiários directos dos auxílios em causa. Além disso, as recorrentes não explicam a razão pela qual são individualizadas pelo facto de quatro cadeias de retalhistas que obtiveram o rótulo de qualidade serem conhecidas pelo nome. Também não precisam as razões pelas quais não beneficiam de rótulos «AMA» e por que motivo não podem fornecer essas quatro cadeias de retalhistas.
- 26 Na tréplica, a Comissão acrescenta que as recorrentes não demonstraram que certos matadouros e instalações de desmancho beneficiavam dos auxílios em causa e operavam no mesmo mercado geográfico. Além disso, se as recorrentes pagam

contribuições, também beneficiam das acções de promoção organizadas no âmbito dos rótulos «AMA». Com efeito, como alegam as próprias recorrentes, estas acções de promoção consistem no aconselhamento dos consumidores a comprar produtos de origem austríaca. Assim sendo, as recorrentes não sofreram nenhum prejuízo.

- 27 Em segundo lugar, as recorrentes são apenas indirectamente afectadas pelos auxílios em causa, como elas próprias reconhecem na petição. A este respeito, as medidas de execução examinadas na decisão impugnada são medidas de carácter geral e abstracto. Ora, a individualização apenas poderá ser efectuada por actos jurídicos individuais, isto é, decisões administrativas. Além disso, a decisão impugnada não obriga a República da Áustria a impor contribuições aos matadouros e às instalações de desmancho.
- 28 Em terceiro lugar, decorre das garantias processuais estabelecidas pelo artigo 88.º, n.º 2, CE que a Comissão tem o dever de notificar os interessados para apresentarem as suas observações. Contudo, no caso em apreço, ao apresentar uma queixa, as recorrentes já tomaram posição e já exerceram assim o direito que lhes assistia de se exprimirem.
- 29 As recorrentes defendem que são partes interessadas, na acepção do artigo 88.º, n.º 2, CE. Por conseguinte, têm o poder de interpor um recurso de anulação nos termos do artigo 230.º, quarto parágrafo, CE na qualidade de pessoas directa e individualmente afectadas pela decisão impugnada.
- 30 Segundo as recorrentes, os beneficiários directos dos auxílios são quatro retalhistas, designados pelo seu nome, que adquiriram o direito de utilizar o rótulo de qualidade «AMA». Existe igualmente uma relação de concorrência directa entre as recorrentes e as empresas de abate e desmancho que beneficiam do rótulo, na medida em que o sistema do rótulo de qualidade «AMA» é utilizado desde o nascimento do animal até à venda da sua carne no comércio a retalho e em que, em cada nível da cadeia de produção e de distribuição, uma empresa dele pode beneficiar. No que se refere aos animais importados de outros Estados-Membros e abatidos na Áustria, não é cobrada nenhuma

contribuição pela AMA, mas o escoamento dos produtos é dificultado pelas campanhas publicitárias organizadas a favor dos rótulos.

- 31 As recorrentes alegam, referindo-se ao acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de Outubro de 2003, van Calster e o. (C-261/01 e C-262/01, Colect., p. I-12249), que o exame dos auxílios efectuado pela Comissão deveria levar também necessariamente em consideração o modo de financiamento no caso de este último fazer parte integrante das medidas, como no caso em apreço. A este respeito, salientam o facto de contribuírem para o financiamento dos auxílios.
- 32 Além disso, segundo o acórdão van Calster e o., já referido no n.º 31 *supra*, a Comissão não pode sanar a título retroactivo a incompatibilidade dos auxílios com o mercado comum. Ora, dado que a decisão impugnada se refere às medidas em vigor após 26 de Setembro de 2002, as recorrentes poderiam ter de pagar, a título retroactivo, as contribuições a partir dessa data.
- 33 Por fim, as recorrentes contestam o argumento de que, ao formularem a sua queixa, esgotaram o seu direito de apresentar observações.

Apreciação do Tribunal de Primeira Instância

- 34 Nos termos do artigo 230.º, quarto parágrafo, CE, qualquer pessoa singular ou colectiva pode interpor recurso das decisões de que seja destinatária e das decisões que, embora tomadas sob a forma de regulamento ou de decisão dirigida a outra pessoa, lhe digam directa e individualmente respeito.

35 No caso em apreço, é pacífico que a decisão impugnada é dirigida à República da Áustria e não às recorrentes. Por conseguinte, importa verificar se a decisão impugnada lhes diz directa e individualmente respeito.

36 Em primeiro lugar, a afectação directa exige que a medida comunitária contestada produza directamente efeitos na situação jurídica do particular e não conceda qualquer poder de apreciação aos destinatários dessa medida que têm o dever de a executar, devendo a sua implementação ter um carácter puramente automático e decorrer apenas da regulamentação comunitária, sem aplicação de outros actos intermediários. Tratando-se de uma decisão que autoriza auxílios, o mesmo é válido quando a possibilidade de as autoridades nacionais decidirem não conceder os auxílios autorizados pela decisão controvertida da Comissão é meramente teórica, e a vontade das referidas autoridades de agir nesse sentido não deixa qualquer dúvida (acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de Maio de 1998, Dreyfus/Comissão, C-386/96 P, Colect., p. I-2309, n.ºs 43 e 44, e acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 12 de Fevereiro de 2008, BUPA e o./Comissão, T-289/03, Colect., p. II-81, n.º 81).

37 No caso em apreço, decorre dos autos que, na data da adopção da decisão impugnada, 30 de Junho de 2004, os auxílios em causa já tinham sido executados pela República da Áustria. A este respeito, as recorrentes facultaram algumas páginas Internet da AMA e de um retalhista, das quais resulta que os rótulos «AMA» já tinham sido entregados antes da decisão impugnada. Apresentaram também o aviso do montante a pagar enviado pela AMA à Grandits relativo às contribuições em dívida referentes ao período de Maio de 2002 a Abril de 2003, o qual cobre, pelo menos em parte, o período de aplicação das medidas abrangidas pela decisão impugnada.

38 Assim sendo, a possibilidade de as autoridades austríacas decidirem não conceder os auxílios em causa é meramente teórica.

39 Daqui decorre que a decisão impugnada diz directamente respeito às recorrentes, na acepção do artigo 230.º, quarto parágrafo, CE.

- 40 Em segundo lugar, no que diz respeito à afectação individual das recorrentes, importa recordar que, segundo jurisprudência assente, os sujeitos que não sejam os destinatários de uma decisão só podem alegar que ela lhes diz individualmente respeito se esta os prejudicar devido a determinadas qualidades que lhes são específicas ou a uma situação de facto que os caracterize relativamente a qualquer outra pessoa, individualizando-os, por isso, de forma idêntica à do destinatário dessa decisão (acórdãos do Tribunal de Justiça de 15 de Julho de 1963, Plaumann/Comissão, 25/62, Colect. 1962-1964, p. 279, e de 13 de Dezembro de 2005, Comissão/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, C-78/03 P, Colect., p. I-10737, n.º 33).
- 41 No âmbito do procedimento de controlo dos auxílios de Estado previsto no artigo 88.º CE, é preciso distinguir entre, por um lado, a fase preliminar de análise dos auxílios instituída pelo n.º 3 desta disposição, que tem apenas por objecto permitir à Comissão formar uma primeira opinião sobre a compatibilidade com o mercado comum do auxílio em causa, e, por outro, a fase formal de investigação a que se refere o n.º 2 do mesmo artigo. É apenas no âmbito desta última fase, que se destina a permitir à Comissão ter uma informação completa sobre todos os dados do processo, que o Tratado CE prevê a obrigação de a Comissão notificar os interessados para apresentarem as suas observações (acórdãos do Tribunal de Justiça de 19 de Maio de 1993, Cook/Comissão, C-198/91, Colect., p. I-2487, n.º 22; de 15 de Junho de 1993, Matra/Comissão, C-225/91, Colect., p. I-3203, n.º 16; e Comissão/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, já referido no n.º 40 *supra*, n.º 34).
- 42 Daqui resulta que, quando, sem iniciar o procedimento formal de investigação previsto no artigo 88.º, n.º 2, CE, a Comissão conclui, através de uma decisão tomada com base no n.º 3 do mesmo artigo, que um auxílio é compatível com o mercado comum, os beneficiários dessas garantias processuais só podem obter o respeito delas se tiverem a possibilidade de impugnar esta decisão perante o juiz comunitário (acórdãos Cook/Comissão, já referido no n.º 41 *supra*, n.º 23; Matra/Comissão, já referido no n.º 41 *supra*, n.º 17, e Comissão/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, já referido no n.º 40 *supra*, n.º 35). Por estas razões, é admissível um recurso de anulação dessa decisão, interposto por um interessado, na acepção do artigo 88.º, n.º 2, CE, quando o autor do recurso pretenda, com a sua interposição, salvaguardar os direitos processuais conferidos por esta última disposição (acórdão Comissão/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, já referido no n.º 40 *supra*, n.º 35; v., igualmente, neste sentido, acórdãos Cook/Comissão, já referido no n.º 41 *supra*, n.ºs 23 a 26, e Matra/Comissão, já referido no n.º 41 *supra*, n.ºs 17 a 20).

43 Ora, os interessados na acepção do artigo 88.º, n.º 2, CE, que, assim, podem interpor recursos de anulação, em conformidade com o artigo 230.º, quarto parágrafo, CE, são as pessoas, empresas ou associações cujos interesses tenham sido eventualmente afectados pela concessão de um auxílio, isto é, em particular, as empresas concorrentes dos beneficiários desse auxílio e as organizações profissionais (acórdãos do Tribunal de Justiça de 2 de Abril de 1998, Comissão/Sytraval e Brink's France, C-367/95 P, Colect., p. I-1719, n.º 41, e Comissão/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, já referido no n.º 40 *supra*, n.º 36).

44 Em contrapartida, se o recorrente põe em causa a justeza da decisão de apreciação do auxílio em si mesmo, o simples facto de poder ser considerado interessado na acepção do artigo 88.º, n.º 2, CE não basta para se declarar a admissibilidade do recurso. Deve então demonstrar que goza de um estatuto especial na acepção da jurisprudência resultante do acórdão Plaumann/Comissão, já referido no n.º 40 *supra*. É esse o caso, nomeadamente, se a posição do recorrente no mercado for substancialmente afectada pelo auxílio objecto da decisão em causa (acórdãos do Tribunal de Justiça de 28 de Janeiro de 1986, Cofaz e o./Comissão, 169/84, Colect., p. 391, n.ºs 22 a 25, e Comissão/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, já referido no n.º 40 *supra*, n.º 37).

45 Por fim, o facto de um acto, pela sua natureza e pelo seu alcance, ser de carácter geral por se aplicar à generalidade dos operadores económicos interessados não exclui, por essa razão, que possa afectar individualmente alguns deles (acórdãos do Tribunal de Justiça de 18 de Maio de 1994, Codorníu/Conselho, C-309/89, Colect., p. I-1853, n.º 19, e de 22 de Dezembro de 2008, British Aggregates/Comissão, C-487/06 P, Colect., p. I-10505, n.º 32).

46 No caso em apreço, as recorrentes invocam, no essencial, três fundamentos em apoio do seu recurso.

47 O primeiro fundamento é relativo à violação de regras de natureza processual. É composto por quatro partes que se prendem, em primeiro lugar, com a falta de notificação à Comissão dos auxílios em causa, em segundo lugar, com a violação das garantias processuais previstas no artigo 88.º, n.º 2, CE, em terceiro lugar, com a

violação do dever de fundamentação e, em quarto lugar, com a violação do princípio do prazo razoável. No âmbito da segunda parte do primeiro fundamento, as recorrentes defendem expressamente que a Comissão deveria ter dado início ao procedimento formal de investigação, nos termos do artigo 4.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho, de 22 de Março de 1999, que estabelece as regras de execução do artigo [88.º] CE (JO L 83, p. 1), devido às dúvidas existentes quanto à compatibilidade das medidas em causa com o mercado comum.

48 O segundo fundamento refere-se à violação do artigo 87.º, n.º 3, alínea c), CE. A este respeito, as recorrentes defendem, nomeadamente, que uma garantia de qualidade, como a prevista para beneficiar dos rótulos «AMA», não tem relação com o conceito de «desenvolvimento» na acepção desta disposição.

49 No âmbito do terceiro fundamento, as recorrentes alegam que a Comissão violou a «cláusula de suspensão» prevista no artigo 88.º, n.º 3, CE, e no artigo 3.º do Regulamento n.º 659/1999.

50 Assim, pondo as recorrentes em causa, simultaneamente, a recusa da Comissão de dar início ao procedimento formal de investigação e a justeza da decisão de apreciação do auxílio em si mesmo, há que analisar, em primeiro lugar, a legitimidade activa das recorrentes para obter o respeito dos seus direitos processuais e, em segundo lugar, a legitimidade activa das recorrentes para contestar a justeza da decisão impugnada, a fim de decidir sobre a admissibilidade do presente recurso.

51 Em primeiro lugar, no que se refere à legitimidade activa das recorrentes para obter o respeito dos seus direitos processuais, há que observar, antes de mais, que, segundo o considerando 14 da decisão impugnada, os rótulos «AMA» são apenas atribuídos a produtos que reúnem determinados critérios de qualidade do ponto de vista dos métodos de produção, das características do produto e, em certos casos, das exigências relativas à sua proveniência geográfica. Assim, segundo o considerando 27 da decisão

impugnada, os auxílios em causa favorecem certas empresas do sector da produção, do processamento, da transformação e da comercialização de produtos agrícolas na Áustria.

52 No que diz respeito mais especificamente à carne, como salientam as recorrentes, existe uma cadeia de produção e de distribuição específica com rótulos «AMA», do nascimento e criação dos animais até à distribuição no comércio a retalho, no quadro da qual, em cada estágio, devem ser respeitadas regras precisas relativas à qualidade e aos controlos destinados a assegurá-la, com o objectivo de desenvolver a venda de produtos de alta qualidade.

53 Por conseguinte, os beneficiários dos auxílios em causa não são apenas os retalhistas. São também abrangidas todas as empresas que façam parte da cadeia de produção e de distribuição específica com rótulos «AMA». Ora, as recorrentes, empresas especializadas no abate e desmancho de animais, são concorrentes das empresas de abate e desmancho de animais que beneficiam dos rótulos «AMA». Operam igualmente no mesmo mercado geográfico, a Áustria, como precisaram na resposta a uma questão escrita do Tribunal de Primeira Instância.

54 Além disso, o facto de, no caso em apreço, as recorrentes terem tido a possibilidade, com a apresentação da queixa contra os auxílios em causa, de expor já os seus argumentos durante o procedimento preliminar de análise, nos termos do artigo 88.º, n.º 3, CE, não as pode privar do direito ao respeito da garantia processual que lhes é expressamente conferida no artigo 88.º, n.º 2, CE (v., neste sentido, acórdão BUPA e o./Comissão, já referido no n.º 36 *supra*, n.º 76).

55 Daqui resulta que as recorrentes têm legitimidade activa na medida em que visam obter o respeito dos seus direitos processuais decorrentes do artigo 88.º, n.º 2, CE.

- 56 Por conseguinte, é admissível a segunda parte do primeiro fundamento, relativa à violação das garantias processuais previstas no artigo 88.º, n.º 2, CE.
- 57 Em segundo lugar, no que se refere à legitimidade activa das recorrentes para contestar a justeza da decisão impugnada, importa recordar que não constitui afectação substancial a simples circunstância de a decisão em causa ser susceptível de exercer uma determinada influência nas relações de concorrência existentes no mercado pertinente e de as empresas em causa se encontrarem numa dada relação de concorrência com o beneficiário dessa decisão (v., neste sentido, acórdãos do Tribunal de Justiça de 10 de Dezembro de 1969, Eridania e o./Comissão, 10/68 e 18/68, Colect. 1969-1970, p. 171, n.º 7, e British Aggregates/Comissão, já referido no n.º 45 *supra*, n.º 47). Assim sendo, uma empresa não pode invocar unicamente a sua qualidade de concorrente em relação à empresa beneficiária, mas deve demonstrar, além disso, que se encontra numa situação de facto que a individualiza de forma idêntica à do destinatário da decisão (v., neste sentido, acórdãos do Tribunal de Justiça de 23 de Maio de 2000, Comité d'entreprise de la Société française de production e o./Comissão, C-106/98 P, Colect., p. I-3659, n.º 41, e British Aggregates/Comissão, já referido no n.º 45 *supra*, n.º 48).
- 58 Ora, há que constatar que, nos seus articulados, as recorrentes não desenvolvem nenhum argumento jurídico ou factual que demonstre a particularidade da sua situação concorrencial no mercado em causa.
- 59 Além disso, em resposta a uma questão escrita do Tribunal de Primeira Instância sobre a afectação substancial da sua posição, as recorrentes limitam-se a fazer referência à existência de «excessos de capacidade consideráveis» no mercado do abate e desmancho de animais, sem mais precisões, e salientam que os auxílios em causa têm efeitos sensíveis no comércio transfronteiriço e na concorrência.
- 60 Resulta do exposto que as recorrentes não demonstram que a sua posição no mercado possa ser substancialmente afectada pelos auxílios objecto da decisão impugnada.

- 61 Assim sendo, a primeira e quarta partes do primeiro fundamento e o terceiro fundamento devem ser julgados inadmissíveis, na medida em que não têm por finalidade salvaguardar os direitos processuais que para as recorrentes decorrem do artigo 88.º, n.º 2, CE.
- 62 Em contrapartida, importa salientar que o Tribunal de Primeira Instância deve interpretar os fundamentos de um recorrente à luz mais da sua substância do que da respectiva qualificação (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Dezembro de 1961, Fives Lille Cail e o./Alta Autoridade, 19/60, 21/60, 2/61 e 3/61, Colect. 1954-1961, p. 637, Recueil, pp. 561, 588). Assim, o Tribunal de Primeira Instância pode examinar outros argumentos apresentados por um recorrente a fim de verificar se também fornecem elementos em apoio de um fundamento, aduzido pelo mesmo recorrente, que sustente expressamente a existência de dúvidas que justifiquem a abertura do procedimento mencionado no artigo 88.º, n.º 2, CE (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 20 de Setembro de 2007, Fachvereinigung Mineralfaserindustrie/Comissão, T-254/05, não publicado na Colectânea, n.º 48; v., igualmente, neste sentido, acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 13 de Janeiro de 2004, Thermenhotel Stoiser Franz e o./Comissão, T-158/99, Colect., p. II-1, n.ºs 141, 148, 155, 161 e 167).
- 63 Ora, no caso em apreço, decorre da petição que a terceira parte do primeiro fundamento assim como o segundo fundamento fornecem elementos em apoio da segunda parte do primeiro fundamento, dado que as recorrentes defendem aí a existência de dificuldades sérias que terão justificado a abertura do procedimento formal de investigação. Com efeito, as recorrentes defendem igualmente, no segundo fundamento, que foram violados os direitos processuais para si decorrentes do artigo 88.º, n.º 2, CE quando da adopção da decisão impugnada. Nos mesmos termos, a terceira parte do primeiro fundamento, relativa à insuficiência de fundamentação, apoia a segunda parte do primeiro fundamento na medida em que, devido a uma fundamentação insuficiente, os interessados não podem conhecer as justificações da conclusão da Comissão relativa à inexistência de dificuldades sérias e o juiz não pode exercer a sua fiscalização.
- 64 Por conseguinte, há que julgar admissíveis a terceira parte do primeiro fundamento e o segundo fundamento, apenas na medida em que têm por objecto salvaguardar o respeito dos direitos processuais que para as recorrentes decorrem do artigo 88.º, n.º 2, CE.

Quanto ao mérito

Argumentos das partes

- 65 As recorrentes defendem que o artigo 4.º, n.º 4, do Regulamento n.º 659/1999 obrigava a Comissão a dar início ao procedimento formal de investigação dos auxílios em causa, na medida em que existiam dúvidas quanto à sua compatibilidade com o mercado comum. Invocam diversos documentos, provenientes, em especial, de páginas Internet da AMA e de um retalhista, os quais provam, em seu critério, que os produtos que beneficiam dos rótulos «AMA» devem ser exclusivamente de origem austríaca. As recorrentes referem-se igualmente a uma carta da Comissão endereçada às autoridades austríacas, de 19 de Junho de 2000, na qual se apresenta um elenco das razões que levam a duvidar da compatibilidade dos auxílios em causa com o mercado comum, nomeadamente com o artigo 28.º CE. À luz desta situação de facto e de direito, a Comissão deveria ter tomado a decisão de dar início ao procedimento formal de investigação.
- 66 Na réplica, as recorrentes acrescentam que o § 21 a da AMA-Gesetz 1992 exclui que o rótulo de qualidade «AMA» seja atribuído a produtos não austríacos ou que se leve a cabo uma campanha de *marketing* para sua promoção. Do mesmo modo, os estatutos da AMA Marketing indicam que esta deve visar os produtos agrícolas e silvícolas nacionais. A AMA-Gesetz 1992 e os estatutos da AMA Marketing são assim incompatíveis com o artigo 28.º CE. A este respeito, não basta inserir nas directivas da AMA uma «cláusula de abertura» para os produtos estrangeiros. Além disso, há que tomar por base as medidas efectivamente executadas e não as disposições destas directivas.
- 67 A Comissão retorque que todos os documentos invocados pelas recorrentes são anteriores a 26 de Setembro de 2002. Ora, segundo a decisão impugnada, as medidas tomadas pela AMA e pela AMA Marketing antes de 26 de Setembro de 2002 estão explicitamente excluídas da investigação. Além disso, no que se refere às medidas que entraram em vigor após 26 de Setembro de 2002, a Comissão remete para as diferentes directivas da AMA, respectivamente de Janeiro de 2001, de Setembro de 2002 e de

Fevereiro de 2003, que demonstram que as objecções das recorrentes carecem de fundamento. A Comissão não era, portanto, obrigada a dar início ao procedimento formal de investigação.

68 Na tréplica, a Comissão sublinha que, como demonstram as directivas da AMA, os rótulos, com ou sem indicação de origem, não estão reservados às empresas austríacas ou aos produtos austríacos. As recorrentes não apresentaram um único caso em que um pedido do rótulo de qualidade tenha sido recusado a um requerente não austríaco com fundamento nos estatutos da AMA Marketing.

— Apreciação do Tribunal de Primeira Instância

69 A título preliminar, cumpre recordar que a Comissão é obrigada a dar início ao procedimento formal de investigação nomeadamente se, à luz das informações obtidas no decurso da análise preliminar, se vir confrontada com dificuldades sérias de apreciação da medida considerada. Esta obrigação resulta directamente do artigo 88.º, n.º 3, CE, conforme foi interpretado pela jurisprudência, e é confirmada pelas disposições conjugadas do artigo 4.º, n.º 4, e do artigo 13.º, n.º 1, do Regulamento n.º 659/1999, quando a Comissão constata, após a análise preliminar, que a medida ilegal suscita dúvidas quanto à sua compatibilidade (v., neste sentido, acórdão BUPA e o./Comissão, já referido no n.º 36 *supra*, n.º 328).

70 Com efeito, segundo jurisprudência assente, o procedimento do artigo 88.º, n.º 2, CE assume um carácter indispensável quando a Comissão tenha dificuldades sérias para apreciar se um auxílio é compatível com o mercado comum. Por conseguinte, a Comissão só se pode limitar à fase preliminar do artigo 88.º, n.º 3, para tomar uma decisão favorável em relação a uma medida estatal caso esteja convencida, no termo de uma primeira análise, de que essa medida não constitui um auxílio na acepção do artigo 87.º, n.º 1, CE ou que, embora constituindo um auxílio, é compatível com o mercado comum. Ao invés, se esta primeira análise convencer a Comissão do contrário,

ou se não lhe permitir superar todas as dificuldades suscitadas pela apreciação da compatibilidade da medida em causa com o mercado comum, a Comissão tem o dever de se munir de todos os pareceres necessários e de dar início, para esse efeito, ao procedimento do artigo 88.º, n.º 2, CE (acórdãos *Matra/Comissão*, já referido no n.º 41 *supra*, n.º 33; *Comissão/Sytraval e Brink's France*, já referido no n.º 43 *supra*, n.º 39; e *BUPA e o./Comissão*, já referido no n.º 36 *supra*, n.º 329).

71 Assim, compete à Comissão determinar, em função das circunstâncias de facto e de direito de cada caso, se as dificuldades encontradas no exame da compatibilidade do auxílio exigem a abertura desse procedimento (acórdão *Cook/Comissão*, já referido no n.º 41 *supra*, n.º 30). Esta apreciação deve respeitar três requisitos.

72 Em primeiro lugar, o artigo 88.º CE circunscreve o poder da Comissão de se pronunciar sobre a compatibilidade de um auxílio com o mercado comum no termo da análise preliminar apenas às medidas que não suscitem dificuldades sérias, de forma que este critério reveste carácter exclusivo. Assim, a Comissão não pode recusar a abertura do procedimento formal de investigação fazendo apelo a outras circunstâncias, como o interesse de terceiros, considerações de economia processual ou qualquer outra razão de conveniência administrativa (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 15 de Março de 2001, *Prayon-Rupel/Comissão*, T-73/98, *Colect.*, p. II-867, n.º 44).

73 Em segundo lugar, quando se depara com dificuldades sérias, a Comissão deve dar início ao procedimento formal e não goza, a este respeito, de qualquer poder discricionário. Se o seu poder é vinculado no que toca à decisão de dar início a este procedimento, a Comissão dispõe, contudo, de uma certa margem de apreciação na investigação e no exame das circunstâncias do caso em apreço a fim de determinar se estas suscitam dificuldades sérias. Em conformidade com o objectivo do artigo 88.º, n.º 3, CE e o dever de boa administração que lhe incumbe, a Comissão pode, nomeadamente, dar início a um diálogo com o Estado que procedeu à notificação ou

com terceiros a fim de superar, na fase preliminar, as dificuldades que tenha eventualmente encontrado (acórdão Prayon-Rupel/Comissão, já referido no n.º 72 *supra*, n.º 45).

74 Em terceiro lugar, o conceito de «dificuldades sérias» reveste carácter objectivo. A existência de tais dificuldades deve ser apreciada tanto em função das circunstâncias da adopção do acto impugnado como do seu conteúdo, de modo objectivo, relacionando as razões da decisão com os elementos de que a Comissão dispunha quando se pronunciou sobre a compatibilidade dos auxílios controvertidos com o mercado comum (v. acórdão Prayon-Rupel/Comissão, já referido no n.º 72 *supra*, n.º 47 e jurisprudência referida).

75 No caso em apreço, a Comissão considerou, na decisão impugnada, que os auxílios em causa eram compatíveis com o mercado comum, na medida em que estavam em conformidade com as orientações comunitárias para os auxílios estatais no sector agrícola e com as directrizes para os auxílios estatais à publicidade.

76 A este respeito, importa salientar, antes de mais, que as directrizes para os auxílios estatais à publicidade prevêm, nomeadamente, o seguinte no que respeita aos produtos que devem preencher requisitos de qualidade particulares:

«49. Os regimes nacionais de controlo da qualidade devem depender unicamente da existência de características objectivas intrínsecas, que conferem aos produtos a qualidade requerida ou dizem respeito ao processo de produção, e não da origem dos produtos ou do local de produção. Independentemente dos regimes de controlo da qualidade serem obrigatórios ou facultativos, o acesso aos mesmos deve, em consequência, ser concedido para todos os produtos produzidos na Comunidade, independentemente da sua origem, desde que satisfaçam as condições fixadas [...]

50. Quando o regime esteja restringido a produtos de uma determinada origem [...], esse regime é contrário ao Tratado, sendo evidente que a Comissão não pode considerar os auxílios à publicidade desse regime compatíveis com o mercado comum.

[...]»

77 Destas mesmas directrizes decorre, em especial do seu n.º 46, que deve entender-se por «origem» dos produtos a «origem nacional, regional ou local».

78 Em seguida, no considerando 52 da decisão impugnada, a Comissão considerou que, no caso em apreço, os auxílios respeitavam a condição segundo a qual um regime nacional de controlo da qualidade não pode ser limitado aos produtos de uma determinada origem. Com efeito, afirmou o seguinte:

«A utilização do rótulo de qualidade está disponível para todos os produtos cultivados ou produzidos na Comunidade que preencham os requisitos de qualidade associados a esta utilização. Estes requisitos especiais para os produtos candidatos ao rótulo de qualidade referem-se à qualidade do produto ou limitam-se, aparentemente, a permitir a verificação da sua origem geográfica. Os requisitos especiais podem, em qualquer caso, ser preenchidos independentemente da proveniência geográfica do produto».

79 No mesmo sentido, no considerando 66 da decisão impugnada, a Comissão rejeitou os argumentos apresentados pelas recorrentes na sua queixa segundo os quais os

rótulos «AMA» beneficiavam exclusivamente os produtores austríacos, nos termos seguintes:

«[...]s medidas notificadas, relativas ao rótulo biológico e ao rótulo de qualidade, aplicadas a partir de 26 de Setembro de 2002, não se limitam aos produtos austríacos e [...] a origem dos produtos não constitui a mensagem principal transmitida pelos rótulos nem pela publicidade correspondente.

[...]»

⁸⁰ Além disso, resulta do considerando 67 da decisão impugnada que a Comissão se baseou nas medidas tomadas pela AMA e pela AMA Marketing nos termos em que eram aplicáveis após 26 de Setembro de 2002. A Comissão refere, neste sentido, na contestação, três directivas da AMA, de Janeiro de 2001, Setembro de 2002 e Fevereiro de 2003.

⁸¹ Na petição, as recorrentes afirmam que os produtos que beneficiam dos rótulos «AMA» devem ser exclusivamente de origem austríaca. A este respeito, apresentam em especial uma versão da AMA-Gesetz 1992, não contestada pela Comissão, segundo a qual, nos termos do § 21 a, relativo ao objectivo da contribuição:

«A contribuição para efeitos de *marketing* agrícola [...] é cobrada tendo em vista à prossecução dos seguintes objectivos:

1. promover e garantir a venda de produtos agrícolas e florestais nacionais e de produtos derivados;
2. abrir e conservar os mercados destes produtos no país e no estrangeiro;
3. melhorar a distribuição destes produtos;
4. encorajar medidas gerais para o melhoramento e a garantia da qualidade destes produtos (em especial dos produtos agrícolas correspondentes);
5. promover outras medidas de *marketing* (em especial as prestações de serviços e as despesas com o pessoal que lhe estão associadas).»

⁸² Ora, em resposta a uma questão escrita do Tribunal de Primeira Instância, a Comissão indicou, por um lado, que, no decurso das negociações que teve com as autoridades austríacas, estas prometeram que assegurariam a adaptação posterior da AMA-Gesetz 1992 e que, por outro lado, o § 21 a havia sido alterado pela Lei federal de 2007 (BGBl. 55/2007), com efeitos a partir de 1 de Julho de 2007. Segundo a Comissão, desde esta data, o § 21 a, ponto 1, da AMA-Gesetz 1992 já não contém o termo «nacionais».

- 83 É certo que a Comissão também sublinha o facto de, desde a sua versão inicial, o § 21 a, ponto 5, da AMA-Gesetz 1992 também referir, entre os objectivos da contribuição, a «promoção de quaisquer outras medidas de *marketing*», não prevendo nenhuma restrição aos produtos nacionais.
- 84 Todavia, resulta da resposta da Comissão que, no momento em que examinou a compatibilidade dos auxílios em causa com o mercado comum, as principais disposições do § 21 a da AMA-Gesetz 1992 se referiam exclusivamente aos produtos nacionais.
- 85 Por consequência, o referido artigo não respeitava o requisito previsto nas directrizes para os auxílios estatais à publicidade segundo o qual um regime nacional de controlo de qualidade não se deve limitar a produtos de uma determinada origem. Resulta igualmente da resposta escrita da Comissão que, tendo havido negociações sobre esta questão entre as autoridades austríacas e a Comissão, esta última estava informada a esse respeito.
- 86 Assim sendo, mesmo que as directivas da AMA não previssem qualquer requisito de origem dos produtos, não deixa de ser verdade que a limitação aos produtos nacionais referida no § 21 a, ponto 1, da AMA-Gesetz 1992 suscitava dúvidas quanto à compatibilidade dos auxílios em causa com as directrizes para os auxílios estatais à publicidade. Consequentemente, a Comissão deveria ter aplicado o artigo 4.º, n.º 4, do Regulamento n.º 659/1999.
- 87 Cabe, por conseguinte, concluir que a apreciação da compatibilidade com o mercado comum dos auxílios em causa suscitava dificuldades sérias que deveriam ter levado a Comissão a dar início ao procedimento referido no artigo 88.º, n.º 2, CE.

- 88 Por consequência, há que anular a decisão impugnada, sem que seja necessário examinar a terceira parte do primeiro fundamento e o segundo fundamento.

Quanto às despesas

- 89 Por força do disposto no artigo 87.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Uma vez que a Comissão foi vencida, há que condená-la nas suas próprias despesas e nas das recorrentes.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Sexta Secção)

decide:

- 1) **É anulada a decisão C (2004) 2037 final da Comissão, de 30 de Junho de 2004, relativa aos auxílios de Estado NN 34A/2000 que dizem respeito aos programas de qualidade e aos rótulos «AMA-Biozeichen» e «AMA-Gütesiegel» na Áustria.**

- 2) A Comissão das Comunidades Europeias é condenada nas suas próprias despesas e nas das Scheucher-Fleisch GmbH, Tauernfleisch Vertriebs GmbH, Wech-Kärntner Truthahnverarbeitung GmbH, Wech-Geflügel GmbH e Johann Zsifkovics.**

Meij

Vadapalas

Truchot

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 18 de Novembro de 2009.

Assinaturas