

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção)

2 de Dezembro de 2010*

No processo C-464/09 P,

que tem por objecto um recurso de uma decisão do Tribunal de Primeira Instância (actualmente Tribunal Geral), interposto ao abrigo do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça, entrado em 25 de Novembro de 2009,

Holland Malt BV, com sede em Lieshout (Países Baixos), representada por O. Brouwer, A. Stoffer e P. Schepens, advogados,

recorrente,

sendo as outras partes no processo:

Comissão Europeia, representada por L. Flynn e A. Stobiecka-Kuik, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrida em primeira instância,

* Língua do processo: inglês.

Reino dos Países Baixos, representado por C. Wissels e Y. de Vries, na qualidade de agentes,

interveniente em primeira instância,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção),

composto por: J.-C. Bonichot, presidente de secção, K. Schiemann, L. Bay Larsen, C. Toader (relator) e A. Prechal, juízes,

advogado-geral: J. Mazák,
secretário: L. Hewlett, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 15 de Setembro de 2010,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

Acórdão

- 1 Com o presente recurso, a Holland Malt BV (a seguir «Holland Malt») pede a anulação do acórdão do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias de 9 de Setembro de 2009, Holland Malt/Comissão (T-369/06, Colect., p. II-3313, a seguir «acórdão recorrido»), pelo qual este negou provimento ao recurso de anulação da Decisão 2007/59/CE da Comissão, de 26 de Setembro de 2006, relativa ao auxílio estatal concedido pelos Países Baixos a Holland Malt BV (JO 2007, L 32, p. 76, a seguir «decisão controvertida»).

Quadro jurídico

- 2 O ponto 3.2 das Orientações comunitárias para os auxílios estatais no sector agrícola (JO 2000, C 28, p. 2, a seguir «orientações»), que consta da parte que enuncia os «Princípios gerais», dispõe:

«Embora os artigos 87.º [CE] a 89.º [CE] do Tratado sejam inteiramente aplicáveis aos sectores regidos pelas organizações comuns de mercado, a sua aplicação está subordinada às disposições dos regulamentos que regem essas organizações. Por outras palavras, um Estado-Membro não pode pretender que o disposto nos artigos 87.º [CE] a 89.º [CE] prevalece sobre as disposições do regulamento que estabelece a organização do sector de mercado em causa [...]. Em consequência, a Comissão não pode, em qualquer caso, aprovar um auxílio que seria incompatível com as disposições que regem uma organização comum de mercado ou que prejudicaria o bom funcionamento da organização de mercado.»

- 3 O ponto 4.2.5 das orientações, que consta da parte relativa aos «Auxílios aos investimentos», prevê:

«Não pode ser concedido qualquer auxílio a título dos pontos 4.2.3 ou 4.2.4 se não existirem provas suficientes de que existe um escoamento normal no mercado para os produtos em causa. Esse escoamento deve ser avaliado ao nível adequado, em função dos produtos em causa, dos tipos de investimento e das capacidades existentes e previstas. Para o efeito, serão tidas em conta quaisquer restrições à produção ou condicionantes do apoio comunitário a título das organizações comuns de mercado.»

Nomeadamente, não pode ser concedido qualquer auxílio em violação das proibições ou restrições previstas pelas organizações comuns de mercado [...].

[...]»

- 4 Por último, o ponto 4.2.6 dessa mesma parte das orientações dispõe:

«Os auxílios a investimentos cujas despesas elegíveis excedam 25 milhões de euros, bem como os auxílios cujo montante efectivo exceda 12 milhões de euros, devem ser especificamente notificados à Comissão, a título do n.º 3 do artigo 88.º do Tratado.»

Antecedentes do litígio e decisão controvertida

- 5 A Holland Malt BV é uma empresa comum constituída entre a Bavaria NV, que produz cerveja e bebidas não alcoólicas, e a Agrifirm, uma cooperativa no âmbito da qual cooperam produtores de cereais da Alemanha e do Norte dos Países Baixos. Obteve uma patente para a produção e venda de malte HTST («High Temperature, Short Time»).
- 6 O Reino dos Países Baixos adoptou um programa de investimento regional, intitulado «Regionale investeringsprojecten 2000». Por decisão de 17 de Agosto de 2000, a Comissão aprovou esse programa e, por decisão de 18 e Fevereiro de 2002, aprovou igualmente a sua modificação que estendia o respectivo âmbito de aplicação aos

sectores da transformação e da comercialização dos produtos agrícolas mencionados no anexo I do Tratado CE.

- 7 O Reino dos Países Baixos concedeu à Holland Malt um auxílio ao investimento, no montante de 7 425 000 euros, no quadro desse programa de investimento regional. A referida subvenção destinava-se à construção de uma destilaria de malte em Eemshaven (Países Baixos). O seu pagamento estava subordinado à realização do investimento até 1 de Julho de 2005. Todavia, o pagamento efectivo do auxílio ficou suspenso até à sua aprovação pela Comissão.

- 8 Por carta de 31 de Março de 2004, o Reino dos Países Baixos notificou a referida medida à Comissão, nos termos do artigo 88.º, n.º 3, CE e do ponto 4.2.6 das orientações. Em 5 de Maio de 2005, a Comissão deu início a um procedimento nos termos do artigo 88.º, n.º 2, CE. Uma vez que o referido procedimento provocou um atraso no pagamento da subvenção, para além do prazo de execução do investimento fixado inicialmente pelo Reino dos Países Baixos, a recorrente solicitou uma prorrogação desse prazo até à adopção, pela Comissão, da decisão relativa à dita subvenção.

- 9 Em 26 de Setembro de 2006, a Comissão adoptou a decisão controvertida, na qual concluiu que essa medida, que dizia respeito a um investimento para promover a melhoria da qualidade dos produtos da Holland Malt e aumentar as suas capacidades de produção, constituía um auxílio de Estado, na acepção do artigo 87.º, n.º 1, CE. Seguidamente, examinou se, não obstante, a referida medida podia ser declarada compatível com o mercado comum ao abrigo do artigo 87.º, n.º 3, alínea c), CE.

- 10 Neste contexto, a Comissão concluiu que não existia um mercado separado para o malte HTST ou para o malte Premium, relativamente ao malte ordinário. Além disso, tendo em conta a sobrecapacidade nos mercados mundial e comunitário do malte,

sublinhou que nenhum elemento demonstrava a existência de escoamentos normais no mercado deste produto, na aceção do ponto 4.2.5 das orientações. Assim, embora tenha reconhecido, no n.º 93 dos fundamentos da decisão controvertida, a importância do auxílio no quadro do desenvolvimento regional, a Comissão declarou, no n.º 94 dos fundamentos da mesma decisão, que o referido auxílio não satisfazia um requisito importante das orientações.

- 11 Com base nestes fundamentos, a Comissão declarou, no artigo 1.º da decisão controvertida, que o auxílio de Estado em causa é incompatível com o mercado comum. Por força do artigo 2.º desta decisão, o Reino dos Países Baixos deve retirar esse auxílio e, nos termos do artigo 3.º da referida decisão, deve recuperar do beneficiário o auxílio que lhe foi indevidamente disponibilizado. Nos termos do artigo 4.º da mesma decisão, o Reino dos Países Baixos deve informar a Comissão das medidas tomadas para lhe dar cumprimento.

Tramitação do processo no Tribunal de Primeira Instância e acórdão recorrido

- 12 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 7 de Dezembro de 2006, a recorrente interpôs um recurso de anulação da decisão controvertida.
- 13 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 6 de Abril de 2007, o Reino dos Países Baixos pediu para ser admitido a intervir no processo em apoio da recorrente. Por despacho de 12 de Junho de 2007, o presidente da Terceira Secção do Tribunal de Primeira Instância autorizou essa intervenção.

- 14 A recorrente invoca quatro fundamentos para o seu recurso, relativos, respectivamente, a uma violação do artigo 87.º, n.º 1, CE, do princípio da boa administração e do dever de fundamentação previsto no artigo 253.º CE.
- 15 A segunda parte do segundo fundamento, relativa a uma violação do artigo 87.º, n.º 3, alínea c), CE, respeita à inexistência de uma ponderação adequada dos efeitos benéficos do auxílio e do impacto deste nas condições das trocas comerciais intracomunitárias.
- 16 Com esta segunda parte, a recorrente acusou, no essencial, a Comissão de, na decisão controvertida, se ter baseado apenas no ponto 4.2.5 das orientações, sem ponderar, por um lado, os efeitos benéficos da subvenção em causa e, por outro, o seu eventual impacto negativo nas condições das trocas comerciais na Comunidade Europeia, ignorando assim o artigo 87.º, n.º 3, alínea c), CE.
- 17 A recorrente sublinhou que o facto de as orientações se basearem no artigo 87.º, n.º 3, CE implica necessariamente que a Comissão não pode limitar o seu poder de apreciação aos critérios por elas previstos. Em especial, a Comissão deveria interpretar o ponto 4.2.5 das orientações à luz do critério geral previsto no Tratado, de forma a considerar incompatíveis com o mercado comum apenas os auxílios que afectem as condições das trocas comerciais numa medida contrária ao interesse comum.
- 18 Segundo a Holland Malt, na decisão controvertida, a Comissão não apreciou se, tendo em conta as vantagens que a subvenção em causa teria comportado, o seu impacto era realmente contrário ao interesse comum na acepção do artigo 87.º, n.º 3, CE, limitando-se a excluir a compatibilidade da referida subvenção com base na alegada

inexistência de escoamentos normais do produto em causa no mercado. Pelo contrário, a Comissão deveria ter considerado, por um lado, que o investimento em causa teve um impacto benéfico significativo na realização dos objectivos da política agrícola comum, nomeadamente na política de desenvolvimento rural da região abrangida pela referida subvenção, e, por outro, que foi na sequência da concessão da subvenção que a recorrente decidiu suportar os custos da abertura da sua fábrica em Eemshaven, numa zona que se devia desenvolver economicamente, em vez de num local economicamente mais conveniente situado noutra região dos Países Baixos.

- 19 No acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância negou provimento ao recurso e condenou a recorrente nas suas próprias despesas bem como nas despesas da Comissão.
- 20 No que diz respeito à segunda parte do segundo fundamento, o Tribunal de Primeira Instância declarou, nos n.ºs 166 a 180 do acórdão recorrido, que a decisão controvertida foi adoptada em aplicação das disposições do artigo 87.º, n.ºs 1 e 3, CE e das orientações, nomeadamente da sua secção 4.2.
- 21 Recordou que, segundo jurisprudência do Tribunal de Justiça, quando a Comissão adoptou as orientações, passou a estar vinculada por elas e o juiz da União deve verificar se essa instituição respeitou as regras que impôs a si própria. Salientou que, no caso vertente, resulta do ponto 3.7 das orientações que todos os aspectos positivos do auxílio em causa apenas podem ser considerados no contexto da aplicação dos critérios das orientações.
- 22 A este respeito, considerou que, de acordo com o ponto 4.2.5 das orientações, a Comissão, após ter verificado que o auxílio em questão estava abrangido pelo seu âmbito de aplicação, tinha de examinar, a título preliminar, se existiam provas suficientes de escoamentos normais no mercado para os produtos em causa. Segundo o Tribunal de Primeira Instância, na medida em que esta condição prévia não estava preenchida no caso em apreço, a Comissão não poderia ter aprovado o auxílio controvertido sem

violar as suas próprias orientações, de forma que o exame dos objectivos e dos efeitos benéficos do auxílio era supérfluo.

- 23 Além disso, declarou que a recorrente não podia validamente alegar que a não aplicação das orientações e a aplicação directa do artigo 87.º, n.º 3, alínea c), CE teriam implicado a tomada em consideração dos objectivos e dos efeitos benéficos do auxílio em causa para efeitos da constatação da sua compatibilidade com o mercado comum. A este respeito, recordou que, segundo o acórdão de 24 de Fevereiro de 1987, Deufl/Comissão (310/85, Colect., p. 910, n.º 18), o artigo 87.º, n.º 3, CE confere à Comissão um poder discricionário cujo exercício implica apreciações de ordem económica e social que devem ser efectuadas num contexto comunitário e a Comissão não excedeu os limites do seu poder ao considerar que a concessão de um auxílio a um investimento que aumenta as capacidades de produção num sector já largamente excedentário afecta as trocas comerciais numa medida contrária ao interesse comum e que esse auxílio não é susceptível de favorecer o desenvolvimento económico da região em causa.
- 24 O Tribunal de Primeira Instância acrescentou que esta conclusão não pode ser desmentida pelo argumento da recorrente de que o auxílio controvertido apenas compensou as desvantagens económicas decorrentes da sua opção de abrir a fábrica numa zona economicamente menos desenvolvida.

Pedidos das partes no Tribunal de Justiça

- 25 A Holland Malt pede que o Tribunal de Justiça se digne:

— anular os n.ºs 168 a 180 do acórdão recorrido;

- remeter o processo ao Tribunal Geral ou anular a decisão controvertida; e

- condenar a Comissão nas despesas.

²⁶ A Comissão pede que o Tribunal de Justiça se digne:

- negar provimento ao recurso e

- condenar a Holland Malt nas despesas.

²⁷ Tal como a recorrente, o Reino dos Países Baixos conclui pedindo a anulação do acórdão recorrido e a condenação da Comissão nas despesas.

Quanto ao presente recurso

²⁸ A Holland Malt invoca dois fundamentos para o seu recurso, relativos à apreciação, realizada pelo Tribunal de Primeira Instância, da segunda parte do segundo fundamento da petição inicial em primeira instância.

- 29 O primeiro fundamento diz respeito a um erro de direito bem como a uma contradição e a uma insuficiência da fundamentação na interpretação e na aplicação do artigo 87.º, n.º 3, alínea c), CE e das orientações. O segundo fundamento diz respeito a uma irregularidade processual resultante de uma leitura errada e de uma apresentação inexacta dos argumentos invocados pela recorrente.

Quanto ao primeiro fundamento, relativo a um erro de direito bem como a uma contradição e a uma insuficiência da fundamentação na interpretação e na aplicação do artigo 87.º, n.º 3, alínea c), CE e das orientações

Argumentos das partes

- 30 A título do primeiro fundamento, a Holland Malt invoca três aspectos, relativos, respectivamente, a um erro de direito na interpretação e na aplicação do artigo 87.º, n.º 3, alínea c), CE, a um erro de direito na interpretação e na aplicação das orientações, bem como a uma contradição e a uma insuficiência de fundamentação na interpretação e na aplicação das referidas orientações.

— Quanto à primeira parte do primeiro fundamento

- 31 A recorrente alega que o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro de direito na interpretação e na aplicação do artigo 87.º, n.º 3, alínea c), CE, ao deduzir do acórdão Deufil/Comissão, já referido, que a Comissão não devia tomar em consideração os efeitos benéficos de uma subvenção na apreciação da compatibilidade de um

auxílio com o mercado comum, quando essa subvenção conduza a um aumento das capacidades de produção num sector já excedentário no mercado.

- 32 A este respeito, sublinha que o presente processo tem por objecto uma medida diferente daquela que esteve em causa no processo que deu lugar ao acórdão Deufile/Comissão, já referido. Com efeito, nesse processo, a subvenção concedida não era do interesse geral, ao passo que, na decisão controvertida, a Comissão reconheceu a importância do projecto da Holland Malt para o desenvolvimento da região. Além disso, no processo que deu lugar ao referido acórdão, o sector apresentava-se largamente excedentário no mercado, sendo as taxas de utilização das capacidades de produção de 72% e 64%, quando, no caso vertente, a taxa de utilização das capacidades de produção ultrapassa os 90%
- 33 O Reino dos Países Baixos partilha do ponto de vista da recorrente segundo o qual o Tribunal de Primeira Instância considerou erradamente que a Comissão, ao não ter em conta os efeitos benéficos do auxílio em causa, não violou o artigo 87.º, n.º 3, alínea c), CE. Partilha igualmente das críticas respeitantes à interpretação dada pelo Tribunal de Primeira Instância ao acórdão Deufile/Comissão, já referido. Aquele Estado-Membro entende que, para assegurar a correcta aplicação da referida disposição e garantir o seu efeito pleno, a Comissão estava obrigada a ponderar os efeitos benéficos e negativos do auxílio em causa, não se podendo contentar com a simples constatação de que não há provas da existência de escoamentos normais no mercado do malte.
- 34 A Comissão contrapõe que o ponto de partida de qualquer análise das regras aplicáveis em matéria de auxílios é que o artigo 87.º, n.º 3, CE prevê excepções à regra geral de proibição prevista no artigo 87.º, n.º 1, CE, que devem ser interpretadas de forma restrita. Ora, as orientações apenas fixam normas mínimas absolutas, que devem ser respeitadas para que o auxílio no sector agrícola seja considerado compatível com o mercado comum. Além disso, a Comissão observa que, atendendo à ampla margem de apreciação de que dispõe na avaliação dos auxílios nos termos do artigo 87.º, n.º 3,

alínea c), CE, tem o poder de limitar essa margem, adoptando orientações quando à forma como tenciona aplicar aquela disposição a um sector ou a um tipo de auxílio em particular, desde que essas orientações não se afastem do Tratado. Por conseguinte, segundo a Comissão, uma vez que adoptou orientações dessa natureza para determinado sector ou tipo de auxílio, já não pode afastar-se delas. O motivo para isso reside no facto de que, com a adopção dessas orientações, a Comissão limita o seu próprio poder discricionário, o qual, consequentemente, fica limitado à avaliação das condições definidas nas orientações.

35 No caso vertente, a Comissão considera que devia aplicar o ponto 4.2.5 das orientações, porquanto não havia provas suficientes da existência de escoamentos normais no mercado do malte.

36 Quanto à argumentação relativa à interpretação incorrecta do acórdão Deufl/Comissão, já referido, a Comissão sublinha que, nesse acórdão, a compatibilidade da medida de auxílio foi directamente avaliada com base no artigo 87.º, n.º 3, alínea c), CE, pois, à época da decisão controvertida, não havia nenhum outro diploma aplicável ao produto ao qual o auxílio se destinava. Além disso, no que diz respeito às diferenças de facto invocadas pela recorrente relativamente ao processo que deu lugar ao referido acórdão, a Comissão alega que as mesmas são desprovidas de pertinência, porquanto, no caso vertente, as orientações não mencionam a necessidade de demonstrar que o sector é largamente excedentário, mas apenas que existem escoamentos normais no mercado.

— Quanto à segunda parte do primeiro fundamento

37 Segundo a Holland Malt, a interpretação das orientações feita pelo Tribunal de Primeira Instância não é correcta na medida em que introduz uma condição prévia à

apreciação da Comissão sobre a compatibilidade de um auxílio com o mercado comum. Com efeito, o Tribunal de Primeira Instância considerou que um auxílio abrangido pelo âmbito de aplicação das orientações não pode ser aprovado com base no critério da ponderação das suas desvantagens e dos seus efeitos benéficos, como previsto no artigo 87.º, n.º 3, alínea c), CE, sempre que o requisito estabelecido no ponto 4.2.5 dessas orientações não estiver preenchido. Em contrapartida, o artigo 87.º, n.º 3, alínea c), CE não contém nenhuma condição segundo a qual devem existir escoamentos normais no mercado para que a Comissão possa tomar em conta os efeitos positivos de um auxílio.

- 38 O Reino dos Países Baixos partilha do ponto de vista da recorrente. Afirma que, embora o Tribunal de Primeira Instância tenha declarado que as orientações não podem ser interpretadas apenas à luz da sua letra, devendo-o ser também à luz do artigo 87.º CE e do objectivo visado nesta disposição, na realidade, acabou por as analisar unicamente em função do seu teor. A interpretação dada pelo Tribunal de Primeira Instância às orientações teve como consequência restringir a apreciação prevista no artigo 87.º CE à mera questão de saber se existem ou não escoamentos normais. Uma interpretação tão limitada, baseada unicamente na interpretação literal das orientações, é errada e prejudica uma aplicação correcta do artigo 87.º, n.º 3, alínea c), CE e a sua eficácia plena.
- 39 A Comissão entende que as conclusões do Tribunal de Primeira Instância não enfermam de nenhum erro de direito. Com efeito, a ponderação prevista no artigo 87.º, n.º 3, alínea c), CE está englobada nas orientações e, portanto, não é necessário ter em conta outros critérios quando o auxílio em causa está sujeito às regras estabelecidas pelas referidas orientações. A Comissão não pode proceder à tomada em consideração de objectivos diferentes dos previstos pelas orientações, se forem além do que esta instituição determinou nelas. No caso vertente, o ponto 4.2.5 das orientações estabelece, sem ambiguidade, que não pode ser concedido nenhum auxílio a investimentos ligados à transformação de produtos agrícolas, se não houver provas suficientes da existência de escoamentos normais dos produtos em causa no mercado.

Por conseguinte, segundo a Comissão, se este requisito não estiver preenchido, não é possível ponderar os supostos efeitos benéficos do auxílio em causa e o seu impacto nas condições das trocas comerciais.

— Quanto à terceira parte do primeiro fundamento

- 40 Segundo a recorrente, a fundamentação do acórdão recorrido é contraditória e insuficiente no que diz respeito à interpretação das orientações. Com efeito, nos n.ºs 132 e 133 desse acórdão, o Tribunal de Primeira Instância afirmou que as orientações não podem ser interpretadas exclusivamente com base na sua letra, nem num sentido que reduza o âmbito dos artigos 87.º CE e 88.º CE ou que contradiga os objectivos visados nestas disposições. Pelo contrário, nos n.ºs 170 a 172 do acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância afirmou que a Comissão estava obrigada a ter em conta os critérios estabelecidos no ponto 4.2.5 das orientações, sem os interpretar à luz do artigo 87.º, n.º 3, alínea c), CE e, portanto, sem apreciar se as condições das trocas comerciais tinham sido alteradas pelo auxílio em causa numa medida contrária ao interesse comum.
- 41 O Reino dos Países Baixos partilha do ponto de vista da recorrente e afirma que o acórdão recorrido assenta numa fundamentação insuficiente no que diz respeito à interpretação e à aplicação das orientações.
- 42 A Comissão considera que os fundamentos do acórdão recorrido não são de modo algum insuficientes nem contraditórios. Salienta, em especial, que o Tribunal de Primeira Instância recordou, acertadamente, no n.º 132 do acórdão recorrido, que as orientações devem ser sempre interpretadas à luz do objectivo de uma concorrência

não falseada no mercado comum e explicou claramente, nos n.ºs 183 a 177 desse acórdão, a razão pela qual a aplicação directa do artigo 87.º, n.º 3, alínea c), CE não implica a tomada em consideração dos objectivos e dos efeitos benéficos do auxílio solicitado pela recorrente. A este respeito, indicou, no n.º 176 do acórdão recorrido, que o critério que figura no ponto 4.2.5 das orientações reflecte o requisito que resulta do artigo 87.º, n.º 3, alínea c), CE, segundo o qual não é compatível com o mercado comum qualquer auxílio que altere as condições das trocas comerciais numa medida contrária ao interesse comum.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- ⁴³ As três partes do primeiro fundamento respeitam ao alcance e à interpretação das orientações e visam a apreciação levada a cabo pelo Tribunal de Primeira Instância relativamente à segunda parte do segundo fundamento da petição em primeira instância. Por conseguinte, convém apreciá-las em conjunto.
- ⁴⁴ A este respeito, há que recordar que, na decisão controvertida, a Comissão considerou, em aplicação do ponto 4.2.5 das orientações, que o auxílio destinado à Holland Malt não era compatível com o mercado comum, na medida em que o mercado em causa se caracteriza por uma inexistência de escoamentos normais. Com o acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância considerou, por um lado, que, na medida em que o requisito previsto no ponto 4.2.5 das orientações não estava preenchido, a Comissão não podia ter aprovado o auxílio litigioso. Por outro lado, evocando o acórdão Deufl/Comissão, já referido, afirmou que a não aplicação das orientações e a aplicação unicamente do artigo 87.º, n.º 3, alínea c), CE não implicavam, no caso vertente, contrariamente ao que alegava a recorrente, que a Comissão estivesse obrigada a ter em conta os efeitos benéficos do auxílio em causa na região considerada.

- 45 Estas duas considerações não enfermam de nenhum erro de direito.
- 46 De facto, como resulta de jurisprudência assente, para efeitos de aplicação do artigo 87.º, n.º 3, alínea c), CE, a Comissão beneficia de um amplo poder de apreciação cujo exercício implica avaliações complexas de ordem económica e social, que devem ser efectuadas num contexto comunitário (v. acórdão de 11 de Setembro de 2008, Alemanha e o./Kronofrance, C-75/05 P e C-80/05 P, Colect., p. I-6619, n.º 59 e jurisprudência citada). Ao adoptar regras de conduta e ao anunciar, através da sua publicação, que as aplicará aos casos a que essas regras dizem respeito, a Comissão autolimita-se no exercício do referido poder de apreciação e não pode desrespeitar essas regras, sob pena de poder ser penalizada, eventualmente, por violação de princípios gerais do direito, como a igualdade de tratamento ou a protecção da confiança legítima (v. acórdão Alemanha e o./Kronofrance, já referido, n.º 60 e jurisprudência citada).
- 47 Por conseguinte, segundo esta jurisprudência, no domínio específico dos auxílios de Estado, a Comissão tem de respeitar os enquadramentos e comunicações que adopta, na medida em que não se afastem das normas do Tratado (v. acórdão de 5 de Outubro de 2000, Alemanha/Comissão, C-288/96, Colect., p. I-8237, n.º 62, e acórdão Alemanha e o./Kronofrance, já referido, n.º 61).
- 48 A este respeito, cabe sublinhar que, como resulta do acórdão Deufil/Comissão, já referido, o artigo 87.º, n.º 3, alínea c), CE deve ser interpretado no sentido de que, em princípio, quando é concedido num mercado caracterizado por uma sobrecapacidade, um auxílio pode alterar as condições das trocas comerciais numa medida contrária ao interesse comum.

- 49 Seguidamente, a circunstância de um auxílio ter igualmente efeitos benéficos para a região ou o sector económico em causa não implica necessariamente que deva ser considerado compatível com o mercado comum. Com efeito, resulta do artigo 87.º, n.º 3, alínea c), CE que, quando a medida de auxílio altera as condições das trocas comerciais numa medida contrária ao interesse comum, não pode ser declarada compatível com o mercado comum, independentemente dos eventuais efeitos benéficos que produz. Todavia, na apreciação dos efeitos sobre as trocas comerciais, a Comissão deve tomar em consideração todas as características da medida e do mercado em causa (v. acórdão de 25 de Junho de 1970, França/Comissão, 47/69, Colect. 1969-1970, p. 391, n.ºs 7 a 9).
- 50 Nada permite considerar que esta interpretação do direito primário não seja igualmente válida para os auxílios no sector agrícola. Na verdade, decorre do artigo 36.º, primeiro parágrafo, CE, que reconhece o primado da política agrícola sobre os objectivos do Tratado no domínio da concorrência, que a eventual aplicação nessa área de disposições do Tratado está sujeita à tomada em consideração dos objectivos enunciados no artigo 33.º CE, isto é, os objectivos da política agrícola comum (v. acórdão de 15 de Outubro de 1996, IJssel-Vliet, C-311/94, Colect., p. I-5023, n.º 31).
- 51 Por conseguinte, na apreciação da compatibilidade dos auxílios de Estado concedidos neste sector, a Comissão deve ter em conta as exigências da referida política que correspondem às do mercado comum no seu conjunto (v., neste sentido, acórdão IJssel-Vliet, já referido, n.º 33). Entre essas exigências figura o controlo da produção. Assim, nomeadamente, no domínio da participação financeira comunitária, o Regulamento (CE) n.º 1257/1999 do Conselho, de 17 de Maio de 1999, relativo ao apoio do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA) ao desenvolvimento rural e que altera e revoga determinados regulamentos (JO L 160, p. 80), proíbe, no seu artigo 6.º, a concessão de um auxílio ao investimento tendo por objectivo um aumento da produção que não encontre escoamento normal no mercado.

- 52 No caso vertente, no ponto 4.2.5 das orientações, a Comissão estabeleceu que considera incompatível com o mercado comum um auxílio ligado à transformação e à comercialização de produtos agrícolas, que seja concedido na inexistência de escoamentos normais. Resulta deste ponto das orientações que, segundo a Comissão, uma medida desta natureza é considerada contrária ao interesse comum, atendendo às características do sector onde produz esses efeitos. Além disso, aquela instituição prevê, ainda no referido ponto 4.2.5, que, na avaliação de uma medida de auxílio dessa natureza, deve ter em consideração o nível da oferta no mercado do produto em causa assim como qualquer restrição em matéria de produção ou qualquer limite de apoio comunitário eventualmente previstos pelas organizações comuns de mercado. Assim, a Comissão deve fazer uma análise circunstanciada desse mercado.
- 53 Tais regras de conduta são conformes com as disposições do direito primário, nomeadamente do artigo 87.º, n.º 3, alínea c), CE, aplicado no respeito dos objectivos da política agrícola comum. Com efeito, um auxílio concedido num mercado caracterizado por uma sobrecapacidade pode efectivamente alterar as condições das trocas comerciais numa medida contrária ao interesse comum. Assim, a Comissão pode considerar incompatível com o mercado comum uma medida destinada ao desenvolvimento de uma região ou de uma actividade, quando é concedida num sector, como o da transformação dos produtos agrícolas, no qual, na inexistência de escoamentos normais, qualquer aumento da produção pode alterar as trocas comerciais intracomunitárias numa medida contrária ao interesse comum, independentemente dos efeitos benéficos da actividade em causa na região.
- 54 Decorre daqui que o Tribunal de Primeira Instância teve razão em considerar que, na decisão controvertida, a Comissão fez uma correcta aplicação tanto do ponto 4.2.5 das orientações como do artigo 87.º, n.º 3, alínea c), CE. Com efeito, ao constatar a inexistência de escoamentos normais no mercado do malte, com base numa análise muito detalhada deste mercado, a Comissão estava obrigada a considerar que a medida em causa era incompatível com o mercado comum.

- 55 Além disso, as diferenças de carácter factual entre os auxílios em causa no processo que deu lugar ao acórdão Deufile/Comissão, já referido, e os que estão em causa no presente processo, tal como invocadas pela recorrente, são irrelevantes para efeitos da interpretação das regras relativas aos requisitos de compatibilidade dos auxílios, previstos no artigo 87.º, n.º 3, alínea c), CE.
- 56 Em particular, a circunstância evocada pela Holland Malt, de que o mercado do malte não é largamente excedentário como o que estava em causa no processo que deu lugar ao acórdão Deufile/Comissão, já referido, não implica que a Comissão devesse ter afastado a aplicação do ponto 4.2.5 das orientações. Com efeito, resulta deste ponto que, para o sector da transformação dos produtos agrícolas, uma medida de auxílio que comporte um aumento, mesmo insignificante, da produção é considerada incompatível com o mercado comum, atentas as características desse sector económico e as limitações da política agrícola. Consequentemente, o acórdão recorrido não assenta numa apreciação errada das regras aplicáveis tal como interpretadas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Deufile/Comissão, já referido.
- 57 Por último, no que respeita à alegada contradição na fundamentação do acórdão recorrido, invocada no quadro da terceira parte do primeiro fundamento do presente recurso, há que sublinhar que, contrariamente ao que é sustentado pela recorrente, o Tribunal de Primeira Instância, após ter evocado, no n.ºs 170 a 172 do acórdão recorrido, a obrigação da Comissão de se pautar pelo disposto nas orientações, apreciou a decisão controvertida à luz das disposições do direito primário.
- 58 Com efeito, o Tribunal de Primeira Instância concluiu que a decisão controvertida, adoptada com base no ponto 4.2.5 das orientações, não era contrária às regras pertinentes do Tratado. Por conseguinte, foi sem contradição de fundamentação que o Tribunal de Primeira Instância concluiu que essa decisão, que é conforme com as orientações, não se afasta de uma boa aplicação das normas do Tratado.

- 59 Uma vez que a fundamentação do acórdão recorrido não é contraditória, a terceira parte do primeiro fundamento também improcede.
- 60 Resulta das considerações anteriores que há que julgar improcedente, na íntegra, o primeiro fundamento de recurso invocado pela recorrente.

Quanto ao segundo fundamento, relativo a uma irregularidade processual resultante de uma leitura errada e de uma apresentação inexacta dos argumentos invocados pela recorrente

Argumentos das partes

- 61 A recorrente alega que o Tribunal de Primeira Instância, no n.º 168 do acórdão recorrido, afirmou incorrectamente que, nas suas observações sobre o memorando de intervenção, ela não pôs em causa o carácter vinculativo das orientações nem a sua compatibilidade com as disposições do Tratado. Pelo contrário, nessas observações, a recorrente sustentou que as orientações não respondiam ao requisito do artigo 87.º, n.º 3, alínea c), CE, caso essas orientações fossem interpretadas no sentido de que a Comissão não está obrigada a proceder à ponderação dos efeitos de um auxílio. A este respeito, a recorrente afirmou que, «ao aplicar as disposições das suas próprias orientações de uma forma rígida e quadrada, a Comissão ultrapassou claramente os limites do poder discricionário que lhe confere o artigo 87.º, n.º 3, alínea c), CE, na interpretação que lhe é dada pela jurisprudência dos órgãos jurisdicionais comunitários».

- 62 Daí a recorrente deduz que essa irregularidade processual comprometeu os seus interesses, porquanto o Tribunal de Primeira Instância deveria ter examinado os seus argumentos para chegar à conclusão de que a Comissão deveria ter aplicado directamente o artigo 87.º, n.º 3, alínea c), CE.
- 63 A Comissão observa, a título preliminar, que o segundo fundamento, mesmo que procedente, não pode ter incidência na apreciação do raciocínio do Tribunal de Primeira Instância ou nas conclusões por ele formuladas. Com efeito, o Tribunal de Primeira Instância examinou a questão de saber se a aplicação directa do artigo 87.º, n.º 3, alínea c), CE obrigava a Comissão proceder a uma análise diferente da que foi seguida na decisão controvertida com base no ponto 4.2.5 das orientações.
- 64 Quanto ao mérito, a Comissão salienta que a recorrente declarou expressamente, como resulta do acórdão recorrido, que não negava que, ao estabelecer as suas orientações, a Comissão limitou o seu poder discricionário.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 65 A este respeito, há que referir que, no n.º 168 do acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância declarou efectivamente que, nas suas observações sobre o memorando de intervenção, a recorrente não pôs em causa o carácter vinculativo das orientações nem a sua compatibilidade com as disposições do Tratado.
- 66 Todavia, nos n.ºs 169 a 177 do acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância examinou se a decisão controvertida era conforme às orientações e se violava o

artigo 87.º, n.º 3, alínea c), CE. Noutros termos, o Tribunal de Primeira Instância averiguou se a decisão controvertida, que exclui a compatibilidade do auxílio concedido à Holland Malt com o mercado comum, apenas com base nas características do mercado em causa, era contrária às orientações e à referida disposição do Tratado.

67 Por conseguinte, a recorrente não pode sustentar utilmente que o Tribunal de Primeira Instância não respondeu à sua argumentação segundo a qual a Comissão, baseando-se nas suas orientações, não procedeu a uma exacta aplicação da referida disposição do Tratado.

68 Decorre daqui que o segundo fundamento é improcedente e deve ser rejeitado.

69 Resulta do exposto que nenhum dos fundamentos de recurso invocados pela recorrente pode ser acolhido, pelo que há que negar provimento ao presente recurso na sua totalidade.

Quanto às despesas

70 Nos termos do artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, aplicável aos recursos de decisões do Tribunal Geral por força do artigo 118.º do mesmo regulamento, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação da Holland Malt e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Quarta Secção) decide:

- 1) **É negado provimento ao recurso.**

- 2) **A Holland Malt é condenada nas despesas.**

Assinaturas