

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

2 de Setembro de 2010 *

No processo C-290/07 P,

que tem por objecto um recurso de uma decisão do Tribunal de Primeira Instância nos termos do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça, interposto em 14 de Junho de 2007,

Comissão Europeia, representada por J. Flett, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrente,

sendo as outras partes no processo:

Scott SA, com sede em Saint-Cloud (França), representada por J. Lever, QC, R. Griffith e M. Papadakis, solicitors, e por P. Gardner e G. Peretz, barristers, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrente em primeira instância,

* Língua do processo: inglês.

apoiada por:

Département du Loiret, representado por A. Cernelutti, avocat,

interveniente no presente recurso,

República Francesa, representada por G. de Bergues, S. Seam e F. Million, na qualidade de agentes,

interveniente em primeira instância,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: A. Tizzano, presidente de secção, E. Levits (relator), J.-J. Kasel, M. Safjan e M. Berger, juízes,

advogado-geral: P. Mengozzi,
secretário: K. Malacek, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 17 de Dezembro de 2009,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 23 de Fevereiro de 2010,

profere o presente

Acórdão

- ¹ Com o presente recurso, a Comissão das Comunidades Europeias pede a anulação do acórdão do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias de 29 de Março de 2007, *Scott/Comissão* (T-366/00, Colect., p. II-797, a seguir «acórdão recorrido»), através do qual foi anulado o artigo 2.º da Decisão 2002/14/CE da Comissão, de 12 de Julho de 2000, relativa ao auxílio estatal concedido pela França à *Scott Paper SA/Kimberly Clark* (JO 2002, L 12, p. 1, a seguir «decisão controvertida»), na medida em que respeita ao auxílio concedido sob a forma de preço preferencial de um terreno urbanizado.

Quadro jurídico

- 2 O Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho, de 22 de Março de 1999, que estabelece as regras de execução do artigo [88.º] do Tratado CE (JO L 83, p. 1), visa, no essencial, nos termos do seu segundo considerando, codificar e reforçar a prática constante da Comissão na aplicação do artigo 88.º CE, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça.
- 3 O artigo 6.º, n.º 1, deste regulamento especifica que a decisão de dar início ao procedimento formal de investigação dos auxílios novos notificados convida o «Estado-Membro em causa e [a]s outras partes interessadas [a] apresentarem as suas observações num prazo fixado, normalmente não superior a um mês», e que pode ser prorrogado em casos devidamente justificados.
- 4 O artigo 10.º, n.º 3, do Regulamento n.º 659/1999 determina:

«Quando, não obstante uma carta de insistência enviada [...], o Estado-Membro em causa não fornecer as informações pedidas no prazo fixado pela Comissão ou fornecer informações incompletas, a Comissão ordenará, por via de decisão, que lhe sejam fornecidas aquelas informações [...]»

Factos na origem do litígio

- 5 A Scott Paper Company é uma sociedade americana que produz papel para uso sanitário e para uso doméstico. A fim de permitir a instalação de uma unidade de produção em França — a Bouton Brochard Scott SA de que foi sucessora a Scott SA (a seguir

«Scott»), filial francesa da sociedade americana —, o département du Loiret e a cidade de Orleães confiaram, nos termos de uma convenção que celebraram em 12 de Setembro de 1987, à société d'économie mixte pour l'équipement du Loiret (a seguir «Sempel») a realização dos estudos e dos trabalhos necessários ao ordenamento dos terrenos que essa instalação exigia, com uma área de cerca de 68 hectares.

- 6 Os terrenos em causa tinham sido cedidos à Sempel, pelo preço simbólico de um franco, pela cidade de Orleães que os havia anteriormente adquirido na sequência de três transacções: 30 hectares em 1975, 32,5 hectares em 1984 e 5,5 hectares em 1987. A cidade de Orleães e o département du Loiret tinham-se comprometido a financiar as despesas com o ordenamento do local até ao montante de 80 milhões de FRF.
- 7 Em finais de 1987, a Sempel vendeu à Scott uma parte dos terrenos urbanizados, isto é, 48 hectares dos 68 hectares disponíveis, por 31 milhões de FRF, ou seja, cerca de 4,7 milhões de euros, em conformidade com o acordo celebrado em 31 de Agosto de 1987 entre a cidade de Orleães, o département du Loiret e a Scott (a seguir «acordo Scott»).
- 8 Esta venda não foi notificada à Comissão ao abrigo do regime dos auxílios de Estado.
- 9 Em Janeiro de 1996, as acções da Scott foram adquiridas pela Kimberly-Clark Corp., tendo esta anunciado o encerramento da fábrica em Janeiro de 1998. Os activos da fábrica, a saber, o terreno e os trabalhos de ordenamento, foram adquiridos pela Procter & Gamble em Junho de 1998.

- 10 Na sequência do relatório do Tribunal de Contas francês relativo ao ano de 1996, que comentava a cessão do terreno à Scott, foi apresentada uma queixa à Comissão. Esta decidiu, em Maio de 1998, dar início ao procedimento previsto no artigo 88.º, n.º 2, CE, que conduziu à adopção da decisão controvertida.
- 11 Esta decisão, na sua versão alterada pela corrigenda de 2 de Março de 2001, declara incompatível com o mercado comum o auxílio estatal sob a forma de preço preferencial de venda do terreno com uma área de 48 hectares, pelo preço estimado de 39,588 milhões de FFR, ou seja, cerca de 6,03 milhões de euros, ou, em valor actualizado, de 80,77 milhões de FFR, ou seja, 12,3 milhões de euros, e de uma tarifa preferencial da taxa de saneamento a favor da Scott que as autoridades francesas deverão determinar. No seu artigo 2.º, a referida decisão obriga à restituição das quantias já ilegalmente pagas a esse título.

Procedimento na Comissão

- 12 Entre Janeiro de 1997 e Abril de 1998, a Comissão dirigiu às autoridades francesas diversos pedidos de informações, a que estas só parcialmente responderam.
- 13 Em 20 de Maio de 1998, a Comissão decidiu dar início ao procedimento previsto no artigo 88.º, n.º 2, CE, tendo disso informado as autoridades francesas por carta de 10 de Julho de 1998. Esta decisão foi objecto de publicação no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* de 30 de Setembro de 1998 (JO C 301, p. 4) e concedia às partes interessadas o prazo de um mês, a contar da publicação, para apresentarem as suas observações.

- 14 A Scott e as autoridades francesas apresentaram as suas observações à Comissão em, respectivamente, 23 e 25 de Novembro de 1998.
- 15 Como os pedidos de informações complementares dirigidos às autoridades francesas com vista à determinação do valor de mercado do terreno em causa só parcialmente foram satisfeitos, a Comissão instou-as, em 8 de Julho de 1999, ao abrigo do artigo 10.º, n.º 3, do Regulamento n.º 659/1999, a fornecer-lhe «todos os documentos, informações e dados necessários para apreciar os elementos de auxílio e a compatibilidade das medidas a favor [da Scott]». Esta injunção identificava igualmente determinados documentos e informações específicas. Este pedido só em 15 de Outubro de 1999 foi parcialmente satisfeito pelas autoridades francesas.
- 16 Na sequência de uma reunião realizada em 7 de Dezembro de 1999, entre os representantes da Comissão e os do Governo francês, acompanhados por representantes da Scott, a Comissão autorizou a apresentação de novos elementos relativos ao auxílio em causa, até ao final de 1999.
- 17 Em resposta a este convite, a Scott enviou uma carta à Comissão, em 24 de Dezembro de 1999, que incluía algumas informações complementares (a seguir «carta da Scott»), tendo as autoridades francesas, por seu turno, comunicado informações semelhantes por cartas de 7 de Janeiro e 21 de Fevereiro de 2000.
- 18 Em 12 de Janeiro e 22 de Fevereiro de 2000, a Comissão informou a Scott de que não podia juntar ao processo as observações complementares constantes da sua carta de 24 de Dezembro de 1999.

- 19 Com base nas informações e provas de que dispunha, a Comissão adoptou a decisão controvertida.
- 20 Após ter concluído, no ponto 29 dos fundamentos da referida decisão, que o terreno em causa não tinha sido vendido à Scott no quadro de um concurso incondicional nem tinha sido objecto de qualquer avaliação do preço por um perito independente e sublinhando repetidamente, designadamente nos pontos 31, 32, 97, 160, 166 e 168 dos fundamentos dessa decisão, que em vão tinha tentado obter das autoridades francesas informações completas que lhe permitissem proceder ao exame do auxílio em causa, a Comissão determinou o montante do auxílio ilegal a recuperar.
- 21 Para esse fim, comparou o preço de mercado de um terreno equivalente com o preço efectivamente pago pela Scott.
- 22 A fim de determinar qual poderia ter sido, em 1987, o preço de mercado do terreno em causa, a Comissão teve em conta os custos suportados pela cidade de Orleães para adquirir o referido terreno e aí realizar as obras de ordenamento necessárias para a instalação da Scott.
- 23 Quanto ao terreno não urbanizado, a Comissão baseou-se no preço médio pago pela cidade de Orleães pelas três aquisições dos terrenos, de que faziam parte os 48 hectares do terreno em causa, entre 1975 e 1987, ou seja, 10,9 milhões de FRE. Este valor encontrou confirmação nos próprios termos da acta das deliberações do Conselho Municipal da cidade de Orleães de 27 de Maio de 1994 e correspondia aproximadamente à estimativa apresentada pelas autoridades francesas nas suas cartas de 17 de Março e 29 de Maio de 1997, como resulta do ponto 15 dos fundamentos da decisão controvertida.

- 24 Quanto aos trabalhos de ordenamento realizados no terreno em causa, a Comissão atendeu aos custos suportados pela Sempel, tal como estes resultam do seu balanço de liquidação, a saber, 140,4 milhões de FRF, como referido no ponto 19 dos fundamentos da dita decisão.
- 25 Após ter retirado desse montante os custos ligados aos empréstimos da Sempel, bem como a quantia de 31 milhões de FRF paga pela Scott pelo terreno em causa, a Comissão avaliou em 39,588 milhões de FRF o montante do auxílio público pago à Scott.
- 26 Nestas circunstâncias, o dispositivo da decisão controvertida foi redigido nos seguintes termos:

«Artigo 1.º

O auxílio estatal sob a forma de preço preferencial de um terreno e de uma tarifa preferencial da taxa de saneamento que a França executou a favor da Scott, num montante de 39,58 milhões de francos franceses (6,03 milhões de euros) ou, em valor actualizado, de 80,77 milhões de francos franceses (12,3 milhões de euros), no que diz respeito ao preço preferencial do terreno, e relativamente ao montante que as autoridades francesas devem determinar, no que se refere à segunda vantagem, em conformidade com o modo de cálculo fixado pela Comissão, é incompatível com o mercado comum.

Artigo 2.º

1. A França adoptará todas as medidas necessárias para recuperar junto do beneficiário o auxílio referido [n]o artigo 1.º e já ilegalmente colocado à sua disposição.

2. A recuperação deve ter lugar de imediato e em conformidade com os procedimentos de direito [nacional], desde que estes permitam uma execução imediata e efectiva da presente decisão. O auxílio a recuperar inclui juros a partir da data em que foi colocado à disposição do beneficiário até à data da sua recuperação. Os juros são calculados com base na taxa de referência utilizada para o cálculo do equivalente subvenção líquido no âmbito dos auxílios com finalidade regional.

Artigo 3.º

A França informará a Comissão, no prazo de dois meses a contar da data da notificação da presente decisão, das medidas adoptadas para lhe dar cumprimento.

Artigo 4.º

A República Francesa é a destinatária da presente decisão.»

Tramitação do processo no Tribunal de Primeira Instância e acórdão recorrido

- ²⁷ Para sustentar o seu recurso de anulação parcial da decisão controvertida, a Scott apresentou quatro fundamentos relativos, designadamente, ao facto de nessa decisão terem sido violadas formalidades essenciais, na medida em que a Comissão não tomou em consideração certos documentos e informações que a Scott lhe transmitiu no termo do prazo previsto na decisão de dar início ao procedimento de investigação. Além disso, sustentou, no quarto fundamento, que a Comissão cometera diversos

erros de apreciação na determinação do montante do auxílio, especialmente no que respeita à repartição dos 31 milhões de FRF pagos pela Scott pelo terreno em causa.

- 28 A Comissão pediu que o recurso fosse julgado improcedente na sua totalidade, embora tivesse admitido, na resposta, que cometera um erro ao considerar que o montante de 31 milhões de FRF que a Scott pagou servira para adquirir a parcela de 68 hectares e não a do terreno em causa. Assim, em 21 de Março de 2001, corrigiu a decisão controvertida e reduziu em conformidade o montante do auxílio a recuperar.
- 29 A título preliminar, o Tribunal analisou a admissibilidade, contestada pela Comissão, de quatro documentos que a Scott tinha juntado à petição. A este propósito, referiu, no n.º 44 do acórdão recorrido, que fora validamente que os referidos documentos tinham sido juntos à petição inicial e que, por isso, faziam parte dos autos pendentes no Tribunal. Considerou, portanto, que a sua admissibilidade não estava em causa. Assim, referiu que a Comissão, na realidade, contestava o facto de esses elementos terem sido tomados em consideração no âmbito da apreciação da legalidade da decisão controvertida, na medida em que não faziam parte do processo da Comissão quando do procedimento administrativo.
- 30 Após se ter manifestado sobre três desses documentos, aceitando os argumentos da Comissão relativamente aos dois primeiros e rejeitando a alegação de inadmissibilidade quanto ao terceiro, o Tribunal considerou que foi erradamente que a Comissão recusou juntar ao processo a carta da Scott.
- 31 O Tribunal realçou, em especial, nos n.ºs 58 a 61 do acórdão recorrido, que, tendo em conta as circunstâncias do caso e dado que a Comissão aceitou informações semelhantes contidas nas cartas das autoridades francesas de 7 de Janeiro e 21 de Fevereiro de 2000, deveria ter tido em consideração as informações constantes da carta da Scott.

- 32 Assim, o Tribunal concluiu, no n.º 63 do acórdão recorrido, que essa carta podia ser invocada pela Scott para contestar a legalidade da decisão controvertida. Fundando-se nesta conclusão, o Tribunal passou directamente ao exame do quarto fundamento de anulação, relativo ao facto de terem sido cometidos erros de apreciação na avaliação do auxílio em causa.
- 33 A este propósito, o Tribunal fez um raciocínio que se processou em três fases.
- 34 Em primeiro lugar, identificou erros de método e de cálculo cometidos pela Comissão, bem como imprecisões nos dados que teve em conta para proceder às suas avaliações.
- 35 O Tribunal sublinhou, designadamente, que, ao optar pelo método dos custos para avaliar o valor de mercado do terreno em causa, a Comissão cometeu erros tanto ao escolher esse método como na própria aplicação deste.
- 36 Assim, por um lado, o Tribunal considerou, no n.º 106 do acórdão recorrido, que a Comissão se baseou em informações secundárias e indirectas ao optar pelo método de custos de aquisição para determinar o valor do terreno não urbanizado em causa.
- 37 Por outro lado, concluiu, nos n.ºs 110 e 111 do acórdão recorrido, que a Comissão cometeu um erro de cálculo na determinação do preço de aquisição do terreno em causa pela cidade de Orleães que conduziu a um valor do terreno não urbanizado em causa que se aproximava da estimativa feita pelas autoridades francesas quando do procedimento administrativo a que se refere o ponto 15 dos fundamentos da decisão controvertida. O Tribunal considerou, no n.º 111 do acórdão recorrido, que esse erro, embora favorável à Scott, não tinha desculpa. Ora, sem esse erro, a Comissão teria muito provavelmente notado que os dados constantes da acta das deliberações do

Conselho Municipal da cidade de Orleães de 27 de Maio de 1994 não confirmavam necessariamente as suas avaliações.

38 Além disso, o Tribunal considerou, nos n.ºs 114 a 119 desse acórdão, que os dados utilizados pela Comissão eram imprecisos. Assim, como o terreno cedido à Scott tinha sido adquirido pelas colectividades locais francesas em três parcelas ao longo de um período compreendido entre 1975 e 1984, a Comissão não podia ter em conta o preço médio resultante dessas transacções para determinar o valor de mercado do terreno não urbanizado em causa em 1987.

39 Do mesmo modo, quanto à determinação do valor dos trabalhos de ordenamento no terreno em causa, o Tribunal identificou, nos n.ºs 120 a 122 do acórdão recorrido, indícios que deveriam ter feito a Comissão duvidar da fiabilidade do critério que utilizou para o efeito, a saber, os custos suportados pela Sempel com a realização dos ditos trabalhos. Em especial, refere que a Comissão não teve em consideração a diferença entre a área da fábrica a construir, indicada no acordo Scott, e a área da fábrica efectivamente construída, indicada na acta das deliberações do Conselho Municipal da cidade de Orleães de 27 de Maio de 1994. De igual modo, a divergência entre o valor dos trabalhos a realizar, como resulta do acordo Scott, e o custo dos trabalhos, como resulta do balanço de liquidação da Sempel, também não foi tida em conta. O Tribunal considera que a Comissão, pelo menos, deveria ter interrogado a Scott sobre as divergências reveladas por estes elementos.

40 Em segundo lugar, o Tribunal considerou que, se a Comissão tivesse tido em devida conta as informações e as avaliações constantes da carta da Scott e das observações das autoridades francesas que se seguiram, deveria ter reparado nas divergências importantes quanto à determinação do valor de mercado do terreno em causa. Ora, o Tribunal sublinhou, nos n.ºs 137 e 138 do acórdão recorrido, que, perante tais dúvidas, a Comissão deveria ter necessariamente recorrido a outros instrumentos de avaliação, como o parecer de um perito independente, para determinar o valor de mercado

do terreno em causa, ou, no mínimo, pedir à Scott e às autoridades francesas informações mais detalhadas sobre as avaliações que invocaram nas suas observações.

41 Em terceiro lugar, o Tribunal entendeu que a Comissão não se podia refugiar no seu direito de tomar uma decisão em matéria de auxílios de Estado baseando-se unicamente nos elementos disponíveis quando, na sequência de uma injunção para fornecer informações, o Estado-Membro em causa não fez prova da cooperação exigida.

42 Com base nesta fundamentação em três partes, o Tribunal concluiu que a Comissão violou, através da decisão controvertida, a sua obrigação de conduzir de maneira diligente a fase de exame a que se refere o artigo 88.º, n.º 2, CE e, consequentemente, acolheu o quarto fundamento do recurso. Assim, o Tribunal, sem examinar os outros três fundamentos, anulou o artigo 2.º da decisão controvertida.

Pedidos das partes

43 Com o seu recurso, a Comissão pede que o Tribunal de Justiça se digne:

- anular o acórdão recorrido e pronunciar-se sobre as questões que são objecto do presente recurso, ou, relativamente a quaisquer questões que considere não estarem em condições de ser resolvidas, remeter o processo ao Tribunal Geral para que este se pronuncie;

— condenar a Scott nas suas próprias despesas e nas despesas da Comissão, tanto no Tribunal Geral como no Tribunal de Justiça;

— condenar a República Francesa nas suas próprias despesas, tanto no Tribunal Geral como no Tribunal de Justiça.

⁴⁴ A Scott pede que o Tribunal de Justiça se digne negar provimento ao presente recurso e condenar a Comissão nas despesas.

⁴⁵ O département du Loiret, admitido a intervir em apoio dos pedidos da Scott por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 17 de Julho de 2008, pede que o Tribunal de Justiça se digne negar provimento ao presente recurso e condenar a Comissão nas despesas.

Quanto ao presente recurso

⁴⁶ Os fundamentos apresentados pela Comissão em apoio do seu recurso têm por objecto, designadamente, as diferentes partes do raciocínio feito pelo Tribunal de Primeira Instância no acórdão recorrido.

⁴⁷ Assim, em especial, o nono a décimo segundo fundamentos, que importa examinar em primeiro lugar, têm por objecto a primeira parte do raciocínio do Tribunal de Primeira Instância.

Quanto ao nono a décimo segundo fundamentos, relativos, no essencial, ao facto de o Tribunal de Primeira Instância ter excedido as suas prerrogativas no exercício da sua fiscalização jurisdicional

Argumentos das partes

- 48 Nos termos do seu nono fundamento, a Comissão censura ao Tribunal de Primeira Instância o facto de este ter considerado, designadamente nos n.ºs 105 a 108 do acórdão recorrido, que, para efeitos da avaliação do valor do terreno em causa e dos trabalhos de ordenamento aí realizados, atendeu erradamente ao método dos custos suportados pelas autoridades francesas e, por conseguinte, violou a sua obrigação de examinar de forma imparcial e diligente os factos do caso concreto.
- 49 Ora, como não existia, à data da concessão do auxílio em causa, qualquer estimativa deste nem tinha sido organizado qualquer concurso, a Comissão podia utilizar esse método.
- 50 A este propósito, a Comissão dispunha de uma ampla margem de apreciação na escolha do método de determinação do valor do terreno e dos trabalhos de ordenamento aí realizados.
- 51 Além disso, o método dos custos era particularmente adequado no que respeita a uma operação caracterizada pela venda de um terreno que inclui trabalhos de ordenamento adaptados às necessidades do beneficiário.

- 52 Ao proceder desta forma, o Tribunal de Primeira Instância impôs à Comissão que pedisse informações adicionais às autoridades francesas e à Scott ou ainda que recorresse a um perito externo em circunstâncias em que lhe era, todavia, lícito utilizar o método dos custos, como resulta da Comunicação da Comissão no que respeita a auxílios estatais no âmbito da venda de terrenos e imóveis públicos (JO 1997, C 209, p. 3).
- 53 Finalmente, contrariamente ao que o Tribunal de Primeira Instância considerou no n.º 139 do acórdão recorrido, não existia nenhuma razão para a Comissão privilegiar o preço do terreno em causa, resultante da venda entre a Scott/Kimberly-Clark e a Procter & Gamble, realizada em 1998, para determinar o valor que esse bem teria tido onze anos atrás.
- 54 A Scott alega que as objecções da Comissão decorrem de uma incorrecta interpretação do acórdão recorrido. Assim, o Tribunal de Primeira Instância acusou a Comissão, não de se ter baseado no método dos custos, mas de não ter considerado outros métodos de determinação do valor do terreno em causa.
- 55 O département du Loiret sublinha que a Comissão era obrigada a verificar todos os métodos de determinação do valor do terreno em causa e a ter em conta apenas o mais fiável. Ora, o método dos custos tido em conta pela Comissão era apenas subsidiário relativamente aos métodos de avaliação directa.
- 56 Relativamente ao décimo fundamento do presente recurso, a Comissão indica que se baseou numa determinação do valor do bem em causa que era mais favorável à Scott. Além disso, e contrariamente ao que o Tribunal de Primeira Instância decidiu, não lhe competia esclarecer as divergências existentes entre os custos resultantes das contas da Sempel e o montante estipulado no acordo Scott.

- 57 A este respeito, a Scott responde que o Tribunal de Primeira Instância se limitou simplesmente a considerar que a Comissão não podia tomar como ponto de partida para a determinação do valor de mercado dos trabalhos de ordenamento realizados no terreno em causa as despesas suportadas pela Sempel.
- 58 Quanto ao décimo primeiro fundamento do recurso, a Comissão critica o Tribunal de Primeira Instância por este ter considerado, no n.º 118 do acórdão recorrido, que a acta das deliberações do Conselho Municipal da cidade de Orleães de 27 de Maio de 1994 continha apenas um pequeno resumo, sem nenhuma explicação detalhada, do custo do terreno não urbanizado. Ao proceder desta forma, o Tribunal de Primeira Instância excedeu as suas prerrogativas de fiscalização num domínio em que a Comissão dispõe de um amplo poder de apreciação.
- 59 Ao invés, a Scott alega que as referências das deliberações do Conselho Municipal da cidade de Orleães, indicadas pela Comissão no seu recurso, não estão correctas em face dos anexos que a própria Comissão juntou. A Scott conclui, portanto, que este elemento deve ser afastado.
- 60 Relativamente ao décimo segundo fundamento, a Comissão alega que o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro de direito ao considerar, no n.º 125 do acórdão recorrido, que deveria ter tido em conta a avaliação do terreno não urbanizado em causa, tal como a mesma resulta do controlo fiscal efectuado pela Administração francesa em 1993. Ao proceder deste modo, o Tribunal de Primeira Instância excedeu as suas competências.
- 61 A Scott sublinha que teria sido mais pertinente utilizar a avaliação que a Administração Fiscal efectuou do terreno em causa do que o método dos custos.

Apreciação do Tribunal

- ⁶² A título preliminar, recorde-se que a questão de saber se o Tribunal de Primeira Instância podia concluir, com razão, com fundamento nos factos que foi chamado a apreciar, que as instituições comunitárias faltaram, ou não, ao seu dever de diligência constitui uma questão de direito submetida à fiscalização do Tribunal de Justiça no âmbito de um recurso (v. acórdão de 3 de Setembro de 2009, Moser Baer India/Conselho, C-535/06 P, Colect., p. I-7051, n.º 34).
- ⁶³ Daqui se conclui que os fundamentos da Comissão que visam essa apreciação são admissíveis.
- ⁶⁴ Quanto à justeza desses fundamentos, observe-se que, no domínio dos auxílios de Estado, embora a Comissão goze de um amplo poder de apreciação cujo exercício implica apreciações de ordem económica a efectuar no contexto da União Europeia, isso não implica que o juiz da União se deva abster de fiscalizar a interpretação feita pela Comissão de dados de natureza económica.
- ⁶⁵ Com efeito, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o juiz da União deve, designadamente, verificar não só a exactidão material dos elementos de prova invocados, a sua fiabilidade e a sua coerência mas também fiscalizar se estes elementos constituem todos os dados pertinentes que devem ser tomados em consideração para apreciar uma situação complexa e se são de molde a sustentar as conclusões que deles se inferem (acórdão de 15 de Fevereiro de 2005, Comissão/Tetra Laval, C-12/03 P, Colect., p. I-987, n.º 39).
- ⁶⁶ No entanto, no âmbito desta fiscalização, não compete ao juiz da União substituir a apreciação da Comissão pela sua própria apreciação económica (acórdão de 22 de Novembro de 2007, Espanha/Lenzing, C-525/04 P, Colect., p. I-9947, n.º 57).

Com efeito, a fiscalização que os órgãos jurisdicionais da União exercem sobre as apreciações económicas complexas feitas pela Comissão é uma fiscalização restrita, que se limita necessariamente à verificação do respeito das regras processuais e de fundamentação, da exactidão material dos factos, bem como da inexistência de erro manifesto de apreciação e de desvio de poder (v. acórdão de 6 de Outubro de 2009, *GlaxoSmithKline Services e o./Comissão e o.*, C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P e C-519/06 P, Colect., p. I-9291, n.º 163).

- 67 É tendo em conta estes critérios, relativos à extensão do nível de fiscalização reconhecido ao juiz da União pela jurisprudência, que há que examinar o nono e décimo segundo fundamentos do presente recurso, através dos quais a Comissão censura ao Tribunal de Primeira Instância o facto de este ter excedido as suas competências jurisdicionais quando concluiu que essa instituição tinha infringido a sua obrigação de diligência ao determinar o valor de mercado do terreno em causa e, por conseguinte, o montante do auxílio de Estado em causa. A este respeito, o nono e décimo fundamentos referem-se à determinação do valor dos trabalhos de ordenamento realizados no terreno em causa e o décimo primeiro e décimo segundo fundamentos à determinação do valor fundiário do dito terreno.

– Quanto à escolha do método dos custos e à determinação do valor de mercado do terreno não urbanizado em causa

- 68 Como recordou o advogado-geral nos n.ºs 138 e 139 das suas conclusões, para verificar se a venda de um terreno por uma autoridade pública a uma entidade privada constitui um auxílio de Estado, a Comissão deve aplicar o critério do investidor privado que actua numa economia de mercado, a fim de verificar se o preço pago pelo pretendo beneficiário do auxílio corresponde ao preço que um investidor privado, actuando em condições de concorrência normais, poderia ter fixado. Em geral, a utilização deste critério implica que a Comissão faça uma apreciação económica complexa (v., neste sentido, acórdãos de 29 de Fevereiro de 1996, *Bélgica/Comissão*, C-56/93,

Colect., p. I-723, n.ºs 10 e 11, e de 8 de Maio de 2003, Itália e SIM 2 Multimedia/Comissão, C-328/99 e C-399/00, Colect., p. I-4035, n.ºs 38 e 39).

- 69 No presente caso, é pacífico que a Comissão teve de determinar o valor de mercado de um terreno vendido em 1987, ou seja, treze anos depois da realização da venda controvertida.
- 70 Além disso, não é contestado que a venda do terreno em causa à Scott se caracterizou pela inexistência tanto de um processo de concurso incondicional como de uma avaliação por um perito independente. Por conseguinte, como o Tribunal de Primeira Instância sublinhou no n.º 96 do acórdão recorrido, a tarefa da Comissão era, portanto, complexa e só podia conduzir a uma estimativa aproximada do valor de mercado do terreno em causa.
- 71 Para chegar a uma determinação do valor do terreno em causa, bem como dos trabalhos de ordenamento efectuados, e, assim, determinar o montante do auxílio em causa, a Comissão baseou-se nos custos de aquisição e de ordenamento do terreno em causa.
- 72 Embora seja verdade que, como resulta da comunicação no que respeita a auxílios estatais no âmbito da venda de terrenos e imóveis públicos, o recurso a uma peritagem independente é um método que permite obter o valor de mercado de um terreno, também é verdade que o Tribunal de Primeira Instância excedeu os limites da fiscalização jurisdicional que lhe incumbe, na medida em que apenas se limitou a declarar que, ao preferir o método dos custos, a Comissão desrespeitou a sua obrigação de diligência, sem demonstrar que os elementos assim ignorados poderiam ter conduzido a uma apreciação diferente quanto à determinação do montante do auxílio. Por outro lado, o Tribunal de Primeira Instância não identificou nenhum erro manifesto de apreciação.

- 73 Ora, através da aplicação deste método, a Comissão chegou a um valor de mercado do terreno não urbanizado em causa, ou seja, 10,9 milhões de FRF, que, por um lado, corresponde aproximadamente às indicações das autoridades francesas, comunicadas no âmbito do procedimento administrativo e, por outro, é confirmado pela acta das deliberações do Conselho Municipal da cidade de Orleães de 27 de Maio de 1994.
- 74 A este respeito, refira-se que o elemento primordial dessa acta, no qual a Comissão se baseou, pode identificar-se claramente. Com efeito, é aí mencionada uma estimativa do valor fundiário do terreno não urbanizado em causa por ocasião da sua venda à Scott. Por conseguinte, a simples circunstância, alegada pela Scott, de as referências da Comissão à dita acta não corresponderem manifestamente ao documento que juntou ao recurso que interpôs não basta para pôr em causa a sua admissibilidade.
- 75 Além disso, e pelas razões expostas pelo advogado-geral nos n.ºs 160 a 163 das suas conclusões, a Comissão não devia necessariamente duvidar da fiabilidade desses dados, na medida em que emanam de uma das autoridades públicas implicadas na operação e consistem, segundo o próprio teor da acta, numa estimativa oficial inicial do «valor» do terreno em causa.
- 76 Dito isto, importa agora igualmente referir que a Comissão cometeu efectivamente um erro material no cálculo do montante do benefício obtido pela Scott ao considerar que as parcelas adquiridas pela cidade de Orleães entre o ano de 1975 e o de 1987 correspondiam, na sua totalidade, ao terreno atribuído à Scott. Todavia, não ficou demonstrado, contrariamente ao que o Tribunal de Primeira Instância afirma no n.º 113 do acórdão recorrido, que, se esse erro não tivesse existido, a Comissão ter-se-ia necessariamente interrogado sobre a fiabilidade dos dados que utilizou.

- 77 Com efeito, por um lado, o valor de mercado do terreno em causa considerado pela Comissão, a saber, 16 FRF/m², correspondia aproximadamente ao preço médio indicado pelas autoridades francesas nas suas cartas de 17 de Março e 29 de Maio de 1997, a saber, 15 FRF/m².
- 78 Por outro lado, sabendo que a Comissão repetidamente sublinhou que tinha utilizado uma estimativa muito moderada do dito valor, cabe referir que o erro de cálculo identificado pelo Tribunal de Primeira Instância aproveitou à Scott.
- 79 Por último, embora seja de lamentar que a Comissão não tenha feito prova de uma lógica perfeita na determinação dos custos de aquisição do terreno não urbanizado em causa ao considerar o preço médio das três transacções escalonadas entre 1975 e 1987 para determinar o valor de mercado do terreno em causa cuja parcela de origem não foi identificada, também é verdade que, em face de uma operação tão complexa como a operação em causa, o Tribunal de Primeira Instância excedeu o seu nível de fiscalização jurisdicional, nas circunstâncias do caso concreto, ao afirmar, por efeito de uma presunção, que a Comissão violara a sua obrigação de diligência. Do mesmo modo, o Tribunal de Primeira Instância também não identificou um erro manifesto de apreciação que a Comissão cometeu quando da escolha do método e da sua aplicação.
- 80 Em especial, é absolutamente legítimo que a Comissão tenha preferido basear-se nas indicações fornecidas pelas autoridades francesas, bem como na acta das deliberações do Conselho Municipal da cidade de Orleães de 27 de Maio de 1994, em vez de se basear numa avaliação estabelecida pela Administração Fiscal francesa, utilizada num controlo fiscal em 1993. De qualquer modo, nas circunstâncias do presente caso, que se caracteriza, como referiu o advogado-geral no n.º 140 das suas conclusões, por uma ostensiva falta de cooperação por parte das autoridades francesas, essa escolha não podia ser constitutiva de um erro manifesto de apreciação.

– Quanto à determinação do valor de mercado dos trabalhos de ordenamento realizados no terreno em causa

- 81 Há que reconhecer que, no que respeita igualmente ao valor de mercado dos trabalhos de ordenamento realizados no terreno em causa, o Tribunal de Primeira Instância não logrou identificar um erro manifesto de apreciação que a Comissão tivesse cometido ao utilizar o método dos custos e, por conseguinte, excedeu os limites da fiscalização jurisdicional que lhe incumbe.
- 82 Embora seja verdade que, como o próprio Tribunal de Primeira Instância referiu nos n.ºs 120 e 121 do acórdão recorrido, resultavam dos autos divergências nos custos de realização dos trabalhos de ordenamento, bem como na sua superfície, importa contudo sublinhar que a extensão da superfície da fábrica relativamente ao que fora inicialmente previsto no acordo Scott corresponde aproximadamente ao excedente dos custos suportados pela Sempel, conforme estes resultam do balanço de liquidação, a saber, 75,5% de excedente dos custos para 80% de extensão.
- 83 Assim, a Comissão não pode ser censurada de não ter pedido à Scott esclarecimentos a este respeito, na medida em que pode legitimamente ser estabelecido um nexo entre o aumento da superfície da fábrica e o excedente dos custos. Pelo menos, o Tribunal de Primeira Instância reconheceu, no n.º 122 do acórdão recorrido, que as próprias partes não tinham conseguido explicar, na audiência, como é que o aumento de dimensão da fábrica poderia pôr em causa os custos resultantes do balanço de liquidação da Sempel.
- 84 Por conseguinte, das considerações precedentes resulta que o Tribunal de Primeira Instância, uma vez que não demonstrou que a Comissão cometeu um erro manifesto de apreciação na determinação do valor de mercado do terreno em causa e dos respectivos trabalhos de ordenamento, excedeu os limites da fiscalização que lhe incumbia, ao considerar, com base nos factos que apurou, que a Comissão, na determinação

do valor de mercado do terreno em causa a que procedeu, violou a sua obrigação de diligência.

85 De qualquer modo, embora seja verdade que o Tribunal de Primeira Instância identificou um erro de cálculo e algumas aproximações no método e nos cálculos da Comissão, sublinhe-se que, no dispositivo do acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância não anulou o artigo 1.º da decisão controvertida, pelo que não considerou que, nesse processo, os erros e as aproximações que inquinaram o procedimento de investigação eram de gravidade tal que a legalidade da decisão controvertida estava em causa.

86 Por conseguinte, importa acolher o nono a décimo segundo fundamentos.

Quanto ao sétimo fundamento, relativo ao facto de o Tribunal de Primeira Instância se ter baseado em conjecturas, mais do que em provas, para pôr em causa as estimativas da Comissão

Argumentos das partes

87 No sétimo fundamento, a Comissão censura ao Tribunal de Primeira Instância o facto de este ter considerado que essa instituição deveria ter posto em causa as suas estimativas com base em informações contidas nas cartas das autoridades francesas e da Scott. A este propósito, trata-se, não de elementos de prova de uma intangibilidade

tal que pudessem suscitar dúvidas quanto à justeza das apreciações da Comissão, mas sobretudo de alegações a que não tem necessariamente de atender.

- ⁸⁸ A Scott entende que a Comissão oculta o facto de o Tribunal de Primeira Instância se ter baseado em elementos de prova. Com efeito, as declarações constantes da carta da Scott constituem, em si mesmas, elementos de prova.
- ⁸⁹ De qualquer modo, o département du Loiret sublinha que os documentos que contém as avaliações referidas na carta da Scott existem.

Apreciação do Tribunal

- ⁹⁰ Como o Tribunal de Primeira Instância sublinhou nos n.ºs 56 e 95 do acórdão recorrido, a Comissão é obrigada, no interesse de uma boa administração das regras fundamentais do Tratado CE relativas aos auxílios de Estado, a conduzir o procedimento de investigação das medidas em causa de uma forma diligente e imparcial, de modo a dispor, quando da adopção da decisão final, dos elementos o mais completos e fiáveis possíveis para tal (v., neste sentido, acórdão de 2 de Abril de 1998, Comissão/Sytraval e Brink's France, C-367/95 P, Colect., p. I-1719, n.º 62).
- ⁹¹ Recorde-se igualmente que a legalidade de uma decisão em matéria de auxílios de Estado deve ser apreciada pelo juiz da União em função dos elementos de informação de que a Comissão podia dispor no momento em que a tomou (acórdão de 15 de Abril de 2008, Nuova Agricast, C-390/06, Colect., p. I-2577, n.º 54).

- 92 Nesta perspectiva, importa declarar de imediato que o Tribunal de Primeira Instância não censurou a decisão controvertida em função dos elementos de que a Comissão não dispunha no momento da sua adopção.
- 93 No presente caso, o Tribunal de Primeira Instância considerou, nos n.ºs 124 a 142 do acórdão recorrido, que a Comissão desprezou elementos de informação que lhe poderiam ter sido úteis na determinação do valor do terreno em causa.
- 94 Em especial, como resulta do n.º 125 do acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância remeteu para a carta da Scott assim como para a carta das autoridades francesas de 21 de Fevereiro de 2000, que faziam referência, em primeiro lugar, a uma avaliação do terreno em causa, efectuada pela Administração Fiscal francesa em 1987. Em segundo lugar, essas cartas referiam-se igualmente a uma peritagem do terreno em causa, efectuada pelo gabinete de peritos Galtier em 1996, e a uma avaliação dos activos vendidos pela Scott à Kimberly-Clark Corp., realizada pelo commissaire aux apports em Janeiro de 1996.
- 95 Ora, relativamente a estes três documentos, sublinhe-se, antes de mais, que nem a Scott nem as autoridades francesas os forneceram à Comissão durante o procedimento administrativo. Além disso, essas cartas chegaram à Comissão, pelo menos, no caso da carta da Scott, no termo do prazo que lhe havia sido excepcionalmente prorrogado pela Comissão e, no caso da carta das autoridades francesas, após ter terminado esse prazo. Por último, como recordou o advogado-geral nos n.ºs 120 e 121 das suas conclusões, quer a carta da Scott quer a das autoridades francesas contém apenas afirmações vagas sobre o valor dos bens em causa, que não bastavam para obrigar a Comissão a tomá-los em consideração ou a reabrir o procedimento de investigação.
- 96 A este propósito, em primeiro lugar, a peritagem do gabinete Galtier e a avaliação efectuada pelo commissaire aux apports realizaram-se nove anos após a venda do terreno em causa à Scott. Nestas condições, a Comissão podia não examinar o conteúdo das referidas estimativas, considerando que, com a estimativa resultante da acta

das deliberações do Conselho Municipal da cidade de Orleães de 27 de Maio de 1994, dispunha de informações mais fiáveis.

97 Em segundo lugar, e como também foi sublinhado pelo Tribunal de Primeira Instância no n.º 125 do acórdão recorrido, não é óbvio que o valor do terreno em causa considerado no âmbito de um controlo fiscal corresponda ao valor de mercado desse terreno. Assim, e contrariamente ao que o Tribunal de Primeira Instância concluiu, a Comissão podia legitimamente considerar que não era pertinente pedir a apresentação da referida avaliação do terreno em causa pela Administração Fiscal.

98 Por conseguinte, resulta do que precede que o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro de direito ao considerar que, em função dos elementos de prova de que dispunha quando tomou a decisão controvertida, a Comissão tinha desrespeitado a sua obrigação de diligência pelo simples facto, por um lado, de não ter pedido à Scott nem às autoridades francesas que apresentassem as avaliações do terreno em causa, a que estas apenas se tinham referido para pôr em causa a avaliação que a Comissão teve em conta, e, por outro, de também não ter procedido à reabertura do procedimento de investigação.

99 Consequentemente, o sétimo fundamento também deve ser acolhido.

100 Resulta destas considerações que o acórdão recorrido deve ser anulado, na medida em que o Tribunal de Primeira Instância considerou que a Comissão violou a sua obrigação de exame diligente e imparcial.

Quanto à remessa do processo ao Tribunal Geral

- ¹⁰¹ De acordo com o artigo 61.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, quando o recurso de uma decisão do Tribunal Geral for julgado procedente, o Tribunal de Justiça anula a decisão do Tribunal Geral. Pode, neste caso, julgar definitivamente o litígio, se este estiver em condições de ser julgado.
- ¹⁰² Uma vez que o Tribunal de Primeira Instância apenas examinou o quarto fundamento invocado pela Scott em apoio do seu recurso, há que remeter o processo ao Tribunal Geral.
- ¹⁰³ Sendo o processo remetido ao Tribunal Geral, reserva-se para final a decisão quanto às despesas do presente recurso.

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

- 1) O acórdão do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias de 29 de Março de 2007, Scott/Comissão (T-366/00), é anulado.**
- 2) O processo é remetido ao Tribunal Geral da União Europeia.**
- 3) Reserva-se para final a decisão quanto às despesas.**

Assinaturas