



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

29 de novembro de 2012*

«Adesão da República da Bulgária à União Europeia — Acordo de associação CE-Bulgária — Setor siderúrgico — Auxílios de Estado à reestruturação concedidos antes da adesão — Requisitos — Viabilidade dos beneficiários no final do período de reestruturação — Declaração de insolvência de um beneficiário depois da adesão — Competências respetivas das autoridades nacionais e da Comissão Europeia — Decisão nacional que declara a existência de um crédito público constituído por auxílios que passaram a ser ilegais — Decisão UE-BG n.º 3/2006 — Anexo V do ato de adesão — Auxílios aplicáveis depois da adesão — Regulamento (CE) n.º 659/1999 — Auxílios existentes»

No processo C-262/11,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 267.º TFUE, apresentado pelo Administrativen sad Sofia-grad (Bulgária), por decisão de 12 de maio de 2011, entrado no Tribunal de Justiça em 26 de maio de 2011, no processo

Kremikovtzi AD

contra

Ministar na ikonomikata, energetikata i turizma i zamestnik-ministar na ikonomikata, energetikata i turizma,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: A. Rosas, exercendo funções de presidente da Segunda Secção, U. Løhmus, A. Ó Caoimh (relator), A. Arabadjiev e C. G. Fernlund, juízes,

advogado-geral: P. Cruz Villalón,

secretário: M. Aleksejev, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 4 de julho de 2012,

vistas as observações apresentadas:

- em representação da Kremikovtzi AD, por T. Bankov, administrateur judiciaire, K. Atanasov, T. Chobanov e B. Cholakov,
- em representação do Governo búlgaro, por T. Ivanov e D. Drambozova, na qualidade de agentes,
- em representação da Comissão Europeia, por A. Stobiecka-Kuik e S. Petrova, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: búlgaro.

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

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação das disposições do Acordo europeu que cria uma associação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e a República da Bulgária, por outro, celebrado e aprovado, em nome da Comunidade, pela Decisão 94/908/CECA, CE, Euratom do Conselho e da Comissão, de 19 de dezembro de 1994 (JO L 358, p. 1, a seguir «acordo de associação CE-Bulgária» ou «acordo europeu»), do artigo 3.º do protocolo complementar do acordo europeu, no que respeita a uma prorrogação do período previsto no artigo 9.º, n.º 4, do Protocolo n.º 2 do acordo europeu (consilium 10827/02, a seguir «protocolo complementar»), conforme alterado pela Decisão n.º 3/2006 do Conselho de Associação UE-Bulgária, de 29 de dezembro de 2006 (a seguir «Decisão UE-BG n.º 3/2006»), do título 2 do anexo V do Ato relativo às condições de adesão da República da Bulgária e da Roménia e às adaptações dos Tratados em que se funda a União Europeia (JO 2005, L 157, p. 203, a seguir «ato de adesão») e do artigo 14.º do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho, de 22 de março de 1999, que estabelece as regras de execução do artigo [108.º TFUE] (JO L 83, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1791/2006 do Conselho, de 20 de novembro de 2006 (JO L 363, p. 1) (a seguir «Regulamento n.º 659/1999»).
- 2 O pedido foi apresentado no âmbito de um litígio entre a Kremikovtzi AD (em situação de insolvência) (a seguir «Kremikovtzi») e os Ministar na ikonomikata, energetikata i turizma i zamestnik-ministar na ikonomikata, energetikata i turizma (Ministro e vice-Ministro da Economia, da Energia e do Turismo), a respeito de um aviso de crédito público do Estado (n.º APDV — 01, de 4 de setembro de 2008, a seguir «aviso impugnado no processo principal») que declara a existência desse crédito público relativo a auxílios concedidos com vista à reestruturação da Kremikovtzi, acrescidos de juros.

Quadro jurídico

O acordo de associação CE-Bulgária e os respetivos protocolos

- 3 Segundo o artigo 3.º, n.º 2, do acordo de associação CE-Bulgária:

«A nível ministerial, o diálogo político realizar-se-á no âmbito do Conselho de Associação, que terá competência geral em todas as questões que as partes lhe pretendam apresentar.»
- 4 Nos termos do seu artigo 121.º, o acordo de associação CE-Bulgária foi celebrado por um período ilimitado, sem prejuízo da possibilidade de denúncia por uma ou mais partes.
- 5 O Protocolo n.º 2 do acordo europeu, relativo aos produtos abrangidos pelo Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (JO 1994, L 358, p. 91, a seguir «Protocolo n.º 2 do acordo europeu»), dispõe, no seu artigo 9.º:

«1. São incompatíveis com o bom funcionamento do acordo, na medida em que afetem as trocas comerciais entre a Comunidade e a Bulgária:

[...]
- iii) Auxílios de Estado, independentemente da forma que assumam, exceto no caso das derrogações previstas no Tratado CECA.

2. Qualquer prática contrária ao presente artigo será avaliada com base nos critérios resultantes da aplicação [...] das regras relativas aos auxílios de Estado, nomeadamente as previstas no direito derivado.

[...]

4. As partes contratantes reconhecem que, durante os primeiros cinco anos após a entrada em vigor do acordo e em derrogação do n.º 1, alínea iii) do presente artigo, a Bulgária pode, excecionalmente, no que se refere aos produtos siderúrgicos CECA, conceder auxílios de Estado para efeitos de reestruturação, desde que:

- permitam a viabilidade das empresas beneficiárias em condições normais de mercado no termo do período de reestruturação,
- o montante e [a] intensidade desses auxílios se limitem ao estritamente necessário para restabelecer a viabilidade e que esses auxílios sejam progressivamente reduzidos,
- o programa de reestruturação esteja associado a uma racionalização e redução globais da capacidade de produção na Bulgária.

5. Cada parte contratante garantirá a transparência em matéria de auxílios de Estado, comunicando sistematicamente à outra parte contratante informações exaustivas que incluam, nomeadamente, o montante, intensidade e objetivo do auxílio, bem como o plano de reestruturação pormenorizado.

[...]»

- 6 Pelo seu artigo 1.º, o protocolo complementar, assinado em 21 de novembro de 2002, prorrogou por oito anos, a contar de 1 de janeiro de 1998, ou até à data de adesão da República da Bulgária, valendo a data mais próxima, o período em que a República da Bulgária podia excecionalmente conceder auxílios de Estado à reestruturação da siderurgia.
- 7 Essa prorrogação estava sujeita a duas condições, previstas nos artigos 2.º e 3.º do protocolo complementar. O seu artigo 2.º exigia a apresentação à Comissão das Comunidades Europeias de um programa de reestruturação e de planos de empresa que respeitassem as condições previstas no artigo 9.º, n.º 4, do Protocolo n.º 2 do acordo europeu. Nos termos do artigo 3.º do protocolo complementar, essa prorrogação estava sujeita a uma avaliação final desse programa de reestruturação e desses planos de empresa, pela Comissão.
- 8 De acordo com o seu artigo 4.º, o protocolo complementar podia ser alterado por decisão do Conselho de Associação instituído pelo acordo de associação CE-Bulgária (a seguir «Conselho de Associação UE-Bulgária»).
- 9 Assim, esse protocolo foi alterado, uma primeira vez, pela Decisão n.º 1/2004 do Conselho de Associação UE-Bulgária, de 28 de setembro de 2004 (JO 2005, L 68, p. 41), que substituiu os artigos 2.º e 3.º do protocolo complementar. Resulta do considerando 4 dessa decisão que essa alteração se destinava a garantir a conformidade entre o protocolo complementar e a organização institucional da República da Bulgária.
- 10 Numa segunda fase, a Decisão UE-BG n.º 3/2006 alterou novamente o protocolo complementar.
- 11 Resulta do considerando 1 dessa decisão que a República da Bulgária, no âmbito de um programa de reestruturação alterado em 2006, propôs que se o acompanhamento da execução desse programa demonstrasse que as condições aplicáveis do Protocolo n.º 2 do acordo europeu não eram respeitadas e que as principais medidas de reestruturação não tinham sido executadas, ou se, ao longo do período

de reestruturação, a República da Bulgária tivesse concedido auxílios de Estado suplementares à indústria siderúrgica, esse Estado deveria recuperar todos os auxílios em violação dessas condições antes ou depois da sua adesão à União Europeia.

- 12 Nos termos do seu artigo 1.º, a Decisão UE-BG n.º 3/2006 substituiu o artigo 3.º do protocolo complementar pelo seguinte texto:

«A Comissão Europeia fiscalizará a intervalos regulares a execução do programa de reestruturação e dos planos em nome da Comunidade Europeia. O Ministério das Finanças fará o mesmo pela República da Bulgária. A Comissão Europeia pode pedir que a Bulgária tome medidas adequadas à alteração do plano de reestruturação da sociedade Kremikovtzi AD se vier a verificar-se ser pouco provável que estejam cumpridas as condições previstas no artigo 9.º, n.º 4, do Protocolo n.º 2 do acordo europeu.

A Comissão Europeia decidirá se o programa de reestruturação e os planos são integralmente executados e respeitam as condições do artigo 9.º, n.º 4, do Protocolo n.º 2 do acordo europeu.

Se, do acompanhamento da execução do programa de reestruturação e dos planos, se verificar que as condições aplicáveis do Protocolo n.º 2 do acordo europeu não estão cumpridas e que as principais medidas de reestruturação, incluindo a totalidade dos investimentos autorizados, não foram executadas, ou que, no período de reestruturação, a Bulgária concedeu auxílios de Estado suplementares à indústria siderúrgica, em particular à empresa Kremikovtzi AD, a Bulgária recuperará do beneficiário qualquer auxílio pago em violação destas condições antes ou depois da sua adesão à União Europeia.»

Direito primário

- 13 Em conformidade com o disposto no artigo 97.º CA, o Tratado CECA deixou de estar em vigor em 23 de julho de 2002.

- 14 Nos termos do artigo 2.º do ato de adesão:

«A partir da data da adesão, as disposições dos Tratados originários e os atos adotados pelas Instituições e pelo Banco Central Europeu antes da adesão vinculam a Bulgária e a Roménia e são aplicáveis nesses Estados nos termos desses Tratados e do presente Ato.»

- 15 O anexo V do ato de adesão prevê, no seu título 2, um mecanismo de fiscalização das medidas de apoio estatal em execução na Bulgária antes da data da sua adesão à União. Os artigos 1.º a 3.º desse título dispõem:

«1. Os regimes de auxílio e os auxílios individuais a seguir indicados em execução num novo Estado-Membro antes da data da adesão e que continuem a ser aplicáveis depois dessa data devem ser considerados, no momento da adesão, auxílios existentes na aceção do n.º 1 do artigo [88.º CE]:

- a) Medidas de auxílio em execução antes de 10 de dezembro de 1994;
- b) Medidas de auxílio enumeradas no Apêndice ao presente Anexo;
- c) Medidas de auxílio que, antes da data da adesão, tenham sido avaliadas pela autoridade de controlo dos auxílios estatais do novo Estado-Membro e consideradas compatíveis com o acervo, e às quais a Comissão não tenha levantado objeções motivadas por sérias dúvidas quanto à compatibilidade das medidas com o mercado comum, nos termos do [artigo 2.º].

Todas as medidas ainda aplicáveis após a data da adesão que constituam um auxílio estatal e não preencham as condições acima enunciadas são consideradas novos auxílios no momento da adesão, para efeitos do n.º 3 do artigo [88.º CE].

[...]

2. [...]

Se a Comissão não se opuser à medida com base em sérias dúvidas quanto à compatibilidade da mesma com o mercado comum, no prazo de três meses a contar da data de receção das informações completas sobre a medida de auxílio existente, ou de uma declaração de um novo Estado-Membro em que este informa a Comissão de que considera a informação prestada completa, em virtude de as informações adicionais pedidas não estarem disponíveis ou já terem sido prestadas, considera-se que a Comissão não levantou objeções.

Todas as medidas de auxílio apresentadas à Comissão nos termos da alínea c) do [artigo 1.º] antes da data da adesão devem ser sujeitas ao procedimento descrito *supra*, independentemente do facto de, durante o período de análise, o novo Estado-Membro em causa se ter entretanto tornado membro da União.

3. Se a Comissão decidir levantar objeções a uma medida, na aceção da alínea c) do [artigo 1.º], essa decisão será considerada uma decisão de início de um procedimento formal de investigação, na aceção do Regulamento [n.º 659/1999].

Se for tomada antes da data da adesão, essa decisão apenas produzirá efeitos a partir da data da adesão.»

Regulamento n.º 659/1999

16 Resulta do considerando 18 do Regulamento n.º 659/1999 que, a fim de garantir a compatibilidade dos auxílios existentes com o mercado comum, a Comissão deve, de acordo com o artigo 108.º, n.º 1, TFUE, propor medidas adequadas, no caso de esses auxílios não serem ou terem deixado de ser compatíveis com o mercado comum, e deve dar início ao procedimento previsto no n.º 2 do artigo 108.º TFUE, se o Estado-Membro em causa não der execução às medidas propostas.

17 Nos termos do artigo 1.º do Regulamento n.º 659/1999:

«Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:

[...]

b) ‘Auxílios existentes’:

i) Sem prejuízo [...] dos [títulos] 2 e 3 b) do Anexo V e do Apêndice a esse Anexo do Ato de Adesão da Bulgária e da Roménia, qualquer auxílio que já existisse antes da entrada em vigor do Tratado no respetivo Estado-Membro, isto é, os regimes de auxílio e os auxílios individuais em execução antes da data de entrada em vigor do Tratado e que continuem a ser aplicáveis depois dessa data;

[...]

c) ‘Novo auxílio’, quaisquer auxílios, isto é, regimes de auxílio e auxílios individuais, que não sejam considerados auxílios existentes, incluindo as alterações a um auxílio existente;

[...]»

- 18 O artigo 7.º do Regulamento n.º 659/1999, intitulado «Decisão da Comissão de encerramento do procedimento formal de investigação», dispõe, no seu n.º 5:

«Quando a Comissão considerar que o auxílio notificado é incompatível com o mercado comum, decidirá que o mesmo não pode ser executado, [(adiante designada ‘decisão negativa’)].»

- 19 O artigo 14.º do Regulamento n.º 659/1999 dispõe, no seu n.º 1:

«Nas decisões negativas relativas a auxílios ilegais, a Comissão decidirá que o Estado-Membro em causa deve tomar todas as medidas necessárias para recuperar o auxílio do beneficiário [...]. A Comissão não deve exigir a recuperação do auxílio se tal for contrário a um princípio geral de direito comunitário.»

- 20 Intitulado «Consequências jurídicas de uma proposta de medidas adequadas», o artigo 19.º do Regulamento n.º 659/1999 refere-se aos auxílios existentes. Tem a seguinte redação:

«1. Quando o Estado-Membro em causa aceitar as medidas propostas e disso informar a Comissão, esta registará esse facto e informará o Estado-Membro. Por força dessa aceitação, o Estado-Membro fica obrigado a aplicar as medidas adequadas.

2. Quando o Estado-Membro em causa não aceitar as medidas propostas e a Comissão, tendo em conta os argumentos do Estado-Membro, continuar a considerar que essas medidas são necessárias, dará início a um procedimento nos termos do n.º 4 do artigo 4.º Os artigos 6.º, 7.º e 9.º são aplicáveis, *mutatis mutandis*.»

Decisão da Comissão de dezembro de 2009

- 21 O artigo 1.º da Decisão da Comissão, de 15 de dezembro de 2009, sobre o programa nacional de reestruturação e o plano empresarial individual para a empresa siderúrgica búlgara Kremikovtzi (resumo publicado no JO 2012, C 27, p. 3, a seguir «decisão da Comissão de dezembro de 2009»), indica que o «programa de reestruturação e os planos para a empresa Kremikovtzi AD não foram executados na íntegra e, por conseguinte, não preenchem os requisitos previstos no artigo 9.º, n.º 4, do Protocolo n.º 2 do acordo europeu».

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

- 22 A Kremikovtzi é uma pessoa coletiva de direito búlgaro, de capitais públicos até 1999, ano da sua privatização.
- 23 De acordo com o artigo 9.º, n.º 4, do Protocolo n.º 2 do acordo europeu, a República da Bulgária dispunha de um período de cinco anos, de 1 de janeiro de 1993 a 31 de dezembro de 1997, durante o qual estava excecionalmente autorizada a conceder um auxílio de Estado à reestruturação da siderurgia.
- 24 Resulta dos autos que, depois de 1997, a Kremikovtzi beneficiou, porém, de auxílios de Estado, sob diversas formas, a saber, a anulação de dívidas a favor do Estado, a disponibilização de recursos do Estado, para pagamento de outras dívidas, e ainda condições favoráveis de crédito.

- 25 Nestas condições, o protocolo complementar prorrogou por oito anos, a partir de 1 de janeiro de 1998, ou até à data da adesão da República da Bulgária, valendo a data mais próxima, o período em que esse Estado podia excepcionalmente conceder auxílios de Estado à reestruturação da siderurgia.
- 26 De acordo com a condição prevista no artigo 2.º do protocolo complementar, a República da Bulgária apresentou à Comissão um programa de reestruturação e de desenvolvimento da siderurgia búlgara e um plano de empresa para o único estabelecimento siderúrgico que tinha beneficiado de auxílios de Estado à reestruturação, a Kremikovtzi.
- 27 No âmbito da elaboração desse programa e desse plano, por decisões de 6 de novembro de 2003 e de 3 de fevereiro de 2004, a Komisia za zashtita na konkurentsiyata (Comissão para a Proteção da Concorrência, a autoridade búlgara então responsável pela fiscalização dos auxílios de Estado) tinha detetado a execução de diversos auxílios de Estado a favor da Kremikovtzi, no valor total de 431 073 159 BGN. Resulta dos autos que a maior parte dessa quantia foi paga em 1999 e que o resto foi concedido em 2004, sob a forma de reescalamento da dívida que a Kremikovtzi tinha contraído junto dos seus fornecedores de gás e eletricidade.
- 28 Resulta, nomeadamente, do considerando 10 da Decisão 2004/746/CE do Conselho, de 18 de outubro de 2004, relativa ao cumprimento das condições do artigo 3.º do protocolo complementar do Acordo Europeu que cria uma associação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e [a] República da Bulgária, por outro, no que respeita à prorrogação do período previsto no n.º 4 do artigo 9.º do Protocolo n.º 2 do acordo europeu (JO L 328, p. 101), que, de acordo com o artigo 3.º do protocolo complementar, na versão então em vigor, a Comissão procedeu a uma avaliação do programa de reestruturação e do plano empresarial. Essa avaliação indicava, nomeadamente, que o montante do auxílio público à reestruturação, tal como precisado nesse plano, seria progressivamente reduzido até ao seu termo em 2005.
- 29 Segundo o relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, de 12 de agosto de 2008, intitulado «Primeiro relatório de acompanhamento sobre a reestruturação do setor siderúrgico na Bulgária e na Roménia» [COM(2008) 511 final], nenhum auxílio foi concedido à Kremikovtzi em 2006.
- 30 Por volta do fim de 2006, foi pedida uma prorrogação do prazo de execução desse plano, até final de 2008, devido às alterações nos projetos de investimento e ao tempo perdido, ligados à mudança de proprietária da Kremikovtzi. Os considerandos da Decisão UE-BG n.º 3/2006 referem um programa de reestruturação e um plano de empresa alterados. Segundo a decisão de reenvio, o programa de reestruturação modificado previa que o processo de reestruturação chegaria ao fim, antes de 31 de dezembro de 2008.
- 31 Em 6 de agosto de 2008, a Kremikovtzi foi sujeita a um processo de insolvência. No âmbito deste processo, foi oficialmente declarada insolvente a partir de 6 de junho de 2008.
- 32 Tendo em conta essa declaração de insolvência, o vice-Ministro da Economia e da Energia adotou o aviso impugnado no processo principal, no montante de 431 073 159 BGN, acrescido de juros. Segundo o Administrativen sad Sofia-grad, esse aviso assenta na ideia de que a declaração de insolvência da Kremikovtzi e a abertura do processo de insolvência tiveram como consequência o fim do plano individual de viabilidade dessa sociedade. Assim, a Kremikovtzi não poderia chegar à viabilidade em condições de mercado, em violação do artigo 9.º, n.º 4, do Protocolo n.º 2 do acordo europeu, o que torna ilegal o auxílio de Estado. Para o autor do aviso impugnado no processo principal, a recuperação do auxílio rege-se pelo programa de reestruturação conforme atualizado.
- 33 Em sede de recurso interposto pela Kremikovtzi, o tribunal de reenvio (com outra composição) concluiu pela nulidade do aviso impugnado no processo principal. Os juízes que conheceram de mérito entenderam que, de acordo com a regulamentação em vigor, a recuperação do auxílio só podia

ser efetuada na condição de o Ministro das Finanças ter previamente procedido a uma notificação da Comissão, para que esta adotasse uma decisão em que ordenasse a recuperação do auxílio, devido à sua ilicitude. No caso, nenhuma dessas duas condições estava preenchida.

34 O Ministro da Economia, da Energia e do Turismo recorreu dessa declaração de nulidade para o Varhoven administrativen sad (Supremo Tribunal Administrativo). Este tribunal anulou a decisão da anterior composição do coletivo do Administrativen sad Sofia-grad e ordenou a remessa do processo a outro coletivo, para reexame, acompanhando essa remessa de instruções vinculativas para a decisão do mérito da causa, devendo os juízes de mérito levar em conta as novas provas escritas, incluindo a decisão da Comissão de dezembro de 2009.

35 No processo no tribunal de reenvio, o administrador judicial da Kremikovtzi apresentou um requerimento de suspensão da instância, para ser apresentado ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial, para se saber, por um lado, qual é a autoridade competente para decidir se um auxílio de Estado é incompatível com o mercado comum e para pedir a respetiva recuperação enquanto auxílio ilegal e, por outro, qual é o alcance jurídico da decisão da Comissão de dezembro de 2009.

36 Nestas condições, o Administrativen sad Sofia-grad suspendeu a instância e submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) As disposições do acordo europeu e, em especial, das decisões do Conselho de Associação UE-Bulgária são aplicáveis a auxílios estatais que foram concedidos antes da adesão da República da Bulgária à União Europeia, nos termos das disposições do acordo europeu e, em especial, nos termos do artigo 9.º, n.º 4, do Protocolo n.º 2 [do acordo europeu], quando a incompatibilidade dos auxílios estatais concedidos deste modo é apreciada após a adesão da República da Bulgária à União Europeia? Se esta questão for respondida afirmativamente, é preciso perguntar o seguinte:

a) O artigo 3.º, n.º 2, do protocolo [complementar] deve ser interpretado no sentido de que só a Comissão Europeia pode declarar se o programa de reestruturação e os planos nos termos do artigo 2.º do protocolo complementar estão a ser plenamente executados e se cumprem as condições estabelecidas no n.º 4 do artigo 9.º do Protocolo n.º 2 ao acordo europeu? Em caso de resposta negativa a esta questão, é preciso perguntar o seguinte:

b) O artigo 3.º, n.º 3, do protocolo complementar [...] deve ser interpretado no sentido de que a autoridade nacional competente da República da Bulgária tem o direito de adotar uma decisão sobre a recuperação de um auxílio estatal, que não preenche os requisitos do artigo 9.º, n.º 4, do Protocolo n.º 2 do acordo europeu? Se o Tribunal de Justiça responder pela negativa a esta questão, é preciso perguntar o seguinte:

2) A disposição do n.º 1 da parte relativa às regras de concorrência do anexo V do Ato relativo às condições de adesão da República da Bulgária e da Roménia à União Europeia deve ser interpretado no sentido de que o auxílio estatal em causa constitui um ‘novo auxílio’ na aceção do n.º 1, segundo parágrafo, deste anexo? Em caso de resposta afirmativa, os artigos 107.º [TFUE] e 108.º TFUE (artigos 87.º [CE] e 88.º CE) sobre auxílios estatais e as disposições do Regulamento n.º 659/1999 são aplicáveis a esses ‘novos auxílios’?

a) Em caso de resposta negativa a essa questão, é necessário perguntar o seguinte: as disposições do [...] anexo V ao ato de adesão devem ser interpretadas no sentido de que as autoridades nacionais competentes não podem proceder à recuperação de um auxílio estatal como o do processo principal antes de a Comissão ter tomado uma decisão pela qual o auxílio estatal controvertido é declarado incompatível com o mercado comum?

- b) Em caso de resposta afirmativa à questão anterior: a decisão da Comissão [...] de [...] dezembro de 2009 [...] deve ser entendida como decisão negativa relativa a um auxílio ilegal, na aceção do artigo 14.º do Regulamento n.º 659/1999?»

Quanto às questões prejudiciais

- 37 Com as suas questões, a analisar conjuntamente, o tribunal de reenvio pergunta, no essencial, qual é a base jurídica para se analisar e, eventualmente, recuperar os auxílios à reestruturação concedidos, em 1 de janeiro de 2007, antes da adesão da República da Bulgária à União, à empresa siderúrgica Kremikovtzi, que foi sujeita a um processo de insolvência e declarada insolvente em 2008, isto é, depois da adesão. Em particular, o tribunal de reenvio pretende determinar se um processo de recuperação dos auxílios concedidos à Kremikovtzi se deve basear no artigo 3.º do protocolo complementar, conforme alterado pela Decisão UE-BG n.º 3/2006, ou nos mecanismos decorrentes do anexo V do ato de adesão e do Regulamento n.º 659/1999 e se, de qualquer forma, uma decisão da Comissão constitui um ato prévio necessário no âmbito da recuperação, pelas autoridades búlgaras, dos auxílios concedidos antes da referida adesão.
- 38 Para se responder às questões do tribunal de reenvio, há que lembrar primeiro algumas das circunstâncias particulares do litígio do processo principal, que resultam dos autos no Tribunal de Justiça.
- 39 Está assente que o Protocolo n.º 2 do acordo europeu dizia respeito às disposições transitórias relativas ao auxílio à reestruturação, a fim de permitir que a República da Bulgária levasse a cabo a reestruturação do seu setor siderúrgico.
- 40 Assim, nos termos do artigo 9.º, n.º 4, do Protocolo n.º 2 do acordo europeu, esse Estado foi autorizado a conceder auxílios para efeitos dessa reestruturação, na condição, nomeadamente, de estes levarem à viabilidade das empresas beneficiárias, em condições normais de mercado, no final do período de reestruturação.
- 41 Tal como salienta Comissão, ao contrário dos atos de adesão de certos Estados (v., a título de comparação, acórdão de 24 de março de 2011, *ISD Polska e o./Comissão*, C-369/09 P, Colet., p. I-2011, n.º 7), o ato de adesão da República da Bulgária não contém cláusulas particulares sobre os auxílios concedidos às empresas do setor siderúrgico antes da adesão desse Estado à União. A esse respeito, resulta dos documentos juntos aos autos no Tribunal de Justiça que, durante as negociações de adesão, a República da Bulgária declarou que deixaria de conceder auxílios à sua indústria siderúrgica e retirou o seu pedido de prorrogação do período em que podiam ser atribuídos auxílios a esse setor.
- 42 Contudo, pouco antes da sua adesão à União, a República da Bulgária informou, no essencial, que a condição da viabilidade da Kremikovtzi não podia ser cumprida no âmbito do programa nacional de reestruturação. Assim, esse Estado apresentou um programa de reestruturação e um plano de empresa alterados e pediu uma prorrogação do período de reestruturação até final de 2008. A Kremikovtzi era a única empresa abrangida pelo programa nacional de reestruturação alterado.
- 43 Conforme resulta do considerando 1 da Decisão UE-BG n.º 3/2006, no âmbito do programa de reestruturação alterado, a República da Bulgária propôs, no essencial, que, se o acompanhamento da execução desse programa viesse a demonstrar que não tinham sido respeitadas as condições aplicáveis enunciadas no Protocolo n.º 2 do acordo europeu, recuperaria qualquer auxílio pago em violação dessas condições.
- 44 A Comissão avaliou esse programa de reestruturação e esse plano de empresa alterados e não apresentou objeções à prorrogação pedida.

- 45 Em 29 de dezembro de 2006, mediante proposta da Comissão, o Conselho de Associação UE-Bulgária adotou a Decisão UE-BG n.º 3/2006.
- 46 A situação financeira da Kremikovtzi continuou a agravar-se e esta entrou em insolvência em 2008.
- 47 Nestas condições, com o aviso impugnado no processo principal, as autoridades búlgaras, com base no artigo 3.º, terceiro parágrafo, do protocolo complementar, conforme alterado pela Decisão UE-BG n.º 3/2006, abriram um processo de recuperação dos auxílios à reestruturação identificados nas decisões referidas no n.º 27 do presente acórdão.
- 48 No processo principal, esse aviso e essa base jurídica são postos em causa pela Kremikovtzi. Esta alega, no essencial, que as autoridades búlgaras não podem adotar uma decisão autónoma de recuperação, na falta de uma decisão negativa da Comissão, na aceção do Regulamento n.º 659/1999.
- 49 A esse respeito, há que lembrar que o Tratado CE institui processos distintos consoante os auxílios sejam existentes ou novos (v., neste sentido, nomeadamente, acórdãos de 30 de junho de 1992, Itália/Comissão, C-47/91, Colet., p. I-4145, n.ºs 22 a 24, e de 9 de agosto de 1994, Namur-Les assurances du crédit, C-44/93, Colet., p. I-3829, n.ºs 10 a 12). Ao passo que os novos auxílios devem, de acordo com o artigo 88.º, n.º 3, CE, ser previamente notificados à Comissão e não podem ser executados antes de o procedimento ter chegado a uma decisão final, os auxílios existentes podem, de acordo com o artigo 88.º, n.º 1, CE, ser regularmente executados enquanto a Comissão não tiver declarado a sua incompatibilidade (v., neste sentido, nomeadamente, acórdãos de 15 de março de 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, Colet., p. I-877, n.º 20; de 29 de abril de 2004, Itália/Comissão, C-372/97, Colet., p. I-3679, n.º 42, e C-298/00 P, Colet., p. I-4087, n.º 47; e de 18 de novembro de 2010, NDSHT/Comissão, C-322/09 P, Colet., p. I-11911, n.º 52 e jurisprudência aí referida).
- 50 Por outro lado, resulta do artigo 2.º do ato de adesão que os artigos 87.º CE a 89.º CE e o Regulamento n.º 659/1999 só são aplicáveis na Bulgária, a partir da sua adesão à União, em 1 de janeiro de 2007, nas condições previstas no ato de adesão.
- 51 No que respeita aos auxílios em execução na Bulgária antes da sua adesão à União, o anexo V do ato de adesão prevê, no seu título 2, um mecanismo de fiscalização. Este mecanismo destina-se, nomeadamente, a delimitar o leque de auxílios desse tipo que pudessem, na adesão, ser considerados «auxílios existentes» na aceção do artigo 88.º, n.º 1, CE.
- 52 De acordo com esse mecanismo, as medidas em execução antes dessa adesão, mas que, por um lado, continuam a ser aplicáveis depois dela e que, por outro, na data da adesão, cumprem os critérios cumulativos do artigo 87.º, n.º 1, CE, estão sujeitas às regras específicas que constam do anexo V do ato de adesão, quer como auxílios existentes na aceção do artigo 88.º, n.º 1, CE, quando pertençam a uma das três categorias mencionadas nesse anexo, quer como novos auxílios à data da adesão, para efeitos da aplicação do artigo 88.º, n.º 3, CE, quando não pertençam a nenhuma dessas três categorias.
- 53 Daí resulta que, para poderem estar sujeitas a essas regras específicas do anexo V do ato de adesão, as medidas de auxílio estatal adotadas antes da data de adesão devem, em particular, continuar a ser «aplicáveis», na aceção desse anexo, a partir dessa adesão.
- 54 Conforme se pode inferir, nomeadamente, do artigo 1.º, alíneas b), i), e c), do Regulamento n.º 659/1999, conjugado com o artigo 2.º do ato de adesão, só a partir da adesão é que, na Bulgária, os critérios previstos no artigo 87.º, n.º 1, CE podem ser diretamente aplicados como tais, e unicamente a situações que se apresentem a partir dessa data. Além disso, resulta nomeadamente da jurisprudência exposta no n.º 49 do presente acórdão, do considerando 18 do Regulamento n.º 659/1999 e do artigo 19.º desse mesmo regulamento que os auxílios existentes só podem ser sujeitos, se for caso disso, a uma decisão de incompatibilidade que produza efeitos para o futuro.

- 55 Deste ponto de vista, há que interpretar as expressões «que continuem a ser aplicáveis» e «ainda aplicáveis», que constam do anexo V do ato de adesão, no sentido de que se referem, no essencial, a medidas em execução antes da adesão à União e que, depois dessa adesão, continuam a poder gerar despesas pelo Estado-Membro em causa ou um aumento da sua responsabilidade financeira, ou ainda a diminuir as receitas orçamentais desse Estado.
- 56 No caso, não se discute em juízo o facto de os auxílios de Estado em causa no processo principal estarem em execução antes da adesão da República da Bulgária à União.
- 57 Além disso, conforme resulta dos autos no Tribunal de Justiça e dos n.ºs 27 e 28 do presente acórdão, era possível calcular com precisão a responsabilidade financeira da República da Bulgária decorrente dessas medidas, no momento da sua execução. Com efeito, os montantes precisos dos diversos auxílios concedidos estavam oficialmente apurados e eram levados em conta no âmbito da elaboração do programa de reestruturação e do plano de empresa relativo à Kremikovtzi.
- 58 Conforme resulta, nomeadamente, dos n.ºs 27 a 29 do presente acórdão, a execução dos auxílios de Estado em causa no processo principal foi concluída antes da adesão da República da Bulgária à União. Esses auxílios não eram, portanto, após essa adesão, suscetíveis de gerar despesas ou uma maior responsabilidade financeira a cargo dos órgãos estatais búlgaros, ou de diminuir as receitas orçamentais da República da Bulgária.
- 59 Nestas condições, os auxílios de Estado em causa no processo principal não podem ser considerados «aplicáveis» depois da adesão, na aceção do anexo V do ato de adesão.
- 60 Daí resulta que esse anexo não se aplica às medidas de auxílio de Estado em causa no processo principal. Consequentemente, essas medidas não podem ser consideradas «auxílios existentes» nem «novos auxílios, no momento da adesão», na aceção desse anexo.
- 61 Do mesmo modo, essas medidas também não se integram no conceito de «auxílios existentes» na aceção do artigo 1.º, alínea b), i), do Regulamento n.º 659/1999.
- 62 Além disso, como resulta igualmente dos n.ºs 17, 50 e 54 do presente acórdão, essas medidas também não se integram no conceito de «novo auxílio» na aceção do artigo 1.º, alínea c), desse regulamento.
- 63 Em contrapartida, a Decisão UE-BG n.º 3/2006, adotada depois da assinatura do ato de adesão e no contexto exposto, em particular, nos n.ºs 41 a 44 e 60 a 62 do presente acórdão, refere-se especificamente às medidas de auxílio de Estado em execução no âmbito da reestruturação do setor siderúrgico na Bulgária.
- 64 O artigo 3.º, primeiro parágrafo, do protocolo complementar, conforme alterado pela Decisão UE-BG n.º 3/2006, prevê, no essencial, uma fiscalização conjunta, pela Comissão e pelo Ministério das Finanças búlgaro, da execução dos auxílios à reestruturação da Kremikovtzi.
- 65 Nos termos desse artigo 3.º, terceiro parágrafo, a República da Bulgária é obrigada a recuperar qualquer auxílio de Estado pago à indústria siderúrgica búlgara em violação das condições decorrentes do Protocolo n.º 2 do acordo europeu. Entre essas condições figuram, em particular, a realização da totalidade dos investimentos previstos no programa de reestruturação e nos planos de empresa e a exigência de que, no final do período de reestruturação concedido, essa reestruturação tenha levado à viabilidade dos beneficiários do auxílio de Estado em causa.
- 66 É certo que, de acordo com o artigo 3.º, segundo parágrafo, do protocolo complementar, conforme alterado pela Decisão UE-BG n.º 3/2006, a Comissão deve decidir se o programa de reestruturação e os planos são integralmente executados e cumprem as condições do artigo 9.º, n.º 4, do Protocolo n.º 2 do acordo europeu.

- 67 Contudo, nada no texto desse artigo 3.º dá a entender que uma decisão da Comissão adotada nos termos do referido artigo 3.º, segundo parágrafo constitui uma condição prévia à recuperação prevista nesse mesmo artigo, terceiro parágrafo.
- 68 Além disso, tendo em conta o considerando 1 da Decisão UE-BG n.º 3/2006 e a fiscalização conjunta referida no n.º 64 do presente acórdão, também nada na sistemática desse artigo 3.º dá a entender ser esse o caso.
- 69 Em contrapartida, resulta do artigo 3.º, terceiro parágrafo, do protocolo complementar, conforme alterado pela Decisão UE-BG n.º 3/2006, que existe a obrigação de a República da Bulgária recuperar auxílios de Estado, se, no contexto do acompanhamento da execução do plano de reestruturação e do plano de empresa da Kremikovtzi, quer a Comissão quer as autoridades búlgaras verificarem que não foram cumpridas as condições aplicáveis previstas no Protocolo n.º 2 do acordo europeu.
- 70 Por último, com vista a dar uma resposta completa às questões do tribunal de reenvio, há que acrescentar que uma decisão adotada nos termos do artigo 3.º, segundo parágrafo, do protocolo complementar, conforme alterado pela Decisão UE-BG n.º 3/2006, de modo nenhum equivale a uma decisão adotada nos termos do artigo 14.º do Regulamento n.º 659/1999, o qual, como resulta nomeadamente dos n.ºs 50, 61 e 62 do presente acórdão, não é aplicável no que respeita aos auxílios de Estado em causa no processo principal.
- 71 Em face do exposto, há que responder às questões colocadas que um processo de recuperação de auxílios de Estado concedidos à Kremikovtzi antes da adesão da República da Bulgária à União, medidas de auxílio que, depois dessa adesão, não eram «aplicáveis» na aceção do anexo V do ato de adesão, deve, em caso de inobservância das condições previstas no artigo 9.º, n.º 4, do Protocolo n.º 2 do acordo europeu, basear-se no artigo 3.º do protocolo complementar, conforme alterado pela Decisão UE-BG n.º 3/2006. Neste contexto, as autoridades nacionais competentes da República da Bulgária podem, de acordo com o terceiro parágrafo desse artigo, adotar uma decisão de recuperação de auxílios de Estado que não preencham essas condições. Uma decisão adotada pela Comissão com base no artigo 3.º, segundo parágrafo, desse protocolo complementar não constitui uma condição prévia à recuperação desses auxílios por essas autoridades.

Quanto às despesas

- 72 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Segunda Secção) declara:

Um processo de recuperação de auxílios de Estado concedidos à Kremikovtzi AD antes da adesão da República da Bulgária à União Europeia, medidas de auxílio que, depois dessa adesão, não eram «aplicáveis» na aceção do anexo V do Ato relativo às condições de adesão da República da Bulgária e da Roménia e às adaptações dos Tratados em que se funda a União Europeia, deve, em caso de inobservância das condições previstas no artigo 9.º, n.º 4, do Protocolo n.º 2 do Acordo europeu que cria uma associação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e a República da Bulgária, por outro, celebrado e aprovado, em nome da Comunidade, pela Decisão 94/908/CECA, CE, Euratom do Conselho e da Comissão, de 19 de dezembro de 1994, basear-se no artigo 3.º do protocolo complementar a esse acordo europeu, conforme alterado pela Decisão n.º 3/2006 do Conselho de Associação UE-Bulgária, de 29 de dezembro de 2006. Neste contexto, as autoridades nacionais competentes da República da Bulgária podem, de acordo com o terceiro parágrafo desse artigo, adotar uma decisão de recuperação de auxílios de Estado que não preencham essas condições. Uma decisão adotada

pela Comissão Europeia com base no artigo 3.º, segundo parágrafo, desse protocolo complementar não constitui uma condição prévia à recuperação desses auxílios por essas autoridades.

Assinaturas