

são que declara a compatibilidade do auxílio com o Tratado ou o recurso interposto contra uma decisão da Comissão que declara a sua incompatibilidade não permitem sanar as consequências irreversíveis que resultam de um atraso no pagamento do auxílio, devido ao respeito da proibição prevista no artigo 93.º, n.º 3, último período e, por outro, quando as medidas qualificadas pela Comissão de auxílios novos tiverem sido postas em execução, os efeitos jurídicos li-

gados a estas qualificações são definitivos, no sentido de que é impossível a regularização a posteriori dos actos de execução do auxílio que violou a proibição prevista do artigo 93.º, n.º 3, último período.

Por este motivo essa decisão constitui um acto impugnável na acepção do artigo 173.º do Tratado.

RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA apresentado no processo C-47/91 *

A matéria de facto, a tramitação processual, os pedidos das partes bem como os seus fundamentos e argumentos quanto à admissibilidade do recurso podem ser resumidos como se segue.

diram conceder auxílios à sociedade Italgriani, com sede em Nápoles e cuja actividade consiste na transformação de cereais. Os auxílios foram objecto de um contrato-programa ratificado pelo CIPI (Comitato interministeriale per il coordinamento della politica industriale) em 12 de Abril de 1990.

I — Matéria de facto

A Lei italiana n.º 64/86, de 1 de Março de 1986, instituiu um regime de auxílios em favor do Mezzogiorno que foi aprovado, mediante o respeito de certas condições, pela Comissão na sua Decisão 88/318/CEE, de 2 de Março de 1988 (JO L 143, p. 37).

Em 26 de Julho de 1990, na sequência de denúncias apresentadas por Casillo Grani, uma empresa concorrente, e por uma associação de produtores de amido e de cereais, a Comissão pediu às autoridades italianas que lhe prestassem informações relativamente a estes auxílios.

Na sequência desta decisão, as autoridades italianas, nos termos da Lei n.º 64/86, deci-

As autoridades italianas responderam em 7 de Setembro de 1990. Numa reunião de 28 de Setembro de 1990, e através de cartas,

* Língua do processo: italiano.

em 4 e 14 de Outubro seguintes, foram fornecidas informações complementares.

Por carta de 23 de Novembro de 1990, a Comissão comunicou ao Governo italiano a sua decisão de dar início ao procedimento previsto no artigo 93.º, n.º 2, do Tratado, em relação aos auxílios concedidos à sociedade Italgrani. Após uma breve análise dos documentos que lhe tinham sido comunicados, pareceu-lhe que nenhum destes auxílios podia beneficiar de qualquer uma das derrogações previstas no artigo 92.º, n.º 3, alíneas a) e c), do Tratado.

II — Tramitação processual

Em 31 de Janeiro de 1991, o Governo italiano interpôs um recurso em que concluiu pedindo que o Tribunal se dignasse:

— anular a carta de 23 de Novembro de 1990 relativa ao auxílio concedido à sociedade Italgrani;

— condenar a recorrida nas despesas.

Por requerimento apresentado em 28 de Fevereiro de 1991, a Comissão, nos termos do artigo 91.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, solicitou ao Tribunal que se pronunciasse sobre a admissibilidade do recurso sem iniciar a discussão quanto ao mérito, que o declarasse inadmissível e que condenasse o recorrente nas despesas.

Nas suas observações, apresentadas em 11 de Abril de 1991, o Governo italiano solicitou ao Tribunal que rejeitasse a questão prévia de inadmissibilidade suscitada pela Comissão.

Com base no relatório preliminar do juiz-relator, ouvido o advogado-geral, o Tribunal decidiu dar início, sem instrução, à fase oral do processo apenas quanto à questão prévia. No entanto, colocou uma questão à Comissão. A resposta a esta questão consta do ponto IV do presente relatório.

III — Argumentos das partes quanto à admissibilidade do recurso

Apoiando-se no acórdão de 11 de Novembro de 1981, IBM (60/80, Recueil, p. 2639), a Comissão considera, em primeiro lugar, que a decisão de dar início ao procedimento previsto no artigo 93.º, n.º 2, não é um acto impugnável nos termos do artigo 173.º do Tratado. Com efeito, esta decisão teria um carácter estritamente preparatório não contendo qualquer elemento decisório susceptível de afectar a situação jurídica do recorrente.

Quanto ao carácter preparatório da decisão, a Comissão salienta, a título liminar, que o recurso do Governo italiano incide não sobre a parte central da carta, que contém a exposição dos fundamentos jurídicos e económicos em que se baseia a decisão impugnada, mas sobre a sua parte introdutória. Nesta última parte, a Comissão descreve as instalações, os investimentos e a produção previstos pela Italgrani, e interpreta o artigo 9.º da Decisão 88/318. A Comissão sublinha que, se o Governo italiano procedeu assim, é porque, segundo as suas pró-

prias afirmações, a parte central da carta tinha «um conteúdo e uma finalidade preparatórios da decisão».

Contrariamente ao que afirma o Governo italiano, a carta da Comissão de 23 de Novembro de 1990 não pode ser analisada como revogando tacitamente a Decisão 88/318, pela qual a Comissão tinha aprovado a Lei italiana geral n.º 64/86. Segundo a Comissão, o procedimento de fiscalização a que deu início é dirigido não contra um auxílio já autorizado, mas contra um auxílio que, à primeira vista, foi concedido em violação das condições que ela fixara na sua decisão de 2 de Março de 1988. A hipótese seria portanto a da «aplicação abusiva» prevista no artigo 93.º, n.º 2, do Tratado CEE.

Sobre esta mesma questão, a Comissão acrescenta que, regra geral, as revogações não se presumem e devem ser expressas respeitando rigorosamente as formalidades.

Da mesma maneira, a Comissão considera que a injunção de suspender o pagamento do auxílio projectado não confere à sua carta a natureza de uma decisão impugnável nos termos do artigo 173.º do Tratado. Com efeito, esta injunção não resulta de um acto de vontade da parte da Comissão, sendo antes uma consequência ligada pelo artigo 93.º, n.º 3, do Tratado ao início do procedimento previsto no número anterior. Além disso, a Comissão é obrigada a desencadear este procedimento sempre que tenha dúvidas quanto à compatibilidade de um auxílio com o Tratado. Para demonstrar esta última afirmação, a Comissão refere-se ao

acórdão de 20 de Março de 1984, Alemanha/Comissão (84/82, Recueil, p. 1451).

Uma vez que o acto impugnado tem carácter estritamente preparatório, as pretensas irregularidades do procedimento deveriam ser denunciadas pelo recorrente no âmbito de um recurso interposto contra a decisão final. O Tribunal de Justiça assim o teria decidido no acórdão IBM, já referido.

Em segundo lugar, a Comissão chama a atenção do Tribunal para as consequências de uma eventual decisão que declarasse a admissibilidade do recurso interposto pelo Governo italiano. Estas consequências seriam de três tipos.

Antes de mais, a repartição das competências de fiscalização entre o Tribunal de Justiça e a Comissão estabelecida, em matéria de auxílios, pelo Tratado seria desrespeitada. Como ele próprio sublinhou no acórdão IBM, já referido, o Tribunal seria obrigado a formular uma apreciação sobre questões que não teriam ainda sido objecto de um exame exaustivo e definitivo por parte da Comissão. Daí resultaria uma «antecipação da discussão quanto ao mérito» e uma «confusão das diferentes fases dos procedimentos administrativos e judiciais».

Em seguida, assistir-se-ia à multiplicação dos recursos de anulação submetidos ao Tribunal contra decisões de dar início ao procedimento previsto no artigo 93.º, n.º 2, do Tratado. Quanto a este aspecto, a Comissão observa que, em 2 000 processos de auxílios registados pela Comissão entre Outubro de 1986 e Setembro de 1990, 202 de-

ram lugar ao início do procedimento referido e apenas 48 de entre eles originaram uma decisão final, negativa ou condicional.

Finalmente, se a posição do Governo italiano fosse adoptada pelo Tribunal, a Comissão ver-se-ia privada do meio de investigar e de intervir em relação aos Estados-membros quando estes concedem auxílios individuais no âmbito de um regime geral que, anteriormente, tinha sido objecto de uma decisão de autorização. Seria assim criada uma categoria de auxílios relativamente aos quais a Comissão não poderia declarar nem a compatibilidade nem a incompatibilidade com o direito comunitário.

Em terceiro lugar, a Comissão manifesta dúvidas quanto à utilidade do recurso interposto pelo Governo italiano, visto que este não solicitou simultaneamente a suspensão da execução prevista no artigo 185.º do Tratado. Acrescenta que é muito provável que haja uma decisão definitiva da Comissão antes de o Tribunal se ter pronunciado.

O *Governo italiano* reconhece que o recurso, por ser dirigido contra um acto que dá início a um procedimento, suscita um problema de admissibilidade.

Entende, no entanto, que, devido a circunstâncias específicas do caso concreto, a carta impugnada satisfaz as condições que foram enunciadas pelo Tribunal de Justiça no acórdão IBM. A carta em questão teria, efectivamente, revogado, em dois pontos, a Decisão 88/318, que aprova o regime geral italiano. Por um lado, teria instaurado uma

obrigação de notificação que a mesma não previa; por outro, teria alargado o alcance da fiscalização que pode ser exercida pela Comissão.

Das observações da Comissão, resulta que esta acusa o Governo italiano de não lhe ter notificado os auxílios controvertidos. Ora, esta obrigação de notificação estaria totalmente ausente da Decisão geral 88/318. A este respeito, o Governo italiano expõe que, quando examina a compatibilidade de um regime geral de auxílios com o Tratado, e entende que a compatibilidade do regime depende das suas regras de aplicação, a Comissão tem a possibilidade de emitir uma apreciação provisória e condicional e de se reservar o direito de proceder a um exame específico das medidas de execução que serão adoptadas posteriormente. Estas seriam, então, submetidas a uma obrigação nova e distinta de notificação. Os artigos 8.º, 9.º e 10.º da Decisão 88/318 provam claramente que no presente caso a Comissão não fez uso desta faculdade. No artigo 8.º, a Comissão ter-se-ia, com efeito, reservado o direito de tomar posição ulteriormente sobre diversas disposições da Lei italiana n.º 64/86, entre as quais não constariam as disposições em causa no presente recurso. Quanto ao artigo 10.º, limitar-se-ia a exigir das autoridades italianas a comunicação de um relatório anual respeitante à totalidade das medidas adoptadas em aplicação do regime autorizado. Se este ponto de vista não fosse adoptado, a Decisão geral 88/318 seria desprovida de qualquer utilidade prática.

Por outro lado, o Governo italiano considera que, ao decidir dar início ao procedimento previsto no artigo 93.º, n.º 2, do Tratado, a Comissão teria aumentado em larga medida o alcance da fiscalização do auxílio. Enquanto o artigo 9.º da Decisão

88/318 apenas impunha ao Governo italiano o respeito da legislação comunitária em vigor, a decisão impugnada levaria a que se pusesse totalmente em questão o auxílio atribuído à Italgrani, tendo em conta o artigo 92.º, n.º 3, alíneas a) e c), do Tratado.

A posição precedente não se pode opor que a revogação não se presume. Segundo o Governo italiano, este argumento só teria valor se fosse «juridicamente impossível que a Comissão agisse desrespeitando as normas». Isso, neste caso, estaria por demonstrar.

Finalmente, o Governo italiano sustenta que a decisão de iniciar o procedimento previsto no artigo 93.º, n.º 2, modifica a situação que resulta, para o Governo italiano, da Decisão geral de aprovação 88/318. Dado que a mesma é acompanhada da ordem de suspender o pagamento do auxílio, afecta gravemente a execução da sua política em favor do Mezzogiorno, com todas as consequências daí decorrentes para os operadores económicos interessados.

Contrariamente ao que pretende a Comissão, nas presentes circunstâncias, o efeito suspensivo da decisão não seria uma consequência inelutável da aplicação do Tratado. Com efeito, foi deliberadamente que a Comissão foi contra a sua Decisão 88/318, na qual tinha aprovado o regime geral italiano.

IV — Resposta da Comissão à questão colocada pelo Tribunal

O Tribunal solicitou à Comissão que lhe indicasse os fundamentos e a parte do dispositivo relativos ao auxílio concedido pelo Governo italiano à Italgrani, em causa neste processo.

Da resposta da Comissão, resulta que, se decidiu dar início ao procedimento previsto no artigo 93.º, n.º 2, do Tratado, foi porque, após uma primeira análise de documentos transmitidos pelo Governo italiano, teve dúvidas, em dois pontos, quanto à compatibilidade do auxílio com a Decisão 88/318.

1. Os limites sectoriais em causa no artigo 9.º da Decisão 88/318

A Comissão explica que o alcance desta disposição «varia *ratione materiae*, isto é, em função dos sectores cujos produtos se destinam a beneficiar de auxílios. É por esta razão que, quando se trata de sectores que não são objecto de uma política comum (os sectores industriais, por exemplo), os limites sectoriais em questão resultam do alcance das derrogações previstas no artigo 92.º do Tratado e são fixadas pela Comissão, após consulta dos Estados-membros, em actos comumente chamados 'enquadramentos' ou 'códigos' (v., por exemplo, o enquadramento dos auxílios ao sector de fibras sintéticas, que são objecto do litígio no processo C-313/90, AKZO). Em contrapartida,

quando se trata de produtos referidos no anexo II, os limites sectoriais são os que resultam da regulamentação relativa à política agrícola comum dos sectores respectivos.»

mentos inicial, como a glicose, a isoglicose, a sêmola, as farinhas, etc., investimentos relativamente aos quais o FEOGA não teria concedido financiamentos comunitários.

A Comissão prossegue nos seguintes termos:

«É certo que o conceito de 'regulamentação' assume, neste contexto, uma dimensão ampla e evolutiva, de modo a abranger todos os actos (normativos e não normativos), orientações e eventuais interpretações jurisprudenciais adequadas a assegurar a realização dos objectivos económicos prosseguidos pelo legislador comunitário, objectivos em cuja realização devem participar, *em primeiro lugar*, os Estados-membros, favorecendo acções convergentes e abstendo-se, simultaneamente, de adoptarem actos ditados por interesses exclusivamente nacionais: trata-se de uma exigência justificada pelo princípio de 'co-responsabilidade' dos Estados-membros na implementação da política agrícola comum, bem como das obrigações resultantes do artigo 5.º do Tratado.

Nesta perspectiva, não devemos ficar surpreendidos pelas *dúvidas* da Comissão quanto à compatibilidade do programa inicialmente previsto pela Italgrani que incluía, designadamente, importantes auxílios à produção de 357 000 toneladas de amido por ano (ou seja, cerca de 25 % da produção actual de amido de trigo, ao nível da CEE, ou cerca de 7 % da produção total de amido na CEE), num mercado notoriamente caracterizado por importantes excedentes estruturais de capacidade. Podem aplicar-se considerações análogas a outros produtos previstos no programa de investi-

As autoridades italianas, que participam em todos os trabalhos do Comité STAR [Comité das estruturas agrícolas e do desenvolvimento rural, instituído pelo Regulamento (CEE) n.º 355/75], estavam e estão perfeitamente ao corrente das normas que regulam os investimentos nos diversos sectores agrícolas: foi certamente por esta razão que não submeteram ao FEOGA um pedido de participação em favor do programa inicial da Italgrani.»

2. *As taxas máximas de intensidade evocadas na exposição de motivos da Decisão 88/318 da Comissão (final da parte I)*

Estas taxas máximas de intensidade não constam de forma expressa da parte dispositiva da decisão porque se tratam de modalidades do regime aceites sem contestação pelas autoridades italianas, e que, consequentemente, se inserem no âmbito da autorização do regime da Lei n.º 64/86, no seu conjunto.

Estas dúvidas foram expressas nos pontos D, E, F, G e H da carta de 23 de Novembro de 1990.

Por outro lado, a Comissão considerou que as autoridades italianas, em conformidade

com o artigo 93.º, n.º 3, deviam ter notificado o programa dos auxílios em favor da Italgrani.

Sobre este ponto, a Comissão expõe:

«O telex que a Comissão enviou, em 14.11.1986..., às autoridades italianas, menciona, a este respeito, uma obrigação geral de notificação prévia que se prende não só com o caso em apreço, mas com todos os investimentos no sector agrícola e agro-alimentar susceptíveis de beneficiar das intervenções da Lei n.º 64/86. Recorde-se que, em 1986, no âmbito do procedimento de exame da lei supracitada, as autoridades italianas não tiveram a possibilidade de fornecer as informações adequadas relativas às regras de aplicação dos auxílios aos produtos dos sectores agrícola e agro-alimentar, dado que se tratava de regras ligadas às directivas

económicas que as diversas regiões do Mezzogiorno deviam ter adoptado no âmbito das suas competências. As autoridades italianas teriam prometido transmitir, logo que possível, estas directivas à Comissão.»

O telex em questão no parágrafo anterior foi anexado à resposta da Comissão.

Quanto ao conjunto destes fundamentos, a Comissão remete para a sua carta de 23 de Novembro de 1990, bem como para a sua Decisão 91/474/CEE, de 16 de Agosto de 1991 (JO L 254, p. 14), na qual aprovou o auxílio concedido à Italgrani, depois de o Governo italiano o ter modificado.

R. Joliet
Juiz-relator