

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
L. A. GEELHOED
apresentadas em 25 de Setembro de 2003¹

I — Introdução

1. No presente processo, o Governo grego pede ao Tribunal de Justiça que anule na íntegra a Decisão da Comissão das Comunidades Europeias, de 1 de Março de 2000, relativa aos regimes de auxílios executados pela Grécia a favor da liquidação de dívidas de cooperativas agrícolas em 1992 e 1994, incluindo os auxílios à reorganização da cooperativa leiteira AGNO² (a seguir «decisão»), que declarou incompatíveis com o mercado comum os regimes de auxílio adoptados pela Grécia em 1992 e 1994 com vista a regularizar as dívidas de um certo número de cooperativas agrícolas. A título subsidiário, o Governo grego pede a anulação do artigo 2.º da referida decisão, no qual é imposta à Grécia a recuperação dos auxílios declarados ilegais, acrescidos dos juros.

II — Matéria de facto e enquadramento jurídico

2. Conforme resulta da petição e da decisão da Comissão que foi impugnada, as cooperativas agrícolas a que se refere o presente processo são pessoas jurídicas de direito privado, cujos sócios são solidariamente responsáveis pelas dívidas. Os sócios são, regra geral, produtores de produtos agrícolas primários. Colaboram, no seio da cooperativa, na produção, transformação e comercialização dos seus produtos.

3. A estas cooperativas aplica-se um regime legal especial. Assim, são obrigadas a adquirir toda a produção dos respectivos sócios e são intermediárias do Governo grego na realização de objectivos de política social e de outros objectivos políticos. Conforme resulta da legislação grega a seguir reproduzida — nos n.ºs 6 e 7 —, a actuação das cooperativas agrícolas como instrumento político pode estender-se por um domínio bastante vasto.

1 — Língua original: neerlandês.

2 — Decisão da Comissão, de 1 de Março de 2000, relativa aos regimes de auxílios executados pela Grécia a favor da liquidação de dívidas de cooperativas agrícolas em 1992 e 1994, incluindo os auxílios à reorganização da cooperativa leiteira AGNO [notificada com o número C(2000) 686; JO L 159, p. 1].

4. A intervenção das cooperativas ao serviço da política económico-social do Governo grego teve manifestamente consequências negativas para a sua situação financeira, uma vez que o Governo grego foi por duas vezes forçado a adoptar um regime de saneamento.

5. O primeiro destes regimes consta da Lei n.º 2008/92 grega, cujas disposições fulcrais para o presente processo constam do artigo 32.º, n.ºs 2 e 3.

6. O n.º 2 do artigo 32.º da Lei n.º 2008/92 estabelece que o Estado grego pode assumir e liquidar dívidas contraídas ao Banco Agrícola Grego (a seguir «BAG») por organizações cooperativas, cooperativas e empresas do sector primário, secundário e terciário, entre os anos de 1982 e 1989, desde e na medida em que essas dívidas tenham sido contraídas com vista à aplicação de uma política social ou à realização de outras intervenções por ordem ou por conta do Estado grego.

7. O n.º 3 do artigo 32.º da lei estabelece que a assunção e a liquidação das referidas dívidas só terá lugar desde que seja preenchida a condição prévia essencial de que a organização cooperativa, a cooperativa ou a empresa seja considerada viável.

8. Com o objectivo de explicarem este regime, as autoridades gregas, na sua carta de 7 de Junho de 1993, chamaram a atenção da Comissão (v. adiante, sobre esta matéria, os n.ºs 23 e 24) para o facto de as dívidas a liquidar terem sido a consequência da descida dos preços da venda a retalho, a qual beneficiou os consumidores. Os montantes em questão não podiam, por esse motivo, ser recuperados. Além disso, eram igualmente elegíveis para liquidação dívidas contraídas por outros motivos, por exemplo no âmbito de medidas de escoamento, para investimentos, por falta de capital próprio e por perdas causadas por acontecimentos extraordinários.

9. De acordo com a mesma carta, o Governo grego comprometeu-se, na aplicação desta disposição, a indemnizar ao BAG parte dos pagamentos em atraso de 61 cooperativas agrícolas, no montante de 91 769 milhões de dracmas gregas de um total de 266 126 milhões de dracmas gregas.

10. O segundo regime legal grego com relevância para o presente processo é o artigo 5.º da Lei n.º 2234/94. Esta lei foi adoptada em aplicação do Regulamento (CEE) n.º 2079/92 do Conselho, de 30 de Junho de 1992, que instituiu um regime comunitário de ajudas à reforma antecipada na agricultura³. Também inclui algumas disposições respeitantes às dívidas de cooperativas agrícolas. Em conformidade com o referido artigo 5.º, o BAG pode, dentro de determinados limites, prestar alguma ajuda para reestruturação de dívidas vencidas. Este artigo é aplicável a todas as dívidas vencidas a 31 de Dezembro de 1993 que sejam imputáveis a «circunstâncias objectivas e exteriores».

3 — JO L 215, p. 91.

11. O regime prevê igualmente que, durante a primeira metade da vigência do empréstimo, não seja necessários pagar juros. Depois, a taxa de juro aplicável equivale a 50% da taxa normal de mercado para tais empréstimos. A duração dos empréstimos está estabelecida em 10 anos. O BAG pode, no entanto, em casos excepcionais de défices especialmente importantes, prolongar o período de reembolso para 15 anos, com um período de carência de três anos, ou reduzir a taxa aplicável para menos de 50% da taxa de mercado.

12. Nos termos da mesma lei, as cooperativas só podem beneficiar de ajuda se apresentarem previamente um estudo de viabilidade para um projecto de desenvolvimento ou de modernização que demonstre que têm capacidade para reembolsar as dívidas reescaladas. Além disso, o reescalamento da dívida pode ser subordinado a determinadas condições, tais como modernização orgânica, redução de pessoal, alienação de capital próprio, etc.

13. Na decisão da Comissão impugnada pelo Governo grego reveste ainda importância o acto do governador do Banco da Grécia n.º 1620, de 5 de Outubro de 1989. Este acto autoriza as instituições de crédito da Grécia a regularizarem dívidas vencidas resultantes de qualquer tipo de empréstimo em dracmas gregas ou em divisas estrangeiras. O mesmo acto concede aos bancos a possibilidade de converterem os emprésti-

mos em acções. Esta disposição aplica-se a todos os bancos, quer estatais quer comerciais.

14. Em 1992, o acto do governador do Banco da Grécia n.º 2091, de 11 de Junho de 1992, introduziu taxas de juro mínimas para estas consolidações: 18% para os empréstimos a curto prazo e 17% para os empréstimos a médio e longo prazo. Estas taxas mínimas foram subseqüentemente abolidas pelo acto do governador do Banco da Grécia n.º 2326, de 4 de Agosto de 1994.

III — Decisão impugnada

15. Na sua decisão, notificada à Representação Permanente da Grécia em 5 de Maio de 2000, a Comissão decidiu, nomeadamente, que o artigo 32.º, n.º 2, da Lei n.º 2008/1992 constituía um auxílio estatal incompatível com o mercado comum. Decidiu também que o artigo 5.º da Lei n.º 2237/1994 constituía um auxílio estatal que não respeitava as condições das normas relativas ao chamado auxílio estatal à reestruturação. Parcialmente com o intuito de refutar os argumentos das autoridades gregas, a Comissão analisou o caso individual da liquidação das dívidas da cooperativa AGNO. Esta análise confirmou o entendimento da Comissão sobre os dois regimes de auxílio acima referidos (artigo 1.º da decisão). Com base nestas conclusões, a Comissão convidou as autoridades gregas a tomarem todas as medidas necessárias para recuperar os auxílios já

ilegalmente colocados à disposição no prazo de dois meses a contar da notificação da decisão, segundo os procedimentos previstos na legislação grega. Os auxílios a recuperar incluem juros a partir da data em que foram colocados à disposição dos beneficiários e até à data da sua recuperação (artigo 2.º da decisão).

16. Por último, a Comissão convida o Governo grego a informá-la, no prazo de dois meses a contar da notificação da decisão, das medidas tomadas em execução da mesma. Para o efeito, o Governo grego deve apresentar uma lista completa dos beneficiários dos regimes de auxílio, os montantes a recuperar e os juros devidos. A Comissão solicitou ainda informações adicionais acerca da gestão da AGNO pelo BAG, das relações entre o Estado grego e o BAG e de todas as medidas de reescalonamento de dívidas tomadas pelo BAG, ao abrigo do acto do governador do Banco da Grécia n.º 1620, de 5 de Outubro de 1989 (artigo 3.º da decisão).

18. Ainda a 13 de Julho de 2000, o Governo grego, nos termos do artigo 242.º CE, requereu a suspensão da execução de toda a decisão, a título principal, ou do artigo 2.º da mesma, a título subsidiário. Por decisão de 12 de Outubro de 2000, o presidente do Tribunal de Justiça indeferiu o pedido de medidas provisórias.

19. A Comissão concluiu pedindo que seja negado provimento ao recurso e que a recorrente seja condenada nas despesas.

20. Na audiência do Tribunal de Justiça de 17 de Outubro de 2002, o Governo grego e a Comissão apresentaram oralmente as suas posições.

IV — Tramitação processual

17. Em 13 de Julho de 2000, o Governo grego interpôs um recurso de anulação da decisão, nos termos do artigo 230.º CE. O Governo grego conclui pedindo ao Tribunal de Justiça que anule a referida decisão na íntegra ou, subsidiariamente, o artigo 2.º da mesma.

V — Observações prévias

21. Na sua extensa decisão, a Comissão analisa três procedimentos distintos por ela iniciados em aplicação do artigo 88.º, n.º 2, CE.

22. Em primeiro lugar, por carta SG (97) D/10773, de 19 de Dezembro de 1997, a Comissão informou a Grécia da sua decisão de dar início a um procedimento relativamente ao reembolso de dívidas de cooperativas agrícolas, com base no artigo 32.º, n.º 2, da Lei n.º 2008/92.

23. Em 7 de Junho de 1993, a Comissão tinha já sido informada, por carta do ministro da Agricultura da Grécia, da intenção de aplicar a referida disposição da Lei n.º 2008/92 para anular diversos tipos de dívidas de cooperativas, contraídas junto do BAG.

24. Num estágio inicial, a Comissão considerou esta carta uma notificação, na acepção do n.º 3 do artigo 88.º CE. Contudo, quando a Comissão foi posteriormente informada de que o auxílio previsto no n.º 2 do artigo 32.º da Lei n.º 2008/92 já tinha sido concedido, pelo menos à cooperativa leiteira AGNO, sem a sua autorização prévia, decidiu registar esta disposição como auxílio não notificado.

25. Por carta SG (97) D 10775, de 19 de Dezembro de 1997, a Comissão iniciou um segundo procedimento, na sequência de uma denúncia respeitante à cooperativa leiteira AGNO, do norte da Grécia.

26. Com base na investigação efectuada na sequência dessa denúncia, verificou-se que a AGNO tinha beneficiado das seguintes medidas de auxílio, todas por intermédio do BAG:

- 851 milhões de dracmas gregas, ao abrigo do n.º 2 do artigo 32.º da Lei n.º 2008/92, e 529,89 milhões de dracmas gregas, ao abrigo do n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 2198/94 (auxílio não notificado), para compensar os prejuízos causados pelo desastre nuclear de Chernobyl;
- 10 145 milhões de dracmas gregas, ao abrigo do artigo 5.º da Lei n.º 2237/94 (auxílio não notificado), na qualidade de empréstimo para consolidação de uma dívida contraída na sequência de atrasos consideráveis na execução de um projecto de investimento;
- 1 899 milhões de dracmas gregas, ao abrigo do acto do governador do Banco da Grécia n.º 1620, de 5 de Outubro de 1989 (auxílio não notificado), que autorizava os bancos públicos e privados a consolidarem as dívidas de clientes.

27. Por carta SG (98) D/4020, de 20 de Maio de 1998, a Comissão iniciou um terceiro procedimento relativamente aos artigos 14.º a 17.º da Lei n.º 2538/97,

de 1 de Dezembro de 1997, que oferecem ao Estado grego a possibilidade de anular dívidas de mais de 200 cooperativas e respectivas uniões, bem como de empresas e agricultores, por intermédio do BAG. O montante das dívidas a anular foi fixado em 163 mil milhões de dracmas gregas.

AGNO recebeu, nomeadamente, com base nestes regimes.

28. Subsequentemente, a Grécia apresentou ao Conselho um pedido de autorização destas últimas medidas, ao abrigo do disposto no n.º 2, terceiro parágrafo, do artigo 88.º CE. Por decisão de 15 de Dezembro de 1998, o Conselho acedeu a esse pedido⁴. No n.º 10 da decisão impugnada, a Comissão conclui que «consequentemente» esta decisão não abrange os artigos 14.º a 17.ºC da Lei n.º 2538/97. Contudo, no presente recurso, o Governo grego invoca alguns argumentos da decisão do Conselho de 15 de Dezembro de 1998. Daí que este terceiro procedimento, embora não seja abrangido pela decisão impugnada, tenha alguma relevância para a apreciação do recurso.

30. Devido a esta metodologia, as análises e apreciação levadas a cabo na decisão formam um todo complexo e nem sempre transparente.

31. Este último aspecto reflecte-se no requerimento extensíssimo do Governo grego, em cujos numerosos fundamentos são refutados quase todos os elementos da decisão.

32. Para maior clareza das presentes conclusões, os argumentos apresentados são a seguir agrupados e apreciados da seguinte forma:

29. Na decisão impugnada, a Comissão analisa, antes de mais, a compatibilidade dos regimes gerais do artigo 32.º, n.º 2, da Lei n.º 2008/92 e do artigo 5.º da Lei n.º 2237/94 com o artigo 87.º CE. Além disso, analisa e aprecia o auxílio que a

— fundamentos dirigidos contra a apreciação da Comissão sobre o artigo 32.º, n.º 2, da Lei n.º 2008/92; (VI)

4 — Decisão n.º 1620, não publicada; v., contudo, Comunicação da Comissão relativa ao auxílio C 32/98 (ex NN 22/98) sob forma de pagamento das dívidas das cooperativas e de outras entidades económicas pelo Banco Agrícola da Grécia, (JO C 120, p. 16).

— fundamentos dirigidos contra a apreciação da Comissão sobre o artigo 5.º da Lei n.º 2237/94; (VII)

- fundamentos dirigidos contra a apreciação da Comissão sobre o auxílio concedido à AGNO; (VIII)
 - a Comissão considerou erradamente que a aplicação do regime não podia ser justificada com base no artigo 87.º, n.º 2, alínea b), CE;
 - diversos fundamentos, nomeadamente contra a obrigação de recuperação do auxílio concedido imposta pelo artigo 3.º da decisão; (IX).
 - o entendimento da Comissão de que o auxílio concedido com base no regime não pode ser considerado compatível com o mercado comum tão-pouco pode ser acolhido;
 - por último, a Comissão já não pode exigir a recuperação do auxílio concedido com base no regime devido à extraordinária lentidão com que interveio no presente processo.
- VI — Artigo 32.º, n.º 2, da Lei n.º 2008/92

33. O Governo grego invocou, essencialmente, quatro fundamentos contra o entendimento da Comissão de que o artigo 32.º, n.º 2, da Lei n.º 2008/92 é incompatível com o artigo 87.º CE e de que o auxílio estatal concedido com base nessa disposição devia ser recuperado:

34. Os fundamentos do Governo grego dirigem-se, em especial, contra as seguintes considerações da decisão:

«a. Quanto à aplicabilidade do artigo 87.º, n.º 2, alínea b), CE.

— a Comissão qualificou, erradamente, o regime em questão de regime de auxílio geral e não apreciou os dados apresentados pelo Governo grego respeitantes à aplicação concreta do regime;

(155) Em primeiro lugar, a Comissão tomou nota do facto de que o n.º 2 do artigo 32.º da Lei n.º 2008/92 prevê principalmente a anulação de dívidas de coopera-

- tivas agrícolas contraídas devido à aplicação de uma política social ou à realização de outras intervenções por ordem ou por conta do Estado grego. Embora a Grécia argumente que as intervenções do Estado grego tiveram lugar para remediar os danos causados por uma lista de 24 calamidades naturais que afetaram o país entre 1982 e 1989, a Grécia não demonstra a existência de uma ligação causal entre essas calamidades naturais e as intervenções do Estado relativas à formação dos preços de venda dos produtos. Por exemplo, a relação existente entre a compensação pelos prejuízos sofridos na exportação de laranjas, na comercialização de alperces, na construção de uma unidade frigorífica, no armazenamento de azeitonas de mesa e qualquer tipo de calamidade natural que caia no âmbito de aplicação do n.º 2, alínea b), do artigo 87.º é pouco clara, para não dizer mais.
- (157) Em segundo lugar, uma análise das 116 fichas de avaliação transmitidas pelas autoridades gregas, que indicam as razões da anulação das dívidas de cooperativas individuais, demonstra que os prejuízos não foram causados em nenhum dos casos por calamidades naturais ou condições climáticas adversas. Só seis cooperativas (entre elas a cooperativa leiteira AGNO) beneficiaram da anulação de dívidas relacionadas com o desastre nuclear de Chernobyl.
- (158) Em terceiro lugar, a Comissão constata que o Estado grego compensou as cooperativas depois de 1992 por danos causados supostamente à produção agrícola por calamidades naturais e acontecimentos excepcionais ocorridos entre 1982 e 1989. Consequentemente, nalguns casos a compensação poderá só ter sido concedida dez anos depois do acontecimento.
- (159) De acordo com a sua prática constante, a Comissão considera que, se os auxílios só forem pagos vários anos após a ocorrência do acontecimento adverso em causa, existe o perigo real de que tal pagamento tenha os mesmos efeitos económicos dos auxílios ao funcionamento. Portanto, na ausência de uma justificação específica, resultante, por exemplo, da natureza ou da extensão do acontecimento ou do efeito retardado ou continuado do dano, a Comissão não aprovará propostas de auxílios que sejam apresentadas mais de três anos após a ocorrência do acontecimento. A prática existente foi codificada no ponto 11.1.2 das orientações comunitárias para os auxílios estatais no sector agrícola. As dificuldades administrativas invocadas pelas autoridades gregas não podem ser consideradas como uma justificação aceitável, uma vez que a lei, adoptada em 1992, prevê já a cobertura de prejuízos anteriores a 1982.

b. Quanto à aplicabilidade do artigo 87.º, n.º 3, CE.

(162) [...] Portanto, é necessário verificar se a aplicação das medidas previstas pode beneficiar de uma derrogação, nos termos do n.º 3, alínea a), ou do n.º 3, alínea c), do artigo 87.º do Tratado.

(163) A anulação de dívidas ao abrigo do n.º 2 do artigo 32.º da Lei n.º 2008/92 é efectuada na medida em que essas dívidas foram contraídas devido à aplicação de uma política social ou à realização de outras intervenções por ordem ou por conta do Estado grego. Apesar de a Comissão, quando deu início ao procedimento previsto no n.º 2 do artigo 88.º do Tratado, ter convidado as autoridades gregas a transmitirem informações pormenorizadas relativamente a estas políticas sociais e a estas intervenções, assim como uma avaliação das políticas nacionais do âmbito da política agrícola comum, as autoridades gregas não transmitiram as informações solicitadas.

(164) A análise do texto do projecto de lei e dos 116 casos em que foi efectivamente acordada uma anulação de dívidas permite concluir que todas as causas relacionadas com a anulação de dívidas estão associadas a despesas incorridas pelas cooperativas no desempenho

de certas funções. Todas as causas de anulação de dívidas (ajudas à produção, recolha e comercialização de produtos agrícolas, armazenamento de produtos agrícolas, aquisição de material necessário para o processo de produção, custos operacionais correntes, gestão dos pesticidas e dos alimentos para animais, dívidas ao BAG, prejuízos causados pela fixação dos preços, compensação por acções administrativas, compensação dos prejuízos causados pelo desastre de Chernobyl e investimentos) levam a que a Comissão considere essas medidas como auxílios ao funcionamento que, portanto, não podem ser autorizados pela Comissão ao abrigo do n.º 3, alínea c), do artigo 87.º do Tratado.

(165) Nomeadamente, os auxílios concedidos para compensar os prejuízos causados pelo acidente de Chernobyl devem ser considerados como auxílios ao funcionamento, pois não preenchem as condições estabelecidas no n.º 2, alínea b), do artigo 87.º do Tratado. Da mesma maneira, os auxílios destinados a compensar as cooperativas pela realização de investimentos devem também ser considerados como auxílios ao funcionamento, uma vez que, devido ao facto de essa compensação ser paga retroactivamente, esses auxílios se limitam a melhorar a situação financeira das cooperativas após a realização do investimento, não constituindo um incentivo ao investimento e, portanto, não facilitando o desenvolvimento do sector.

- (166) As observações das autoridades gregas confirmam que o objectivo da medida consiste em aliviar os encargos da dívida dos beneficiários e em que não há nenhuma contrapartida por parte dos beneficiários que possa ser considerada como facilitando o desenvolvimento de certas actividades ou regiões económicas. Nesta medida, uma mera declaração de viabilidade da cooperativa não pode ser considerada como uma contrapartida. O facto de as cooperativas terem a obrigação estatutária de receber toda a produção dos seus sócios não é susceptível de alterar esta conclusão, pois a aceitação de um estatuto cooperativo não é obrigatória. Tendo em conta os princípios estabelecidos na jurisprudência, a Comissão é assim obrigada a concluir que a medida não pode beneficiar da derrogação prevista no n.º 3, alínea c), do artigo 87.º do Tratado.
- (167) Embora não tenham invocado explicitamente o n.º 3, alínea a), do artigo 87.º do Tratado, as autoridades gregas argumentaram que as medidas tinham um alcance regional, devido ao facto de as cooperativas representarem os interesses de grandes agrupamentos de agricultores que exercem a sua actividade em regiões montanhosas e em zonas desfavorecidas.
- (168) A comunicação da Comissão de 1988 sobre as modalidades de aplicação do n.º 3, alíneas a) e c), do artigo 92.º aos auxílios com finalidade regional prevê no ponto 1.6 que, reconhecendo as dificuldades especiais destas regiões, a Comissão pode, através de uma derrogação, autorizar certos auxílios ao funcionamento nas regiões abrangidas pelo n.º 3, alínea a), do artigo 92.º do Tratado, nas condições enumeradas nos cinco travessões do mesmo ponto. As condições previstas no segundo travessão são as seguintes: 'Desde que o auxílio se destine a promover um desenvolvimento duradouro e equilibrado da actividade económica e não origine um excesso de capacidade sectorial a nível da Comunidade tal que o problema sectorial comunitário dele decorrente seja mais grave do que o problema regional inicial; neste contexto, é necessária uma abordagem sectorial e, em especial, devem ser observadas as normas, directivas e orientações comunitárias aplicáveis a certos sectores industriais (siderurgia, construção naval, fibras sintéticas, têxteis e vestuário) e agrícolas, bem como as relativas a certas empresas industriais de transformação de produtos agrícolas.'
- (169) No sector da agricultura, que abrange a produção, transformação e comercialização dos produtos do anexo I, a política constante da Comissão consiste há muitos anos em proibir o pagamento de auxílios ao funcionamento em todas as regiões, incluindo as regiões que caem no âmbito de aplicação do n.º 3, alínea a), do artigo 87.º do Tratado [...].»

A — *Primeiro fundamento: natureza do regime do artigo 32.º, n.º 2, da Lei n.º 2008/92*

1) Argumentos das partes

35. O Governo grego alega que a Comissão não devia ter qualificado o artigo 32.º, n.º 2, da Lei n.º 2008/92 de regime geral de auxílio. Quando, em 1997, a Comissão terminou finalmente a análise do processo, a aplicação do artigo 32.º aos casos concretos já estava concluída. O artigo 32.º serviu de base à atribuição de auxílio destinado a remediar os danos decorrentes de acontecimentos que já tinham ocorrido vários anos antes da promulgação da Lei n.º 2008/92. Por conseguinte, a Comissão tinha conhecimento do número e da identidade das empresas que beneficiaram do auxílio.

36. De resto, a Comissão utilizou, de facto, as informações respeitantes às cooperativas individuais que lhe foram enviadas pelo Governo grego, por carta de 9 de Junho de 1997, conforme resulta dos n.ºs 147 a 160 da decisão impugnada. As afirmações aí contidas baseiam-se claramente num estudo das 116 fichas de avaliação enviadas.

37. Além disso, prossegue o Governo grego, se a Comissão entendia que os dados fornecidos pela Grécia eram insuficientes para poder apreciar em pormenor o auxílio concretamente concedido, podia ter solicitado dados e informações complementares, fazendo uso da competência que lhe é reconhecida pelo Tribunal de Justiça de solicitar aos Estados-Membros todos os dados necessários relacionados com o auxílio estatal concedido. Contudo, a Comissão absteve-se de o fazer.

38. A Comissão contesta o argumento, afirmando que o artigo 32.º, n.º 2, da Lei n.º 2008/92 se refere, não a um caso de concessão concreta de auxílio, mas a um regime geral de auxílio. A competência para apreciar, aprovar ou proibir regimes gerais de auxílio é expressamente reconhecida pelo Tribunal de Justiça. Enquanto regime, a disposição do artigo 32.º, n.º 2, contém uma norma geral e abstracta com um número indeterminado de beneficiários. Dado o carácter geral da regulamentação, a decisão da Comissão só pode ter por objecto essa regulamentação. Não visa, por conseguinte, os casos concretos aos quais foi aplicado o artigo 32.º, n.º 2. A Comissão acrescenta que um regime geral de auxílio só pode ser considerado compatível com o Tratado CE se houver uma razoável certeza de que a sua aplicação aos casos concretos também é compatível com o Tratado CE. A aprovação de regimes de auxílio que carecem de transparência quanto ao círculo dos beneficiários, à extensão e à intensidade do auxílio e aos objectivos prosseguidos traduzir-se-ia na entrega de um cheque em branco aos Estados-Membros em questão e poderia prejudicar a eficácia dos artigos 87.º e 88.º CE.

39. A Comissão remete para o n.º 139 da sua decisão, donde resulta que se deu conta do alcance geral do artigo 32.º, n.º 2, da Lei n.º 2008/92: «[...] o n.º 2 do artigo 32.º [...] prevê principalmente a anulação de dívidas de cooperativas agrícolas contraídas devido à aplicação de uma política social ou à realização de outras intervenções por ordem ou por conta do Estado grego.» A margem de apreciação que a Comissão possui na adopção de decisões com um alcance geral não pode ser prejudicada pela circunstância de, no momento em que toma a decisão, os regimes nacionais em questão já estarem em vigor e os seus beneficiários serem conhecidos. Esta conclusão é confirmada pela jurisprudência do Tribunal de Justiça.

40. A interpretação da recorrente, que continua a defender a apreciação individual de cada caso a que é aplicado o regime, conduziria a uma sobrecarga e a uma paralisação dos serviços da Comissão. Isso não exclui que casos de aplicação concreta possam ser notificados e apreciados, mas nessa hipótese teriam então de ser notificados separadamente. É o que decorre da jurisprudência sobre o artigo 88.º, n.º 3 do Tratado CE, que se encontra actualmente vertida no Regulamento (CE) n.º 659/99⁵. Contudo, no presente caso, o procedimento perante a Comissão tinha por objecto a apreciação do regime de auxílio enquanto tal.

5 — Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho, de 22 de Março de 1999, que estabelece as regras de execução do artigo 93.º do Tratado CE (JO L 83, p. 1).

2) Apreciação

41. A questão de saber se a Comissão podia encarar e apreciar o artigo 32.º, n.º 2, da Lei n.º 2008/92 como um regime geral de auxílio deve, a meu ver, ser respondida de forma afirmativa.

42. A ideia de que a Comissão é competente para apreciar regimes gerais de auxílio enquanto tais é pacífica desde a jurisprudência do Tribunal de Justiça no processo *Italgrani*⁶. A utilização dessa competência tornou-se, entretanto, uma prática estabelecida. Como a Comissão observa, e bem, trata-se também de uma prática necessária. Só assim esta pode desempenhar a missão de controlo da aplicação das medidas de auxílio nacionais que lhe é conferida pelo Tratado.

43. No presente caso, coloca-se a seguir a questão de saber se a Comissão podia qualificar o artigo 32.º, n.º 2, da Lei n.º 2008/92 de regime geral de auxílio. Sobre esta questão não há qualquer dúvida, tendo em conta os termos e a finalidade deste regime:

6 — Acórdão de 5 de Outubro de 1994, *Itália/Comissão, «Italgrani»* (C-47/91, Colect., p. I-4635).

- tem um âmbito de aplicação pessoal geral (associações de cooperativas, cooperativas ou empresas do sector primário, secundário ou terciário que em comum têm o facto de terem contraído dívidas junto do BAG);
- tem um âmbito de aplicação material geral (as dívidas podem ser assumidas pelo Estado grego desde e na medida em que essas dívidas tenham sido contraídas com vista à aplicação de uma política social ou à realização de intervenções por ordem do Estado grego);
- a condição descrita no artigo 32.º, n.º 3, da Lei n.º 2008/92 é também de natureza geral (a organização cooperativa, cooperativa ou empresa deve ser viável).

culo de potenciais beneficiários e a prática administrativa devem resultar com suficiente clareza do regime notificado. O regime deve, por outras palavras, ser transparente e «impermeável».

46. Só se um regime geral de auxílio notificado cumprir estes requisitos é que a Comissão poderá apreciá-lo à luz do direito comunitário. Só nessa altura é que a Comissão pode estar certa, se a referida apreciação for positiva, de que a aplicação do regime aos casos concretos continuará a estar em conformidade com o direito comunitário. Concordo com a afirmação da Comissão de que aprovar um regime nacional que não satisfaz as condições de transparência e de rigor seria como passar um «cheque em branco».

44. Por último, há que responder à questão de saber se a Comissão podia ter considerado o regime controvertido incompatível com o Tratado.

45. Refira-se, a este propósito que, antes de a Comissão poder tomar uma decisão substancial sobre o auxílio estatal a conceder por força de um regime geral, a extensão e a intensidade desse auxílio, os respectivos fundamentos materiais, o cir-

47. Com efeito, a decisão impugnada (n.ºs 19 a 24) demonstra, e isso não é contestado, que o artigo 32.º, n.º 2, da Lei n.º 2008/92 foi aplicado a uma grande diversidade de casos concretos, em que as dívidas surgiram por motivos muito diferentes (desde o controlo dos preços a favor do consumidor até ao acidente com a central nuclear em Chernobyl). As actividades económicas às quais este regime de auxílio foi aplicado apresentam a mesma diversidade: produção, exploração, exportação, armazenamento e investimentos.

48. Estes dados, que foram comunicados à Comissão, uma parte logo em 1993, outra parte em 1997, já eram suficientes para que esta concluísse que o regime do artigo 32.º, n.º 2, da Lei n.º 2008/92, enquanto tal, não era susceptível de aprovação na qualidade de regime geral de auxílio.

B — *Segundo fundamento: compatibilidade do auxílio com o artigo 87.º, n.º 2, alínea b), CE*

1) Argumentos das partes

49. O Governo grego apresenta, essencialmente, três argumentos em apoio deste fundamento.

50. Em primeiro lugar, a Comissão fez uma apreciação incorrecta, nos n.ºs 139 e 140 da decisão impugnada, dos dados e informações apresentados pelo Governo grego, ao concluir pela inexistência de uma ligação causal entre as calamidades naturais que atingiram a Grécia e as intervenções do Estado relativas à formação dos preços de venda dos produtos. Na realidade, a actuação do Estado grego ficou a dever-se a esses acontecimentos, visando nomeadamente evitar consequências funestas para os produtores, cooperativas e consumidores.

51. Em segundo lugar, prossegue ainda a recorrente, a Comissão verificou erradamente a inexistência de qualquer nexo de causalidade entre o reescalamento das dívidas das cooperativas e os prejuízos causados por condições climáticas adversas. No entender da recorrente, esse nexo de causalidade existiu efectivamente, sempre que o Estado grego obrigou as cooperativas a intervir em tais casos a favor dos produtos primários. A título ilustrativo, a recorrente refere a intervenção da cooperativa AGNO após o desastre nuclear de Chernobyl. Nessa altura, a AGNO sustentou os preços que os produtores recebiam pelo seu leite, porque o mercado do leite e dos outros produtos lácteos se tinha desmoronado completamente. Nessa perspectiva, houve uma relação causal entre a calamidade natural ou acontecimento extraordinário, a dívida da cooperativa e o seu reescalamento nos termos do artigo 32.º, n.º 2, da Lei n.º 2008/92.

52. Em terceiro lugar, a Comissão devia ter explicado, no n.º 141 da decisão impugnada, o motivo pelo qual considerou inadmissíveis os argumentos avançados pelas autoridades gregas para explicar o longo lapso de tempo decorrido entre os alegados factos causadores de danos e a medida de liquidação das dívidas decorrentes desses factos. Na verdade, a apreciação fundamentada e objectiva dos danos sofridos pelas cooperativas exigiu bastante tempo, em especial porque, para esse efeito, foi necessário recorrer a dois tipos de comissões de inquérito. De resto, o n.º 11.1.2 das recentes orientações para os auxílios estatais no sector agrícola, que codificou a política até então seguida, oferece um argumento a favor da conside-

ração das restrições administrativas e orçamentais na apreciação do lapso de tempo decorrido entre o facto causador dos danos e a respectiva compensação. Ora, essas circunstâncias verificaram-se no presente caso.

53. A Comissão contrapõe a esta alegação, essencialmente, dois argumentos. Em primeiro lugar, de acordo com a redacção do artigo 87.º, n.º 2, alínea b), CE, a derrogação aí prevista à proibição geral dos auxílios estatais apenas se aplica às medidas de auxílio que visam reparar danos que resultem directamente de calamidades naturais ou de outros acontecimentos extraordinários. No presente caso, falta essa relação directa, uma vez que não foram as próprias cooperativas auxiliadas que foram vítimas de danos, mas sim os produtores primários, cujos produtos ou produção sofreram as calamidades naturais em causa. O facto de as cooperativas terem sofrido danos, uma vez que, por razões sociais, tiveram de continuar a adquirir aos produtores primários os produtos fortemente desvalorizados aos preços indicativos em vigor, estava, quando muito, indirectamente relacionado com esses acontecimentos. Os seus «danos» resultaram directamente das obrigações que lhe foram impostas pelo Governo grego. Na aplicação do artigo 32.º, n.º 2, da Lei n.º 2008/92 às cooperativas, não há qualquer referência aos danos efectivamente sofridos pelos produtores primários.

54. A construção escolhida pelo Governo grego também não permite quantificar com rigor os prejuízos efectivamente sofridos pelo produtor e se a compensação recebida

a esse título, sob a forma de uma aquisição de produtos a preços fixos, era adequada. A aplicação do artigo 87.º, n.º 2, alínea b), CE carece, por conseguinte, da necessária transparência. Isso também se reflecte, prossegue a Comissão, na utilização do auxílio pelas cooperativas: umas vezes os recursos são utilizados em investimentos, noutros casos são empregues como subsídios à produção. Houve, assim, um grande afastamento do alcance restrito e preciso da proibição de auxílios estatais prevista no artigo 87.º, n.º 1, CE.

55. Em segundo lugar, na perspectiva da Comissão, o lapso de tempo decorrido entre os factos causadores de danos e a respectiva compensação através da Lei n.º 2008/92 torna difícil admitir uma relação directa e obrigatória entre ambos. Em vez de uma compensação dos prejuízos causados por acontecimentos extraordinários, a assistência financeira concedida com um grande atraso pode funcionar como um auxílio à produção ou ao investimento, o qual pode afectar seriamente as condições da concorrência.

2) Apreciação

56. Já referi, nos n.ºs 44 a 48, que o artigo 32.º, n.º 2, da Lei n.º 2008/92 não era susceptível de aprovação enquanto regime geral de auxílio. Os mesmos argumentos são válidos contra a admissibilidade da medida controvertida enquanto derro-

gação — geral — da proibição de auxílios estatais nos termos do artigo 87.º, n.º 2, alínea b), CE.

57. A aplicação prática desta medida demonstra que a mesma foi empregue em alguns casos em que não havia qualquer relação com uma calamidade natural ou com um acontecimento extraordinário anteriores. Noutros casos foi aplicada para anular dívidas que as cooperativas tinham contraído para investimentos ou para o financiamento de determinadas actividades do seu funcionamento normal, tais como a promoção da exportação ou o armazenamento de produtos. Não parece existir qualquer relação causal entre calamidades naturais ou acontecimentos extraordinários enquanto factos causadores de danos e as actividades para as quais as dívidas foram contraídas. Noutros casos ainda, verifica-se, de facto, essa causalidade, mas a relação é meramente indirecta. Semelhante diversidade na aplicação prática, por si só, impede que se conclua que o artigo 32.º, n.º 2, da Lei n.º 2008/92, enquanto regime geral, é compatível com a excepção especial do artigo 87.º, n.º 2, alínea b), CE. Esta razão já é suficiente para que a invocação pelo Governo grego da referida excepção não possa ser acolhida.

58. Refira-se, para ser exaustivo, que os argumentos apresentados pelo Governo grego em apoio deste fundamento não refutam as afirmações da Comissão constantes dos n.ºs 139 a 142 da decisão impugnada. Em primeiro lugar, a natureza da excepção do artigo 87.º, n.º 2, alínea b), CE implica que tenha de haver uma relação clara e directa entre o acontecimento

causador dos danos e a assistência financeira do Estado destinada a compensar esses danos. A consideração de encargos financeiros relacionados de uma forma indirecta ou longínqua com os acontecimentos causadores dos danos poderia alargar o círculo de potenciais interessados em tal assistência financeira de forma quase ilimitada, assim como os «danos» susceptíveis de compensação. Em segundo lugar, o Governo grego não refuta a conclusão da Comissão, no n.º 140 da decisão, de que apenas seis das 116 fichas de avaliação transmitidas apresentavam uma ligação causal com uma calamidade natural ou um acontecimento extraordinário. Por último, o Governo grego não demonstra por que motivo foi necessário um lapso de tempo tão longo entre o facto causador dos danos e a compensação dos mesmos. As suas explicações limitam-se a algumas generalidades que, por definição, não bastam para explicar concretamente a razão pela qual o lapso de tempo decorrido entre o facto causador dos danos e a compensação teve de ser tão longo.

C — Terceiro fundamento: compatibilidade do auxílio com o artigo 87.º, n.º 3, alínea a), CE

1) Argumentos das partes

59. O Governo grego apresenta, essencialmente, dois argumentos em apoio deste fundamento.

60. Em primeiro lugar, o auxílio atribuído nos termos do artigo 32.º da Lei n.º 2008/92 beneficia da derrogação prevista no artigo 87.º, n.º 3, alínea a), CE, uma vez que os auxílios eram destinados a promover o desenvolvimento económico em determinadas regiões gregas, onde o nível de vida é anormalmente baixo e onde existe uma grave situação de subemprego. A Comissão fez uma apreciação incorrecta nos n.ºs 147 a 154 da decisão impugnada, ao declarar que o artigo 32.º da Lei n.º 2008/92 não era susceptível de beneficiar da derrogação prevista no artigo 87.º, n.º 3, CE.

61. A regularização das dívidas de 116 cooperativas era necessária para reparar os danos decorrentes de diversos acontecimentos extraordinários, tais como o desastre nuclear de Chernobyl. No caso em que as dívidas correspondem a despesas com os vários investimentos realizados pelas cooperativas, segundo as autoridades gregas, esses investimentos eram necessários, no âmbito da sua política de reorganização, reestruturação e modernização económica e social do sector cooperativo.

62. As autoridades gregas autorizaram a regularização das dívidas de apenas 116 cooperativas, uma vez que estas eram importantes para o desenvolvimento económico das regiões onde exerciam a sua actividade (regiões subdesenvolvidas com muito desemprego). Também deve ser vista nesta perspectiva a condição da viabilidade das cooperativas, que visa assegurar a contribuição da regularização das dívidas para o desenvolvimento regional.

63. A Comissão devia ter chegado à conclusão de que a regularização das dívidas era necessária, no interesse de um desenvolvimento económico saudável das regiões em causa, e de que a medida era compatível com o artigo 87.º, n.º 3, alínea a), CE.

64. A Comissão não fez alusão às consequências favoráveis da regularização das dívidas das cooperativas para o desenvolvimento económico regional. Estas consequências foram substanciais, tendo em conta o papel fundamental das cooperativas nas regiões mais desfavorecidas, sobretudo agrárias, da Grécia. Aí o emprego, fora do sector agrícola, é escasso. A situação económica da agricultura nestas regiões é determinante para o seu desenvolvimento. A não regularização das suas dívidas teria significado a falência das cooperativas, com consequências desastrosas para as possibilidades de desenvolvimento das regiões em causa.

65. A esta luz, a Comissão devia ter procurado um equilíbrio entre as consequências favoráveis das medidas para o desenvolvimento económico regional e as eventuais consequências negativas das mesmas para o comércio entre os Estados-Membros, as condições da concorrência e as organizações comuns do mercado no sector agrícola, o que não fez.

66. Em segundo lugar, a Comissão devia ter apreciado se o auxílio concedido, em casos concretos, para investimentos, podia ser considerado auxílio destinado a promover o desenvolvimento económico, conforme descrito no artigo 87.º, n.º 3, alínea a), CE.

67. A este respeito, o Governo grego remete para o acórdão de 14 de Setembro de 1994⁷, no qual o Tribunal de Justiça declarou que «[...] os auxílios ad hoc, ou seja, os que não se incluem num programa nacional de interesse comunitário, não obedecem, em princípio, ao critério da especificidade regional. Efectivamente, estes auxílios não visam primordialmente facilitar o desenvolvimento de determinadas regiões económicas, mas, tal como no caso presente, são concedidos sob a forma de auxílios à exploração de empresas em dificuldade. Nestas condições, cabe ao Estado-Membro em causa demonstrar que o auxílio em questão preenche efectivamente o critério da especificidade regional. [...] O facto de os auxílios em questão terem sido concedidos com base em decisões ad hoc não pode, por isso, no caso presente, afastar a respectiva qualificação como auxílios regionais na acepção do artigo 92.º, n. 3, alínea a), do Tratado.»

68. A Comissão responde que o artigo 32.º da Lei n.º 2008/92 não pode ser abrangido pela comunicação da Comissão sobre as modalidades de aplicação do n.º 3, alíneas a) e c), do artigo 92.º aos auxílios com

finalidade regional⁸. Nesta comunicação, é feita referência à regulamentação específica de áreas «sensíveis» como a agricultura⁹. Além disso, segundo a prática estabelecida da Comissão, é em geral proibido fornecer às empresas auxílio ao funcionamento, isto é, no caso de não haver uma relação causal efectiva com o desenvolvimento de áreas regionais. O artigo 32.º, n.º 2, da Lei n.º 2008/92 prevê a liquidação de dívidas contraídas com vista à aplicação de uma política social ou à realização de outras intervenções. Este regime tem, inegavelmente, uma finalidade diferente da que é prosseguida por um programa de promoção de investimentos com vista à melhoria das condições de emprego em regiões economicamente mais desfavorecidas.

69. A proibição de prestação de auxílio ao funcionamento é mais rigorosa relativamente a actividades realizadas no quadro de organizações comuns de mercado no sector agrícola. Uma vez que o âmbito de aplicação do artigo 32.º, n.º 2, da Lei n.º 2008/92 não se limita aos produtos específicos excepcionalmente não abrangidos por uma organização comum de mercado, é integralmente aplicável a este regime a estrita proibição dos auxílios ao funcionamento.

70. Segundo a Comissão, o segundo argumento da recorrente também não pode proceder. No presente caso, a Comissão tinha de apreciar o regime de auxílio

7 — Espanha/Comissão (C-278/92, C-279/92 e C-280/92, Colect., p. I-4103, n.º 49).

8 — JO C 212, p. 2.

9 — V. também n.º 151 da decisão.

enquanto tal. Não se tratava da apreciação concreta de cada aplicação individual do regime. Para esse efeito, os casos de aplicação individual teriam de ter sido notificados separadamente, com base no artigo 88.º, n.º 3, CE.

podem ser autorizados em determinadas condições. Além disso, existindo problemas especiais ou permanentes, pode ser autorizada a concessão de auxílio à produção.

2) Apreciação

71. Uma vez que, tal como referi acima, o regime do artigo 32.º, n.º 2, da Lei n.º 2008/92, enquanto tal, não é susceptível de aprovação geral, também não pode ser apreciado à luz de uma das excepções gerais previstas no artigo 87.º, n.º 3, alíneas a) e c), CE. Esta razão já é suficiente para que o fundamento do Governo grego não proceda. Ainda que assim não fosse, os argumentos apresentados pelo Governo grego sobre a aplicabilidade das referidas excepções não procedem.

72. Em determinados casos, um programa de auxílio pode ser abrangido por uma das excepções admitidas no artigo 87.º, n.º 3, alíneas a) e c). De acordo com a comunicação de 1988 sobre as modalidades de aplicação do n.º 3, alíneas a) e c), do artigo 92.º aos auxílios com finalidade regional¹⁰, os auxílios ligados à criação de emprego ou ao investimento inicial

73. No presente caso, a aplicação prática da medida permite concluir que o auxílio em causa não visava a realização de novos investimentos ou a criação de novos postos de trabalho em regiões mais desfavorecidas, mas destinava-se simplesmente a melhorar a situação financeira dos produtores¹¹. O Governo grego não contesta que o auxílio foi dado sob a forma, nomeadamente, de auxílio à produção e de compensação das cooperativas pela realização de investimentos. Refere apenas que podem decorrer do auxílio concedido consequências favoráveis para o desenvolvimento económico regional. Contudo, não demonstra, de forma alguma, que o auxílio em causa pudesse, pela sua natureza, contribuir de forma efectiva e duradoura para o desenvolvimento económico.

11 — Os auxílios estatais simplesmente destinados a melhorar a situação financeira dos produtores e que não contribuam, de algum modo, para o desenvolvimento do sector, nomeadamente os concedidos unicamente com base no preço, na quantidade, numa unidade de produção ou numa unidade de meios de produção, são considerados auxílios ao funcionamento, que são incompatíveis com o mercado comum. Podem, pela sua natureza, afectar as condições de concorrência nos sectores em que são concedidos e ameaçar modificar as trocas comerciais de forma a prejudicar o interesse comunitário; por outro lado, não são susceptíveis de realizar uma das finalidades referidas nas disposições de derrogação. Esta orientação política foi posteriormente consagrada na Comunicação da Comissão — Orientações comunitárias para os auxílios estatais no sector agrícola (JO C 28, p. 2).

10 — Já referida na nota 8.

74. Para ser exaustivo, refira-se, a este propósito, que um programa de auxílio regional no sector agrícola não pode beneficiar, sem mais, das derrogações previstas no artigo 87.º, n.º 3, CE. Embora os artigos 87.º a 89.º CE sejam integralmente aplicáveis aos sectores abrangidos por uma organização comum de mercado, a sua aplicação não deixa de estar sujeita ao disposto nos regulamentos aplicáveis. Por outras palavras, se forem invocadas as excepções do artigo 87.º, n.º 3, alínea a) ou c), para a concessão de auxílio a uma actividade económica abrangida por uma organização comum de mercado, essa invocação deverá, em primeiro lugar, ser apreciada à luz da organização de mercado em causa. Para essa apreciação, a Comissão dispõe de competência discricionária. O Governo grego não demonstrou que o entendimento da Comissão de que o regime controvertido mina o funcionamento da organização comum de mercado fosse claramente infundado¹².

preenche o critério da especificidade regional¹³. Uma apreciação ad hoc não é, neste caso, aceitável por duas razões. Em primeiro lugar, porque — tal como já referi nos n.ºs 41 a 43 — a Comissão podia qualificar a medida de auxílio como medida geral de auxílio e apreciá-la enquanto tal. A apreciação de todos os auxílios individuais, já atribuídos e executados, está, por conseguinte, fora de questão. Em segundo lugar, porque o Governo grego não demonstrou que a medida de auxílio cumpre o critério da especificidade regional. No artigo 32.º, n.º 2, da Lei n.º 2008/92, as cooperativas são os beneficiários, independentemente da região onde operam.

D — Quarto fundamento: lentidão com que a Comissão interveio no presente processo

1) Argumentos das partes

75. Segundo a recorrente, a Comissão devia ainda ter apreciado se nos casos concretos em que o auxílio foi concedido para investimentos, este pode ser considerado auxílio ad hoc consentido. As decisões ad hoc podem ser abrangidas pela excepção do artigo 87.º, n.º 3, alínea a), CE se o Estado-Membro demonstrar que o auxílio

76. O Governo grego apresenta, essencialmente, dois argumentos em apoio deste fundamento. Em primeiro lugar, o Governo grego entende que o auxílio foi regularmente notificado. Em segundo lugar, alega que a Comissão é responsável pelo facto de o procedimento ter sido demasiado longo.

12 — Segundo jurisprudência assente, o artigo 87.º, n.º 3, confere à Comissão um poder discricionário cujo exercício implica apreciações de ordem económica e social que devem ser efectuadas num contexto comunitário. V., designadamente, acórdãos de 17 de Setembro de 1980, Philip Morris/Comissão (730/79, Recueil, p. 2671, n.º 24), e de 24 de Fevereiro de 1987, Deufil/Comissão (310/85, Colect., p. 901, n.º 18).

13 — Acórdão de 14 de Setembro de 1994, Espanha/Comissão (já referido na nota 7, n.º 49).

77. O Governo grego critica a Comissão por esta ter qualificado a medida de auxílio como auxílio ilegal. A recorrente já tinha informado a Comissão, em 7 de Junho de 1993, da sua intenção de aplicar o artigo 32.º, n.º 2, da Lei n.º 2008/92 com vista à liquidação das dívidas que diversos tipos de cooperativas tinham contraído junto do BAG no período compreendido entre 1982 e 1989.

78. Contudo, só em 19 de Dezembro de 1997, ou seja quatro anos e meio após essa comunicação, é que a Comissão informou a Grécia da sua decisão de iniciar o procedimento do artigo 88.º, n.º 2, CE relativamente à medida de liquidação das dívidas das cooperativas no âmbito do artigo 32.º, n.º 2, da Lei n.º 2008/92.

79. A recorrente acrescenta que as autoridades gregas tinham informado a Comissão, se não antes, em Junho de 1997, da aplicação do artigo 32.º n.º 2, da Lei n.º 2008/92. As autoridades gregas também apresentaram, em Março de 1998, notas individuais dos 116 casos em que foi concedido auxílio a cooperativas nos termos do artigo 32.º Por conseguinte, há quase dois anos que a Comissão conhecia os dados relativos aos 116 casos em que o auxílio foi concedido.

80. Em segundo lugar, o Governo grego remete para o acórdão RSV/Comissão¹⁴, no qual o Tribunal de Justiça anulou a decisão da Comissão respeitante à recuperação de auxílio ilegal, em virtude da demora da Comissão, de 26 meses, em proferir a decisão impugnada. O Tribunal de Justiça concluiu que, nesse caso, o atraso podia criar no beneficiário do auxílio uma confiança legítima susceptível de impedir a Comissão de impor às autoridades nacionais que ordenassem a restituição do auxílio. O Governo grego entende que a situação do caso em apreço não difere da do processo RSV/Comissão.

81. A Comissão alega que o primeiro fundamento do Governo grego é manifestamente improcedente. Afirma que o mero decurso de determinado tempo após o início do procedimento, na aceção do artigo 88.º, n.º 2, CE, não pode gerar uma confiança legítima na legalidade do auxílio quando este não tenha sido atribuído com observância do procedimento previsto nesse artigo. O simples facto de terem decorrido dois meses após a notificação do auxílio é insuficiente para presumir que o mesmo foi aprovado. O Estado-Membro em causa, após notificar um regime de auxílio à Comissão, deve ainda informá-la da sua intenção de proceder à aplicação desse regime, de modo a que a Comissão se possa pronunciar de forma atempada.

14 — Acórdão de 24 de Novembro de 1987, RSV/Comissão (223/85, Colect., p. 4617, n.º 17).

82. A Comissão entende que existe uma clara diferença entre o acórdão RSV/Comissão e o presente processo. O Governo grego nunca notificou formalmente à Comissão o auxílio concedido, segundo o procedimento do artigo 88.º, n.º 3, CE. Este auxílio tão-pouco decorria, ou estava relacionado, com um regime de auxílio anterior, já aprovado pela Comissão.

83. A invocação pelo Governo grego do processo RSV/Comissão é, segundo a Comissão, infundada, uma vez que no processo em apreço não se encontram preenchidas as condições que se verificavam no processo RSV/Comissão. Embora, no presente caso, o auxílio concedido também não tenha sido formalmente notificado à Comissão, não estão em causa, ao contrário do que acontecia no processo RSV/Comissão, com custos suplementares relacionados com uma operação que já beneficiou de auxílios autorizados pela Comissão.

2) Apreciação

a) O artigo 88.º CE foi correctamente observado?

84. O artigo 88.º CE prevê procedimentos que confiam em exclusivo à Comissão o exame permanente e o controlo dos auxílios. A eventual incompatibilidade de um auxílio com o mercado comum deve ser

fixada, sob a fiscalização do Tribunal de Justiça, através de um procedimento apropriado, cuja implementação é da responsabilidade da Comissão.

85. O procedimento aplicável às novas medidas de auxílio está previsto no artigo 88.º, n.º 3, CE. As modalidades de aplicação desse procedimento foram desenvolvidas numa abundante jurisprudência do Tribunal de Justiça, que em 1999 foi codificada num regulamento do Conselho¹⁵. Uma vez que os actos e acontecimentos relevantes para o presente processo ocorrerem antes da entrada em vigor desse regulamento, devem, em primeiro lugar, ser apreciados à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça sobre a aplicação do artigo 88.º, n.º 3.

86. No seu acórdão de 11 de Dezembro de 1973 no processo Lorenz¹⁶, confirmado em jurisprudência ulterior¹⁷, o Tribunal de Justiça declarou que a fase preliminar de exame dos auxílios, instituída pelo n.º 3 do artigo 88.º CE, tem por objecto permitir que a Comissão forme uma primeira opinião sobre a compatibilidade total ou parcial com o Tratado dos projectos de

15 — Em 22 de Março de 1999, o Conselho adoptou o Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho, que estabelece as regras de execução do artigo 93.º do Tratado CE (a seguir «regulamento»; já referido na nota 5). O regulamento prevê regras gerais de procedimento legalmente vinculativas, aplicáveis aos auxílios em todos os sectores. Foi adoptado com vista a codificar e reforçar a prática anterior da Comissão e a aumentar a transparência e a segurança jurídica.

16 — Acórdão de 11 de Dezembro de 1973, Lorenz, (120/73, Colect. 1973, p. 553).

17 — V., nomeadamente, acórdãos de 28 de Janeiro de 2003, Alemanha/Comissão (C-334/99, Colect., p. I-1139), de 20 de Setembro de 2001, Banks (C-390/98, Colect., p. I-6117), de 15 de Fevereiro de 2001, Áustria/Comissão (C-99/98, Colect., p. I-1101), e de 22 de Junho de 2000, França/Comissão (C-332/98, Colect., p. I-4833).

auxílio que lhe foram notificados. O objectivo prosseguido por esta disposição, que é o de impedir a entrada em vigor de auxílios incompatíveis com o Tratado, implica que a proibição enunciada na última frase do n.º 3 do artigo 88.º CE produza efeitos durante toda a fase preliminar. Tendo em conta o interesse dos Estados-Membros em saber rapidamente se podem intervir em sectores em que a necessidade de intervenção pode revestir carácter urgente, a Comissão é obrigada a agir de forma diligente. Se a Comissão, após ter sido informada por um Estado-Membro de um projecto de instituição ou alteração de um auxílio, não instaurar o procedimento contraditório previsto no artigo 88.º, n.º 2, o Estado-Membro em questão poderá conceder o referido auxílio após o decurso de um prazo razoável, fixado em dois meses pelo Tribunal de Justiça, desde que informe previamente a Comissão desse facto, passando o auxílio a ficar sujeito ao regime dos auxílios existentes.

88. Assim, o efeito Lorenz é subordinado a duas condições. O auxílio fica sujeito ao regime dos auxílios existentes e pode ser concedido por um Estado-Membro se (a) a Comissão não der início ao procedimento contraditório nos termos do artigo 93.º, n.º 2, no prazo de dois meses a contar da notificação e se (b) o Estado-Membro em causa informar previamente a Comissão da sua intenção de aplicar a medida de auxílio notificada. No presente processo, o Governo grego não cumpriu a segunda condição. Um Estado-Membro não pode, após a notificação de um auxílio estatal e após o decurso do prazo de dois meses, conceder o auxílio em causa sem o notificar à Comissão. Ao fazê-lo, contrariou as obrigações decorrentes do artigo 88.º, n.º 3, terceira frase. O auxílio deve, portanto, ser considerado ilegal.

87. É jurisprudência assente que um Estado-Membro não pode invocar os princípios do acórdão Lorenz¹⁸ quando tenha executado uma medida de auxílio projectada antes de a mesma ser notificada. O acórdão Lorenz baseava-se, nomeadamente, no interesse dos Estados-Membros de serem rapidamente informados nas situações em que é necessário um auxílio estatal urgente. Considera-se que esse interesse legítimo não existe quando um Estado-Membro executa a medida antes de efectuar a notificação¹⁹.

b) Demora do procedimento do artigo 88.º, n.º 2, CE

89. O Governo grego alegou que o procedimento do artigo 88.º, n.º 2, CE demorou demasiado tempo, a saber, 26 meses. No acórdão RSV/Comissão²⁰, considerou-se que o prazo de 26 meses de que a Comissão necessitava para adoptar uma decisão podia ter criado na recorrente uma confiança legítima de que o auxílio era compatível

18 — Já referido na nota 16.

19 — Acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 15 de Setembro de 1998, *Gestevisión Telecinco/Comissão* (T-95/96, Colect., p. II-3407, n.º 76 a 79).

20 — Já referido na nota 14.

com o Tratado, de modo que a Comissão não podia impor às autoridades nacionais interessadas que ordenassem a restituição do auxílio em causa. Contudo, esta decisão deve, a meu ver, ser interpretada à luz das circunstâncias especiais do processo.

90. O auxílio atribuído no processo RSV/Comissão foi formalmente notificado à Comissão, ainda que após o pagamento ao beneficiário. Tinha a ver com custos suplementares de uma operação que já beneficiara de auxílios autorizados pela Comissão. Dizia respeito a um sector que recebia das autoridades nacionais auxílios autorizados pela Comissão desde 1977. A análise da sua compatibilidade com o mercado comum não exigia uma investigação aprofundada. O Tribunal de Justiça concluiu que, em tais condições, a recorrente pudera razoavelmente acreditar que o auxílio não razoavelmente objecções por parte da Comissão.

91. No entanto, existem diferenças substanciais entre os factos subjacentes ao processo RSV/Comissão e os do presente processo.

92. No caso em apreço, é dado assente que a Grécia só efectuou uma notificação incompleta, em 7 de Junho de 1993. Da comunicação da Comissão de 7 de Abril de

1998²¹ resulta claramente que a Comissão não dispunha, na altura, de todas as informações necessárias para apreciar a conformidade dos auxílios em questão com as disposições do Tratado. De facto, por carta de 31 de Outubro de 1993, a Comissão dirigiu às autoridades gregas um pedido de informações complementares sobre as medidas previstas. Posteriormente, por carta de 5 de Fevereiro de 1997, a Comissão reiterou às mesmas autoridades gregas o pedido formulado na carta anterior. Na sua última carta, a Comissão informou as autoridades gregas de que a não comunicação das informações complementares poderia forçar a Comissão a dar início ao procedimento previsto no n.º 2 do artigo 88.º do Tratado. Em 19 de Dezembro de 1997, a Comissão iniciou, efectivamente, o procedimento, depois de o Governo grego se ter absterido de responder durante um período de três anos e meio. Assim, a duração do procedimento, pelo menos até 19 de Dezembro de 1997, é sobretudo imputável ao Governo grego, uma vez que não dotou a Comissão das necessárias informações.

93. Além disso, o auxílio atribuído nos termos do artigo 32.º, n.º 2, da Lei n.º 2008/92 não tinha a ver com custos suplementares de uma operação que já beneficiara de auxílios autorizados pela Comissão. A análise de todos os factos e circunstâncias relevantes podia, assim, levar

21 — Notificação da Comissão, nos termos do n.º 2 do artigo 93 do Tratado CE, dirigida aos outros Estados-Membros e demais interessados, relativa aos auxílios que a Grécia decidiu conceder a cooperativas o reembolso das suas dívidas (JO C 107, p. 19).

mais tempo do que no caso do acórdão RSV/Comissão²². Esta análise não foi simples, conforme resulta do facto de o Governo grego ter tido de fornecer, para o efeito, informações muito variadas, nomeadamente sobre os 116 casos aos quais foi aplicado o regime controvertido.

— o entendimento da Comissão de que o auxílio concedido não pode ser considerado compatível com o mercado comum, nos termos do artigo 87.º, n.º 2, alínea b), CE ou do artigo 87.º, n.º 3, alínea a), CE, também não é sustentável;

94. À luz destes factos e circunstâncias completamente diferentes, a recorrente não pode invocar com êxito o acórdão RSV/Comissão.

— a Comissão entendeu erradamente que a aplicação do regime não podia ser justificada com base no artigo 87.º, n.º 3, alínea c), CE.

VII — Artigo 5.º da Lei n.º 2237/94

95. O Governo grego apresentou, essencialmente, três fundamentos contra o entendimento da Comissão de que o artigo 5.º da Lei n.º 2237/94 é incompatível com o artigo 87.º CE e de que o auxílio estatal concedido com base naquela disposição devia ser recuperado:

— a Comissão entendeu erradamente que o artigo 5.º da Lei n.º 2237/94 grega respeitante à consolidação de dívidas das cooperativas agrícolas é um auxílio estatal na acepção do artigo 87.º, n.º 1, CE;

96. Os fundamentos do Governo grego dirigem-se, em especial, contra as seguintes considerações da decisão:

«(129) A Comissão constatou que existem disposições legais que autorizam todos os bancos da Grécia a praticarem o reescalonamento de dívidas. Os termos e as condições desse reescalonamento de dívidas são deixados ao critério dos bancos, de acordo com as suas práticas bancárias comerciais. A adopção do artigo 5.º da Lei n.º 2237/94 autoriza o BAG a efectuar o mesmo tipo de operações, mas em condições mais específicas. A Comissão pode, pois, pressupor que essas operações se não realizariam em condições normais de mercado, ou seja, se o BAG exercesse a sua actividade de acordo

22 — Já referido na nota 14.

- com o princípio do credor privado, aplicando critérios bancários puramente comerciais.
- (130) Em primeiro lugar, o número de empresas elegíveis abrangidas é muito reduzido, o que introduz um elemento de selectividade. Efectivamente, o artigo 5.º da Lei n.º 2237/94 diz respeito especificamente a cooperativas agrícolas, não abrangendo outros tipos de empresas. Em segundo lugar, embora no caso geral os bancos possam fixar as taxas de juro aplicáveis no âmbito dos acordos de reescalonamento de dívidas, o artigo 5.º da Lei n.º 2237/94 estabelecia condições muito favoráveis para esses acordos, com uma duração de 15 anos, um período de carência de três anos e uma taxa de juro de 50% da taxa normal de mercado aplicável a esses empréstimos.
- (131) Consequentemente, a Comissão considera que esta medida é selectiva e falseia as condições de concorrência no mercado interno, concedendo às cooperativas beneficiadas vantagens competitivas incompatíveis com o princípio do credor privado.
- (132) A Comissão considera que a intensidade do auxílio é pelo menos equivalente à concessão de um novo empréstimo no montante global da dívida da cooperativa, com uma duração de 10 ou 15 anos, a uma taxa de 50% da taxa normal de mercado para empréstimos de consolidação. Dado que o regime era aplicável a 116 casos e que a Comissão não pode excluir que pelo menos algumas dessas cooperativas não poderiam obter um reescalonamento da dívida em condições normais de mercado, a intensidade do auxílio poderia ser nalguns casos de 100%, se algumas dessas cooperativas, em condições normais, fossem incapazes de obter um tal reescalonamento de dívidas (ponto 41 da comunicação da Comissão sobre a aplicação dos artigos 92.º e 93.º do Tratado e do artigo 5.º da Directiva 80/723/CE da Comissão às empresas públicas do sector transformador)²³.
- (133) Além disso, o argumento das autoridades gregas segundo o qual seria mais vantajoso para o BAG, do ponto de vista financeiro, reescalonar as dívidas das cooperativas do que obrigar essas cooperativas, por exemplo, a AGNO, a abrir falência, não resiste a uma análise mais aprofundada. A Comissão entende que essa apreciação deveria ser feita caso a caso.

23 — JO 1993, C 307, p. 3.

- (134) No que se refere à cooperativa leiteira AGNO, recebeu apoio do Governo grego sob a forma de anulação ou reescalonamento de dívidas, por intermédio do BAG, em pelo menos quatro ocasiões diferentes (Lei n.º 2008/92, Lei n.º 2198/94, Lei n.º 2237/94 e Lei n.º 2538/97). Um investidor privado teria posto em causa a sua participação na cooperativa, para limitar as perdas.
- (136) Em segundo lugar, as autoridades gregas não conseguiram demonstrar que os bancos privados estavam a executar as mesmas operações, nas mesmas condições, para amortizar dívidas de cooperativas agrícolas.
- (137) Em terceiro lugar, a dívida da AGNO ao BAG ascendia a 16754 milhões de dracmas gregas, ao passo que os activos líquidos da AGNO tinham um valor de mercado de cerca de 7 mil milhões de dracmas gregas. A dívida da AGNO a outros bancos era mínima (698 milhões de dracmas gregas) em comparação com a dívida ao BAG, o que indica que mesmo que o sistema bancário em geral estivesse disposto a conceder à AGNO empréstimos em condições favoráveis²⁴, as condições de serviço da dívida concedidas pelo BAG não eram comparáveis com as dos outros bancos. Da mesma maneira, apesar de o valor global nominal das garantias prestadas (44 230 milhões de dracmas gregas) ser superior ao montante da dívida a reestruturar, a Comissão constatou que a maioria dessas garantias consistiam na responsabilidade solidária dos sócios (30 550 milhões de dracmas gregas) ou em dívidas a receber (4 840 milhões de dracmas gregas). Por definição, estes tipos de garantias são muito dificilmente mobilizáveis ou pouco seguras, em função da natureza exacta desses créditos²⁵.
- (138) Consequentemente, a Comissão considera que estão preenchidas todas as condições de aplicação do n.º 1 do artigo 87.º do Tratado.»
- A — *Primeiro fundamento: o artigo 5.º da Lei n.º 2237/94 grega é um auxílio estatal na acepção do artigo 87.º, n.º 1, CE?*
- 1) Argumentos das partes
97. O primeiro fundamento da Grécia é o de que o artigo 5.º da Lei n.º 2237/94

24 — Boletim CE 9-1984 e ver ponto 3,2, terceiro travessão, *mutatis mutandis* (para a contribuição privada).

25 — V. auxílio C 47/95, em que a Itália obteve do Conselho, nos termos do procedimento previsto no n.º 2, terceiro parágrafo, do artigo 88.º, autorização para conceder auxílios destinados a evitar que os bancos penhorem os activos pessoais dos sócios de cooperativas, em caso de falência dessas cooperativas.

relativa à consolidação de dívidas das cooperativas agrícolas não constitui um auxílio estatal na acepção do artigo 87.º, n.º 1, do Tratado CE. O Governo grego apresenta quatro argumentos em apoio deste fundamento.

98. Em primeiro lugar, o Governo grego alega que a Comissão não devia ter entendido que a regularização de dívidas nos termos do artigo 5.º da referida lei não respeita o princípio do investidor privado. Em segundo lugar, contesta o entendimento da Comissão de que o BAG exerce uma função específica. O terceiro argumento refere-se ao facto de o BAG não estar obrigado à regularização de dívidas e de não ter satisfeito todos os pedidos de regularização. Por último, o Governo grego afirma ainda que o Estado não indemnizou o BAG pelo encargos associados à sua intervenção.

99. A recorrente entende que o BAG actuou da mesma forma que um investidor privado. O Governo grego alega que o BAG é obrigado a actuar segundo o princípio do investidor privado no exercício de todas as suas funções, de modo a funcionar eficazmente nos mercados financeiros fortemente concorrenciais da Europa e da Grécia. Por este motivo, foram estabelecidas condições rigorosas para se poder beneficiar da regularização de dívidas.

100. O BAG tinha um grande interesse económico na regularização das dívidas das cooperativas. Em 1994, havia muitas cooperativas que não podiam liquidar as suas dívidas. As causas eram variadas.

101. O facto de só em 31 de Agosto de 1993 terem sido pagas indemnizações pelos danos decorrentes do desastre de Chernobyl levou a que as cooperativas contraíssem grandes dívidas. Estas foram apenas parcialmente cobertas pelas medidas adoptadas com base na Lei n.º 2008/92. Os juros sobre a restante dívida eram consideráveis, sobretudo porque no período em causa a taxa de juro era elevada. Por conseguinte, as cooperativas estavam oneradas com um grande encargo financeiro, resultante das obrigações de juros e de amortização ligadas às dívidas vencidas. Além disso, as possibilidades de escoamento tinham reduzido com o desmoronamento da União Soviética, ao passo que os custos da comercialização tinham subido fortemente pelo facto de as rotas de trânsito normais estarem bloqueadas pelos conflitos na antiga Jugoslávia. Por último, o clima geral na Grécia era desfavorável, devido à política financeira e monetária restritiva seguida pelo Governo grego com vista à convergência da economia grega com a dos outros países da União Europeia.

102. As dívidas e as elevadas despesas de amortização a elas associadas colocavam seriamente em perigo a continuidade das cooperativas. Uma vez que os clientes do BAG são, em grande parte, constituídos pelas cooperativas, o BAG tinha interesse

directo no prosseguimento das actividades das cooperativas, por forma a assegurar os seus interesses económicos. Se as cooperativas falissem, o BAG arriscaria não só a perda dos seus empréstimos, mas também a perda de receitas futuras.

103. As decisões do BAG relativas à regularização das dívidas das cooperativas eram, portanto, perfeitamente compatíveis com o modo como um banco privado teria actuado em circunstâncias semelhantes. O BAG analisou todos os pedidos de regularização de dívidas com base em critérios comerciais e só os admitiu na medida em que as cooperativas cumprissem as condições gerais do BAG para a regularização de dívidas. Para o efeito, o BAG estabeleceu requisitos aplicáveis a estas regularizações, através das circulares n.º 150/94 e n.º 22/95 (v. n.º 87 da decisão). Diversas cooperativas não cumpriam os critérios e os seus pedidos foram indeferidos. De resto, o BAG é praticamente o único banco que opera num sector agrícola.

104. A recorrente alega que a Comissão não demonstrou que um banco privado, em circunstâncias semelhantes, não teria adoptado os mesmos regimes, nas mesmas condições. A Comissão também não demonstrou que as «condições muito favoráveis» que «o artigo 5.º da Lei n.º 2237/94 estabelecia» fossem mais favoráveis do que as estabelecidas por um banco privado. O Governo grego sublinha que o que está em causa é saber se um banco privado, nas

mesmas condições que o BAG, procederia à regularização das dívidas das cooperativas.

105. O papel que o BAG desempenha no sector agrícola grego obriga-o a ter em conta nas suas decisões parâmetros sectoriais mais abrangentes, tais como a viabilidade dos clientes a longo prazo e a protecção da sua imagem como financiador nesse sector. A Comissão deduz daí que o BAG exerce uma função específica no sector agrícola. A recorrente contesta este entendimento e remete para a comunicação da Comissão sobre a aplicação dos artigos 92.º e 93.º do Tratado e do artigo 5.º da Directiva 80/723/CE às empresas públicas do sector produtivo²⁶, nos termos da qual «uma companhia-mãe pode também, por um período de tempo limitado, absorver as perdas de uma subsidiária com o objectivo de permitir a esta última retirar-se do mercado nas condições mais favoráveis. Tais decisões podem ser motivadas não só pela possibilidade de obtenção de lucro directo, mas também por outras preocupações, como a da salvaguarda da imagem de todo o grupo ou de um novo rumo para as suas actividades. Contudo, quando as novas injeções de capital são divorciadas de toda e qualquer possibilidade de rentabilidade, mesmo no longo prazo, mais injeções de capital devem considerar-se como ajuda.»

106. A recorrente entende ainda que o artigo 5.º da Lei n.º 2237/94 não pode ser equiparado a um auxílio estatal, pois não

26 — Já referida na nota 23.

implica para o BAG qualquer obrigação de regularizar as dívidas das cooperativas e não confere às cooperativas o direito a exigir do BAG a regularização das dívidas. O BAG também não recebeu qualquer indemnização do Estado grego para a regularização das dívidas nos termos do artigo 5.º

107. Atento o exposto, a recorrente entende que a decisão da Comissão deve ser anulada, porque se baseia numa interpretação incorrecta das disposições aplicáveis e numa interpretação incorrecta dos factos e assenta numa fundamentação contraditória e insuficiente.

108. A Comissão contesta o argumento, afirmando que o artigo 5.º da Lei n.º 2237/94 relativa à consolidação de dívidas das cooperativas agrícolas é, efectivamente, um auxílio estatal na acepção do artigo 87.º, n.º 1, CE. Sem prejuízo da existência de disposições gerais que permitam aos bancos reescalonar as dívidas dos seus clientes, o artigo 5.º da Lei n.º 2237/94 prevê que o BAG conceda um tratamento especial às cooperativas. Mais especificamente, não há dúvida de que o artigo 5.º da Lei n.º 2237/94 estabelece condições muito favoráveis para as cooperativas, a saber, prazo máximo de 15 anos, período de carência de três anos e taxa de juro correspondente a 50% da taxa normal de mercado aplicável a estes empréstimos. A Comissão considera, assim, provável que, em condições normais do mercado, algumas cooperativas não fossem elegíveis para a regularização de dívidas.

109. Por outro lado, a Comissão também não exclui que algumas regularizações de dívidas de empresas respeitem o princípio do investidor privado numa economia de mercado. Mas isto não significa que ela deva apreciar todos os casos individualmente. No presente processo, está em causa um regime geral e é feita uma apreciação a nível geral e abstracto. A recorrente ignora que os regimes gerais cuja aplicação possa configurar auxílio devem ser notificados à Comissão²⁷.

110. A Comissão entende que o BAG exerce uma função específica, por duas razões. Em primeiro lugar, não há bancos privados que forneçam empréstimos a cooperativas. Significa isto que o BAG exerce uma actividade especial no sector agrícola que difere do exercício de uma actividade em condições normais do mercado. Em segundo lugar, o BAG não está apenas interessado na probabilidade de obter lucro directo, mas também noutros elementos, tais como a continuidade das empresas em causa. A comunicação da Comissão que a Grécia invoca para impugnar este aspecto não é aplicável, uma vez que no litígio em apreço não está em causa a entrada de capital, mas a regularização de dívidas.

111. A recorrente alegou que o artigo 5.º da Lei n.º 2237/94 não continha um auxílio estatal, pois o BAG não recebeu qualquer

27 — Acórdão de 17 de Junho de 1999, Piaggio (C-295/97, Colect., p. I-3735).

indemnização do Estado grego pela regularização de dívidas. Contudo, segundo a Comissão, este facto não é determinante para a questão de saber se existe auxílio estatal. O BAG é um banco do sector público cujo único accionista é o Estado grego, que controla o banco. O artigo 5.º da Lei n.º 2237/94 permite ao BAG conceder empréstimos em condições mais favoráveis, ou seja, em condições que não são as normais do mercado. Esta vantagem, que é financiada através de recursos estatais, deve ser considerada auxílio estatal.

2) Apreciação

112. O artigo 5.º da Lei n.º 2237/94 dispõe que o BAG pode, dentro de determinados limites, prestar alguma ajuda para reestruturação de dívidas vencidas. Este regime é aplicável a todas as dívidas vencidas a 31 de Dezembro de 1993 que sejam imputáveis a circunstâncias objectivas e exteriores. Significa isto que as dívidas resultantes, por exemplo, de uma má gestão não são susceptíveis de saneamento. De acordo com esta lei, durante a primeira metade da vigência do empréstimo não é necessário pagar juros. Depois, a taxa de juro aplicável equivale a 50% da taxa normal de mercado para tais empréstimos. A duração dos empréstimos está estabelecida em 10 anos. O BAG pode, no entanto, em casos excepcionais de défices especialmente importantes, prolongar o período de reembolso para 15 anos, com um período de carência de três anos, ou reduzir a taxa aplicável para menos de 50% da taxa de mercado. As cooperativas só podem beneficiar de ajuda se apresentarem previamente um estudo de viabilidade para um projecto

de desenvolvimento ou de modernização que demonstre que têm capacidade para reembolsar as dívidas reescaladas. Além disso, a ajuda pode ser subordinada a determinadas condições (tais como modernização administrativa e orgânica, redução de pessoal, reforço de capital próprio, etc.).

113. Começarei por analisar os dois últimos argumentos do Governo grego.

114. O Governo grego argumentou que, pelo facto de não ter pago qualquer indemnização ao BAG, não pode estar em causa um auxílio estatal. Este argumento não procede.

115. Decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça que o artigo 87.º, n.º 1, CE abrange todos os meios financeiros que a administração pode efectivamente utilizar para apoiar empresas, independentemente de pertencerem ou não de modo permanente ao património do Estado. Consequentemente, ainda que as quantias correspondentes à medida em questão não estejam de modo permanente na posse do tesouro público, o facto de estarem constantemente sob controlo do Estado, e portanto à disposição das autoridades nacionais competentes, é suficiente para que sejam qualificadas de recursos estatais²⁸.

28 — V. acórdão de 16 de Maio de 2000, França/Ladbroke Racing e Comissão (C-83/98 P, Colect., p. I-3271, n.º 50).

116. O BAG está, em grande medida, sob o controlo do Estado grego. Não se contesta que o único accionista do BAG é o Estado grego. Além disso, o conselho de administração é nomeado por decisão do Governo e o Estado grego pode assim exercer, directa ou indirectamente, uma influência dominante. Conclui-se que, através da influência dominante que exerce sobre o BAG, o Estado grego pode dirigir a utilização dos seus recursos e financiar vantagens específicas para as cooperativas. Os fundos por si concedidos são, portanto, recursos estatais na acepção do artigo 87.º CE.

117. O argumento do Governo grego de que o artigo 5.º da Lei n.º 2237/94 não pode ser equiparado a um auxílio estatal, por não implicar para o BAG qualquer obrigação de regularizar as dívidas das cooperativas nem conferir às cooperativas o direito a exigir do BAG uma regularização das dívidas, também não pode ser acolhido. O mesmo se aplica ao fundamento de defesa do Governo grego de que o artigo 5.º não contém qualquer auxílio, uma vez que nem todos os pedidos de regularização de dívidas foram satisfeitos.

118. Como sustentou a Comissão nas suas observações, entendo que a inexistência de uma obrigação de satisfazer todos os pedidos de regularização é inerente a um auxílio estatal. A argumentação do Governo grego é contraditória em si mesma. Com efeito, as medidas de auxílio são de natureza selectiva. Esta especificidade é também um dos elementos fulcrais do conceito de «medida de auxílio». Ao apontar, na sua argumentação, para a

selectividade da lei, o Governo grego reconhece implicitamente que esta encerra uma das características básicas de um auxílio estatal.

119. Os dois argumentos do Governo que se seguem vêm contrariar a tese da Comissão de que o BAG exerce uma função específica e de que a regularização das dívidas nos termos do artigo 5.º da referida lei não respeita o princípio do investidor privado.

120. Nas suas observações, o Governo grego referiu que o BAG deve ter em conta nas suas decisões parâmetros sectoriais mais abrangentes, tais como a viabilidade dos clientes a longo prazo e a protecção da sua imagem como financiador nesse sector. A Comissão deduz daí que o BAG exerce uma função específica, em parte porque é praticamente o único banco que opera no sector agrícola. O Governo grego contesta esta interpretação mediante remissão para a comunicação da Comissão sobre a aplicação dos artigos 92.º e 93.º do Tratado e do artigo 5.º da Directiva 80/723/CE às empresas públicas do sector produtivo²⁹. A passagem para a qual remete dizia respeito a uma situação em que uma companhia-mãe, com base noutras considerações para além dos fins lucrativos, podia absorver as perdas de uma das suas subsidiárias.

29 — Já referida na nota 23.

121. Contudo, a referida passagem da comunicação da Comissão não é aplicável à presente situação. Para além de a relação entre o BAG e as cooperativas agrícolas não poder ser comparada com a relação entre uma companhia-mãe e uma filial, no presente caso não estão em causa entradas de capital, mas a regularização de dívidas entre o credor e o devedor. Assim, a comparação tão-pouco pode ser acolhida.

122. Entendo que o BAG desempenha, efectivamente, uma missão especial. Em primeiro lugar, porque o BAG é praticamente o único banco a trabalhar no sector agrícola. O próprio Governo grego também indica *a contrario* que o BAG desempenha tal missão, ao sublinhar nas suas observações que a questão que se coloca é a de saber se um banco privado, nas mesmas condições que o BAG, procederia à regularização das dívidas das cooperativas agrícolas. Em segundo lugar, o Governo grego referiu que o BAG deve ter em conta nas suas decisões parâmetros sectoriais mais abrangentes. O Estado pode, através das suas empresas públicas, prosseguir fins não comerciais, como é recordado no décimo primeiro considerando da Directiva 80/723. Também nesta perspectiva se tem de concluir que o BAG exerce uma função específica.

123. Por último, importa analisar se é fundada a alegação do Governo grego de que a Comissão não devia ter entendido que o artigo 5.º da Lei n.º 2237/94 não respeita o princípio do investidor privado.

124. Em primeiro lugar, deve recordar-se que o critério da actuação como um investidor privado decorre do princípio da igualdade de tratamento entre empresas públicas e privadas, o qual implica que os capitais postos à disposição de uma empresa, directa ou indirectamente, pelo Estado, em circunstâncias que correspondem às condições normais do mercado, não podem ser considerados auxílios de Estado³⁰.

125. No acórdão Bélgica/Comissão³¹, o Tribunal de Justiça concluiu que «nos termos do artigo 92.º, n.º 1, as disposições do Tratado neste domínio visam os auxílios concedidos pelos Estados, ou por meio de recursos do Estado, independentemente da forma que assumam. Do que resulta que [...] não pode ser estabelecida qualquer distinção entre um auxílio dado sob a forma de empréstimo ou sob a forma de participação no capital das empresas. Os auxílios sob qualquer destas formas são abrangidos pela proibição do artigo 92.º, desde que as condições enunciadas por esta disposição estejam preenchidas. Com vista a verificar se tal medida apresenta o carácter de auxílio estatal é pertinente aplicar o critério [...] que assenta nas possibilidades que a empresa teria de obter as somas em causa nos mercados privados de capitais. No caso de uma empresa cujo capital social é praticamente todo detido pelas autoridades públicas, convém nomeadamente apreciar se, em circunstâncias similares, um sócio privado, baseando-se nas possibilidades de rentabilidade previsí-

30 — Acórdão de 21 de Março de 1991, Itália/Comissão (C-303/88, Colect., p. I-1433, n.º 20).

31 — Acórdão de 10 de Julho de 1986, Bélgica/Comissão (234/84, Colect., p. 2263, n.º 13 e 14).

veis, abstraindo de qualquer consideração de carácter social ou de política regional ou sectorial, teria procedido a tal entrada de capital.»

126. No presente caso, o artigo 5.º da Lei n.º 2237/94 estabelece condições muito favoráveis. A Grécia não demonstrou que os bancos privados procederiam à regularização de dívidas nas mesmas condições favoráveis. Muito pelo contrário, é difícil conceber que um banco privado que opera em condições normais do mercado concorresse com um período de carência prolongado e uma taxa de juro equivalente a 50% da taxa de mercado normalmente aplicável a esses empréstimos. A regularização de dívidas nos termos do artigo 5.º da Lei n.º 2237/94 é concedida em condições que não podem ser consideradas normais para um banco. Caso contrário, não haveria necessidade de um regime especial como o ora em apreço.

127. O BAG não pode ser comparado com um investidor privado. Se um banco privado, em circunstâncias similares, baseando-se nas possibilidades de rentabilidade previsíveis, abstraindo de qualquer consideração de carácter social ou de política regional ou sectorial, procedesse a tal regularização das dívidas, não existe aqui auxílio estatal. Presume-se que um credor privado age no seu próprio interesse comercial. Contudo, ao contrário de um banco privado, o BAG tem de ter em conta outros interesses. Opera não só com base em interesses comerciais próprios, mas também tendo em vista os interesses sectoriais, que são mais extensos do que o interesse comercial próprio. Se, atendendo

precisamente a esses interesses mais amplos, forem celebrados acordos de financiamento relativamente aos quais o Governo grego também afirma que a questão que se coloca é a de saber se um banco privado procederia no mesmo sentido, deve considerar-se que estes acordos não cumprem o critério do investidor privado. Devem, por conseguinte, ser considerados auxílio estatal. Esta conclusão não é posta em causa pelo facto de serem fixadas condições às cooperativas, tais como a viabilidade.

128. À luz do exposto, não pode sustentar-se que a intervenção do BAG com base no artigo 5.º da Lei n.º 2237/94 respeita o critério do investidor privado. O fundamento do Governo grego deve, pois, ser julgado improcedente.

B — *Segundo fundamento: compatibilidade do auxílio com o artigo 87.º, n.º 2, alínea b), CE ou com o artigo 87.º, n.º 3, alínea a), CE*

1) Argumentos das partes

129. Com o segundo fundamento, o Governo grego invoca, em apoio da sua afirmação de que o artigo 5.º da Lei n.º 2237/94 é compatível com o mercado comum nos termos do artigo 87.º, n.º 2, alínea b), CE ou do artigo 87.º, n.º 3, alínea a), CE, argumentos muito semelhantes aos que apresentou nas suas observações rela-

tivas ao artigo 32.º, n.º 2, da Lei n.º 2008/92. Quanto ao teor desses argumentos, remeto, por uma questão de brevidade, para o exposto nos n.ºs 49 a 52 e 59 a 67. Assim, a defesa da Comissão é também praticamente idêntica (v. n.ºs 53 a 55 e 68 a 70).

2) Apreciação

130. Pelas razões expostas nos n.ºs 56 a 58 e 71 a 74 das presentes conclusões, na análise do segundo e terceiro fundamentos contra o entendimento da Comissão sobre o artigo 32.º da Lei n.º 2008/92, *mutatis mutandis*, entendo que os argumentos do Governo grego não podem ser acolhidos nem justificam o artigo 5.º da Lei n.º 2237/94.

C — *Terceiro fundamento: compatibilidade do auxílio com o artigo 87.º, n.º 3, alínea c), CE*

1) Argumentos das partes

131. Com este fundamento, o Governo grego sustenta que se o artigo 5.º da Lei

n.º 2237/94 grega for considerado auxílio estatal é compatível com o mercado comum, nos termos do artigo 87.º, n.º 3, alínea c), do Tratado CE. Este artigo dispõe que podem ser declarados compatíveis com o mercado comum os auxílios destinados a facilitar o desenvolvimento de certas actividades ou regiões económicas, quando não alterem as condições das trocas comerciais de maneira que contrarie o interesse comum.

132. A comunicação da Comissão sobre as orientações comunitárias relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas em dificuldade³² indica que pode ser aprovado auxílio estatal à reestruturação se forem cumpridas as seguintes condições:

- i) restauração da viabilidade;
- ii) evitar distorções indevidas da concorrência do auxílio;
- iii) auxílio proporcional aos custos e benefícios da reestruturação;
- iv) execução integral do plano de reestruturação e cumprimento das condições;

32 — Comunicação da Comissão — Orientações comunitárias relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas em dificuldade, de 23 de Dezembro de 1994 (JO C 368 p. 12).

v) acompanhamento e relatório anual.

133. A Grécia sustenta que a Comissão não apreciou correctamente as quatro últimas condições acima referidas. Segundo o Governo grego, a segunda condição estava preenchida, uma vez que o regime de regularização foi sobretudo aplicado a pequenas cooperativas e, em determinados casos, as actividades deficitárias tiveram de ser abandonadas ou reduzidas. A terceira condição encontrava-se igualmente preenchida. Conforme resulta da lista das 388 cooperativas agrícolas elegíveis para o regime de regularização de dívidas, a maior parte do auxílio corresponde aos custos e benefícios da reestruturação. Na decisão, a Comissão argumentou que não se pode garantir que o auxílio aprovado se limita em todos os casos ao mínimo estritamente necessário. A Grécia atribui isso ao facto de a Comissão não ter analisado individualmente todos os casos. Se o tivesse feito, teria chegado à conclusão de que cumpriam a terceira condição. As últimas duas condições também foram preenchidas. O BAG interveio sempre que se verificou necessário. Foram igualmente realizados controlos e elaborados relatórios anuais.

134. Além disso, o auxílio não altera as condições das trocas comerciais de maneira que contrarie o interesse comum.

135. Resulta desta análise, segundo o Governo grego, que a regularização das dívidas e a continuação do funcionamento das cooperativas agrícolas nas regiões menos favorecidas numa base económica mais sólida é favorável à actividade e ao desenvolvimento económico da agricultura nessas regiões. O mercado não o teria conseguido. Aliás, o mercado não desempenha qualquer papel no sector agrícola, porque, tal como em todos os países comunitários, as características especiais deste sector levaram a uma extensa regulamentação da produção agrícola (v. também os artigos 33.º e 42.º CE).

136. Segundo a recorrente, a Comissão violou igualmente o artigo 158.º CE. Este artigo dispõe que «a fim de promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto da Comunidade, esta desenvolverá e prosseguirá a sua acção no sentido de reforçar a sua coesão económica e social». Segundo o Governo grego, o artigo 5.º prossegue um objectivo comunitário superior, a saber, o reforço da coesão económica e social.

137. A Comissão contrapõe que as disposições respeitantes à coesão económica e social (artigo 159.º CE) devem efectivamente ser tidas em conta na execução da política comunitária. Isso também aconteceu em casos de auxílio à reestruturação. O requisito da redução da capacidade pode ser aplicado de forma mais suave, se as

empresas em questão se localizarem em regiões sensíveis³³. Contudo, esta flexibilização não implica que as condições deixem completamente de ser aplicadas.

2) Apreciação

138. A recorrente também não justifica a ausência na lei de um critério relativo ao requisito da contribuição mínima das cooperativas para os custos de reestruturação. Mais importante ainda é o facto de a aplicação da lei não se circunscrever a pequenas e médias empresas, o que *a priori* torna impossível enquadrar o regime controvertido, na sua forma actual, na derrogação prevista no artigo 87.º, n.º 3, alínea c), CE.

139. A recorrente entende que a Comissão devia ter feito uma análise individual dos casos. A Comissão contesta este entendimento. Se um Estado-Membro notifica um regime de auxílio estatal sob uma forma geral e abstracta, a Comissão deve apreciar esse regime nas suas características gerais e abstractas. Isto significa que o regime deve conter garantias suficientes, de modo a satisfazer todos os requisitos relativos à compatibilidade com o artigo 87.º CE. Na ausência dessas garantias, o regime em questão deve ser considerado incompatível com o mercado comum. Isto não exclui, no entanto, que possam ser notificados casos individuais de concessão de auxílio e que os mesmos possam ser analisados e apreciados independentemente do regime geral, com base nos seus próprios méritos.

140. Na aplicação do artigo 87.º, n.º 3, CE, a Comissão goza de um amplo poder de apreciação cujo exercício envolve apreciações de ordem económica e social que devem ser efectuadas num contexto comunitário³⁴. No presente caso, a Comissão, ao declarar que o regime de auxílio em questão não podia beneficiar da derrogação prevista no artigo 87.º, n.º 3, alínea c), CE, não parece ter ultrapassado os limites dessa competência discricionária. Nos n.ºs 158 a 191 da decisão impugnada, a Comissão abordou o suficiente todos os elementos de artigo 87.º, n.º 3, alínea c), CE. Mereceram-lhe especial atenção os requisitos contidos nas orientações comunitárias gerais para a reestruturação de empresas em dificuldades³⁵. Essa apreciação levou-a a concluir que o regime do artigo 5.º da Lei n.º 2237/94 não cumpre, em diversos aspectos, os requisitos das orientações. Os argumentos apresentados pelo Governo grego não apontam quaisquer factos ou circunstâncias que demonstrem que a Comissão baseou a sua decisão em factos incorrectos. Tão-pouco resulta desses argumentos que a Comissão extraiu desses factos conclusões manifestamente erradas. Por conseguinte, este fundamento não procede.

33 — Comunicação da Comissão (já referida na nota 32, n.º 3.2.3).

34 — Acórdãos Philip Morris/Comissão (já referido na nota 12, n.º 24), Deufil/Comissão (já referido na nota 12, n.º 18), e de 14 de Janeiro de 1997, Espanha/Comissão (C-169/95, Colect., p. I-135, n.º 18).

35 — Comunicação da Comissão (já referida na nota 32).

VIII — Auxílio concedido à AGNO

A — Primeiro fundamento: legalidade do auxílio atribuído à AGNO nos termos do artigo 32.º, n.º 2, da Lei n.º 2008/92 e do artigo 19.º, n.º 1, da Lei n.º 2198/94

Observações das partes

1) Argumentos das partes

141. O Governo grego apresentou, essencialmente, dois fundamentos contra o entendimento da Comissão de que o auxílio concedido à AGNO é incompatível com o mercado comum. Estes fundamentos podem sintetizar-se do seguinte modo:

- a Comissão não devia ter considerado incompatível com o mercado comum o auxílio concedido à AGNO com base no artigo 32.º, n.º 2, da Lei n.º 2008/92 e no artigo 19.º, n.º 1, da Lei n.º 2198/94;
- o entendimento da Comissão de que o auxílio concedido à AGNO com base no artigo 5.º da Lei n.º 2237/94 e no acto do governador do Banco da Grécia de 5 de Outubro de 1989 não pode ser considerado compatível com o mercado comum também não é sustentável.

142. O Governo grego alega que a Comissão não devia ter considerado que não existe um nexo causal entre a regularização das dívidas da AGNO e os danos causados pelo desastre nuclear de Chernobyl. Embora a Comissão tenha concluído que 6 casos de concessão de auxílio estavam relacionados com o desastre nuclear de Chernobyl, não qualificou esta ajuda de auxílio estatal justificado na acepção do artigo 87.º, n.º 2, alínea b), CE. Na sua decisão, chama a atenção para o facto de, relativamente ao auxílio concedido à AGNO para remediar as consequências do desastre nuclear, pelo menos parte dos prejuízos decorrer da diferença entre os preços médios que a AGNO pagou aos seus produtores e os preços indicativos para as mesmas matérias-primas. Segundo a Comissão, esta perda é uma consequência dos elevados preços de produção do leite e não do acontecimento extraordinário propriamente dito. O Governo grego considera que este entendimento é incorrecto, uma vez que os prejuízos da AGNO decorrem da compra de produtos à base de leite cru aos preços de mercado em vigor antes do desastre nuclear. Os concorrentes da AGNO não estavam obrigados a comprar o leite contaminado nem o fizeram. A AGNO protegeu os seus sócios, cobrindo os prejuízos causados pelo desastre nuclear. O Governo grego considera, pois, que existe um nexo de causalidade.

143. O Governo grego considera igualmente que os danos que a AGNO sofreu em consequência do desastre nuclear de Chernobyl não foram sobrecompensados. O montante de 1 380 milhões de dracmas gregas que foi concedido inclui a perda directa, no montante de 851 milhões de dracmas gregas, e os juros sobre esta perda, no montante de 529,89 milhões de dracmas gregas. Os juros efectivos sobre a perda ascendiam a 959,79 milhões de dracmas gregas. O Governo grego alega, assim, que a regularização de juros no montante de 529,89 milhões de dracmas gregas não é uma sobrecompensação das perdas efectivamente sofridas. A regularização desta dívida deve, por conseguinte, ser considerada auxílio admissível nos termos do artigo 87.º, n.º 2, alínea b), CE.

146. A Comissão salienta que o auxílio concedido à AGNO nos termos do artigo 19.º da Lei n.º 2198/94 (529,89 milhões de dracmas gregas) consiste nos juros relativos a uma indemnização dos danos causados pelo desastre nuclear de Chernobyl que foi paga demasiado tarde. Trata-se de um auxílio ao funcionamento proibido e não existe uma relação directa com um acontecimento extraordinário. Uma vez que o motivo pelo qual o auxílio foi concedido é o mesmo que está subjacente ao auxílio atribuído nos termos do artigo 32.º, n.º 2, da Lei n.º 2008/92 grega, aplica-se neste caso a mesma conclusão.

2) Apreciação

144. A Comissão contrapõe a esta argumentação que o auxílio concedido à AGNO nos termos do artigo 32.º da Lei n.º 2008/92 grega se destina a cobrir os danos que foram causados pela compra aos produtores de grandes quantidades de leite, que de outra forma não teriam sido comercializados, e a um preço mais elevado do que aquele que vigorava antes do acidente. Os efeitos que isto teve no mercado e no comércio entre os Estados-Membros não podem ser negados.

Observação prévia

145. Este auxílio deve ser qualificado como auxílio ao funcionamento e não tem qualquer relação directa com o desastre de Chernobyl. Trata-se de uma intervenção política do Estado grego a favor dos produtores primários. Não existe, portanto, qualquer relação causal entre um acontecimento extraordinário e as dívidas.

147. Conforme resulta da apreciação *supra* do artigo 32.º, n.º 2, da Lei n.º 2008/92 e do artigo 5.º da Lei n.º 2237/94, a AGNO beneficiou de duas medidas de auxílio que devem ser consideradas ilegais. Para que as medidas especialmente dirigidas à AGNO pudessem ser apreciadas à luz do artigo 87.º CE teria sido necessária uma notificação individualizada. Uma vez que essa notificação não foi efectuada, a aplicação das duas medidas de auxílio à AGNO só pode ser ilegal.

148. A fim de ser exaustivo, abordarei brevemente os fundamentos do Governo

grego relativos à apreciação do caso concreto AGNO.

B — *Segundo fundamento: legalidade do auxílio atribuído à AGNO nos termos do artigo 5.º da Lei n.º 2237/94 e acto do governador do Banco da Grécia de 5 de Outubro de 1989*

149. Nos n.ºs 56 a 58 concluí que faltava umnexo de causalidade directa entre calamidades naturais ou acontecimentos especiais enquanto factos causadores dos danos e as actividades para as quais as dívidas foram contraídas, nos termos do artigo 32.º, n.º 2, da Lei n.º 2008/92. No caso concreto da AGNO, há apenas uma relação indirecta. Por conseguinte, não se pode aceitar que o auxílio específico concedido à AGNO beneficie de derrogação da proibição dos auxílios estatais nos termos do artigo 87.º, n.º 2, alínea b), CE.

150. O segundo argumento refere-se ao auxílio concedido à AGNO nos termos do artigo 19.º da Lei n.º 2198/94. Na concessão deste auxílio falta todo e qualquer nexo de causalidade directa entre calamidades naturais ou acontecimentos especiais enquanto factos causadores dos danos e as actividades para as quais as dívidas foram contraídas. Os juros relativos a uma indemnização paga demasiado tarde, por danos relativamente aos quais não é certo que sejam uma consequência directa do desastre nuclear de Chernobyl, não podem beneficiar de derrogação da proibição dos auxílios de Estado nos termos do artigo 87.º, n.º 2, alínea b), CE. O argumento do Governo grego não pode, pois, ser acolhido.

1) Argumentos das partes

151. Em primeiro lugar, o Governo grego entende que a Comissão apreciou de forma incorrecta os factos que determinaram o tratamento dado à AGNO em 1995. A Comissão baseou a sua decisão em factos e dados supervenientes, que o BAG não podia conhecer à data das suas transacções com a AGNO. A Comissão não podia, pois, tê-los em consideração. Por conseguinte, a conclusão da Comissão de que a AGNO recebeu auxílio quatro vezes e que um investidor privado teria ponderado a continuação do seu envolvimento financeiro na AGNO não pode ser acolhida.

152. Em segundo lugar, a Comissão não devia ter considerado, no n.º 123 da decisão impugnada, que o BAG não podia aceitar os activos pessoais dos sócios como garantia contra o risco de falência de uma cooperativa. A recorrente entende que um investidor privado, em circunstâncias idênticas, o teria feito. Se os activos pessoais não pudessem ser utilizados como garantia para os empréstimos das cooperativas, a legislação que prevê a responsabilidade

solidária dos sócios pelas dívidas ficaria sem conteúdo.

153. Em terceiro lugar, a Comissão apreciou erradamente a análise dos custos e benefícios realizada pelo BAG previamente à regularização das dívidas da AGNO. O valor objectivo do património da AGNO não era de 4 000 milhões de dracmas gregas, mas de pouco menos do que o dobro. Em caso de falência da AGNO e de suspensão da actividade, o valor do património diminuiria em 50% e o inventário em 70%. Em 31 de Dezembro de 1994, venceram-se igualmente as obrigações da AGNO para com o BAG. Estas obrigações estiveram na base da regularização das dívidas e elevavam-se a um montante de 8 061 milhões de dracmas gregas. Assim sendo, a Comissão não podia ter em conta na sua decisão a dívida global da AGNO para com o BAG, no montante de 16 700 milhões de dracmas gregas, da qual mais de metade não tinha ainda vencido no momento da regularização das dívidas, em 1995. As garantias reais, como a hipoteca e os direitos sobre terceiros a favor do BAG, que ascendiam a um montante de quase 9 000 milhões de dracmas gregas, devem ser consideradas suficientemente seguras para o BAG ou para qualquer outro banco. Por conseguinte, a apreciação do BAG revelava claramente que as garantias prestada pela AGNO eram suficientes face às dívidas vencidas.

154. Em quarto lugar, prossegue ainda a recorrente, ao apreciar o acto do governador do Banco da Grécia n.º 1620 de 5 de Outubro de 1989, a Comissão não devia ter considerado que o BAG tinha de aplicar a

taxa de referência à regularização das dívidas da AGNO. A Comissão aplica a taxa de referência na fixação do montante do auxílio, como no caso dos auxílios regionais. Os bancos não utilizam a taxa de referência na concessão de empréstimos aos seus clientes. A Comissão não explica por que motivo o BAG devia utilizar as taxas de referência. Estas taxas de referência, que correspondem à taxa bancária média no mercado de capitais, determinada em concertação pela Comissão e pelas autoridades gregas, não se aplicam a transacções relativas a empréstimos entre bancos e clientes.

155. A Comissão entende que a alegação do Governo grego de que a Comissão atendeu a factos supervenientes, que não podiam ser conhecidos e apreciados pelo BAG à data da aceitação da regularização das dívidas, é infundada. O Governo grego não chega a apreciar os motivos que levaram a Comissão a considerar o auxílio incompatível com o mercado comum. Uma vez que o artigo 5.º da Lei n.º 2237/94 e a decisão do governador do Banco da Grécia n.º 1620 não respeitam as condições estabelecidas nas orientações comunitárias, são incompatíveis com o mercado comum, assim como as transacções que tiveram lugar com base nessas disposições.

156. Além disso, a análise dos custos e benefícios realizada pelo BAG não é idêntica à análise que seria realizada por um investidor privado. A cooperativa leiteira AGNO recebeu apoio sob a forma de anulação ou reescalonamento de dívidas, por intermédio do BAG, em pelo menos

quatro ocasiões diferentes (as Leis n.ºs 2008/92, 2198/94, 2237/94 e 2538/97 gregas). Qualquer investidor privado teria, em dado momento, questionado o seu envolvimento financeiro em tal cooperativa, a fim de evitar mais prejuízos.

157. Na análise dos custos e benefícios realizada pelo BAG, o património próprio de 4 000 milhões de dracmas gregas da AGNO é comparado com a dívida ao BAG (de 16 700 milhões de dracmas gregas) e as obrigações junto de bancos privados (de 698 milhões de dracmas gregas). Conforme resulta desta análise, há uma ausência quase total de investidores privados. Mais importante ainda, depreende-se dessa análise que não existem verdadeiras garantias para o empréstimo concedido pelo BAG. A maior parte das garantias reside na responsabilidade solidária dos sócios da cooperativa. A activação deste tipo de garantias é, na prática, extremamente difícil. Nestas circunstâncias, não pode afirmar-se que um investidor privado teria avançado com o financiamento da AGNO sem verdadeiras garantias, fáceis de activar.

158. Por último, a Comissão explica o motivo pelo qual apreciou a taxa de juro (21,5%) acordada pelo BAG e pela AGNO na regularização das dívidas de 1995 à luz da taxa de referência (26,47%). As taxas de referência são normalmente calculadas pela Comissão em concertação com as autoridades dos Estados-Membros, com base nos dados disponíveis sobre os mercados de capitais nacionais. Reflectem os juros médios correntes para empréstimos a empresas. Os Estados-Membros devem ter em conta essa média expressa na taxa de

referência para poderem avaliar se os empréstimos por si concedidos às empresas contêm um elemento de auxílio. Assim, é lógico que a Comissão tenha adoptado a taxa de referência como critério na apreciação da transacção entre o BAG e a AGNO.

2) Apreciação

159. O BAG agiu como um investidor privado na regularização das dívidas de 1995? Os argumentos apresentados nesse sentido pelo Governo grego não me parecem convincentes. A simples circunstância de, num período de cerca de cinco anos, o BAG ter tido de auxiliar a AGNO três vezes torna improvável que o BAG, ao realizar uma quarta injeção de capital, tenha agido como um investidor privado. Isto é tanto mais válido quanto os riscos financeiros desta quarta operação eram, para o BAG, consideráveis e os mecanismos de reparação oferecidos pela AGNO em caso de insolvência eram, face aos créditos do BAG, insuficientes e pouco sólidos. É certamente o caso da reparação à custa dos sócios da AGNO. Como membros desta cooperativa, já eram responsáveis pelas suas dívidas. A cláusula de garantia acordada na regularização das dívidas pouco ou nada acrescenta. Ainda que essa reparação fosse efectuada à custa dos produtores primários — o que desencadearia uma forte resistência social — não seria de esperar muito das eventuais receitas. Com efeito, nesta hipótese, produtores agrícolas primários vulneráveis, que numa primeira fase já viram desaparecer a sua entrada de capital na cooperativa, são ainda responsabilizados

pelos — extensos — créditos, ainda em aberto, do BAG. É muito improvável que um investidor privado tivesse ousado efectuar uma transacção financeira tão arriscada, segundo as experiências do passado recente, mediante garantias que, na prática, dificilmente podem ser activadas.

160. Neste contexto, as extensas explicações do Governo grego sobre a situação económica da AGNO não me convencem. No essencial, pouco alteram o elemento fulcral de que, após a regularização das dívidas de 1995, a AGNO permaneceu uma empresa com uma relação muito frágil entre o património disponibilizado pelo BAG e o património próprio dos sócios. Tendo em conta a vulnerabilidade das garantias acima recordada, continua a ser improvável que um investidor privado corresse os riscos manifestamente inerentes a um envolvimento financeiro adicional e mais intenso com a AGNO.

161. Quanto à utilização pela Comissão da taxa de referência na apreciação do acto do governador do Banco da Grécia n.º 1620, serei breve. Essa taxa serve para calcular o elemento de auxílio resultante dos regimes de empréstimos bonificados³⁶. A taxa de referência é fixada de forma a reflectir o

nível médio das taxas nos diversos Estados-Membros para empréstimos a médio e longo prazo (cinco a dez anos) cobertos por uma garantia normal. Ao apreciar a transacção entre o BAG e a AGNO, a Comissão não podia deixar de apreciar a taxa de juro acordada à luz da taxa de referência em vigor para a Grécia. Foi obrigada a concluir que havia um elemento de auxílio nas condições dos juros acordadas. De resto, esse elemento de auxílio é ainda reforçado pelas outras condições da transacção, como o período de carência.

162. Por conseguinte, a minha conclusão é a de que os argumentos do Governo grego a favor deste fundamento não refutam a posição da Comissão de que a regularização das dívidas acordada pelo BAG e pela AGNO em 1995 foi uma operação de auxílio.

IX — Outros fundamentos, nomeadamente contra a obrigação de recuperação do auxílio concedido imposta pelo artigo 3.º da decisão

163. Os outros fundamentos do Governo grego podem ser agrupados do seguinte modo:

- a Comissão violou o princípio da igualdade de tratamento ao declarar a Lei n.º 2237/94 incompatível com o mercado comum;

³⁶ — Comunicação da Comissão relativa ao método de fixação das taxas de referência e de actualização (JO C 273, p. 3).

- a Comissão entendeu erradamente que as Leis n.ºs 2237/94 e 2198/94 gregas e o acto do governador do Banco da Grécia n.º 1620 prejudicam o comércio;
- a Comissão fundamentou a decisão de forma insuficiente;
- a decisão da Comissão a favor da recuperação do auxílio concedido viola os princípios da proporcionalidade e da segurança jurídica;
- por último, existe uma impossibilidade absoluta de recuperação do auxílio concedido.

A — Primeiro fundamento: violação do princípio da igualdade de tratamento

1) Observações das partes

164. Segundo o Governo grego, a Comissão violou o princípio da igualdade de tratamento ao declarar a Lei n.º 2237/94 incompatível com o mercado comum. Em

15 de Dezembro de 1998, o Conselho da União Europeia declarou, ao abrigo do n.º 2, terceiro parágrafo, do artigo 88.º CE, que os auxílios objecto dos artigos 14.º a 18.º e do artigo 21.º da Lei n.º 2538/97, da República Helénica, são compatíveis com o mercado comum, até ao montante máximo de 158 672 milhões de dracmas³⁷. Nesta última lei, remete-se repetidamente para o disposto na Lei n.º 2237/94. A recorrente entende que, deste modo, o Conselho validou implicitamente todas as medidas de auxílio anteriores.

165. Na sua decisão de 15 de Dezembro de 1998, o Conselho aprovou a Lei n.º 2538/97 grega. Neste contexto, os agricultores ou as cooperativas agrícolas gregas não podiam prever que os montantes relativos a operações de auxílio anteriores teriam ainda de ser restituídos.

166. A Comissão contrapõe que a decisão do Conselho de 15 de Dezembro de 1998, que aprovou diversas medidas de auxílio, não se aplica no presente caso, pois não visava outros regimes para além do aprovado. As remissões da Lei n.º 2538/97 para legislação anterior indiciam uma complementaridade entre os diferentes regimes, mas estes não foram incluídos na Lei n.º 2538/97.

37 — Comunicação da Comissão relativa ao auxílio C 32/98 (ex NN 22/98) sob forma de pagamento das dívidas das cooperativas e de outras entidades económicas pelo Banco Agrícola da Grécia (já referida na nota 4).

167. Se o Governo grego pretendia obter a aprovação do regime anteriormente adoptado, tinha de solicitar expressamente a autorização prévia do Conselho para esse efeito. A aprovação da Lei n.º 2538/97 grega não pode ser alargada de molde a aprovar, com efeitos retroactivos, todos os regimes semelhantes anteriores.

168. A Comissão refuta a alegação do Governo grego de que a recuperação do auxílio concedido com base nas Leis n.ºs 2008/92 e 2237/94 se traduz num tratamento desfavorável de todas as empresas beneficiárias relativamente às empresas que tiraram proveito da Lei n.º 2538/97, aprovada pelo Conselho. Esta crítica funciona, antes de mais, contra o próprio Governo grego. Com efeito, foi este quem provocou a decisão do Conselho que aprovou a Lei n.º 2538/97. O tratamento desigual que daí inevitavelmente resulta não pode servir de argumento para que a aprovação do auxílio emitida pelo Conselho em alguns casos seja alargada a todos os casos em que tenha previamente sido concedido auxílio às cooperativas em violação do direito comunitário.

169. Os argumentos extraídos da alegada incapacidade dos agricultores beneficiados com base em regimes de auxílio anteriores em perceberem o motivo pelo qual deve ser recuperado o auxílio que lhes foi concedido não procedem pelas mesmas razões. O Governo grego devia saber que a decisão do Conselho por si provocada podia ter essa consequência.

2) Apreciação

170. O Conselho da União Europeia pode, nos termos do artigo 88.º, n.º 2, segundo parágrafo, CE, decidir que um auxílio estatal é compatível com o mercado comum, se circunstâncias excepcionais justificarem tal decisão. Esta competência do Conselho tem um carácter muito excepcional e é uma excepção à competência, em princípio exclusiva, da Comissão para apreciar medidas de auxílio nacionais. A competência do Conselho tem em vista a declaração de compatibilidade ou incompatibilidade de medidas de auxílio concretas. O âmbito de aplicação das decisões tomadas pelo Conselho não é mais amplo do que o das medidas de auxílio a que se referem expressamente essas decisões. Se assim não fosse, a competência a título principal da Comissão seria esvaziada de conteúdo. A decisão do Conselho de 15 de Dezembro de 1998 (n.º 14015) declara os artigos 14.º a 18.º e 21.º da Lei n.º 2538/97 compatíveis com o mercado comum até ao montante de 158 672 milhões de dracmas gregas, em derrogação do disposto no artigo 87.º CE. O âmbito de aplicação é, deste modo, determinado de forma exaustiva e precisa. O alargamento do âmbito de aplicação com base na invocação do princípio da igualdade de tratamento é incompatível com a repartição de competências dos artigos 87.º e 88.º CE. Poderia, além disso, levar ao esvaziamento de conteúdo da proibição prevista no artigo 87.º, n.º 1, CE. Este fundamento não pode, por conseguinte, ser acolhido.

B — Segundo fundamento: afectação das trocas comerciais

1) Observações das partes

171. Com o segundo fundamento, a recorrente sustenta que, a serem consideradas auxílio estatal na acepção do artigo 87.º CE, as Leis n.ºs 2237/94 e 2198/94 gregas e o acto do governador do Banco da Grécia n.º 1620 não são proibidos nem violam o direito comunitário, uma vez que não falseiam a concorrência nem prejudicam o comércio entre Estados-Membros. A regularização das dívidas abrange apenas uma pequena parte das cooperativas e não afecta o comércio entre Estados-Membros nem as condições da concorrência.

172. A Comissão também não indicou os motivos pelos quais chegou à conclusão de que as disposições controvertidas afectam o comércio.

173. A recorrente remete ainda para a comunicação da Comissão de 23 de Dezembro de 1994³⁸, nos termos da qual não são proibidos os auxílios cujo montante é demasiado reduzido para que tenham uma incidência significativa sobre as trocas comerciais entre Estados-Membros. Este valor *de minimis* foi fixado em 50 000 ecus. Em pelo menos 17 casos de regulari-

zação das dívidas com base no artigo 32.º, n.º 2, da Lei n.º 2008/92 grega, o montante de auxílio fornecido foi inferior a 50 000 euros. Na regularização das dívidas com base no artigo 5.º da Lei n.º 2237/94 grega, 90 regularizações diziam respeito a um montante idêntico ou inferior a 17 milhões de dracmas gregas (50 000 ecus).

174. A Comissão contrapõe que, segundo jurisprudência assente, o auxílio estatal a empresas afecta o comércio intracomunitário, independentemente dos montantes concedidos, da dimensão das empresas e do facto de as mesmas exportarem ou não os seus produtos. Não é exigida uma análise económica detalhada nem uma prova dos efeitos reais sobre o comércio. Além disso, num caso como o presente, deve ter-se ainda em conta o resultado cumulativo da aplicação a uma centena de cooperativas.

175. Segundo a Comissão, o argumento da recorrente respeitante aos auxílios *de minimis* é inadmissível. A regra *de minimis* não é aplicável a sectores sensíveis como a agricultura.

2) Apreciação

176. Segundo jurisprudência assente, a importância relativamente reduzida de um

38 — Já referida na nota 32.

auxílio ou a dimensão relativamente reduzida da empresa em questão não impedem, *a priori*, a eventualidade de as trocas comerciais entre Estados-Membros serem afectadas³⁹. Outros elementos podem, com efeito, ter um papel determinante na apreciação do efeito de um auxílio sobre as trocas comerciais, designadamente o carácter cumulativo do auxílio, bem como a circunstância de que as empresas beneficiárias operam num sector particularmente exposto à concorrência⁴⁰. No sector agrícola existe essa concorrência intensiva entre os produtores dos Estados-Membros cujos produtos são comercializados no interior da Comunidade. A produção agrícola grega elevou-se, em 1998, a 4,1% da produção europeia total e a Grécia exporta quantidades significativas de produtos para outros Estados-Membros⁴¹. Nestas circunstâncias, mesmo os auxílios de montante reduzido podem prejudicar o comércio entre Estados-Membros.

178. Contudo, conforme resulta do n.º 2.3 das orientações relativas a empresas em dificuldade e do quarto parágrafo da comunicação relativa aos auxílios *de minimis*, a regra *de minimis* não é aplicável nos sectores sujeitos a regras comunitárias especiais em matéria de auxílios estatais, em especial os sectores da agricultura e da pesca. O Governo grego não pode, por conseguinte, invocar estas directivas da Comissão no presente caso.

179. Com base nas considerações anteriores, os argumentos do Governo grego em apoio deste fundamento não podem ser acolhidos.

C — Terceiro fundamento: fundamentação insuficiente da decisão

177. É, de facto, possível, tal como a própria Comissão reconheceu, nomeadamente nas suas orientações relativas a empresas em dificuldade e na sua comunicação relativa aos auxílios *de minimis*⁴², que determinados auxílios de montante muito reduzido não tenham um impacte sensível no comércio e na concorrência entre Estados-Membros, não necessitando de ser previamente notificados à Comissão.

1) Argumentos das partes

180. Não foram feitas quaisquer outras observações relevantes acerca deste fundamento.

2) Apreciação

181. Com este terceiro fundamento, o Governo grego alega que a Comissão não

39 — Acórdãos Philip Morris (já referido na nota 12) e de 11 de Novembro de 1987, França/Comissão (259/85, Colect., p. 4393).

40 — Acórdão de 19 de Setembro de 2002, Espanha/Comissão (C-113/00, Colect., p. I-7601, n.º 30).

41 — V. n.º 106 da decisão.

42 — Comunicação 96/C 68/06 relativa aos auxílios *de minimis* (JO C 68, p. 9).

fundamentou suficientemente a sua decisão. Entendo que este fundamento não pode ser acolhido.

182. O dever de fundamentação é uma formalidade essencial que tem de ser distinguida da questão da procedência da fundamentação, que se refere à legalidade material do acto controvertido. A fundamentação deve ser adaptada à natureza do acto em causa e deixar transparecer, de forma clara e inequívoca, a argumentação da instituição, autora do acto, por forma a permitir aos interessados conhecer as razões da medida adoptada e ao órgão jurisdicional competente exercer a sua fiscalização. Não é necessário que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, na medida em que a questão de saber se a fundamentação de um acto satisfaz as exigências do artigo 253.º CE deve ser apreciada à luz não somente do seu teor literal, mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa⁴³.

183. No caso em apreço, a Comissão indica claramente na sua decisão o motivo pelo qual o auxílio controvertido não resistiu a uma apreciação à luz dos artigos 87.º e 88.º CE. A Comissão verificou

exaustivamente, na sua apreciação dos regimes controvertidos, se estes deviam ser considerados auxílio e se era possível invocar as excepções do artigo 87.º, n.º 2, alínea b), n.º 3, alínea a), e n.º 3, alínea c).

D — *Quarto fundamento: a recuperação do auxílio concedido viola os princípios da proporcionalidade e da segurança jurídica?*

1) Observações das partes

184. A recorrente entende que a decisão da Comissão a favor da recuperação do auxílio concedido e ainda dos juros a partir da data em que os beneficiários tiveram ao seu dispor o auxílio é desproporcional. As cooperativas agrícolas estavam de boa fé, sabiam que o auxílio fora notificado à Comissão em 1993 e, após um período de 7 anos, a recuperação do auxílio e dos juros era impensável.

185. A recorrente remete para a jurisprudência que indica que a recuperação após sete anos já não é possível, sobretudo tendo

43 — V., designadamente, acórdãos de 13 de Março de 1985, Países Baixos e Leeuwarder Papierwarenfabriek/Comissão (296/82 e 318/82, Recueil, p. 809, n.º 19), de 14 de Fevereiro de 1990, Delacre e o./Comissão (C-350/88, Colect., p. I-395, n.ºs 15 e 16), e de 29 de Fevereiro de 1996, Bélgica/Comissão (C-56/93, Colect., p. I-723, n.º 86).

em conta o facto de o Governo grego ter seguido o procedimento do artigo 88.º CE⁴⁴.

186. A Comissão entende que a supressão de um auxílio ilegal através da recuperação é a consequência lógica da declaração da sua ilegalidade. A recuperação de um auxílio estatal ilegalmente concedido visa o restabelecimento da situação anterior, mesmo que isso implique a falência das empresas em questão. A recuperação não é, por esse motivo, desproporcional.

187. Também não se pode invocar a boa fé das cooperativas, já que o Governo grego, ao aplicar o artigo 32.º da Lei n.º 2008/92 grega, não respeitou as condições do artigo 88.º, n.º 3, CE. A boa fé não pode, certamente, ser invocada em relação ao auxílio concedido nos termos do artigo 5.º da Lei n.º 2237/94 grega, pois este regime nunca foi notificado.

188. A recuperação não pode ainda ser recusada com base no facto de terem

decorrido cinco anos desde a atribuição do auxílio. Nos termos do direito comunitário, a autoridade competente é obrigada a revogar a decisão de atribuição de auxílio ilegal declarado incompatível com o mercado comum por uma decisão da Comissão e cuja recuperação é imposta, mesmo que tenha deixado decorrer o prazo após o qual, segundo o direito nacional, a revogação é excluída no interesse da segurança jurídica.

2) Apreciação

189. Também este fundamento, com base no qual a recorrente contesta a decisão da Comissão de recuperação do auxílio concedido, não pode ser acolhido. Segundo jurisprudência assente, a supressão de um auxílio ilegal através da recuperação é a consequência lógica da declaração da sua ilegalidade⁴⁵. Por conseguinte, a recuperação de um auxílio estatal ilegalmente concedido, com vista ao restabelecimento da situação anterior, não pode, em princípio, ser considerada uma medida desproporcional relativamente aos objectivos das disposições do Tratado em matéria de auxílios de Estado⁴⁶. O mesmo acontece em relação à exigência de juros para o período compreendido entre a data do pagamento dos auxílios e a data da sua restituição efectiva.

44 — No acórdão *Deutsche Milchkontor*, o Tribunal de Justiça declarou que «os princípios do respeito da confiança legítima e da segurança jurídica fazem parte da ordem jurídica comunitária. Não pode, portanto, considerar-se contrário a esta mesma ordem jurídica que uma legislação nacional garanta o respeito da confiança legítima e da segurança jurídica num domínio como o da restituição de auxílios comunitários indevidamente pagos.» (Acórdão de 21 de Setembro de 1983, 205/82 a 215/82, Recueil, p. 2633, n.º 30).

45 — V., nomeadamente, acórdãos de 21 de Março de 1990, *Bélgica/Comissão*, dito «*Tubemeuse*» (C-142/87, Colect., p. I-959, n.º 66), de 10 de Junho de 1993, *Comissão/Grécia* (C-183/91, Colect., p. I-3131, n.º 16), e de 11 de Julho de 1996, *SFEI e o.* (C-39/94, Colect., p. I-3547, n.º 68).

46 — Acórdão «*Tubemeuse*» (já referido na nota 45, n.º 66).

190. O Governo grego também não pode invocar a confiança legítima dos beneficiários do auxílio, uma vez que o auxílio concedido nos termos do artigo 32.º da Lei n.º 2008/92 e do artigo 5.º da Lei n.º 2237/94 violou as regras do artigo 88.º, n.º 3, CE⁴⁷. Não obstante as obrigações impostas pelo artigo 88.º, n.º 3, do Tratado CE aos Estados-Membros, o auxílio controvertido foi atribuído sem notificação prévia ou, embora notificado, a sua atribuição não foi em seguida comunicada. As empresas que gozam de auxílio só podem, em princípio, ter uma confiança legítima na legalidade do auxílio quando este tenha sido atribuído mediante a observância de todas as obrigações decorrentes do artigo 88.º CE. As empresas beneficiárias do auxílio estatal devem saber que este está sujeito às regras dos artigos 87.º e 88.º CE. Devem, por conseguinte, estar em condições de verificar se, no seu caso, foram cumpridas todas as obrigações decorrentes dessas normas.

191. Por conseguinte, o artigo 2.º da decisão impugnada não viola a confiança legítima das empresas que receberam este auxílio.

47 — Com efeito, se o auxílio fosse admitido, os artigos 87.º e 88.º CE ficariam privados de qualquer efeito útil, na medida em que as autoridades nacionais poderiam basear-se no seu próprio comportamento ilegal para tornarem ineficazes as decisões tomadas pela Comissão ao abrigo destas disposições do Tratado. Acórdão de 20 de Setembro de 1990, Comissão/Alemanha (C-3/89, Colect., p. I-3437, n.º 17).

E — *Quinto fundamento: impossibilidade absoluta de recuperação do auxílio*

1) Observações das partes

192. O último fundamento do Governo grego refere-se à impossibilidade absoluta de recuperar o auxílio. Segundo as autoridades gregas, é absolutamente impossível executar a decisão, porque as autoridades gregas teriam de recuperar de 500 cooperativas o auxílio auferido nos anos 1993, 1994 e 1995, acrescido de juros. As cooperativas não têm património próprio, pelo que os seus bens móveis e imóveis teriam de ser vendidos. Se as cooperativas não pudessem pagar as dívidas, estas teriam de ser pagas pelos sócios das cooperativas agrícolas, uma vez que são solidariamente responsáveis pelas dívidas. Isso criaria problemas sociais, económicos e políticos.

193. O Governo grego observa em seguida que, se o artigo 5.º da Lei n.º 2237/94 e o acto do governador do Banco da Grécia n.º 1620 forem considerados auxílio, isso não poderá ter consequências jurídicas sobre os casos concretos de regularização das dívidas. A regularização das dívidas das cooperativas agrícolas pelo BAG baseia-se em acordos entre as partes de concessão de empréstimos, que são regulados pelo direito privado. A consequência lógica é que a

Comissão não pode decidir a favor da recuperação do auxílio contido num caso concreto de regularização das dívidas pelo BAG.

194. Segundo a Comissão, o grande número de sócios das cooperativas envolvidas, a que se refere o Governo grego em apoio do argumento da impossibilidade da recuperação, não pode justificar uma impossibilidade absoluta de recuperar o auxílio. A Comissão observa ainda que a responsabilidade dos sócios das cooperativas no âmbito da recuperação não é necessária, mas depende do montante da dívida das cooperativas face ao respectivo património.

195. Caso se aceitasse o argumento da recorrente relativo à impossibilidade de recuperação do auxílio por este ter sido decidido com base em acordos celebrados por partes independentes, qualquer Estado-Membro poderia contornar a aplicação das regras sobre auxílio estatal através da concessão do auxílio por meio de contratos de direito privado, utilizando um intermediário.

2) Apreciação

196. Segundo o Governo grego, a recuperação do auxílio cria problemas sociais, económicos e políticos. Contudo, o mero

receio de dificuldades internas não pode justificar a não aplicação do regime em causa⁴⁸. O facto de o auxílio ter de ser recuperado junto de grande número de beneficiários também não permite concluir que a recuperação é absolutamente impossível⁴⁹. A impossibilidade absoluta de recuperação tão-pouco pode ser invocada no caso de o auxílio ter sido concedido por meio de um contrato de direito privado. Como a Comissão correctamente salientou, a forma sob a qual o auxílio é concedido não deve ter qualquer relevância, sob pena de os Estados-Membros poderem contornar as regras de auxílio aplicáveis, conferindo-lhes determinada forma.

197. Além disso, vale a pena salientar que, conforme o Tribunal de Justiça já concluiu, um Estado-Membro que, na execução de uma decisão da Comissão em matéria de auxílios de Estado, depare com dificuldades imprevistas e imprevisíveis ou tome consciência de consequências não previstas pela Comissão, deve submeter esses problemas à apreciação desta última, propondo modificações apropriadas à decisão em causa. Em tal caso, a Comissão e o Estado-Membro devem, por força da regra que impõe aos Estados-Membros e às instituições comunitárias deveres recíprocos de cooperação leal e que inspira, nomeadamente, o artigo 5.º do Tratado, colaborar de boa fé com vista a superar as dificuldades, no pleno respeito das disposições do Tratado e, nomeadamente, das que dizem respeito aos auxílios⁵⁰.

48 — Acórdão de 7 de Dezembro de 1995, Comissão/França (C-52/95, Colect., p. I-4443, n.º 38)

49 — V. também acórdão de 29 de Janeiro de 1998, Comissão/Itália (C-280/95, Colect., p. I-259).

50 — Acórdão de 4 de Abril de 1995, Comissão/Itália (C-348/93, Colect., p. I-673, n.º 17).

198. Para concluir, devo assinalar que a medida da Comissão não infringiu normas processuais, foi proporcional e não desrespeitou o princípio da protecção da confiança.

X — Despesas

199. A Comissão concluiu pedindo que fosse negado provimento ao recurso e que a recorrente fosse condenada nas despesas. Uma vez que concluiu pela improcedência do recurso do Governo grego, este deverá ser condenado nas despesas.

XI — Conclusão

200. Tendo em conta o exposto, proponho que o Tribunal de Justiça:

- a) negue provimento ao recurso interposto pelo Governo grego contra a Decisão da Comissão das Comunidades Europeias, de 1 de Março de 2000, relativa aos regimes de auxílios executados pela Grécia a favor da liquidação de dívidas de cooperativas agrícolas em 1992 e 1994, incluindo os auxílios à reorganização da cooperativa leiteira AGNO;
- b) condene o Governo grego nas despesas, por força do artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo.