

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA  
(Segunda Secção Alargada)  
15 de Dezembro de 1999 \*

Nos processos apensos T-132/96 e T-143/96,

**Freistaat Sachsen**, representado por Karl Pfeiffer e Jochim Sedemund, advogados em Berlim, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório de Aloyse May, 31, Grand-rue,

e

**Volkswagen AG e Volkswagen Sachsen GmbH**, sociedade de direito alemão, com sede, respectivamente, em Wolfsburg e Mosel (Alemanha), representadas por Michael Schütte, advogado em Berlim, e Martina Maier, advogado em Düsseldorf, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório de Bonn e Schmitt, 62, avenue Guillaume,

recorrentes,

apoiadas pela

**República Federal da Alemanha**, representada inicialmente por Ernst Röder, seguidamente por Wolf-Dieter Plessing Ministerialräte no Ministério Federal das Finanças na qualidade de agentes, e Thomas Oppermann, professor na Universidade de Tübingen, Graurheindorferstraße, 108, Bona (Alemanha),

interveniente,

\* Língua do processo: alemão.

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada inicialmente por Paul Nemitz e Anders Jessen, membros do Serviço Jurídico, seguidamente por Nemitz, na qualidade de agentes, assistidos por Hans-Jürgen Rabe, Georg Berrisch e Marco Nuñez Müller, advogados em Hamburgo, com domicílio escolhido no Luxemburgo, no gabinete de Carlos Gómez de la Cruz, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

recorrida,

apoiada pelo

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado por John Collins, do Treasury Solicitor's Department, na qualidade de agente, assistido por Sarah Moore, barrister, do foro de Inglaterra e do País de Gales, com domicílio escolhido na sede da Embaixada do Reino Unido, 14, boulevard Roosevelt,

interveniente,

que tem por objecto o pedido de anulação parcial da Decisão 96/666/CE da Comissão, de 26 de Junho de 1996, relativa a um auxílio da Alemanha ao grupo Volkswagen destinado às unidades fabris em Mosel e Chemnitz (JO L 308, p. 46),

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA  
DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (Segunda Secção Alargada),

composto por: A. Potocki, presidente, K. Lenaerts, C. W. Bellamy, J. Azizi e  
A. W. H. Meij, juízes,

secretário: A. Mair, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 30 de Junho de 1999,

profere o presente

**Acórdão**

**Enquadramento jurídico**

- 1 Por carta de 31 de Dezembro de 1988, a Comissão informou os Estados-Membros de que, no decurso da sua reunião de 22 de Dezembro de 1988 e na sequência da decisão de 19 de Julho de 1988 de criar um enquadramento comunitário dos auxílios estatais no sector dos veículos automóveis (a seguir

«enquadramento comunitário»), baseado no artigo 93.º, n.º 1, do Tratado CE (actual artigo 88.º, n.º 1, CE), tinha aprovado as condições de aplicação do referido enquadramento, reproduzidas no documento junto à carta. Pedia aos Estados-Membros que a informassem da aceitação deste enquadramento no prazo de um mês.

- 2 O enquadramento comunitário foi objecto de uma comunicação (89/C 123/03) publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* (JO 1989, C 123, p. 3). O seu ponto 2.5 estabelece que «entrarão em vigor em 1 de Janeiro de 1989» e que «serão válidas por um período de dois anos».
  
- 3 Nos termos do seu ponto 1, quarto parágrafo, o enquadramento comunitário tem designadamente por objectivo submeter a concessão de auxílios no sector automóvel a uma disciplina mais rigorosa no sentido de assegurar que a competitividade da indústria comunitária não seja distorcida por uma concorrência desleal. A Comissão só poderá aplicar a sua política de um modo efectivo se tiver a possibilidade de tomar posição sobre os casos individuais de auxílio antes de estes serem pagos.
  
- 4 Nos termos do ponto 2.2, primeiro parágrafo, do enquadramento comunitário,

«Todas as medidas de auxílios concedidos pelas autoridades públicas no âmbito de um regime de auxílios aprovado a (uma) empresa(s) que opere(m) no sector dos veículos automóveis, tal como acima definido, devem ser objecto de notificação prévia nos termos do n.º 3 do artigo 93.º, do Tratado CEE, se o custo do projecto a auxiliar exceder 12 milhões de ecus. No que respeita aos auxílios a conceder fora do âmbito de um regime de auxílios aprovado, todos os projectos,

independentemente do seu custo e intensidade de auxílio, estão obviamente sujeitos, sem qualquer excepção, à obrigação de notificação nos termos do n.º 3 do artigo 93.º do Tratado CEE. Os Estados-Membros informarão a Comissão de qualquer projecto de concessão ou de alteração dos auxílios com antecedência suficiente para lhe permitir formular as suas observações.»

- 5 No ponto 3 do enquadramento comunitário, relativo às orientações para a apreciação dos casos de auxílio, a Comissão especifica designadamente o seguinte:

« — Auxílios regionais

...

A Comissão reconhece a valiosa contribuição para o desenvolvimento regional susceptível de ser dada pela instalação de novas fábricas de veículos automóveis ou dos seus componentes e/ou a expansão das actividades existentes em regiões desfavorecidas. Esta a razão por que a Comissão tem tido geralmente uma atitude positiva em relação aos auxílios ao investimento concedidos com o objectivo de ultrapassar limitações estruturais em partes desfavorecidas da Comunidade.

Estes auxílios são geralmente concedidos de modo automático em condições previamente aprovadas pela Comissão. Ao exigir a notificação prévia destes auxílios no futuro, a Comissão passará a ter a possibilidade de determinar os benefícios regionais (por exemplo, a promoção de uma região atrasada em termos de desenvolvimento através da criação de postos de trabalho viáveis, ligações

entre a economia local e comunitária) em contraposição com eventuais efeitos negativos no sector no seu conjunto (como a criação de importantes excessos de capacidade). Uma avaliação deste tipo não pretende negar a importância fulcral dos auxílios regionais na realização da coesão a nível da Comunidade, mas sim assegurar que outros aspectos de interesse comunitário, como o desenvolvimento da indústria comunitária, são também tidos em consideração.

...»

- 6 Tendo o Governo alemão indicado ter decidido não aplicar o enquadramento comunitário a Comissão adoptou, em conformidade com o artigo 93.º, n.º 2, do Tratado, a Decisão 90/381/CEE, de 21 de Fevereiro de 1990, relativa aos regimes de auxílio alemães aplicáveis ao sector dos veículos automóveis (JO L 188, p. 55). O artigo 1.º desta decisão dispõe:

«1. A partir de 1 de Maio de 1990, a República Federal da Alemanha notificará à Comissão, nos termos do n.º 3 do artigo 93.º do Tratado CEE, todos os auxílios a conceder a favor de projectos cujo custo ultrapassa 12 milhões de ecus no âmbito dos regimes de auxílio constantes do anexo à presente decisão, e destinados a serem concedidos a empresas que operam no sector dos veículos automóveis, tal como definidas no ponto 2.1 do enquadramento comunitário dos auxílios estatais no sector dos veículos automóveis. Tais notificações serão efectuadas em conformidade com os requisitos estabelecidos nos pontos 2.2 e 2.3 daquele enquadramento. Para além disso, a República Federal da Alemanha deve apresentar relatórios anuais, tal como exigido pelo enquadramento.

2. Para além da lista dos regimes de auxílio constantes do anexo à presente decisão (lista não exaustiva), a República Federal da Alemanha observará também as obrigações decorrentes do n.º 1 do artigo 1.º em relação a todos os demais regimes de auxílio existentes não incluídos no anexo e susceptíveis de beneficiarem o sector a que respeita o enquadramento.
  
  3. Os auxílios às empresas do sector dos veículos automóveis que operam em Berlim, concedidos no âmbito do Berlin Förderungsgesetz, estão excluídos da obrigação de notificação prévia prevista no enquadramento, mas serão incluídos nos relatórios anuais exigidos».
- 7 Por carta de 2 de Outubro de 1990 remetida ao Governo alemão, a Comissão aprovou o regime de auxílios regionais previsto para o ano de 1991 no décimo nono programa-quadro elaborado com base na lei alemã sobre a tarefa de interesse comum «melhoria das estruturas económicas regionais» de 6 de Outubro de 1969 (a seguir «lei sobre a tarefa de interesse comum»), recordando a necessidade de ter em conta, aquando da aplicação das medidas consideradas, o enquadramento comunitário existente em determinados sectores da indústria. O décimo nono programa-quadro indicava ele próprio (parte I, ponto 9.3, p. 43) que a Comissão:

«Tomou decisões que proíbem a aplicação de auxílios de Estado concedidos a determinados sectores mesmo se o foram no quadro de programas aprovados (auxílios regionais por exemplo), ou sujeitando-os à necessidade de autorização prévia para cada um dos projectos que dele podem beneficiar...

Tais regras existem nos seguintes domínios:

a)...

— no sector automóvel, na medida em que o custo da operação que dele beneficia ultrapasse 12 milhões de ecus.»

- 8 A reunificação política da Alemanha, proclamada em 3 de Outubro de 1990, implicou a integração na República Federal da Alemanha de cinco novos *Länder* da antiga República Democrática Alemã, entre os quais o Freistaat Sachsen.
- 9 Por carta de 31 de Dezembro de 1990, a Comissão informou os Estados-Membros de que considerava necessário prorrogar o enquadramento comunitário.
- 10 Esta decisão da Comissão foi igualmente objecto de uma comunicação (91/C 81/05) publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* (JO 1991, C 81, p. 4). Esta comunicação refere, designadamente, o seguinte:

«... a Comissão considera necessário renovar o enquadramento dos auxílios estatais no sector dos veículos automóveis... A única alteração que a Comissão decidiu introduzir consiste em alargar a obrigação de notificação prévia da República Federal da Alemanha a Berlim (Oeste) e ao território da antiga RDA (o artigo 1.º, n.º 3, da decisão da Comissão de 21 de Fevereiro de 1990, publicada no JO L 188 de 20 de Julho de 1990, deixa de ter validade a partir de 1 de Janeiro de 1991).

Após dois anos, o enquadramento será revisto pela Comissão. Se forem necessárias alterações (ou a possível revogação do enquadramento), serão decididas pela Comissão após consulta aos Estados-Membros.»

- 11 Por cartas de 5 de Dezembro de 1990 e de 11 de Abril de 1991 remetidas ao Governo alemão, a Comissão aprovou a aplicação da lei sobre a tarefa de interesse comum para os novos *Länder*, lembrando mais uma vez a necessidade de ter em conta, aquando da aplicação das medidas consideradas, o enquadramento comunitário existente em determinados sectores da indústria. Também, por carta de 9 de Janeiro de 1991, aprovou o alargamento dos regimes existentes de auxílios regionais aos novos *Länder*, especificando que as disposições do enquadramento comunitário deviam ser respeitadas.
- 12 Em 23 de Dezembro de 1992, a Comissão decidiu que «o actual enquadramento não será modificado» e que permanecerá válido até que se organize uma nova revisão. Esta decisão foi objecto de uma comunicação (93/C36/06) publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* (JO 1993, C 36, p. 17).
- 13 No acórdão de 29 de Junho de 1995, Espanha/Comissão, (C-135/93, Colect., p. I-1651, n.º 39), o Tribunal de Justiça declarou que a referida decisão devia ser interpretada «como só tendo prorrogado o enquadramento até à sua próxima reapreciação, que, como as precedentes, devia efectuar-se no final de um novo período de aplicação de dois anos», que expirou em 31 de Dezembro de 1994.
- 14 Após a prolação desse acórdão, a Comissão, por carta de 6 de Julho de 1995, informou os Estados-Membros de que, no interesse comunitário, tinha decidido, em 5 de Julho de 1995, prorrogar a sua decisão de 23 de Dezembro de 1992, com efeito retroactivo a 1 de Janeiro de 1995, de modo que o enquadramento comunitário continuaria a aplicar-se sem interrupção. A Comissão especificava que esta prorrogação terminaria desde que o processo previsto no artigo 93.º, n.º 1, do Tratado, que tinha decidido iniciar simultaneamente, tivesse chegado a

seu termo (v. número 15, a seguir). Esta decisão, que foi objecto de uma comunicação (95/C284/03) publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* (JO 1995, C 284, p. 3), foi anulada pelo acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Abril de 1997, Espanha/Comissão (C-292/95, Colect., p. I-1931).

- 15 Numa segunda carta de 16 de Julho de 1995, além disso, a Comissão, informou os Estados-Membros da sua decisão de 5 de Julho de 1995 de lhes propor, na sequência do acórdão Espanha/Comissão de 29 de Junho de 1995, já referido, restabelecer o enquadramento comunitário por um período de dois anos, introduzindo-lhe muito embora determinadas modificações e, designadamente, um aumento do limite de notificação para 17 milhões de ecus (v. a comunicação 95/C284/03, já referida). O novo texto do enquadramento comunitário proposto previa, no número 2.5, que «as medidas adequadas entrarão em vigor quando todos os Estados-Membros tiverem comunicado a sua concordância ou o mais tardar em 1 de Janeiro de 1996. Todos os projectos de auxílio que até essa data ainda não tenham sido objecto de aprovação final por parte das autoridades públicas competentes ficam sujeitos à obrigação de notificação prévia». O Governo alemão deu a sua concordância a este restabelecimento do enquadramento comunitário por carta de 15 de Agosto de 1995.

### Factos na origem do litígio

- 16 A entrada em vigor da união económica, monetária e social entre a República Federal da Alemanha e a República Democrática Alemã, em 1 de Julho de 1990, implicou a queda da procura e da produção de veículos Trabant na Saxónia. De modo a proteger a indústria automóvel deste região, a Volkswagen AG (a seguir «Volkswagen») entabulou negociações com a Treuhandanstalt (organismo de direito público encarregado de reestruturar as empresas na antiga República Democrática Alemã, a seguir «THA»), que terminaram num acordo de princípio em Outubro de 1990. Este acordo previa designadamente:

— a criação em comum de uma sociedade encarregada de manter os postos de trabalho («Beschäftigungsgesellschaft»), a Sächsische Automobilbau GmbH

(a seguir «SAB»), em que a THA detinha inicialmente 87,5% do capital social sendo 12,5% detidos pela Volkswagen;

- a retoma pela SAB das instalações de pintura (então em construção) e de montagem final existente em Mosel (a seguir «Mosel I»);
  
- a retoma pela Volkswagen Sachsen GmbH (a seguir «VW Sachsen»), filial, em propriedade exclusiva, da Volkswagen, de uma fábrica de produção de motores existente em Chemnitz (a seguir «Chemnitz I»);
  
- a retoma pela VW Sachsen da produção de cabeças de motor em Eisenach, e
  
- a realização pela VW Sachsen de uma nova fábrica de construção automóvel em Mosel, compreendendo as quatro actividades principais de fabrico, a saber, a prensagem, a carroçaria bruta, a pintura e a montagem final (a seguir «Mosel II»), e uma nova fábrica de produção de motores em Chemnitz (a seguir «Chemnitz II»).

17 Inicialmente, acordou-se que a retoma e a reestruturação de Mosel I e Chemnitz I constituíam uma solução transitória, pretendendo evitar o não aproveitamento da mão-de-obra existente, na expectativa da entrada em serviço de Mosel II e Chemnitz II, prevista para 1994.

18 Por carta de 19 de Setembro de 1990, a Comissão pediu ao Governo alemão para lhe comunicar, em conformidade com o enquadramento comunitário, os auxílios estatais a estes projectos de investimento. Por cartas de 14 de Dezembro de 1990

e 14 de Março de 1991, a Comissão insistiu em que estes auxílios não podiam ser aplicados sem lhe serem notificados e terem recebido a sua aprovação. Esta questão foi igualmente inscrita na ordem do dia das duas reuniões bilaterais em Bona, em 31 de Janeiro e 7 de Fevereiro de 1991.

- 19 Em 22 de Março de 1991, o Ministério da Economia e do Trabalho do Freistaat Sachsen aprovou, com base na lei sobre a tarefa de interesse comum, os decretos que previam a concessão de determinados prémios ao investimento da VW Sachsen relacionados com Mosel II e Chemnitz II (a seguir «decretos de 1991»). O montante previsto destes atingia no total 750 milhões de DM para Mosel II, com pagamentos escalonados de 1991 a 1994, e 147 milhões de DM para Chemnitz II, com pagamentos escalonados de 1991 a 1996.
- 20 Em 18 de Março de 1991, o Finanzamt Zwickau-Land proferiu, para a VW Sachsen, uma decisão que previa a concessão de determinadas subvenções ao investimento em conformidade com a lei alemã sobre subvenções ao investimento (*Investitionszulagengesetz*) de 1991.
- 21 O grupo Volkswagen solicitou igualmente a possibilidade de proceder a amortizações excepcionais, em conformidade com a lei alemã sobre zonas habilitadas a receber auxílios (*Fördergebietsgesetz*), de 1991.
- 22 Por carta de 25 de Março de 1991, as autoridades alemãs prestaram à Comissão determinadas informações relativas aos auxílios considerados nos n.ºs 19 a 21 *supra*, indicando não disporem, no momento, de informações mais precisas, e que estava previsto concedê-los no âmbito dos regimes de auxílios aprovados pela Comissão para os novos *Länder*. Por carta de 17 de Abril de 1991, a Comissão

indicou que a carta das autoridades alemãs de 25 de Março de 1991 constituía uma notificação nos termos do artigo 93.º, n.º 3, do Tratado, mas que eram necessárias informações complementares.

- 23 Por carta de 29 de Maio de 1991, as autoridades alemãs responderam, designadamente, que o enquadramento comunitário não era aplicável aos novos *Länder* entre 1 de Janeiro e 31 de Março de 1991. Tendo os auxílios controvertidos sido aprovados antes de 31 de Março de 1991, em seu entender os diferentes processos só poderiam ser apreciados pela Comissão com base no regime dos auxílios regionais (v. n.º 7 *supra*). A Comissão refutou os argumentos das autoridades alemãs numa reunião efectuada em 10 de Julho de 1991 e pediu informações complementares detalhadas por carta de 16 de Julho de 1991. Na sequência da resposta do Governo alemão de 17 de Setembro de 1991, a Comissão colocou uma nova série de questões por carta de 27 de Novembro de 1991.
- 24 Em Outubro e Dezembro de 1991, o grupo Volkswagen recebeu, relacionados com Mosel II e Chemnitz II, auxílios sob a forma de prémios ao investimento no montante de 360,8 milhões de DM e subvenções ao investimento no montante de 10,6 milhões de DM.
- 25 Por decisão de 18 de Dezembro de 1991 (JO 1992, C 68, p. 14, a seguir «decisão de iniciar um processo de exame»), notificada ao Governo alemão em 14 de Janeiro de 1992, a Comissão iniciou, nos termos do n.º 2 do artigo 93.º do Tratado, o processo de exame da compatibilidade com o mercado comum dos diversos auxílios destinados a financiar os investimentos em Mosel I e II, Chemnitz I e II e na fábrica de Eisenach.

26 Nesta decisão a Comissão concluiu, nomeadamente:

«... os auxílios propostos pelas autoridades alemãs suscitam problemas pelos seguintes motivos:

- não foram devidamente notificados à Comissão nos termos do n.º 3 do artigo 93.º do Tratado CEE,
  - a elevada intensidade do auxílio proposto para um projecto que envolve um aumento significativo de capacidade no mercado europeu de automóveis poderá provocar uma distorção da concorrência,
  - até agora não foram apresentadas provas suficientes para justificar a intensidade relativamente elevada do auxílio regional, a concessão de um auxílio indirecto ao investimento pelo THA, a concessão de um auxílio temporário ao funcionamento também pelo THA, atendendo apenas às desvantagens estruturais que a VW (o grupo Volkswagen) enfrenta inquestionavelmente nos novos *Länder*; pelo contrário, a intensidade global do auxílio poder-se-ia considerar exageradamente elevada e incompatível com os critérios de enquadramento comunitário dos auxílios estatais no sector.»
- 27 Por carta de 29 de Janeiro de 1992, o Governo alemão declarou-se disposto a suspender todos os pagamentos de auxílios até à conclusão do seu processo de exame.
- 28 Por carta de 24 de Abril de 1992, a Comissão requereu às autoridades alemãs, ao THA e à Volkswagen que lhe prestassem informações complementares. Na

sequência de uma reunião de 28 de Abril de 1992 e das cartas da Comissão de 14 de Maio, 5 de Junho, 21 de Agosto e 17 de Novembro de 1992, as autoridades alemãs forneceram informações suplementares por cartas de 20 de Maio, 3 e 12 de Junho, 20 e 29 de Julho, 8 e 25 de Setembro, 16 e 21 de Outubro, 4 e 25 de Novembro de 1992, bem como a Volkswagen, por cartas de 15 de Junho e 30 de Outubro de 1992, 12 e 20 de Junho de 1993. As partes reuniram-se igualmente em 16 de Junho, 9 de Setembro, 12 e 16 de Outubro e 3 de Dezembro de 1992, 8 e 11 de Junho de 1993.

- 29 Em 13 de Janeiro de 1993, a Volkswagen decidiu adiar uma grande parte dos investimentos inicialmente previstos nas fábricas de Mosel e Chemnitz. Previa, futuramente, que a instalação de pintura e a cadeia de montagem final de Mosel II só seriam operacionais em 1997 e que a unidade de produção de motores de Chemnitz II apenas entraria em funcionamento em 1996. A Comissão deu o seu acordo para rever a sua apreciação com base nos novos projectos de investimento da Volkswagen.
- 30 Em 30 de Março de 1993, o Ministério da Economia e do Trabalho do Freistaat Sachsen aprovou dois decretos que alteraram os decretos de 1991 (a seguir «decretos de 1993»). O montante total de auxílios sob a forma de prémios ao investimento futuro atingiria 700 milhões de DM para Mosel II, com pagamentos escalonados de 1991 a 1997, e 195 milhões de DM para Chemnitz II, com pagamentos escalonados de 1992 a 1997.
- 31 Alguns pormenores dos novos projectos de investimento da Volkswagen foram apresentados à Comissão numa entrevista em 5 de Maio de 1993. Por carta de 6 de Junho de 1993, a Alemanha também comunicou algumas informações sobre esses projectos, que a Volkswagen completou por cartas de 24 de Junho e 6 de Julho de 1993, bem como por *fax* de 10 de Novembro de 1993. Estes novos dados foram, além disso, examinados no decurso de entrevistas em 18 de Maio, 10 de Junho, 2 e 22 de Julho de 1993. Novas informações quanto às capacidades

de produção previstas pela Volkswagen foram fornecidas em carta do Governo alemão de 15 de Fevereiro e por *fax* de 25 de Fevereiro de 1994.

- 32 A Comissão também recolheu novas informações quanto a estes projectos na visita aos locais em inícios de Abril de 1994 e no decurso de entrevistas em 11 de Maio, 2, 7 e 24 de Junho de 1994. Além disso, foram-lhe entregues documentos por ocasião dessas entrevistas e outros lhe foram transmitidos pelas autoridades alemãs e pela Volkswagen em 10 de Maio, 30 de Junho, 4 e 12 de Julho de 1994.
- 33 Em 24 de Maio de 1994, o Ministério de Economia e de Trabalho do Freistaat Sachsen aprovou dois decretos que alteraram os decretos de 1991 e de 1993 (a seguir «decretos de 1994»). O montante total de auxílios sob a forma de prémios ao investimento previsto atingiria futuramente os 648 milhões de DM para Mosel II, com pagamentos escalonados de 1991 a 1997, e 167 milhões de DM, para Chemnitz II com pagamentos escalonados de 1992 a 1997.
- 34 Por acordo de 21 de Junho de 1994, completado por um adicional de 1 de Novembro de 1994, a Volkswagen adquiriu ao THA os 87,5% do capital social de SAB que este ainda detinha.
- 35 Em 27 de Julho de 1994, a Comissão aprovou a Decisão 94/1068/CE, relativa a auxílios concedidos ao grupo Volkswagen para investimentos nos novos *Länder* alemães (JO L 385, p. 1, a seguir «decisão Mosel I»). Nesta decisão, a Comissão

declarou, nomeadamente, o seguinte (ponto IV, quarto parágrafo, dos considerandos):

«Ao dar início ao procedimento, a Comissão considerava como um todo os planos de investimento da Volkswagen em Sachsen e pretendia tomar uma decisão global sobre a totalidade dos elementos de auxílio. Mesmo depois de, em 1993, ter adiado os investimentos na nova fábrica, a Volkswagen argumentou que tal não afectava nem a tecnologia de produção, nem os *inputs* em termos de trabalho nem outras variáveis importantes. No entanto, uma visita efectuada ao local este ano tornou claro que esta opinião não podia continuar a ser defendida, o que foi confirmado por peritos. A Volkswagen também admitiu perante a Comissão que os planos anteriores se encontravam entretanto ultrapassados, estando a ser estudados novos planos. Os planos para as novas fábricas de automóveis e de motores Mosel II e Chemnitz II estão estreitamente relacionados com o desenvolvimento do Golf A4 que deverá começar a ser produzido na mesma altura em que a Mosel II estará operacional, isto é, em 1997. A versão definitiva dos novos planos só estará disponível em finais de 1994. Tanto quanto se sabe, esses planos contêm alterações fundamentais em matéria de tecnologia e estrutura de produção. Nestas circunstâncias, é evidente que a anterior relação entre os investimentos nas antigas fábricas da Treuhand e os novos projectos deixou de existir. A Comissão decidiu, conseqüentemente, começar por tratar exclusivamente os auxílios à reestruturação das fábricas existentes — dado que sobre esta matéria possui informações suficientes para poder formular um parecer — e deixar a decisão relativa aos novos projectos para uma fase em que a Volkswagen e a Alemanha possam apresentar projectos definitivos de investimento e auxílio.»

36 Resulta da decisão Mosel I que as instalações de pintura e montagem final de Mosel I foram modernizadas e transformadas em conformidade com o acordo celebrado com o THA (v., n.º 16 *supra*). Num período inicial até 1992, Mosel I foi utilizada para montagem final dos modelos VW Polo e Golf A2, cujos elementos eram fabricados por outras unidades fabris do grupo Volkswagen e entregues à Mosel em peças separadas. A partir de Julho de 1992, a utilização conjugada das instalações de pintura e montagem final da Mosel I cuja transformação tinha terminado, e da nova instalação de carroçaria da Mosel II, que tinha entrado em serviço, permitiu o arranque da produção dos modelos Golf

A3 em Mosel, fazendo-se fora as operações de prensagem. Depois, a logística foi transferida de Wolfsburg para Mosel I em Janeiro de 1993, e novas empresas em regime de fornecedores de componentes, com capacidade para fornecer as peças necessárias à Mosel I e Chemnitz I, implantaram-se nas proximidades. A nova instalação de prensagem de Mosel II começou a funcionar em Março de 1994, perto de Mosel I.

- 37 É nestas condições que, no artigo 1.º da decisão Mosel I, a Comissão considerou designadamente compatíveis com o mercado comum diferentes auxílios concedidos até finais de 1993, data na qual a reestruturação devia estar terminada, até ao montante de 487,3 milhões de DM para Mosel I e de 84,8 milhões de DM para Chemnitz I. Ao invés, determinados auxílios concedidos posteriormente foram considerados incompatíveis com o mercado comum e, designadamente, os qualificados de auxílios a investimentos de substituição e modernização que, de acordo com a decisão Mosel I, não poderiam ser autorizados nos termos do enquadramento comunitário (ver a decisão Mosel I, pontos IX e X).
- 38 Posteriormente, o Governo alemão informou verbalmente a Comissão, por várias vezes, de atrasos ocorridos na realização de Mosel II e Chemnitz II. Numa carta de 12 de Abril de 1995 a Comissão lembrou às autoridades alemãs que estavam obrigadas a comunicar-lhes os projectos da Volkswagen para essas novas unidades fabris de montagem, de modo a poder proceder ao exame dos auxílios em causa. Esta carta ficou sem resposta. Por carta de 4 de Agosto de 1995, a Comissão solicitou que lhe fossem dadas as informações necessárias no mais curto espaço de tempo e anunciou que proferiria uma decisão provisória seguida de decisão definitiva, com base nas informações disponíveis, no caso de não cumprimento. Em resposta a esta carta, o Governo alemão informou a Comissão, por carta de 22 de Agosto de 1995, de que os planos de investimento da Volkswagen não estavam ainda terminados.
- 39 Em 31 de Outubro de 1995, a Comissão proferiu a Decisão 96/179/CE, que ordena ao Governo alemão a apresentação de toda a documentação, informações

e dados relativos aos novos projectos de investimento do grupo Volkswagen nos novos *Länder* alemães e ao auxílio que lhes será concedido (JO 1996, L 53, p. 50).

- 40 Na sequência desta decisão, algumas informações relativas a estes projectos e à capacidade de produção foram comunicadas à Comissão no decurso de uma entrevista em 20 de Novembro de 1995. Foram confirmadas por carta de 13 de Dezembro de 1995 e explicitadas numa visita dos locais, em 21 e 22 de Dezembro de 1995. Em 15 de Janeiro de 1996, a Comissão colocou outras questões às autoridades alemãs. Após uma entrevista em 23 de Janeiro de 1996, a maioria das informações em falta foram-lhe comunicadas por carta de 1 e 12 de Fevereiro de 1996.
- 41 Em 21 de Fevereiro de 1996, o Ministério da Economia e do Trabalho do Freistaat Sachsen fez dois decretos que alteraram os decretos de 1991, 1993 e 1994 (a seguir «decretos de 1996»). O montante total de auxílios sob a forma de prémios ao investimento previsto futuramente atingirá os 499 milhões de DM para Mosel II, com pagamentos escalonados de 1991 a 1997, e 109 milhões de DM para Chemnitz II, com pagamentos escalonados de 1992 a 1997.
- 42 Por carta de 23 de Fevereiro de 1996, a Comissão lembrou às autoridades alemãs que ainda lhe faltavam algumas informações. Estas foram-lhe comunicadas numa entrevista de 25 de Março de 1996 e em seguida discutidas em 2 e 11 de Abril de 1996. Nova entrevista teve lugar em 29 de Maio de 1996.

- 43 Em 26 de Junho de 1996 a Comissão adoptou a Decisão 96/666/CE, relativa a um auxílio da Alemanha ao Grupo Volkswagen destinado às unidades fabris em Mosel e Chemnitz (JO L 308, p. 46, a seguir «decisão»). O seu dispositivo está assim redigido:

«*Artigo 1.º*

São compatíveis com o disposto no n.º 3, alínea c), do artigo 92.º do Tratado CE e com o n.º 3, alínea c), do artigo 61.º do Acordo EEE os seguintes auxílios previstos pela Alemanha a favor de diversos projectos de investimento da Volkswagen AG na Saxónia:

- auxílios concedidos pela Alemanha à Volkswagen referentes aos seus projectos de investimento em Mosel (Mosel II) e Chemnitz (Chemnitz II) sob a forma de subvenções ao investimento até ao montante de 418,7 milhões de marcos alemães,
  
- auxílios concedidos pela Alemanha à Volkswagen referentes aos seus projectos de investimento em Mosel (Mosel II) e Chemnitz (Chemnitz II) sob a forma de prémios ao investimento até ao montante de 120,4 milhões de marcos alemães.

*Artigo 2.º*

São incompatíveis com o disposto no n.º 3, alínea c), do artigo 92.º do Tratado CE e com o n.º 3, alínea c), do artigo 61.º do Acordo EEE pelo que não

podem ser concedidos os seguintes auxílios previstos pela Alemanha a favor de diversos projectos de investimento da Volkswagen AG na Saxónia:

- auxílios ao investimento a favor da Volkswagen referentes aos seus projectos de investimento em Mosel II e Chemnitz II sob a forma de amortizações especiais sobre investimentos no quadro da Lei sobre as regiões assistidas, de um valor nominal de 51,67 milhões de marcos alemães,
  
- auxílios ao investimento a favor da Volkswagen referentes aos seus projectos de investimento em Mosel II sob a forma de subvenções ao investimento no montante de 189,1 milhões de marcos alemães que ultrapassam o montante referido no primeiro travessão do artigo 1.º

### *Artigo 3.º*

A Alemanha garantirá que a capacidade das unidades fabris de Mosel não exceda o nível de 432 unidades/dia em 1997...

Por outro lado, a Alemanha transmitirá e discutirá com a Comissão relatórios anuais sobre a realização dos investimentos elegíveis no montante de 2 654,1 milhões de marcos alemães em Mosel II e Chemnitz II e sobre os auxílios efectivamente pagos, a fim de garantir que a intensidade de auxílio efectiva

combinada, expressa com equivalente-subvenção bruto, não exceda 22,3% no que se refere a Mosel II e 20,8% no que se refere a Chemnitz II...

#### *Artigo 4.º*

A Alemanha comunicará à Comissão, no prazo de um mês a contar da notificação da presente decisão, as medidas adoptadas para lhe dar cumprimento.

#### *Artigo 5.º*

A República Federal da Alemanha é a destinatária da presente decisão.»

- 44 Na sequência de carta enviada pelo Presidente da Volkswagen ao Ministro-Presidente do Freistaat Sachsen, em 8 de Julho de 1996, o Freistaat Sachsen pagou à Volkswagen, em Julho de 1996 90,7 milhões de DM a título de subvenções ao investimento que tinham sido declaradas pela decisão incompatíveis com o mercado comum.

#### **Tramitação processual**

- 45 Por petições apresentadas na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 26 de Agosto e 13 de Setembro de 1996, o Freistaat Sachsen, por um lado, e a

Volkswagen e VW Sachsen, por outro, interpuseram dois recursos de anulação parcial da decisão registados, respectivamente, sob os n.<sup>os</sup> T-132/96 e T-143/96.

- 46 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 16 de Setembro de 1996, a República Federal da Alemanha interpôs recurso de anulação parcial da decisão, registado sob o n.º C-301/96.
- 47 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 16 de Setembro de 1996, a Comissão intentou uma acção por incumprimento contra a República Federal da Alemanha, na sequência do pagamento pelo Freistaat Sachsen do montante de 90,7 milhões de DM de auxílios declarados pela decisão incompatíveis com o mercado comum. Esta acção foi inscrita no registo do Tribunal de Justiça sob o n.º C-302/96.
- 48 Por requerimento separado, apresentado na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 8 de Novembro de 1996, a Comissão suscitou a excepção de inadmissibilidade nos termos do artigo 114.º, n.º 1, do Regulamento de Processo no processo T-132/96.
- 49 Por despacho de 4 de Fevereiro de 1997, o Tribunal de Justiça suspendeu a instância no processo C-301/96, Alemanha/Comissão, até serem proferidos os acórdãos do Tribunal de Primeira Instância.
- 50 Por requerimentos apresentados na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância, respectivamente, em 13 e 19 de Fevereiro de 1997, a República Federal da Alemanha e o Reino Unido pediram para intervir nos processos T-132/96 e T-143/96.

- 51 Por cartas de 10 de Abril e 17 de Julho de 1997 e 26 de Maio de 1998, os recorrentes pediram o tratamento confidencial de determinados elementos relativamente ao Reino Unido.
- 52 Por despacho de 26 de Março de 1998, o Presidente do Tribunal de Justiça ordenou o cancelamento no registo do processo C-302/96.
- 53 Em 29 de Junho de 1998, o Tribunal de Primeira Instância (Segunda Secção Alargada) reuniu-se informalmente com as partes.
- 54 Por despacho de 30 de Junho de 1998, o Tribunal de Primeira Instância (Segunda Secção Alargada) remeteu a decisão sobre a excepção de inadmissibilidade suscitada pela Comissão para a decisão de mérito.
- 55 Por despachos de 1 e 3 de Julho de 1998, o presidente da Segunda Secção Alargada do Tribunal de Primeira Instância admitiu a República Federal da Alemanha e o Reino Unido a intervir nos processos T-132/96 e T-143/96, respectivamente em apoio dos pedidos dos recorrentes e da recorrida. O Presidente deferiu também parcialmente os pedidos de tratamento confidencial.
- 56 Por despacho de 7 de Julho de 1998, o Presidente da Segunda Secção Alargada do Tribunal de Primeira Instância ordenou a junção dos processos T-132/96 e T-143/96 para efeitos da fase escrita, da audiência e do acórdão.
- 57 Por cartas recebidas entre 17 e 22 de Julho de 1998 em resposta a uma questão colocada pelo Tribunal de Primeira Instância (Segunda Secção Alargada) no

quadro das medidas de organização da tramitação, as partes principais, bem como a República Federal da Alemanha, pronunciaram-se quanto às consequências eventuais, para a sequência dos processos T-132/96 e T-143/96 e, designadamente, no que concerne ao objecto do litígio, da transacção verificada no processo C-302/96.

58 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal de Primeira Instância (Segunda Secção Alargada) decidiu iniciar a fase oral. À excepção do Reino Unido, que se escusou, foram ouvidas as alegações das partes e as respostas às perguntas orais do Tribunal de Primeira Instância na audiência de 30 de Junho de 1999.

#### Pedidos das partes

59 O Freistaat Sachsen conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— anular o artigo 2.º da decisão;

— condenar a Comissão nas despesas.

60 A Volkswagen e VW Sachsen concluem pedindo que o Tribunal se digne:

— anular o artigo 2.º da decisão;

- anular o artigo 3.º da decisão na medida em que a intensidade dos auxílios, expressa em equivalente-subvenção bruta, está limitada a 22,3% para Mosel II e 20,8% para Chemnitz II;
  
- anular o artigo 1.º da decisão na medida em que o montante das subvenções ao investimento declarado compatível com o mercado comum está limitado a 418,7 milhões de DM;
  
- condenar a Comissão nas despesas.

61 A República Federal da Alemanha apoia os pedidos dos recorrentes.

62 A Comissão conclui, no processo T-132/96, que o Tribunal se digne:

- rejeitar o recurso por inadmissível e, a título subsidiário, negar-lhe provimento;
  
- condenar o Freistaat Sachsen nas despesas.

63 A Comissão conclui, no processo T-143/96, pedindo que o Tribunal se digne:

- negar provimento ao recurso;

— condenar solidariamente a Volkswagen e a VW Sachsen nas despesas.

64 O Reino Unido apoia os pedidos da Comissão.

65 Na audiência de 30 de Junho de 1999, os recorrentes no processo T-143/96 requereram ao Tribunal que declarasse que o recurso ficou sem objecto no que se refere à anulação do artigo 2.º, primeiro travessão, da decisão, declarando incompatíveis com o mercado comum os auxílios ao investimento concedidos sob a forma de amortizações especiais sobre investimentos, e que se aplicasse, a este propósito, o artigo 87.º, n.º 6, do Regulamento de Processo. O Tribunal de Primeira Instância registou igualmente que, segundo a Comissão, este requerimento deve ser interpretado como desistência parcial e implicar a aplicação do artigo 87.º, n.º 5, do Regulamento de Processo.

### Quanto à admissibilidade do recurso no processo T-132/96

#### *Argumentação das partes*

66 Em apoio da excepção de inadmissibilidade a Comissão alega, em primeiro lugar, que uma entidade territorial como o Freistaat Sachsen não tem, *a priori*, capacidade para agir nos termos do artigo 173.º do Tratado CE (que passou, após alteração a artigo 230.º CE), no âmbito do regime de auxílios estatais, uma vez que o artigo 93.º do referido Tratado refere unicamente os Estados-Membros como sujeitos de direito face à Comunidade.

- 67 A Comissão sublinha, designadamente, que o artigo 92.º do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 87.º CE), no seu n.º 1, bem como o artigo 93.º, n.º 2, se referem aos auxílios «concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais»; que a obrigação de notificação prevista no artigo 93.º, n.º 3, do Tratado incumbe unicamente ao respectivo Estado-Membro; que apenas este está implicado no processo de execução nos termos do artigo 93.º, n.º 2 do Tratado; que se a Comissão decide que um auxílio é incompatível com o mercado comum, a obrigação de o suprimir ou de o alterar apenas incumbe ao Estado e que, no caso de incumprimento desta obrigação, a acção da Comissão nos termos do artigo 93.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Tratado, se dirige contra o Estado-Membro.
- 68 Nestas condições, reconhecer um direito de acção a uma entidade territorial colocaria em questão a responsabilidade exclusiva do Estado-Membro a título dos auxílios provenientes de recursos estatais e podia dar lugar a conflitos de interesses entre a entidade territorial e o Estado-Membro respectivo, que nem a Comissão, nem o tribunal comunitário estão habilitados a decidir.
- 69 De todo o modo, na óptica do direito comunitário, há identidade parcial entre o Freistaat Sachsen e a República Federal da Alemanha, e o primeiro não pode ser considerado como «outra pessoa» diversa da segunda sem alterar o regime do direito de recurso previsto no artigo 173.º do Tratado.
- 70 A Comissão acrescenta que a admissibilidade do recurso controvertido implicaria necessariamente uma multiplicidade de acções, aumentando a insegurança jurídica, colocando em perigo o sistema previsto nos artigos 92.º e 93.º do Tratado, e comprometendo, assim, a aplicação das suas decisões em matéria de auxílios estatais.
- 71 A Comissão sustenta, em segundo lugar, que o Freistaat Sachsen não tem interesse em agir com base no artigo 173.º, quarto parágrafo, do Tratado, pela dupla

razão, de que, por um lado, o auxílio concedido estava previsto nas leis federais e, por outro, a República Federal da Alemanha dispõe do direito de recurso nos termos do artigo 173.º, segundo parágrafo, do Tratado. Não pode, portanto, admitir-se que o Freistaat Sachsen tenha interesse em agir diferente do da Alemanha, a qual aliás também interpôs recurso de anulação da decisão (processo C-301/96).

72 A circunstância de o Freistaat Sachsen ter a qualidade de «Estado» de acordo com a ordem constitucional da República Federal da Alemanha, não releva para efeitos da ordem jurídica comunitária. O Tratado CE não concede qualquer direito particular aos *Länder*, para além dos que lhe são eventualmente conferidos pelo artigo 198.º-A (que passou, após alteração, a artigo 263.º CE) no quadro do Comité das Regiões. Daí não se segue, portanto, que o Freistaat Sachsen, enquanto pessoa colectiva, tenha automaticamente qualidade para agir em direito comunitário (v. as conclusões do advogado-geral O. Lenz apresentadas no processo 62/87 e 72/87, acórdão do Tribunal de Justiça de 8 de Março de 1988, Exécutif régional wallon et Glaverbel/Comissão, Colect., pp. 1573, 1582, n.º 13, as conclusões do advogado-geral Van Gerven apresentadas no processo C-70/88, acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de Maio de 1990, Parlamento/Conselho, Colect., pp. I-2041, 2063, e as conclusões do advogado-geral O. Lenz apresentadas no processo C-298/89, acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de Junho de 1993, Gibraltar/Conselho, Colect., pp. I-3605, 3621, n.ºs 38 a 51).

73 Aliás, um auxílio aos investimentos sob a forma de amortizações excepcionais concedida no quadro da chamada lei *Fördergebietsgesetz* seria unicamente baseada na chamada lei federal *Gesetz über Sonderabschreibungen und Abzugsbeträge im Fördergebiet*, cuja aplicação cabe, em conformidade com o artigo 87.º da Lei Fundamental, à Administração Fiscal. O mesmo é válido para as subvenções fiscais aos investimentos (*Investitionszulagengesetz*, 1993). Também, a lei sobre a tarefa de interesse comum, na qual se baseiam as subvenções ao investimento em questão, é uma lei federal fundada no artigo 91.º-A da Lei Fundamental, que confere, em princípio, aos diferentes *Länder* «uma melhoria das estruturas económicas regionais», em estreita colaboração com o *Bund* (Estado Federal) (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de Outubro de 1987, Alemanha/Comissão, 248/84, Colect., p. 4013, n.ºs 2 e segs.), que toma a seu cargo metade das despesas. Por outro lado, nos termos do

artigo 85.º da Lei Fundamental, o governo federal pode aprovar disposições administrativas gerais, dar instruções às autoridades do *Land*, enviar-lhe delegados e exigir relatórios e a comunicação do processo. Tal demonstra, por um lado, que a acção do *Bund* continua a exercer-se na fase de aplicação da tarefa de interesse comum e, por outro, que o *Bund* e os *Länder* têm interesses idênticos quando se trata do melhoramento das estruturas económicas regionais. O Freistaat Sachsen não está portanto em condições de demonstrar em que é que os interesses que considera próprios se distinguem dos da Alemanha (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de Julho de 1986, DEFI/Comissão, 282/85, Colect., p. 2469, n.º 18). No caso vertente, a protecção jurídica é assegurada pelo facto de a própria República Federal da Alemanha ter interposto recurso.

- 74 A Comissão sustenta, em terceiro lugar, que a decisão não diz directa e individualmente respeito ao Freistaat Sachsen.
- 75 Não lhe diz directamente respeito uma vez que, por um lado, em nenhum momento participou na fase administrativa do processo, diferentemente dos outros recorrentes, e que, por outro, a sua obrigação de conceder subvenções ao investimento assenta numa lei federal. O facto de, nos termos do artigo 9.º da lei sobre a tarefa de interesse comum, a execução do plano-quadro estar confiada aos *Länder* e de o *Bund* reembolsar metade das despesas, em nada altera esta análise. De todo o modo, a decisão não se refere unicamente às subvenções ao investimento, mas também a outras subvenções concedidas pelo *Bund*. Trata-se de uma decisão única sobre a globalidade dos auxílios, dirigida unicamente à República Federal da Alemanha.
- 76 O Freistaat Sachsen também não é individualmente afectado pela decisão. Com efeito, não se encontra numa situação de facto que o caracterize em relação a qualquer outra pessoa e, por isso, o individualize de modo análogo à de um destinatário (v. as conclusões do advogado-geral O. Lenz apresentadas no processo 222/83, acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de Julho de 1984, *Commune de Differdange e o./Comissão*, Recueil pp. 2889, 2905).

- 77 A Comissão sublinha, por fim, que a situação que se apresenta no caso vertente equivale à caracterizada pelo Tribunal de Primeira Instância no despacho de 16 de Junho de 1998, Comunidad Autónoma de Cantabria/Conselho (T-238/97, Colect., p. II-2271). Ao invés, os acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 30 de Abril de 1998, Vlaams Gewest/Comissão (T-214/95, Colect., p. II-717), e de 15 de Junho de 1999, Regione autonoma Friuli Venezia Giulia/Comissão (T-288/97, ainda não publicado na Colectânea), não são transponíveis para o caso vertente uma vez que, em primeiro lugar, os auxílios ao investimento sob a forma de amortizações excepcionais são concedidos pelas autoridades federais nos termos da legislação federal; em segundo lugar, as subvenções ao investimento baseiam-se na lei federal, não exercendo o Freistaat Sachsen competências próprias e não tendo poder de apreciação na matéria; em terceiro lugar, a decisão não impõe ao Freistaat Sachsen que reclame a restituição dos auxílios controvertidos, mas proíbe simplesmente o seu pagamento.
- 78 O Reino Unido apoia, no essencial, os argumentos da Comissão.
- 79 O Freistaat Sachsen contesta os argumentos invocados pela Comissão. Sustenta, no essencial, que a Comissão o encorajou a interpôr recurso, que as decisões de concessão dos auxílios controvertidos relevam da sua competência exclusiva de acordo com o direito alemão, que estes auxílios foram, pelo menos parcialmente, por si financiados, que os seus representantes participaram na fase administrativa do processo, e que a decisão, de qualquer modo, lhe diz directa e individualmente respeito.
- 80 A República Federal da Alemanha apoia, no essencial, os argumentos do Freistaat Sachsen.

*Apreciação do Tribunal de Primeira Instância*

- 81 Importa sublinhar, a título liminar, que, gozando de personalidade jurídica nos termos do direito alemão, o Freistaat Sachsen pode interpôr recurso de anulação nos termos do artigo 173.º, quarto parágrafo, do Tratado, nos termos do qual qualquer pessoa singular ou colectiva pode interpôr recurso das decisões de que seja destinatária e das decisões que, embora tomadas sob a forma de regulamento ou de decisão dirigida a outra pessoa, lhe digam directa e individualmente respeito (v. acórdão Vlaams Gewest/Comissão, já referido, n.º 28, e a jurisprudência citada, e o despacho Comunidad Autónoma de Cantabria/Conselho, já referido, n.º 43).
- 82 Tendo a decisão sido enviada à República Federal da Alemanha há que verificar se a mesma diz directa e individualmente respeito ao Freistaat Sachsen.
- 83 A este propósito importa recordar que outras pessoas além dos destinatários de uma decisão só podem pretender ser afectadas, para os efeitos do quarto parágrafo do artigo 173.º do Tratado, se essa decisão as atingir em virtude de determinadas qualidades que lhes são particulares ou de uma situação de facto que as caracterize em relação a qualquer outra pessoa e por isso as individualize de uma maneira análoga à do destinatário (acórdãos do Tribunal de Justiça de 15 de Julho de 1963, Plaumann/Comissão, 25/62, Colect. 1962-1964, p. 279, e de 28 de Janeiro de 1986, Cofaz e o./Comissão, C-169/84, Colect., p. 391, n.º 22). Com efeito, o objectivo desta disposição é assegurar uma protecção jurídica igualmente a quem, sem ser destinatário do acto controvertido, é por este afectado como se fosse o destinatário (acórdão Commune de Differdange e o./Comissão, já referido, n.º 9).
- 84 No caso vertente, a decisão visa auxílios concedidos pelo Freistaat Sachsen, em parte mediante recursos próprios. Afecta não apenas actos de que o Freistaat Sachsen é autor, a saber, os decretos de 1991, 1993, 1994 e 1996, mas, além

disso, impede-o de exercer como entende as suas competências (ver os acórdãos Vlaams Gewest/Comissão, já referido, n.º 29 e Regione autonoma Friuli Venezia Giulia/Comissão, já referido, n.º 31).

- 85 Com efeito, resulta dos n.ºs 2 a 4 do acórdão Alemanha/Comissão de 14 de Outubro de 1987, já referido, invocado pela Comissão que, na República Federal da Alemanha, os auxílios com finalidade regional são, em princípio, concedidos pelos diversos *Länder* mesmo se, na sequência de uma alteração da Lei Fundamental introduzida em 1969, um novo artigo 91.º-A prevê que o *Bund* contribua para o melhoramento das estruturas económicas regionais. Em virtude da lei sobre a tarefa de interesse comum, aprovada com base no artigo 91.º-A, foram instituídos programas de auxílio sob a forma de planos-quadro adoptados regularmente em comum pelo *Bund* e pelos *Länder* desde 1972. Os auxílios concedidos em execução desses plano-quadro são financiados conjuntamente pelo Estado Federal e pelos *Länder*. Paralelamente aos plano-quadro adoptados nos termos da lei sobre a tarefa de interesse comum, os *Länder* podem igualmente prever programas de auxílios com finalidade regional em benefício de empresas que invistam no seu território.
- 86 Além disso, a decisão tem por efeito obrigar o Freistaat Sachsen a desencadear o procedimento administrativo de reembolso dos auxílios pelos beneficiários, dado ser o único competente para o aplicar a nível nacional. A este propósito, foi registado na audiência, a pedido da Comissão, que uma parte dos auxílios tinha sido reembolsada ao próprio Freistaat Sachsen.
- 87 Contrariamente ao que sustenta a Comissão, a situação do Freistaat Sachsen não pode ser equiparada à da Comunidad Autónoma de Cantabria, no processo que deu lugar ao despacho Comunidad Autónoma de Cantabria/Conselho, já referido, na medida em que a individualização que esta comunidade autónoma invocava se limitava à alegação das repercussões sócio-económicas do acto impugnado no seu território.

- 88 Donde se conclui que a decisão diz individualmente respeito ao Freistaat Sachsen, na acepção do artigo 173.º, quarto parágrafo, do Tratado.
- 89 Por outro lado, apesar de a decisão ter sido dirigida à República Federal da Alemanha, as autoridades nacionais não exerceram qualquer poder de apreciação aquando da sua comunicação ao Freistaat Sachsen.
- 90 Este é, portanto, também directamente afectado pelo acto impugnado, na acepção do artigo 173.º, quarto parágrafo, do Tratado (v., neste sentido, os acórdãos do Tribunal de 13 de Maio de 1971, *International Fruit Company e o./Comissão*, 41/70, 42/70, 43/70, 44/70, *Colect.*, p. 131, n.ºs 26 a 28, de 29 de Março de 1979, *NTN Toyo Bearing Company e o./Conselho*, 113/77, *Recueil* p. 1185, n.º 11, e de 26 de Abril de 1988, *Apesco/Comissão*, 207/86, *Colect.*, p. 2151, n.º 12).
- 91 Quanto a saber se o interesse do Freistaat Sachsen em contestar a decisão não está compreendido no interesse do Estado alemão (v. acórdão *Regione autonoma Friuli Venezia Giulia/Comissão*, já referido, n.º 34), resulta do que precede que a sua posição não pode ser comparada à do recorrente no processo que deu lugar ao acórdão *DEFI/Comissão*, já referido. Neste processo, o Governo francês dispunha do poder de determinar a gestão e a política do Comité *DEFI* e, portanto, de definir igualmente os interesses que este devia defender. Em contrapartida, as subvenções ao investimento em causa no caso vertente constituem medidas adoptadas pelo Freistaat Sachsen dentro da autonomia legislativa e financeira de que goza por força da Constituição alemã.
- 92 Daí decorre que o Freistaat Sachsen tem um interesse em contestar a decisão distinto do Estado alemão e, portanto, pode agir contra esta nos termos do artigo 173.º, quarto parágrafo, do Tratado.

- 93 Quanto aos outros fundamentos e argumentos invocados pela Comissão em apoio da excepção de inadmissibilidade, cabe rejeitá-los por razões idênticas às expostas nos n.ºs 37 a 49 do acórdão Regione autonoma Friuli Venezia Giulia/Comissão, já referido.
- 94 Por todas estas razões, há que rejeitar a excepção de inadmissibilidade suscitada pela Comissão.

### Quanto ao mérito

- 95 Em apoio dos seus pedidos no processo T-143/96 VW e VW Sachsen invocam, essencialmente, quatro fundamentos consistentes, respectivamente, na desnaturação dos factos, que equiparam a violação de formalidades essenciais na acepção do artigo 173.º do Tratado, na violação do artigo 92.º, n.º 2, alínea c) do Tratado, em diversas violações do artigo 92.º, n.º 3, do Tratado e na violação do princípio da protecção da confiança legítima. Invocam igualmente vários vícios na fundamentação da decisão. Em apoio dos seus pedidos no processo T-132/96, o Freistaat Sachsen invoca dois fundamentos, consistentes, respectivamente, na violação do artigo 92.º, n.º 2, alínea c), do Tratado, e no artigo 92.º, n.º 3, do Tratado.
- 96 Há contudo que salientar que o fundamento de desnaturação dos factos pela Comissão, tal como exposto pelos recorrentes, não tem conteúdo autónomo em relação aos outros fundamentos do recurso. Além disso, a desnaturação dos factos não pode ser qualificada de «violação das formalidades essenciais» na acepção do artigo 173.º do Tratado. Por outro lado, o Tribunal não está vinculado pela qualificação dada pelas partes aos seus fundamentos e argumentos.

- 97 No caso vertente, importa examinar a globalidade dos fundamentos e argumentos de recurso sob três rubricas principais, versando sobre as alegadas violações, em primeiro lugar, do artigo 92.º, n.º 2, alínea c), do Tratado, em segundo lugar, do artigo 92.º, n.º 3, do Tratado e, em terceiro lugar, do princípio da protecção da confiança legítima. As acusações relativas à desnaturação dos factos bem como o fundamento de falta de fundamentação da decisão podem, de todo o modo, ser objecto de uma apreciação exaustiva estando formalmente ligadas a uma ou outra destas três rubricas, tal como os recorrentes o admitiram nas observações escritas no relatório para audiência.

### I — A violação do artigo 92.º, n.º 2, alínea c), do Tratado

#### Argumentação das partes

- 98 No entender dos recorrentes a Comissão violou o artigo 92.º, n.º 2, alínea c), do Tratado ao indicar no ponto X, terceiro parágrafo, da decisão, que a derrogação que prevê «deve ser objecto de uma interpretação restritiva e não deve ser aplicada a auxílios regionais a favor de novos projectos de investimento». A Comissão terá assim recusado apreciar se as condições de aplicação desta disposição estavam preenchidas no caso vertente, tendo-se limitado a uma referência a considerações de oportunidade, quando, tratando-se de uma derrogação legal à proibição dos auxílios estatais prevista no artigo 92.º, n.º 1, do Tratado, ela não dispunha de qualquer margem de apreciação (v., acórdão do Tribunal de 17 de Setembro de 1980, Philip Morris/Comissão, 730/79, Recueil, p. 2671, n.º 17, conclusões do advogado-geral G. Tesouro apresentadas no processo C-142/87, do Tribunal de Justiça para o acórdão de 21 de Março de 1990, Bélgica/Comissão, Colect., p. I-979, n.º 19, a seguir «acórdão Tubemeuse II», e conclusões do advogado-geral O. Lenz apresentadas no processo C-102/87, do Tribunal de Justiça para o acórdão de 13 de Julho de 1988, França/Comissão, Colect., pp. 4067, 4075, n.º 25).

- 99 Em primeiro lugar, o artigo 92.º, n.º 2, alínea c), do Tratado, continua a ser aplicável após a reunificação da Alemanha em 1990, mesmo nas regiões não contíguas à antiga fronteira.
- 100 Em segundo lugar, o artigo 92.º, n.º 2, alínea c), do Tratado é aplicável aos novos *Länder*. Com efeito, esta disposição menciona em termos gerais as regiões afectadas pela divisão da Alemanha, sem estabelecer a distinção entre o Leste e o Oeste.
- 101 Os recorrentes sublinham que o artigo 92.º, n.º 2, alínea c), do Tratado não foi suprimido aquando da assinatura do Tratado de Maastricht, que uma disposição equivalente foi inserida no Acordo sobre o Espaço Económico Europeu e que, quando da celebração do Tratado de Amsterdão esta disposição foi retomada sem alteração no novo artigo 87.º, n.º 2, alínea c), CE. No entender do Freistaat Sachsen, a única interpretação evidente da vontade assim manifestada pelas Altas Partes Contratantes é que a referida disposição se aplica ao conjunto das regiões da Alemanha que, em resultado dos prejuízos económicos aí provocados pelo regime comunista, permanecem, do ponto de vista do desenvolvimento económico, com atraso considerável relativamente às outras regiões da República Federal.
- 102 A este propósito o Freistaat Sachsen contesta a persistente recusa da Comissão em aplicar o artigo 92.º, n.º 2, alínea c) do Tratado aos novos *Länder* após 1990. Sublinha a contradição desta posição com a adoptada pela Comissão na decisão de 11 de Dezembro de 1964, relativa aos auxílios destinados a facilitar a integração do Sarre na economia da República Federal da Alemanha (*Bulletin de la Communauté économique européenne* n.º 2-1965, p. 33, a seguir «decisão relativa ao Sarre»).
- 103 Em terceiro lugar, o Governo alemão reclamou a aplicação do artigo 92.º, n.º 2, alínea c), do Tratado no decurso do processo administrativo (v. ponto IV,

primeiro parágrafo, 1, da decisão). Tratando-se de uma derrogação legal à proibição prevista no artigo 92.º, n.º 1, do Tratado, incumbia à Comissão demonstrar que as suas condições de aplicação não estavam reunidas no caso vertente e não ao Governo alemão provar o contrário. Ora a Comissão recusou-se a tomar conhecimento de informações mais detalhadas ou a abordar tal questão, não obstante uma carta do membro da Comissão Sir Leon Brittan ao Governo alemão, de 1 de Junho de 1992, indicando que a possibilidade de aplicação do artigo 92.º, n.º 2, alínea c), do Tratado seria examinada pelos seus serviços. Ao fazê-lo a Comissão faltou, igualmente, à obrigação que lhe cabe, de apurar ela própria os factos relevantes (acórdãos do Tribunal de 13 de Julho de 1966, Consten e Grundig/Comissão, 56/64 e 58/64, Colect., p. 423, e de 14 de Fevereiro de 1978, United Brands/Comissão, 27/76, Colect., p. 77, n.ºs 267 e 268; acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 10 de Março de 1992, Hüls/Comissão, T-9/89, Colect., p. II-499, n.ºs 66 a 68).

104 Em quarto lugar, a fundamentação da decisão neste ponto (ponto X, terceiro parágrafo) não responde às exigências da jurisprudência do Tribunal de Justiça e é portanto insuficiente para justificar a não aplicação do artigo 92.º, n.º 2, alínea c), do Tratado no caso vertente (v., designadamente, acórdãos do Tribunal de 4 de Julho de 1963, Alemanha/Comissão, 24/62, Colect., 1962-1964, p. 253, de 13 de Março de 1985, Países Baixos e Leeuwarder Papierwarenfabriek/Comissão, 296/82 e 318/82, Recueil, p. 809, n.ºs 23 e 24, de 28 de Abril de 1993, Itália/Comissão, C-364/90, Colect., p. I-2097, n.ºs 44 e 45, e de 24 de Outubro de 1996, Alemanha/Comissão, C-329/93, C-62/95 e C-63/95, Colect., p. I-5151, n.ºs 36 e 53). A este propósito, não basta o facto de um destinatário de uma decisão ter a possibilidade de encontrar os fundamentos em decisões anteriores (acórdão do Tribunal de 17 de Março de 1983, Control Data Belgium/Comissão, 294/81, Recueil, pp. 911, 932).

105 Os recorrentes alegam que o vício de fundamentação que inquina a decisão neste ponto não pode ser sanado na contestação, uma vez que a decisão não contém fundamentos, ainda que numa forma rudimentar (acórdãos do Tribunal de Justiça de 26 de Novembro de 1981, Michel/Parlamento, 195/80, Recueil, p. 2861, n.º 22, e de 12 de Novembro de 1985, Krupp/Comissão, 183/83, Recueil, p. 3609, n.º 21; acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 2 de Julho de 1992, Dansk Pelsdyravlforening/Comissão, T-61/89, Colect., p. II-1931,

n.ºs 131 e 137). De qualquer modo, a argumentação adiantada na contestação, segundo a qual a aplicação do artigo 92.º, n.º 2, alínea c), do Tratado, nos novos *Länder* está excluída por razões territoriais, está em contradição com a acolhida na decisão.

- 106 Em quinto lugar, a fundamentação da decisão é ela própria contraditória na medida em que a Comissão aí excluía a aplicação do artigo 92.º, n.º 2, alínea c), do Tratado, uma vez que no caso vertente se trata de um «novo projecto de investimento», enquanto que ela indica, na sua apreciação dos auxílios nos termos do artigo 92.º, n.º 3, alínea c), do Tratado, que não se trata de um «novo investimento» mas de um «investimento de ampliação».
- 107 Em sexto lugar, o Freistaat Sachsen, designadamente na parte do seu território que abrange as cidades de Zwickau e Chemnitz, preenche as condições estabelecidas no artigo 92.º, n.º 2, alínea c), do Tratado uma vez que tinha sido inteiramente separado da Alemanha Ocidental do ponto de vista económico. A este propósito, o Freistaat Sachsen remete para um relatório de peritagem Von Dohnanyi/Pohl que demonstra que a má situação económica dos novos *Länder* resulta da divisão da Alemanha.
- 108 Para determinar as desvantagens resultantes desta divisão, seria necessário comparar a situação económica da Saxónia antes e após a mesma. Ao invés, as consequências do sistema político e económico que tinha sido aplicado na República Democrática Alemã são inoperantes para efeitos do presente recurso.
- 109 Ora, antes da divisão da Alemanha, uma indústria automóvel importante, e, designadamente, a empresa Auto Union AG, estava implantada na região em Zwickau e Chemnitz. Em razão da divisão, as vendas de veículos automóveis nos mercados tradicionais, situados na Alemanha Ocidental e no resto da Europa, foram totalmente interrompidas. A Auto Union AG instalou então novas fábricas

em Ingolstadt, na Baviera. Posteriormente, e apesar da existência de escoamentos limitados para a Europa Oriental, a produção de veículos e de motores em Zwickau e Chemnitz foi muito reduzida. Sem a divisão da Alemanha, a Auto Union AG, que passou a Audi, poderia ter permanecido na região e seria tão próspera como é actualmente.

- 110 Nestas condições, a totalidade dos auxílios em causa, destinados a facilitarem a implantação de uma unidade fabril de veículos automóveis e de uma unidade fabril de motores na Saxónia, era «necessária» na acepção do artigo 92.º, n.º 2, alínea c), do Tratado, na medida em que subsistem as desvantagens resultantes da divisão da Alemanha. No caso vertente, somente a perspectiva de receber a totalidade destes auxílios teria incitado a Volkswagen a investir na reimplantação de uma indústria automóvel comparável, pela sua importância, à que existia na região antes da divisão. Os investimentos da Volkswagen são, por outro lado, um sinal encorajador para outros empresários investirem na região.
- 111 Em sétimo lugar, a recusa da Comissão de aplicar o artigo 92.º, n.º 2, alínea c), do Tratado na decisão Mosel I não releva, uma vez que nem o Governo alemão nem a Volkswagen tiveram possibilidade de contestar esta decisão judicialmente, tendo o essencial dos auxílios em questão sido declarado compatível com o mercado comum.
- 112 É por conseguinte erradamente que a Comissão aplicou, na decisão, os critérios do artigo 92.º, n.º 3, do Tratado e, designadamente, os do enquadramento comunitário, que são fundamentalmente diferentes dos que deveria ter aplicado nos termos do artigo 92.º, n.º 2, alínea c), do Tratado.

- 113 A República Federal da Alemanha compartilha, no essencial, os argumentos dos recorrentes e refere-se, além disso, aos por si desenvolvidos no processo C-301/96.
- 114 Numa carta de 9 de Dezembro de 1992 que se refere ao caso vertente o Chanceler federal H. Kohl, teria indicado ao Presidente da Comissão, J. Delors, que o Governo alemão «[considerava] para os casos actualmente pendentes na Comissão das Comunidades Europeias, que o artigo 92.º, n.º 2, alínea c), do Tratado CEE é determinante». Não obstante o diferendo que a opõe à Comissão quanto à aplicação desta disposição aos novos *Länder*, a República Federal da Alemanha cooperou com a Comissão no quadro do procedimento administrativo, uma vez que, nos outros processos, esta demonstrou compreensão pela situação económica difícil nestes últimos, de modo que foi possível chegar a soluções de compromisso. O Governo alemão contudo emitiu expressamente uma reserva para sublinhar que, em seu entender, numa interpretação correcta do Tratado devia encontrar aplicação a disposição em questão.
- 115 A República Federal da Alemanha insiste no facto de que se trata de uma derrogação legal e que, quando os elementos previstos pelo artigo 92.º, n.º 2, alínea c), do Tratado, estão preenchidos, o auxílio é compatível *ex lege* com o mercado comum. Por outro lado, em conformidade com o artigo 93.º, n.º 2, do Tratado, a análise da Comissão deve limitar-se a verificar se as autoridades nacionais que concederam os auxílios não aplicaram os critérios do artigo 92.º, n.º 2, alínea c), do Tratado «de modo abusivo».
- 116 Ao invés do artigo 92.º, n.º 2, alínea b), do Tratado, relativo aos auxílios destinados a remediar os danos causados por calamidades naturais ou por outros acontecimentos extraordinários, o artigo 92.º, n.º 2, alínea c), não tem por objecto «remediar os danos», mas «compensar» as consequências da divisão da Alemanha. Esta formulação mais flexível teria em conta a situação económica

complexa ligada às desvantagens causada por esta divisão. Visa o conjunto de medidas destinadas a criar, nos novos *Länder*, estruturas económicas e sociais comparáveis às que existem nas outras regiões da Alemanha.

- 117 Segundo o Governo alemão, o artigo 92.º, n.º 2, alínea c), do Tratado abrange todo o território dos novos *Länder*. As «desvantagens económicas» em questão no caso vertente foram manifestamente «causadas» pela divisão da Alemanha, tal como resulta da comparação da produção automóvel alemã na Saxónia antes de 1939 (27% aproximadamente em 1936) com a de 1990 (aproximadamente 5%). Este declínio deveu-se principalmente à perda de mercados tradicionais a Ocidente e à sua substituição forçada pelos do Comecon numa forma de economia ineficaz.
- 118 O Governo alemão sublinha, por fim, que os investimentos da Volkswagen na Saxónia atingiram em 1996 aproximadamente um total de 3,5 mil milhões de DM e geraram aproximadamente 23 000 empregos. Tais investimentos revestem portanto uma importância capital para os trabalhos de reconstrução nos novos *Länder*.
- 119 A Comissão alega que efectivamente verificou se o artigo 92.º, n.º 2, alínea c), do Tratado era aplicável ao caso vertente. Tinha contudo o direito de afastar a sua aplicação, dando a mesma fundamentação que a considerada na decisão Mosel I.
- 120 Em primeiro lugar, o Governo alemão não cumpriu, no decurso do processo administrativo, o ónus de fornecer todos os elementos susceptíveis de permitirem verificar se estavam reunidas as condições de derrogação requeridas (acórdão Philip Morris/Comissão, já referido, n.º 18, e conclusões do advogado-geral Capotorti no referido processo, p. 2693, n.º 6; acórdão Itália/Comissão, já referido, n.º 20; conclusões do advogado-geral M. Darmon no processo em que foi proferido o acórdão Alemanha/Comissão, de 14 de Outubro de 1987, já referido, p. 4025, n.º 8). Nem o Governo alemão nem a Volkswagen reclamaram a possibilidade de aplicação do artigo 92.º, n.º 2, alínea c), do Tratado após

Fevereiro de 1993 e não apresentaram em qualquer momento elementos concretos justificativos de que estavam preenchidas as condições exigidas por esta disposição, mesmo após, na decisão Mosel I, a Comissão ter afastado a sua aplicação ao caso vertente.

- 121 Em segundo lugar por constituir uma disposição derogatória, o artigo 92.º, n.º 2, alínea c), do Tratado deve ser interpretado restritivamente (v. acórdãos do Tribunal de 10 de Maio de 1960, Barbara Erzbergbau e o./Alta Autoridade, 3/58 a 18/58, 25/58 e 26/58, Recueil, pp. 366, 408 e 409, Colect. 1954-1961, p. 397).
- 122 Em terceiro lugar, o artigo 92.º, n.º 2, alínea c), do Tratado exige um nexo de causalidade directa entre a desvantagem económica que deve ser compensada e a divisão da Alemanha. Ora, após a reunificação, as consequências directas desta divisão praticamente desapareceram, tendo as ligações ferroviárias e rodoviárias sido restabelecidas e ficando de novo acessíveis os mercados tradicionais. Por conseguinte, a partir de 1990, esta disposição apenas continuaria a aplicar-se em determinados casos excepcionais.
- 123 A Comissão sustenta que a manutenção da disposição do artigo 92.º, n.º 2, alínea c), do Tratado nos Tratados de Maastricht e Amsterdão se explica pelo veto oposto pela República Federal da Alemanha à sua supressão. Não se retira nem do Tratado da União Europeia nem do Tratado de Amsterdão qualquer vontade de dar ao novo artigo 87.º, n.º 2, alínea c), CE significação diferente da do artigo 92.º, n.º 2, alínea c), do Tratado na sua interpretação inicial. Por outro lado, os recorrentes não explicam a razão por que a referida disposição deverá futuramente abranger não apenas as consequências da divisão da Alemanha, mas também as repercussões da economia planificada da República Democrática Alemã e as consequências da introdução da economia de mercado, após a reunificação do país.

- 124 Em quarto lugar, a Comissão alega que, mesmo antes da reunificação da Alemanha, apenas determinadas regiões da República Federal que eram desfavorecidas em razão da sua proximidade imediata com a fronteira eram susceptíveis de beneficiar de auxílios nos termos do artigo 92.º, n.º 2, alínea c), do Tratado. Tratava-se principalmente das regiões limítrofes da zona Leste («Zonenrand») e de Berlim Oeste. A reunificação da Alemanha em nada modificou este princípio. Mesmo se, em determinados casos excepcionais, a aplicação do artigo 92.º, n.º 2, alínea c), do Tratado, poderá justificar-se relativamente a regiões limítrofes situadas dos dois lados da antiga fronteira e portanto à «Zonenrand» da antiga República Democrática Alemã, a Comissão sustenta que esta disposição não permite um apoio geral e alargado ao desenvolvimento dos novos *Länder*.
- 125 Em quinto lugar, a Comissão sublinha a coerência da sua prática decisória. Após a reunificação da Alemanha, só se baseou no artigo 92.º, n.º 2, alínea c), do Tratado, em duas decisões [Decisão 92/465/CEE da Comissão, de 14 de Abril de 1992, relativa a um auxílio do Estado federado de Berlim à Daimler-Benz AG —Alemanha (JO L 263, p. 15, a seguir «decisão Daimler-Benz»), e a decisão da Comissão, de 13 de Abril de 1994, relativa a auxílios a fabricantes de contentores para vidro e de porcelana em Tettau (JO C 178, p. 24, a seguir «decisão Tettau»), incidindo sobre casos em que as consequências directas da divisão de fronteira entre as duas zonas se continuavam a fazer sentir. Nas suas outras decisões relativas aos auxílios aos novos *Länder* a Comissão não recorreu ao artigo 92.º, n.º 2, alínea c), do Tratado. Quanto à decisão relativa ao Sarre, a Comissão sublinha que este era já um *Land* aquando da entrada em vigor do Tratado CEE. Por outro lado, da leitura do Boletim CEE n.º 2-1965, nada permite inferir que os auxílios em questão foram autorizados por aplicação do artigo 92.º, n.º 2, alínea c), do Tratado, e não nos termos do artigo 92.º, n.º 2, alínea b), do Tratado.
- 126 Em sexto lugar, a má situação económica geral dos novos *Länder* não é uma consequência directa da divisão da Alemanha, mas do sistema político da antiga República Democrática Alemã e da própria reunificação e, designadamente, da perda dos mercados destes *Länder* no quadro do Comecon e no das relações com a antiga URSS, da entrada em vigor da união monetária, económica e social

alemã, do alinhamento do nível de salários este-alemães com os da Alemanha Ocidental e da insegurança jurídica que afectava, em particular, os direitos de propriedade sobre imóveis.

- 127 De qualquer modo, a indústria automóvel implantada em Zwickau e em Chemnitz sofreu uma quebra antes do fim da Segunda Guerra Mundial, tal como aliás a de outros países europeus.
- 128 Por último, sabendo que a sua prática decisória nunca tinha sido contestada, a Comissão não teria qualquer razão para fundamentar mais amplamente a decisão quanto à inaplicabilidade do artigo 92.º, n.º 2, alínea c), do Tratado.

### *Apreciação do Tribunal*

- 129 Nos termos do artigo 92.º, n.º 2, alínea c), do Tratado, são compatíveis com o mercado comum «os auxílios atribuídos à economia de certas regiões da República Federal da Alemanha afectadas pela divisão da Alemanha, desde que sejam necessários para compensar as desvantagens económicas causadas por esta divisão».
- 130 Longe de ter sido tacitamente revogada na sequência da reunificação da Alemanha, esta disposição foi mantida em vigor quer pelo Tratado de Maastricht, assinado em 7 de Fevereiro de 1992, quer pelo Tratado de Amsterdão, assinado em 2 de Outubro de 1997. Além disso, disposição idêntica foi inserida no artigo 61.º, n.º 2, alínea c), do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, assinado em 2 de Maio de 1992 (JO 1994, L 1, p. 3).

- 131 Face ao alcance objectivo das disposições de direito comunitário, de que importa salvaguardar a autoridade e o efeito útil, não pode por conseguinte, presumir-se que esta disposição ficou sem objecto após a reunificação da Alemanha, como sustentou a Comissão na audiência, contra a sua própria prática administrativa (v., designadamente, as decisões Daimler-Benz e Tettau).
- 132 Importa todavia sublinhar que, tratando-se de uma derrogação ao princípio geral de incompatibilidade com o mercado comum dos auxílios de Estado enunciados no artigo 92.º, n.º 1, do Tratado, o seu artigo 92.º, n.º 2, alínea c), deve ser interpretado restritivamente.
- 133 Além disso, como o Tribunal sublinhou, na interpretação de uma disposição de direito comunitário, há que ter em conta não apenas os termos desta, mas igualmente o seu contexto e os objectivos prosseguidos pela regulamentação em que se insere (v. acórdãos do Tribunal de 17 de Novembro de 1983, Merck, 292/83, Recueil, pp. 3781, 3792, e de 21 de Fevereiro de 1994, St. Nikolaus Brenneri, 337/82, Recueil, pp. 1051, 1062).
- 134 No caso vertente, a expressão «divisão da Alemanha» refere-se, historicamente, ao estabelecimento da linha de fronteira entre as duas zonas, em 1948. Por conseguinte, as «desvantagens económicas causadas por esta divisão» apenas abrangem as desvantagens económicas resultantes do isolamento gerado pelo estabelecimento ou a manutenção desta fronteira, tais como, por exemplo, o encravamento de determinadas regiões (ver a decisão Daimler-Benz), a ruptura de vias de comunicação (ver a decisão Tettau), ou ainda a perda dos mercados naturais de determinadas empresas que têm por isso necessidade de apoio, quer para se poderem adaptar às novas condições, quer para poderem sobreviver a esta desvantagem (v., neste sentido, mas a propósito do artigo 70.º, quarto parágrafo, do Tratado CEECA, acórdão Barbara Erzbergbau e o./Alta Autoridade, já referido, p. 409, Colect. 1954-1961, p. 397).
- 135 Em contrapartida, a concepção dos recorrentes e do Governo alemão de que o artigo 92.º, n.º 2, alínea c), do Tratado permite compensar integralmente o

atraso económico incontestável de que sofrem os novos *Länder* até que tenham atingido um nível de desenvolvimento comparável ao dos antigos *Länder*, ignora quer o carácter derogatório desta disposição, quer o seu contexto e os objectivos que prossegue.

- 136 Com efeito, as desvantagens económicas de que sofrem globalmente os novos *Länder* não foram causadas pela divisão da Alemanha, na acepção do artigo 92.º, n.º 2, alínea c), do Tratado. Enquanto tal, a divisão da Alemanha apenas teve consequências marginais sobre o desenvolvimento económico de uma e de outra zonas, que, de resto, afectou igualmente à partida, e não impediu a economia dos antigos *Länder* de se desenvolverem favoravelmente de seguida.
- 137 Importa constatar, por conseguinte, que as diferenças de desenvolvimento entre os antigos e os novos *Länder* se explicam por outras causas que não a divisão da Alemanha enquanto tal, e, designadamente, pelos regimes político-económicos diferentes existentes em cada Estado de um e outro lado da fronteira.
- 138 Decorre igualmente do que precede que a Comissão não cometeu erro de direito ao enunciar em termos gerais, no ponto X, terceiro parágrafo da decisão, que a derrogação prevista no artigo 92.º, n.º 2, alínea c), do Tratado não devia ser aplicada a auxílios regionais a favor de novos projectos de investimento e que as derrogações previstas no artigo 92.º, n.º 3, alíneas a) e c), do Tratado e o enquadramento comunitário bastam para enfrentar os problemas que se colocam nos novos *Länder*.
- 139 A este propósito é erradamente que os recorrentes referem existir contradição de fundamentação pelo facto de a Comissão ter, em outros pontos da decisão qualificado os investimentos em causa de «investimentos de ampliação». Com

efeito, a expressão «auxílios regionais a favor de novos projectos de investimento» é utilizada em resposta a um argumento de ordem geral suscitado pelo Governo alemão (v. ponto V, n.º 1, ponto 1 da decisão) e não visa portanto, em termos específicos, os auxílios aos projectos de investimento da Volkswagen em Mosel II e Chemnitz II, mas o conjunto dos auxílios destinados a favorecer o desenvolvimento económico geral dos novos *Länder*.

140 Quanto ao mais, tratando-se de saber se, além do carácter de auxílios ao desenvolvimento económico do Freistaat Sachsen, os auxílios controvertidos são especificamente destinados a compensar as desvantagens causadas pela divisão da Alemanha, importa recordar que o Estado-Membro que solicita autorização para conceder auxílios em derrogação das regras do Tratado tem o dever de colaboração com a Comissão, pelo qual lhe compete, nomeadamente, fornecer todos os elementos susceptíveis de permitir a esta instituição verificar se as condições da derrogação solicitada estão preenchidas (acórdão Itália/Comissão de 28 de Abril de 1993, já referido, n.º 20).

141 Ora, nenhum elemento dos autos apresentado ao Tribunal de Primeira Instância permite demonstrar que o Governo alemão ou os recorrentes adiantaram argumentos específicos no decurso do processo administrativo, para fazer a prova de um nexo de causalidade entre a situação da indústria automóvel na Saxónia após a reunificação alemã e a divisão da Alemanha.

142 É, correctamente, por conseguinte, que a Comissão alega que as partes não carregaram elementos concretos susceptíveis de justificar a aplicação do artigo 92.º, n.º 2, alínea c), do Tratado no caso vertente.

143 É certo que no Tribunal de Primeira Instância os recorrentes e o Governo alemão ao remeterem, quanto a estas questões, para o alegado no processo C-301/96 sustentaram que a prova das desvantagens económicas causadas à região da Saxónia pela divisão da Alemanha resultava da comparação da produção

automóvel alemã nesta região antes de 1939 com a de 1990. Segundo as partes, o declínio relativo da indústria automóvel da Saxónia, em relação à Alemanha Ocidental em geral, foi designadamente provocado pela divisão do mercado alemão e pela perda co-relativa dos mercados tradicionais desta indústria para o Ocidente, após que se lhe seguiu esta partilha.

- 144 Admitindo que possa ser invocada no Tribunal de Primeira Instância quando não foi suscitada no decurso do processo administrativo (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de Setembro de 1994, Espanha/Comissão, C-278/92, C-279/92 e C-280/92, Colect., p. I-4103, n.º 31, e acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 25 de Março de 1999, Forges de Clabecq/Comissão, T-37/97, ainda não publicado na Colectânea, n.º 93), esta argumentação deve ser afastada.
- 145 Com efeito, admitindo mesmo que tenham existido obstáculos ao comércio inter-alemão, gerando a perda dos mercados tradicionais da indústria automóvel da Saxónia, tal não significa que a má situação económica desta indústria em 1990 seja uma consequência directa da perda dos mercados causados, por hipótese, pela divisão da Alemanha em 1948. As dificuldades expostas pelos recorrentes resultam, principalmente, da diferente organização económica do próprio regime de Leste alemão, a qual não foi «causada pela divisão da Alemanha» na acepção do artigo 92.º, n.º 2, alínea c), do Tratado.
- 146 Uma comparação da situação da indústria automóvel na Saxónia anterior a 1939 com a de 1990 não basta, portanto, para, por si só, demonstrar a existência de uma conexão suficientemente directa entre as desvantagens económicas que sofre esta indústria no momento da concessão dos auxílios controvertidos e a «divisão da Alemanha» na acepção desta disposição.
- 147 Quanto à decisão relativa ao Sarre, nenhuma das partes a apresentou ou requereu no quadro do presente processo. Os recorrentes não conseguiram demonstrar que esta decisão reflectia uma aproximação divergente da Comissão no passado e que

esta aproximação, dando-a como demonstrada, colocaria em causa a validade das apreciações jurídicas apresentadas em 1996.

- 148 Nestas condições, os recorrentes e a interveniente não carregaram elementos que permitam concluir que a Comissão ultrapassou os limites do seu poder de apreciação ao considerar que os auxílios em causa não respondiam às condições que permitem beneficiar da derrogação prevista no artigo 92.º, n.º 2, alínea c), do Tratado.
- 149 Quanto à acusação de falta de fundamentação, importa recordar que a fundamentação exigida pelo artigo 190.º do Tratado CE (actual artigo 253.º CE) deve revelar de modo claro e inequívoco o raciocínio da instituição autora do acto, de modo a permitir ao tribunal comunitário exercer o seu controlo e aos interessados conhecer as justificações da medida tomada (v., por exemplo, acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 7 Novembro de 1997, Cipeke/Comissão, T-84/96, Colect., p. II-2081, n.º 46).
- 150 No caso, a decisão apenas contém uma exposição sumária dos fundamentos que levaram a Comissão a recusar a aplicação da derrogação do artigo 92.º, n.º 2, alínea c), do Tratado à matéria de facto do caso vertente.
- 151 Importa sublinhar, contudo, que esta decisão foi adoptada num contexto bem conhecido do Governo alemão e dos recorrentes e que se inscreve na linha de uma prática constante, nomeadamente em relação a essas partes. Tal decisão pode ser fundamentada de modo sumário (acórdão do Tribunal de 26 de Novembro

de 1975, *Papiers peints/Comissão*, 73/74, Colect., p. 503, n.º 31, e acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 27 de Outubro de 1994, *Fiatagri e New Holland Ford/Comissão*, T-34/92, Colect., p. II-905, n.º 35).

- 152 Com efeito, nas suas relações com a Comissão, o Governo alemão, desde 1990, referiu-se por diversas vezes ao artigo 92.º, n.º 2, alínea c), do Tratado, insistindo na importância desta disposição para a recuperação da ex-Alemanha de Leste (v., designadamente, a carta do Chanceler Kohl ao presidente Delors, de 9 de Dezembro de 1992, já referida).
- 153 As teses adiantadas a este propósito pelo Governo alemão foram rejeitadas em diversa correspondência ou decisões da Comissão (ver, designadamente, comunicação nos termos do n.º 2 do artigo 93.º do Tratado CEE, dirigida aos outros Estados-Membros e outros interessados, relativa à proposta do Governo alemão de concessão de auxílios estatais ao grupo Opel, a fim de apoiar os seus planos de investimento nos novos *Länder* (JO C 43, p. 14); a comunicação nos termos do n.º 2 do artigo 93.º do Tratado CEE dirigida aos restantes Estados-Membros e outros interessados, respeitante aos auxílios que a Alemanha pretende conceder à empresa Röhne-Poulenc Rhotex GmbH (JO C 210, p. 11); a Decisão 94/266/CEE, da Comissão, de 21 de Dezembro de 1993, relativa à proposta de concessão de um auxílio à SST-Garngesellschaft GmbH, Turíngia (JO 1994, L 114, p. 21); a decisão Mosel I; e a Decisão 94/1074/CEE, da Comissão, de 5 de Dezembro de 1994, relativa ao projecto das autoridades alemãs de concederem um auxílio à Textilwerke Deggendorf GmbH, Turíngia (JO L 386, p. 13).
- 154 A este propósito importa conceder importância particular à decisão Mosel I, em que a Comissão declarou incompatíveis com o mercado comum determinados auxílios em causa, de um montante de 125,2 milhões de DM, após ter excluído, por motivos idênticos aos acolhidos na decisão, que estes auxílios pudessem caber na derrogação do artigo 92.º, n.º 2, alínea c), do Tratado. Importa aliás sublinhar

que nem os recorrentes, nem as autoridades alemãs interpuseram recurso desta decisão anterior.

- 155 Se é verdade que a Comissão, as autoridades alemãs e os recorrentes tiveram, entre a adopção da decisão Mosel I e a da decisão, numerosos contactos que evidenciaram as suas divergências de posições persistentes quanto à aplicação do artigo 92.º, n.º 2, alínea c), do Tratado aos auxílios controvertidos (v. os pontos V e VI da decisão), importa sublinhar igualmente que nenhum argumento específico ou novo foi aventado neste contexto, designadamente quanto à existência denexo de causalidade entre a situação da indústria automóvel da Saxónia após a reunificação alemã e a divisão da Alemanha (v. n.º 141 *supra*).
- 156 Nestas circunstâncias, importa reter que os recorrentes e a interveniente foram suficientemente informadas dos fundamentos da decisão e que, na falta de argumentos mais específicos, a Comissão não estava obrigada a motivá-la mais amplamente.
- 157 Resulta do conjunto das considerações que precedem que as acusações baseadas na violação do artigo 92.º, n.º 2, alínea c), do Tratado, e na falta de fundamentação devem ser julgadas improcedentes.

## II — A violação do artigo 92.º, n.º 3, do Tratado

- 158 Os recorrentes invocam diversas violações do artigo 92.º, n.º 3, do Tratado, algumas baseando-se na economia geral do artigo, outras versando específica e respectivamente as alíneas a) e b) da referida disposição. Importa examinar, antes de mais, a violação do artigo 92.º, n.º 3, alínea b)

*A violação do artigo 92.º, n.º 3, alínea b), do Tratado*

## Argumentação das partes

- 159 Os recorrentes sustentam que a Comissão violou o artigo 92.º, n.º 3, alínea b), do Tratado ao não ter apreciado as condições de aplicação desta disposição. Referem-se ao ponto X, segundo parágrafo, da decisão, nos termos do qual:

«A aplicação da derrogação prevista no n.º 3, alínea b), do artigo 92.º do Tratado não se justifica de modo algum no caso da Alemanha. Embora a reunificação tenha tido efeitos negativos na economia alemã, isso não é por si só suficiente para permitir aplicar a referida disposição a um regime de auxílio. A última vez que a Comissão classificou um regime de auxílio como medida destinada a sanar uma perturbação grave da economia de um Estado-Membro foi em 1991, ao aprovar um auxílio a favor de um programa de privatização na Grécia. Na decisão correspondente, a Comissão frisou que o programa de privatização constituía uma parte integrante dos compromissos assumidos em conformidade com a Decisão 91/306/CEE do Conselho, de 4 de Março de 1991, relativamente ao saneamento da economia nacional. A situação na Alemanha é completamente diferente.»

- 160 Os recorrentes consideram, em primeiro lugar, que tal fundamentação é insuficiente. A Comissão limitou-se a repetir uma fórmula-tipo que constava das decisões anteriores (v., designadamente, a decisão Mosel I). A decisão não aborda de modo nenhum a questão decisiva, que é a de saber se, nas circunstâncias concretas do caso vertente, os auxílios devem servir para obviar a uma perturbação grave da economia da República Federal da Alemanha. Aliás, a decisão não explica quais as diferenças entre o caso em apreço e o programa de privatização da Grécia que, no entender da Comissão, justificam a não aplicação do artigo 92.º, n.º 3, alínea b), do Tratado.

- 161 Em segundo lugar, a Comissão não examinou seriamente a questão da aplicabilidade do artigo 92.º, n.º 3, alínea b), do Tratado se bem que o governo alemão tenha invocado tal disposição reiteradamente, no processo administrativo, alegando que os problemas de integração e de transformação da antiga economia planificada dos novos *Länder* em economia de mercado provocavam uma perturbação grave da sua economia.
- 162 Em terceiro lugar, os recorrentes alegam que as condições de aplicação do artigo 92.º, n.º 3, alínea b), do Tratado se encontram preenchidas no caso vertente. Basta, para o demonstrar, que os auxílios em causa se destinam a obviar a uma perturbação grave da economia de um *Land* (v. acórdão Philip Morris/Comissão, já referido, n.ºs 20 a 25). Ora, o Freistaat Sachsen caracterizou-se, sobretudo em 1991, por um produto nacional bruto singularmente baixo em comparação com a média europeia e por uma taxa de desemprego particularmente elevada. Aliás, a aplicação do artigo 92.º, n.º 3, alínea b), do Tratado não está excluída nos casos em que os auxílios em causa se destinam a uma única empresa, e também não depende da importância desta empresa na economia nacional. Este argumento, invocado pela Comissão na contestação apresentada no processo T-143/96, é, em qualquer hipótese, intempestivo e inadmissível.
- 163 A Comissão alega, em primeiro lugar, que dispõe de um amplo poder discricionário quando procede às apreciações de ordem económica e social previstas pelo artigo 92.º, n.º 3, alínea b), do Tratado (acórdão Philip Morris/Comissão, já referido, n.º 24).
- 164 Sustenta, em segundo lugar, que, ao referir-se ao auxílio concedido ao programa de privatização da Grécia, aprovado em execução de uma decisão do Conselho e que se refere ao conjunto da economia deste Estado-Membro, simplesmente lembrou as condições exigidas habitualmente para a aplicação do artigo 92.º,

n.º 3, alínea b), do Tratado. Não há, portanto, violação do artigo 190.º do Tratado.

165 Em terceiro lugar, a Comissão sustenta que as condições de aplicação do artigo 92.º, n.º 3, alínea b), do Tratado não estão preenchidas no caso em apreço.

#### Apreciação do Tribunal de Primeira Instância

166 Nos termos do artigo 92.º, n.º 3, alínea b), do Tratado, podem ser considerados compatíveis com o mercado comum os auxílios «destinados... a sanar uma perturbação grave da economia de um Estado-Membro».

167 Resulta do contexto e da economia geral desta disposição que a perturbação em questão deve afectar o conjunto da economia do Estado-Membro em causa e não somente a de uma das suas regiões ou partes do território. Esta solução é aliás conforme à necessidade de interpretar restritivamente uma disposição derogatória como o artigo 92.º, n.º 3, alínea b), do Tratado. Aliás, o acórdão Philip Morris/Comissão, já referido, invocado pelos recorrentes em apoio da sua tese, não se pronuncia em parte alguma sobre o ponto ora em questão.

168 Daí decorre que a argumentação dos recorrentes deve ser afastada por inoperante uma vez que se limitam a referir o estado de economia do Freistaat Sachsen, sem mesmo alegar que daí resulta uma perturbação grave da economia da República Federal da Alemanha no seu conjunto.

- 169 Por outro lado, a questão de saber se a reunificação alemã provocou uma perturbação grave da economia da República Federal da Alemanha implica avaliações complexas de ordem económica e social, a efectuar num contexto comunitário, que cabe no exercício do amplo poder de apreciação de que goza a Comissão no domínio do artigo 92.º, n.º 3, do Tratado (v., por analogia, acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Maio de 1997, TWD/Comissão, C-355/95 P, Colect., p. I-2549, n.º 26). O controlo exercido pelo tribunal comunitário deve, portanto, a este respeito, limitar-se à verificação do cumprimento das regras de processo e de fundamentação, bem como da exactidão material dos factos, da ausência de erro manifesto de apreciação e de desvio de poder. Não compete, portanto, ao Tribunal substituir pela sua apreciação no plano económico a efectuada pela Comissão (acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 12 de Dezembro de 1996, AIUFFASS e AKT/Comissão, T-380/94, Colect., p. II-2169, n.º 56, e de 5 de Novembro de 1997, Ducros/Comissão, T-149/95, Colect., p. II-2031, n.º 63).
- 170 No caso em apreço os recorrentes não adiantaram qualquer elemento concreto susceptível de demonstrar que a Comissão tenha cometido erro manifesto de apreciação ao considerar que as repercussões desfavoráveis da reunificação da Alemanha sobre a economia alemã, por exactas que sejam, não constituem em si mesmo um fundamento de aplicação do artigo 92.º, n.º 3, alínea b), do Tratado, a um regime de auxílios.
- 171 Quanto à fundamentação da decisão, se bem que sumária, parece suficiente face ao contexto do processo, aos seus precedentes, designadamente à decisão Mosel I, e à falta de argumentos específicos invocados no decurso do processo administrativo. A este propósito, as considerações desenvolvidas nos pontos 140 a 142 e 149 a 150 *supra* valem, *mutatis mutandis* no que se refere à fundamentação da recusa da Comissão a aplicar, ao caso vertente, a derrogação prevista no artigo 92.º, n.º 3, alínea b), do Tratado.
- 172 Resulta do que precede que im procedem as acusações baseadas na violação do artigo 92.º, n.º 3, alínea b), do Tratado e na falta de fundamentação.

*A violação do artigo 92.º, n.º 3, alínea a), do Tratado*

## Argumentação das partes

- 173 Os recorrentes alegam que a Comissão violou o artigo 92.º, n.º 3, alínea a), do Tratado, nos termos do qual podem ser considerados compatíveis com o mercado comum «os auxílios destinados a promover o desenvolvimento económico de regiões em que o nível de vida seja anormalmente baixo ou em que exista grave situação de subemprego».
- 174 Em primeiro lugar, a região da Saxónia é uma das regiões visadas por esta disposição, tal como a Comissão tacitamente admitiu no ponto XII, primeiro parágrafo, da decisão. Ora esta não contém qualquer discussão quanto à aplicação eventual do artigo 92.º, n.º 3, alínea a), do Tratado. Recusando pronunciar-se quanto a este ponto, a Comissão não fez uso do seu poder de apreciação e violou esta disposição.
- 175 Em segundo lugar, de acordo com os recorrentes, se as exigências do artigo 92.º, n.º 3, alínea a), do Tratado são mais estritas que as do artigo 92.º, n.º 3, alínea c), para determinar as regiões que podem beneficiar destas derrogações, em contrapartida o artigo 92.º, n.º 3, alínea a), não exige que as condições das trocas comerciais não sejam alteradas de maneira que contrariem o interesse comum (acórdão Alemanha/Comissão, de 14 de Outubro de 1987, já referido, n.º 19). Constitui assim uma disposição especial, cuja aplicação deve ser examinada prioritariamente à do artigo 92.º, n.º 3, alínea c), do Tratado.
- 176 Em terceiro lugar, o artigo 92.º, n.º 3, alínea a), do Tratado permite às autoridades nacionais oferecer ao investidor que pretenda estabelecer-se numa região particularmente desfavorecida um incentivo especial (complemento de

auxílio ou «top up») que ultrapassa a simples compensação das desvantagens regionais. Mesmo se não se podem totalmente excluir as considerações relativas ao sector económico no quadro de um exame nos termos do artigo 92.º, n.º 3, alínea a), do Tratado (acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de Janeiro de 1997, Espanha/Comissão, C-169/95, Colect., p. I-135), os recorrentes sustentam que é necessário, nos casos de auxílios a regiões economicamente desfavorecidas na acepção desta disposição, dar maior importância ao desenvolvimento regional, enquanto que, no caso das regiões visadas pelo artigo 92.º, n.º 3, alínea c), do Tratado, as considerações de natureza sectorial revestem um papel mais importante. Uma intensidade de auxílio mais elevado é portanto admissível no primeiro caso.

177 Nestas condições, a referência na decisão à existência de capacidades excedentárias de produção no sector automóvel não basta para excluir a aplicação do artigo 92.º, n.º 3, alínea a), do Tratado. Trata-se apenas de uma consideração a tomar eventualmente em conta no quadro do exercício do poder de apreciação contido nessa norma. Aliás, as decisões que prevêm um poder de apreciação exigem uma fundamentação particularmente alargada e minuciosa (acórdão do Tribunal de 15 de Julho de 1960, Präsident e o./Alta Autoridade, 36/59, 37/59, 38/59 e 40/59, Recueil, pp. 857, 891 e segs, Colect. 1954-1961, p. 525; conclusões do advogado-geral Roemer no processo em que foi proferido o acórdão Consten e Grundig/Comissão, já referido, p. 507), designadamente nos casos de decisões relativas aos auxílios estatais de que beneficiam determinadas empresas (conclusões do advogado-geral M. Darmon no processo em que foi proferido o acórdão Alemanha/Comissão de 14 de Outubro de 1987, já referidas, p. 4027).

178 A Comissão alega que efectivamente examinou o problema de saber se os auxílios podiam ser autorizados ao abrigo do artigo 92.º, n.º 3, alínea a), do Tratado, tal como resulta dos pontos X, terceiro parágrafo, e XII, primeiro parágrafo, da decisão.

179 Salienta, em primeiro lugar, que, no caso da Alemanha, tem por política fixar o limite máximo da intensidade dos auxílios regionais (ou seja, a importância relativa do auxílio em relação ao montante de investimento, expresso em

percentagem) a 35% para as regiões consideradas no artigo 92.º, n.º 3, alínea a), do Tratado e em 18% para as previstas no artigo 92.º, n.º 3, alínea c), do Tratado. Ora a decisão autoriza auxílios de uma intensidade de 22,3% para Mosel II e 20,8% para Chemnitz II. É desde logo evidente que a Comissão aplicou o artigo 92.º, n.º 3, alínea a), do Tratado à matéria de facto do caso vertente.

180 Muito embora reconhecendo que os novos *Länder* são regiões habilitadas a receber auxílios nos termos do artigo 92.º, n.º 3, alínea a), do Tratado, a Comissão invoca, em segundo lugar, o amplo poder de apreciação de que dispõe nesta matéria (acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Junho de 1993, Matra/Comissão, C-225/91, Colect., p. I-3203, n.ºs 23 e segs.). Está, nomeadamente, no direito de ter em conta os efeitos dos auxílios em causa no sector económico respectivo no conjunto da Comunidade, incluindo o risco de criar capacidades excedentárias de produção, e da proporcionalidade entre o montante do auxílio e as desvantagens regionais.

181 Em terceiro lugar, a Comissão sublinha que a decisão refere, detalhadamente, que os auxílios em causa agravarão as capacidades excedentárias de produção existentes no sector automóvel e são, portanto, contrários ao interesse comunitário. Assim, foi suficientemente fundamentada a sua recusa de autorizar esses auxílios, nos termos do artigo 92.º, n.º 3, alínea a), do Tratado, para além dos limites aceites.

182 Por fim, a Comissão alega que o artigo 92.º, n.º 3, alínea a), do Tratado não deve ser aplicado prioritariamente face ao artigo 92.º, n.º 3, alínea c). Acrescenta que as regiões que relevam do artigo 92.º, n.º 3, alínea a), do Tratado se caracterizam pelo facto de o investidor aí encontrar desvantagens em matéria de custos do investimento mais importantes que nas regiões que relevam do artigo 92.º, n.º 3, alínea c), do Tratado. Uma vez que, como no caso em apreço, estas desvantagens são tidas em consideração na análise dos custos e lucros para efeito do cálculo do montante total de auxílios que podem ser autorizados pela Comissão, foi tida em conta, por conseguinte, no direito ao benefício do auxílio mais elevado das

regiões que relevam do artigo 92.º, n.º 3, alínea a), do Tratado. Está, por conseguinte, excluído que uma aplicação paralela das alíneas a) e c) do artigo 92.º, n.º 3, do Tratado tenha por efeito privar a disposição da alínea a) do seu âmbito de aplicação próprio.

### Apreciação do Tribunal

183 No ponto X, primeiro parágrafo, da decisão, a Comissão começa por lembrar a tese do Governo alemão de que as três derrogações respectivamente previstas pelos artigos 92.º, n.º 2, alínea c), 92.º, n.º 3, alínea b), e 92.º, n.º 3, alínea a) do Tratado são aplicáveis ao caso vertente. Nos dois parágrafos seguintes a Comissão indica os fundamentos que a levaram a excluir a aplicação aos auxílios em causa do artigo 92.º, n.º 3, alínea b) e do artigo 92.º, n.º 2, alínea c). Na segunda frase do terceiro parágrafo, a Comissão indica que «as derrogações previstas no n.º 3, alíneas a) e c) do artigo 92.º, bem como o enquadramento comunitário dos auxílios estatais no sector dos veículos automóveis, bastam para dar resposta aos problemas dos novos *Länder*».

184 Daí resulta que a Comissão admitiu a aplicabilidade aos auxílios controvertidos não apenas do artigo 92.º, n.º 3, alínea c), mas também do artigo 92.º, n.º 3, alínea a), como o confirma a utilização das expressões deste último no ponto XII, primeiro parágrafo, da decisão. A Comissão reconhece aí, com efeito, que os novos *Länder* constituem «uma região subdesenvolvida» e com um «nível de vida baixo» e conhecem «uma taxa de desemprego extraordinariamente elevada e com tendência a aumentar». Indica, em seguida, que os auxílios aos investimentos elevados, bem como outros tipos de auxílios, foram autorizados «como contributo para o desenvolvimento da região».

185 Nas suas peças processuais, a Comissão alega, sem ser contestada pelos recorrentes nem pelo Governo alemão, que tinha admitido no caso vertente

uma intensidade de auxílios superior à que tem por política aceitar no caso da aplicação do artigo 92.º, n.º 3, alínea c), do Tratado no caso de auxílios regionais na Alemanha. A este propósito, explicou que as desvantagens específicas que encontram os investidores em regiões que caem na alçada do artigo 92.º, n.º 3, alínea c), do Tratado são tidas em consideração na sua análise de custos e lucros para efeito da fixação do montante global de auxílio que pode ser autorizado, de modo que os seus cálculos têm em conta a elegibilidade do auxílio mais elevado destas regiões.

186 O argumento de que a Comissão não quis aplicar aos auxílios controvertidos a disposição mais favorável do artigo 92.º, n.º 3, alínea a), do Tratado é, por isso, infundado.

187 Quanto ou mais, importa sublinhar que, no acórdão Espanha/Comissão de 14 de Janeiro de 1997, já referido, o Tribunal de Justiça rejeitou expressamente a tese defendida pelos recorrentes na petição de recurso ao considerarem (no n.º 17) que a diferença de formulação entre as alíneas a) e c) do artigo 92.º, n.º 3, do Tratado «não pode levar a concluir que a Comissão não deve minimamente tomar em consideração o interesse comunitário, quando aplica o artigo 92.º, n.º 3, alínea a), e que se deve limitar a verificar a especificidade regional das medidas em causa sem avaliar a sua incidência sobre o ou os mercados pertinentes no conjunto da Comunidade.» O Tribunal de Justiça declarou igualmente (no n.º 20) que «a aplicação do artigo 92.º, n.º 3, alínea a), como da alínea c), pressupõe a ponderação não só das implicações de ordem regional dos auxílios a que se referem estas disposições do Tratado, mas igualmente, à luz do artigo 92.º, n.º 1, do impacto desses auxílios sobre as trocas comerciais entre os Estados-Membros e, portanto, das repercussões sectoriais que são susceptíveis de provocar a nível comunitário».

188 Nestas condições, os argumentos em que os recorrentes criticam a referência feita na decisão à capacidade excedentária no sector automóvel são manifestamente infundados, face ao amplo poder de apreciação de que dispõe a Comissão no quadro do artigo 92.º, n.º 3, do Tratado (v. também acórdão Espanha/Comissão

de 14 de Janeiro de 1997, já referido, n.º 18). E assim é, em especial, no que concerne aos complementos de auxílios ou «top up» a propósito dos quais a Comissão indica, no ponto XI, quinto parágrafo da decisão, que, na avaliação dos auxílios regionais à indústria automóvel, estes complementos «são geralmente aprovados, a não ser que o investimento crie problemas a nível da capacidade no sector em questão. Nesse caso, o auxílio é limitado ao estritamente necessário para compensar as desvantagens regionais».

189 Por último, importa declarar que, designadamente nos pontos X, XI e XII da decisão, a Comissão fundamentou correctamente, a sua apreciação nos termos do artigo 92.º, n.º 3, alínea a), do Tratado.

190 Resulta do que precede que as acusações de violação do artigo 92.º, n.º 3, alínea a), do Tratado e numa falta de fundamentação devem ser julgadas improcedentes.

*A violação da economia geral do artigo 92.º, n.º 3, do Tratado*

191 Os recorrentes formulam, no essencial, cinco acusações.

A necessidade de um exame «*ex ante*» e a aplicabilidade do enquadramento comunitário

— Argumentação das partes

192 Os recorrentes sustentam que a Comissão deve, para se pronunciar sobre a compatibilidade de um auxílio com o mercado comum, tomar preferentemente em conta os elementos de que dispunha no momento da concessão do auxílio em causa (exame «*ex ante*») relativamente aos do momento da adopção da sua decisão (exame «*ex post*»). Invocam, neste sentido, o acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de Fevereiro de 1990, França/Comissão (C-301/87, Colect., p. I-307, n.ºs 43 e 45, a seguir «acórdão Boussac»), e o acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 22 de Outubro de 1996, Skibsværftsforeningen e o./Comissão (T-266/94, Colect., p. II-1399, n.ºs 96 e 98). Apresentam, entre outros, os seguintes argumentos:

- se o artigo 93.º, n.º 3, do Tratado prevê que a Comissão é informada previamente de qualquer projecto de auxílio é precisamente para lhe permitir examinar «*ex ante*» a conformidade do mesmo com o mercado comum;
- o momento determinante para apreciar a compatibilidade de um auxílio com o mercado comum é aquele em que ele produz os seus efeitos na concorrência (ver, no que se refere ao reembolso de um auxílio, acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de Abril de 1995, Comissão/Itália, C-348/93, Colect., p. I-673, n.º 26);
- a apreciação da existência de um elemento de auxílio do Estado, e mais exactamente a aplicação do critério do investidor privado na economia de mercado deve ser feita «*ex ante*» (acórdãos do Tribunal de Justiça Boussac, n.ºs 43 a 45, Tubemeuse II, e de 21 de Março de 1991, Itália/Comissão, C-305/89, Colect., p. I-1603, n.º 19);

— a óptica «*ex post*» é contrária ao princípio de um Estado de direito. Se a situação de facto e de direito determinante para apreciar um auxílio é a prevalente no momento da adopção da decisão da Comissão, esta pode escolher o momento mais adequado de acordo com o resultado pretendido. Por outro lado, os critérios devem ser previsíveis, o que não é garantido numa óptica «*ex post*».

193 Daí que, no entender dos recorrentes, a compatibilidade com o mercado comum dos auxílios em causa deve ser apreciada à data da sua concessão, ou seja, 22 de Março de 1991, e não à data da adopção da decisão, em 1996. Esta perspectiva vale igualmente para as partes de auxílios que ainda não tinham sido pagas quando a decisão foi adoptada. Com efeito, todas as partes do auxílio concedido no quadro de uma única decisão e nos termos de um projecto único devem ser apreciadas de acordo com o mesmo enquadramento jurídico e de facto.

194 Além disso, os recorrentes invocam, em primeiro lugar, que os auxílios controvertidos integram um programa de auxílios regionais já aprovado, e que a Comissão não tinha, portanto, o direito de os submeter a um exame de conformidade com o enquadramento comunitário. Em seu entender, a Comissão apenas tinha o poder limitado de examinar se esses auxílios correspondiam às condições do referido programa.

195 No caso vertente, os prémios ao investimento foram atribuídos definitivamente pelos decretos de 1991 (v. n.º 19 *supra*). As modificações posteriores não incidiram sobre a questão de fundo, tendo simplesmente reduzido o montante dos auxílios, atenuando assim as suas consequências negativas na concorrência. Quanto às subvenções ao investimento, tinha sido assumido um compromisso firme relativamente às mesmas em 18 de Março de 1991 (v. n.º 20 *supra*).

196 Todos estes auxílios tinham sido concedidos no quadro do décimo nono programa-quadro adoptado por aplicação da lei sobre a tarefa comum. Este programa tinha já sido aprovado pela Comissão, tal como resulta do ponto VIII,

quarto parágrafo, da decisão. Por isso a cláusula constante dos despachos de 1991 nos termos da qual os auxílios tinham sido concedidos sob reserva de autorização da Comissão ficou sem objecto.

197 Os recorrentes contestam, por outro lado, a alegação contida na contestação segundo a qual a Comissão se teria expressamente reservado, na aprovação dos programas de auxílios gerais, o direito de verificar o cumprimento dos artigos 92.º e 93.º do Tratado. Os recorrentes criticam-na por não ter transmitido os alegados documentos que contêm tal reserva e alegam que a sua apresentação na tréplica é intempestiva e inadmissível.

198 Mesmo admitindo que a aprovação do décimo nono programa-quadro pela Comissão contenha uma reserva nos termos da qual as disposições do enquadramento comunitário devem ser respeitadas, os recorrentes alegam que este enquadramento não era aplicável em Março de 1991, data da concessão definitiva dos auxílios.

199 Resulta, com efeito, do ponto 2.5 do enquadramento comunitário, como publicado em 1989, que este devia ser aplicado durante um período de dois anos a partir de 1 de Janeiro de 1989. O enquadramento comunitário teria portanto expirado em 31 de Dezembro de 1990. A República Federal da Alemanha apenas admitiu a sua reintrodução em Abril de 1991, após a concessão definitiva dos auxílios.

200 Os recorrentes acrescentam, a este propósito, as seguintes precisões:

— a Decisão 90/381, de 21 de Fevereiro de 1990, já referida, que obriga a República Federal da Alemanha «por aplicação» do enquadramento comunitário a notificar à Comissão os auxílios que ultrapassem um

determinado montante, não era aplicável aos novos *Länder*, que não faziam ainda parte deste Estado-Membro, e ela não pode ter prolongado, para além da sua duração original, o referido enquadramento, que expirou em 31 de Dezembro de 1990;

- a decisão de prorrogação do enquadramento comunitário, posteriormente alargado aos novos *Länder*, foi publicada no JO C 81, de 26 de Março de 1991, disponível em 27 de Março de 1991, ou seja, após a concessão definitiva dos auxílios. O enquadramento comunitário não podia aplicar-se retroactivamente, porque o seu texto o não previa e é contrário ao princípio da segurança jurídica colocar o início da validade de um acto comunitário em data anterior à sua publicação (acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de Julho de 1991, Crispoltoni, C-368/89, Colect., p. I-3695, n.º 17);
  
- a data da adopção da decisão que prorroga o enquadramento comunitário não está demonstrada. Além disso, é duvidoso que esta decisão tenha sido validamente adoptada. Com efeito, a carta da Comissão aos Estados-Membros tem a data de 31 de Dezembro de 1990, quando a Comissão não tem reuniões no fim do ano. Por outro lado, o texto publicado no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* (JO 1991, C 81, p. 4) não corresponde ao recebido pelo Governo alemão;
  
- a carta da Comissão que propunha ao Governo alemão a prorrogação do enquadramento comunitário apenas foi recebida por este em 8 de Janeiro de 1991, como o atesta o carimbo de entrada apostado pela representação permanente da Alemanha junto das Comunidades Europeias. Nesta data, a validade do antigo enquadramento comunitário tinha já terminado e a proposta da Comissão devia portanto ser compreendida como visando a reintrodução deste enquadramento, sem possibilidade de aplicação retroactiva na falta de consentimento dos Estados-Membros (v., acórdãos Espanha/

/Comissão de 29 de Junho de 1995, já referido, n.º 24, e de 15 de Abril de 1997, já referido, n.ºs 28 e segs.);

— o enquadramento comunitário não tem qualquer força vinculativa, em si, relativamente aos Estados-Membros se estes o não consentirem. Ora, no caso vertente, a República Federal da Alemanha opôs-se desde o início ao enquadramento comunitário (ver a Decisão 90/381, de 21 de Fevereiro de 1990, já referida); em 7 de Setembro de 1991, o Secretário de Estado do Ministério Federal da Economia expôs ao membro da Comissão encarregado dos assuntos da concorrência a posição do seu governo, segundo a qual o enquadramento comunitário não era aplicável aos novos *Länder* e o consentimento da República Federal apenas foi dado em Abril de 1991.

201 A Comissão alega, no essencial, que tinha o direito de aplicar o enquadramento comunitário tal como estava em vigor em Junho de 1996 e de ter em conta as circunstâncias de facto existentes à data da decisão. No caso vertente, com efeito, os recorrentes tinham modificado os seus projectos significativamente após Março de 1991, e os despachos de concessão teriam, também eles, sido modificados várias vezes até Fevereiro de 1996. Estava, por conseguinte, excluído que a Comissão tivesse que examinar, em 1996, a compatibilidade dos auxílios com referência à situação prevalente em 1991, quando, entretanto, se alteraram profundamente todos os parâmetros relevantes.

202 A Comissão entende, por outro lado, que os auxílios controvertidos lhe deviam ter sido notificados com vista à sua aprovação prévia.

— Apreciação do Tribunal

203 Contrariamente ao que os recorrentes sustentam, as medidas de auxílio controvertido não podem ser consideradas como integrando um programa de

auxílios regionais já aprovados pela Comissão e como tal, dispensados da obrigação de notificação prévia.

- 204 Com efeito, ao referir-se, no décimo nono programa-quadro adoptado, em aplicação da lei sobre a tarefa de interesse comum, a sectores determinados nos quais cada um dos projectos beneficiários estaria sujeito à necessidade de autorização prévia da Comissão (v. n.º 7 *supra*), a Alemanha ficou ciente de que a aprovação dos auxílios regionais visados no programa-quadro não se estendia aos sectores em questão e, designadamente, ao sector automóvel, na medida em que o custo de um operação que deles beneficiasse ultrapasse 12 milhões de ecus.
- 205 Tal é confirmado, designadamente, pela carta da Comissão de 2 de Outubro de 1990 que aprovou o regime de auxílios regionais previsto para o ano de 1991 no décimo nono programa-quadro (v. n.º 7 *supra*) e pela sua carta de 5 de Dezembro de 1990 que aprovou a aplicação da lei sobre a tarefa de interesse comum aos novos *Länder* (v. n.º 11 *supra*), nos quais a Comissão chamou expressamente a atenção do Governo alemão para a necessidade de ter em conta, aquando da aplicação das medidas consideradas, o enquadramento comunitário existente em determinados sectores da indústria; por cartas de 14 de Dezembro de 1990 e 14 de Março de 1991, que insistiam no facto de que os auxílios a favor dos novos investimentos da Volkswagen não podiam ser aplicados sem lhe terem sido notificados e terem recebido a sua aprovação (v. n.º 18 *supra*); e pelo facto de que cada um dos decretos de 1991 prevê que seja «sujeito à reserva da autorização da Comissão». É erradamente que os recorrentes alegam que tal menção aparece desprovida de objecto tendo em conta a autorização já adquirida nos termos da aprovação do décimo nono programa-quadro. Com efeito, esta aprovação não se estende ao sector automóvel, tal como foi sublinhado no ponto 204 *supra*. Por outro lado, os recorrentes não têm base para sustentar que a apresentação das cartas já referidas, em anexo à tréplica, é intempestiva e inadmissível. Por um lado, com efeito, as referidas cartas são citadas, quer no ponto II da decisão, quer na decisão de dar início ao processo de exame. Por outro lado, foram apresentadas em resposta a uma contestação formulada pela primeira vez na réplica.

- 206 À luz dos elementos referidos *supra*, a circunstância de a aplicação do enquadramento comunitário ter sido suspensa entre Janeiro e Abril de 1991, mesmo a provar-se, não pode ter como consequência jurídica que os auxílios ao sector automóvel devem ser considerados abrangidos pela aprovação do décimo nono programa-quadro. Nesta circunstância, pelo contrário, haveria que considerar que o artigo 93.º, n.º 3, do Tratado permanecia plenamente aplicável aos auxílios em questão.
- 207 Decorre do que precede que, de qualquer modo, os auxílios controvertidos estavam sujeitos à obrigação de notificação prévia à Comissão, e que não podiam ser aplicados antes de o processo ter terminado por decisão final.
- 208 Em contrapartida, saber se o enquadramento comunitário tinha ou não força vinculativa relativamente à Alemanha em Março de 1991 é irrelevante para efeitos do presente litígio.
- 209 A este propósito, importa sublinhar que, mesmo se as regras do enquadramento comunitário, enquanto «medidas úteis» propostas pela Comissão aos Estados-Membros com base no artigo 93.º, n.º 1, do Tratado, não revestem carácter coercitivo e apenas se impõem a estes últimos quando por eles consentidas (ver acórdão Espanha/Comissão de 15 de Abril de 1997, já referido, n.ºs 30 a 33), nada poderá impedir a Comissão de examinar os auxílios que lhe devem ser notificados à luz destas disposições, no quadro do exercício do amplo poder de apreciação de que dispõe com vista à aplicação dos artigos 92.º e 93.º do Tratado.
- 210 Importa, contudo, acrescentar que a tese dos recorrentes de que o exame, em 1996, da compatibilidade dos auxílios controvertidos com o mercado comum apenas se podia basear nos elementos de apreciação existentes em 1991 não encontra qualquer conforto na jurisprudência do Tribunal de Justiça e do

Tribunal de Primeira Instância. Assim, nos acórdãos de 10 de Julho de 1986, Bélgica/Comissão (234/84, Colect., p. 2263, n.º 16), e de 26 de Setembro de 1996, França/Comissão (C-241/94, Colect., p. 4551, n.º 33), o Tribunal de Justiça declarou que a legalidade de uma decisão em matéria de auxílios deve ser apreciada em função dos elementos de informação de que a Comissão podia dispor no momento em que a tomou. O Tribunal de Primeira Instância decidiu na mesma linha no acórdão de 25 de Junho de 1998, British Airways e o. e British Midland Airways/Comissão (T-371/94 e T-394/94, Colect., p. II-2405, n.º 81).

- 211 Por outro lado, o artigo 92.º, n.º 1, do Tratado proíbe, na medida em que afectem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios «que falseiem ou ameacem falsear a concorrência». Daí que, quando verifica a existência de um auxílio na acepção desta disposição, a Comissão não está estritamente ligada pelas condições de concorrência existentes na data da adopção da sua decisão. Deve proceder a uma avaliação numa perspectiva dinâmica, e ter em conta a evolução previsível da concorrência e dos efeitos que sobre a mesma terá o auxílio em questão.
- 212 Daí resulta que não se pode imputar à Comissão o facto de ter tido em conta elementos verificados após a adopção de um projecto que pretende instituir ou modificar um auxílio. A circunstância de o Estado-Membro interessado ter aplicado as medidas projectadas antes do processo de exame ter chegado a uma decisão final, com violação das suas obrigações nos termos do artigo 93.º, n.º 3, do Tratado, não releva para esta questão.
- 213 A argumentação das partes segundo a qual tal prática é incompatível com o princípio da segurança jurídica não pode ser acolhida. Com efeito, importa recordar que, se o procedimento preliminar de exame por aplicação do artigo 93.º, n.º 3, do Tratado deve proporcionar à Comissão um prazo útil, esta deve, no entanto, agir diligentemente e tomar em consideração o interesse dos Estados-Membros em se sentirem rapidamente seguros em domínios em que a necessidade de intervir pode revestir um carácter urgente em razão do efeito que os Estados-Membros esperam das medidas incentivadoras projectadas. A Comissão deve, por conseguinte, tomar posição num prazo razoável, que o Tribunal de Justiça avaliou em dois meses [acórdão do Tribunal de 11 de

Dezembro de 1973, Lorenz/Comissão, 120/73, Colect., p. 553, n.º 4; v., também, o artigo 4.º do Regulamento (CEE) 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]. Por outro lado, a Comissão fica sujeita ao mesmo dever geral de diligência quando decide iniciar o procedimento contraditório de exame previsto no artigo 93.º, n.º 2, do Tratado e a sua omissão na matéria pode, sendo caso disso, ser sancionada pelo tribunal comunitário no âmbito de um processo nos termos do artigo 175.º do Tratado CE (actual artigo 232.º CE).

214 Além disso, a questão de uma eventual violação do princípio da segurança jurídica não se coloca no caso vertente. Com efeito, o prazo que decorreu entre a data dos primeiros despachos de concessão (Março de 1991) e o da decisão (26 de Junho de 1996) é imputável, em primeira linha, à falta de notificação completa das medidas em causa, em segundo lugar, às sucessivas modificações feitas pelos recorrentes aos seus projectos, as quais implicaram, por seu turno, modificações sucessivas de decretos de concessão e, em terceiro lugar, às dificuldades consideráveis encontradas pela Comissão para obter do Governo alemão e dos recorrentes as informações que lhe eram necessárias para tomar uma decisão (v. n.ºs 16 a 42 *supra*).

215 Em especial, resulta da decisão Mosel I que, em inícios de 1993, a Comissão estava em condições de tomar uma decisão sobre a globalidade dos projectos de investimento da Volkswagen, tal como tinham sido inicialmente apresentados. É a pedido expresso da Volkswagen, apresentado em 31 de Dezembro de 1983, que a Comissão limitou a sua apreciação aos auxílios relativos a Mosel I e Chemnitz I. Em seguida, foi necessário aguardar que, em 1995, a Comissão ameaçasse as autoridades alemãs de adoptar uma decisão com base no *dossier* incompleto de que dispunha, para que as informações que necessitava lhe tivessem sido por fim comunicadas. Em suma, apenas no ano de 1996 a Comissão ficou em condições de adoptar uma decisão com total conhecimento de causa.

216 Entretanto, os projectos iniciais dos recorrentes tinham sido alterados por três vezes e, em consequência, os despachos de 1991 tinham sido modificados pelos

despachos de 1993, 1994 e 1996. Se bem que as partes estejam em desacordo quanto ao alcance destas modificações sucessivas, é certo que implicaram, pelo menos, uma redução sensível da dimensão dos projectos e, sobretudo, a alteração de três a quatro anos da entrada em funcionamento das instalações de pintura e montagem final de Mosel II e Chemnitz II.

- 217 Nestas condições, os recorrentes não têm fundamento para sustentar que a Comissão deveria ter examinado os planos sucessivamente concebidos em 1993, 1994 ou 1996, à luz dos únicos elementos de apreciação de que tinha conhecimento em 1991. Pelo contrário, é com justeza que teve em conta, na sua apreciação, as alterações verificadas.
- 218 Não obstante, mesmo admitindo que tenha aprovado, numa primeira fase, os auxílios concedidos pelos despachos de 1991, teria o direito de os examinar novamente quando da sua modificação, em conformidade com o artigo 93.º, n.º 3, do Tratado, nos termos do qual, para que possa apresentar as suas observações, deve a Comissão ser informada atempadamente dos projectos relativos à instituição ou à alteração de quaisquer auxílios. Assim, admitindo que não tenha havido capacidade excedentária no sector automóvel em 1991, a Comissão, em princípio, podia ter em conta as capacidades excedentárias verificadas a partir de 1993.
- 219 Decorre do que precede que os argumentos dos recorrentes sobre, por um lado, a necessidade de um exame «*ex ante*» e, por outro, a inaplicabilidade do enquadramento comunitário, devem ser julgados improcedentes no seu conjunto.

A qualificação das instalações de pintura e de montagem final de Mosel II e Chemnitz II de «investimentos de ampliação»

— Argumentação das partes

- 220 O Freistaat Sachsen sustenta que, ao estabelecer uma distinção entre investimentos de ampliação e novos investimentos, que não consta do enquadramento comunitário a Comissão violou o princípio do equilíbrio institucional (v., acórdãos do Tribunal de Justiça, Parlamento/Conselho de 22 de Maio de 1990, já referido, n.ºs 21 e 22, e de 2 de Março de 1994, Parlamento/Conselho, C-316/91, Colect., p. I-625, n.ºs 11 e segs.). Com efeito, por força do artigo 94.º do Tratado CE (actual artigo 89.º CE) é ao Conselho que incumbe fazer os regulamentos adequados à execução dos artigos 92.º e 93.º do Tratado.
- 221 Os recorrentes sustentam, por outro lado, que é errado qualificar de «investimentos de ampliação» as instalações de pintura e montagem final de Mosel II e Chemnitz II. Se estes tivessem sido qualificados de «investimento de raiz» como as instalações de carroçaria e de prensagem de Mosel II, a totalidade dos auxílios controvertidos teriam sido declarados compatíveis com o mercado comum.
- 222 Em primeiro lugar, os recorrentes sustentam que a qualificação de «investimento de ampliação» apenas se aplica no caso de aumento de uma unidade fabril existente. No caso vertente, Mosel II foi edificada num campo, os seus edifícios e instalações são inteiramente novos e separados materialmente de Mosel I e foram construídos por uma sociedade diferente daquela que construiu este último. Além disso, a Mosel I estava fechada aquando da entrada em funcionamento de todas as partes da Mosel II. Ao longo de todo o processo administrativo e na própria decisão a Comissão referiu-se sempre às «novas unidades fabris» ou aos «novos projectos de investimento» dos recorrentes. Mosel II deve ser considerado pois como um investimento de raiz. Do mesmo modo Chemnitz II.

- 223 Em segundo lugar, Mosel II e Chemnitz II satisfazem igualmente a definição de investimento «de raiz» dada no ponto XII, oitavo parágrafo da decisão. A este propósito, a Comissão, erradamente, distinguiu entre as instalações de carroçaria e de prensagem de Mosel II, por um lado, e as de pintura e de montagem final de Mosel II e Chemnitz II, por outro, quando o projecto, considerado no seu conjunto, constitui um investimento de raiz.
- 224 Os recorrentes sublinham que Mosel II e Chemnitz II constituem um projecto único, se bem que realizado em várias fases. A concepção de base deste projecto, ou seja, a construção de uma unidade fabril automóvel compreendendo as quatro operações de fabrico (prensagem, carroçaria bruta, pintura e montagem final), com uma unidade fabril de construção de motores nas proximidades, não sofreu qualquer alteração apesar de ter sido dilatada no tempo, da redução do montante investido e da redução das capacidades de produção e do montante dos auxílios em relação ao projecto inicial de 1991.
- 225 Os recorrentes insistem no facto de os locais de produção terem sido construídos como tinham sido planeados. As instalações de carroçaria bruta e de prensagem de Mosel II foram realizadas como previsto, respectivamente, em 1992 e 1994. A entrada em funcionamento da instalação de montagem final foi simplesmente adiada de 1994 para 1996, e a instalação de pintura de 1994 para 1997. Apenas o centro de logística, que não constava das unidades de produção, não foi construído como previsto, ou seja, pela Volkswagen em Mosel, mas por um terceiro, a alguns quilómetros da fábrica.
- 226 Os recorrentes acrescentam que a tecnologia utilizada em Mosel II é mais moderna que a inicialmente prevista, que a produção foi simplificada e automatizada e que a produtividade foi aumentada, designadamente, mediante recurso a fornecedores de componentes especializados das proximidades bem como pela realização externa de determinados serviços. Sublinhou, contudo, que o projecto de investimento não foi alterado no seu conteúdo, mas simplesmente adaptado ao progresso técnico.

- 227 Não pode deduzir-se da solução adoptada transitoriamente, que consistia em que a parte já terminada de Mosel II entregar carroçarias brutas a Mosel I, que Mosel II não é um investimento de raiz. A este propósito, a Comissão cometeu um erro ao considerar que esta solução tinha permitido a instalação em Mosel, em 1994 de uma unidade fabril «plenamente operacional» constituída por instalações de montagem e pintura de Mosel I e de prensagem e carroçaria bruta de Mosel II.
- 228 Mosel I e Mosel II nunca foram previstas nem construídas com o objectivo de constituírem uma unidade fabril de construção automóvel integrada. Existiam entre as mesmas diferenças técnicas consideráveis que fazem com que uma integração durável de Mosel I no processo de produção de Mosel II seria economicamente absurda.
- 229 A Comissão tinha perfeito conhecimento de que Mosel I era apenas uma solução transitória e que seria encerrada. Os recorrentes referem-se ao ponto IX, nono parágrafo, da decisão Mosel I nos termos do qual «o objectivo desta solução transitória era assegurar a qualquer preço a manutenção e a formação no local de trabalhadores especializados, até que a nova unidade fabril Mosel II esteja terminada».
- 230 Em conformidade com esta solução transitória, a montagem foi abandonada em Mosel I em 23 de Dezembro de 1996 e as instalações de pintura encerradas em Março de 1997. A montagem do modelo Passat B5 começou em Mosel II em Outubro de 1996. Apenas uma pequena parte dos edifícios de Mosel I ainda podia ser utilizada para trabalhos de aperfeiçoamento e para armazenar peças separadas provenientes de outras unidades fabris do grupo. Não estava previsto integrar Mosel I em Mosel II.
- 231 A continuação em funcionamento das instalações de Mosel I após o acabamento de Mosel II, ou sua reabertura, estava, por outro lado, excluída por razões quer de ordem técnica quer económica.

- 232 Por outro lado, a Comissão cometeu um erro de facto ao referir que as empresas da Volkswagen na Saxónia são rentáveis após 1994 (ponto XII, nono parágrafo, da decisão). Pelo contrário, a Volkswagen transferiu para a VW Sachsen um montante de 367 milhões de DM para compensar as suas perdas de 1994 e 1996. A Comissão conhecia estes elementos. Os recorrentes acrescentam que não há conexão entre a produtividade de uma unidade fabril e a sua taxa de exploração, por um lado, e a sua rentabilidade, por outro. De qualquer modo, a alegada rentabilidade das instalações de Mosel em 1994 não teve qualquer papel no processo administrativo, e nem os recorrentes, nem a República Federal da Alemanha tiveram a possibilidade de expressar o seu ponto de vista quanto a esta questão.
- 233 Os recorrentes consideram irrelevante o facto de terem já, em 1996, eliminado determinadas desvantagens típicas de um investimento de raiz. A Volkswagen esforçou-se, à sua custa e na perspectiva da realização de Mosel II, visando desenvolver a infraestruturas, a organização logística e a estrutura de fornecedores de componentes. Aliás, as desvantagens iniciais não foram tomadas em consideração na decisão Mosel I, de modo que teria cabido à Comissão ter em conta, na decisão, a globalidade das desvantagens ligadas aos investimentos em Mosel II.
- 234 Relativamente à formação dos trabalhadores de Mosel I para as necessidades de Mosel II, os recorrentes sublinham que a técnica de pintura tradicional utilizada em Mosel I (à base de solventes) apresenta diferenças consideráveis com a utilizada em Mosel II (à base de água). Do mesmo modo no que respeita à cadeia de montagem final. As tecnologias extremamente avançadas de Mosel II bem como a técnica de regulação informatizada exigem, em seu entender, um domínio particular das máquinas bem diferente dos conhecimentos utilizados em Mosel I.
- 235 Relativamente aos fornecedores de componentes, uma vez que nenhum fornecedor se estabeleceu nas proximidades em 1990, correspondendo às necessidades da Volkswagen, graças aos esforços desta, na previsão de Mosel II, oito fornecedores que trabalhavam de acordo com o método «no momento preciso» estavam presentes em 1994 e, em finais de 1997, existiam onze deste tipo, que forneciam treze grupos de construção modulares. Contudo, estes fornecedores de componentes não vieram instalar-se próximo de Mosel e de Chemnitz em razão

do carácter provisório de Mosel I e Chemnitz I, mas unicamente numa perspectiva de longo prazo oferecida por Mosel II e Chemnitz II.

- 236 A Comissão alega que o elemento determinante para a qualificação das instalações de pintura e de montagem final de Mosel II foi a decisão da Volkswagen, em 1993, de dividir este projecto em quatro unidades diferentes, em que a construção e a entrada em funcionamento devem ocorrer em momentos distintos. A Comissão entende que a tomada em consideração das desvantagens ligadas aos custos de exploração deve começar por cada uma destas unidades separadamente no momento da sua entrada em funcionamento.
- 237 De acordo com a Comissão, a Volkswagen dispõe, em Mosel, de uma unidade fabril de construção automóvel operacional desde Julho de 1992, data da entrada em funcionamento da instalação de carroçaria de Mosel II, não sendo estritamente necessária uma unidade de prensagem no local. De todo o modo, a partir de 1994, o mais tardar, a Volkswagen podia preparar veículos, com peças entregues pelos seus fornecedores, nas instalações de prensagem (entrada em funcionamento em Março de 1994) e da carroçaria bruta (entrada em funcionamento em Julho de 1992) de Mosel II, e terminá-los nas instalações de pintura e montagem final de Mosel I, situadas na proximidade, no mesmo terreno industrial.

#### — Apreciação do Tribunal

- 238 Importa salientar que a análise da compatibilidade dos auxílios controvertidos com o mercado comum, em conformidade com o enquadramento comunitário consistiu principalmente em avaliar os custos suplementares líquidos que a implantação no local escolhido implicaria em relação a uma instalação numa zona central não desfavorecida da Comunidade.

239 Relativamente aos cálculos dos custos de exploração, a Comissão distingue entre os chamados investimentos «de raiz» em que toma em conta os custos suplementares durante um período de cinco anos, e os chamados investimentos «de ampliação» em que toma apenas em conta os custos de exploração suplementares para um período de três anos.

240 Nos termos do ponto XII, oitavo parágrafo, da decisão:

«a expressão projecto de raiz é utilizada não apenas para designar que a unidade fabril se situa de facto num terreno aberto, mas que na perspectiva da empresa investidora se trata de um local novo, ainda para desenvolver. Consequentemente, a empresa vê-se confrontada com os seguintes problemas específicos por oposição à ampliação de uma fábrica já existente: falta de infra-estruturas adequadas, falta de uma logística organizada, inexistência de mão-de-obra qualificada para os objectivos concretos da empresa em questão e inexistência de uma estrutura de fornecedores de componentes. No entanto, se estes serviços puderem ser prestados por uma unidade do mesmo grupo situada nas proximidades, o projecto será considerado como ampliação mesmo no caso de ser localizado em terreno aberto. Esta definição comunitária difere da noção de novo investimento, tal como é determinado pelo direito nacional. Dado que um projecto de raiz definido nestes termos envolve problemas mais importantes e que o espaço de tempo necessário para atingir a capacidade plena, e consequentemente a rendibilidade, é mais prolongado, pode justificar-se o cálculo das desvantagens de custos de exploração por referência a um período mais longo.»

241 Contrariamente ao que sustenta o Freistaat Sachsen, a Comissão não põe em causa o princípio do equilíbrio institucional ao operar tal distinção. O poder de fazer todos os regulamentos úteis com vista à aplicação dos artigos 92.º e 93.º do Tratado, conferido ao Conselho pelo artigo 94.º do Tratado, não é de modo algum posto em causa pelo facto de a Comissão recorrer a critérios operacionais prestabelecidos, como os que estão na base da distinção entre investimentos de projecto de raiz e investimentos de ampliação, no quadro do exercício do amplo poder de apreciação de que dispõe com vista à aplicação destas disposições.

- 242 No caso em apreço, a Comissão considerou que as instalações de carroçaria bruta e de prensagem de Mosel II constituíam investimentos de raiz. Por conseguinte, teve em consideração os seus custos de exploração para um período de cinco anos, ou seja, de 1993 a 1997 (instalação de carroçaria) e de 1994 a 1998 (instalação de prensagem), na sua análise de custos e benefícios. Em contrapartida, as instalações de pintura e de montagem final de Mosel II e Chemnitz II foram qualificadas de investimentos de ampliação de modo que os seus custos de exploração foram tidos em conta por um período de três anos, ou seja, 1997 a 1999.
- 243 A tal propósito a Comissão refere, no ponto XII, nono e décimo parágrafos, da decisão:

«No caso em apreço, a Comissão teve de ter em conta que as diferentes partes do projecto de investimento em Mosel iam entrar em funcionamento em momentos distintos. Consequentemente, as dificuldades iniciais relacionadas com as diversas partes do projecto também ocorreriam em momentos diferentes. Além disso, a Comissão tomou igualmente em consideração o facto de a natureza do projecto ter sofrido alterações devido aos atrasos na sua execução. Com a instalação da prensa e da unidade fabril de carroçaria e a sua ligação à antiga fábrica Mosel I, em 1994 já estava implantada em Mosel uma unidade de produção de veículos automóveis em pleno funcionamento. Isto é igualmente manifesto pela rentabilidade das empresas VW na Saxónia desde 1994.

Os futuros investimentos numa nova oficina de pintura e numa linha de montagem final em Mosel II não constituem, por conseguinte, um investimento de raiz, mas antes a ampliação de capacidades existentes. Dado já existir uma estrutura montada de fornecedores de componentes..., terem já sido criadas as infra-estruturas necessárias e a maioria dos trabalhadores de Mosel I, as desvantagens típicas de um projecto de raiz só se colocam numa medida bastante reduzida. O mesmo é válido em relação à unidade de fabrico de motores Chemnitz II. Tal como noutros casos de ampliação da capacidade, o aumento da produção nestas unidades fabris é muito rápido. Enquanto as autoridades alemãs e a VW propuseram inicialmente uma análise do período 1998-2002 para todos os projectos em Mosel e Chemnitz, a Comissão analisou as desvantagens de exploração em relação aos projectos de raiz por referência a um período de cinco

anos, 1993-1997 (construção de carroçarias) e 1994-1998 (prensa), e em relação às ampliações por referência a um período de três anos, 1997-1999 (oficina de pintura, montagem final, Chemnitz II). Foi igualmente tido em conta que a capacidade de produção de prensa e de construção de carroçarias foi ampliada no mesmo período (1997-1999) de 432 automóveis/dia para 750 automóveis/dia, a fim de abastecer plenamente a nova oficina de pintura e a linha de montagem final em Mosel II. Consequentemente, a análise teve em conta, em relação a este período (1997-1999), desvantagens adicionais em termos de custos de exploração resultantes da ampliação.»

244 Tal como já referido *supra*, saber se as instalações de pintura e de montagem final de Mosel II e Chemnitz II devem ser qualificadas de investimento de ampliação ou de projecto de raiz insere-se no amplo poder de apreciação de que dispõe a Comissão no quadro da aplicação do artigo 92.º, n.º 3, do Tratado. O controlo do Tribunal deve, por conseguinte, limitar-se à verificação da exactidão material dos factos considerados para estabelecer a qualificação impugnada e na ausência de erro manifesto na apreciação destes factos (v. acórdão *Matra/Comissão*, já referido n.ºs 23 a 28).

245 Importa sublinhar, por outro lado, que a qualificação de um investimento como investimento de ampliação ou, pelo contrário, como projecto de raiz, se efectua num contexto comunitário, independentemente da qualificação considerada pelo direito de natureza contabilística ou fiscal do Estado-Membro em que se insere a empresa beneficiária (v., por analogia, acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 8 de Junho de 1995, *Siemens/Comissão*, T-459/93, *Colect.*, p. II-1675, n.º 76).

246 A este propósito, não se demonstra que a tese da Comissão seja manifestamente errada. Esta assenta na ideia de que a tomada em consideração das desvantagens ligadas aos custos de exploração de uma nova unidade fabril deve começar no momento da sua entrada em funcionamento ou, quando a entrada em funcionamento das suas diferentes unidades de produção é escalonada, no momento da entrada em funcionamento de cada uma delas. Cada unidade deve assim ser objecto de avaliação separada, de modo a pode ter em conta a

configuração do local no momento da sua entrada em funcionamento. Esta concepção é conforme à regra de interpretação restrita das derrogações ao princípio da incompatibilidade dos auxílios estaduais colocada pelo artigo 92.º, n.º 1, do Tratado.

247 No caso em apreço, os recorrentes, contrariamente aos seus projectos iniciais, deram início ao funcionamento das quatro instalações de Mosel II em momentos diferentes entre 1992 e 1997. Nestas condições, os argumentos adiantados não bastam para infirmar a conclusão da Comissão de que as instalações de pintura e de montagem final de Mosel II e Chemnitz II não podem ser qualificadas como investimento de raiz, uma vez que, a partir de 1994, o mais tardar, existia em Mosel uma unidade de produção automóvel plenamente operacional constituída pelas instalações de pintura e de montagem final de Mosel I (na modernização das quais os recorrentes investiram mais de 414 milhões de DM, e que a decisão Mosel I descreve como uma «unidade fabril de montagem e de pintura ultramodernas»), instalações de carroçaria bruta e de prensagem de Mosel II (que respectivamente entraram em funcionamento em Julho de 1992 e em Março de 1994) e de Chemnitz I. Como salientou a Comissão, sem ser posta em causa, a capacidade de produção deste conjunto é de 100 656 veículos por ano desde 1992, e 34 000 veículos do novo modelo Golf A3 foram aí construídos em 1992, 71 800 em 1993, 90 100 em 1994 e 100 100 em 1995.

248 É um facto que os recorrentes alegaram que os investimentos em Mosel II e Chemnitz II constituem um todo e que a conjugação de Mosel I/Chemnitz I e a primeira parte de Mosel II constitui uma solução transitória. Importa contudo recordar que o grupo Volkswagen beneficiou de auxílios consideráveis, de um montante de 487,3 milhões de DM para Mosel I e de 84,8 milhões de DM para Chemnitz I (ver a decisão Mosel I). Estes auxílios permitiram-lhe beneficiar de uma unidade fabril de construção automóvel plenamente operacional o mais tardar em 1994 e de iniciar a produção a partir desse ano. Se lhe não tivessem sido concedidos, o conjunto dos seus projectos em Mosel II e Chemnitz II teria sido qualificado de investimento de raiz, mas, em contrapartida, a nova unidade fabril não teria podido entrar tão rapidamente em funcionamento e os seus investimentos teriam sido mais dispendiosos uma vez que, haveria, de qualquer

modo, que desenvolver a infra-estrutura, a logística, a mão-de-obra e a rede de fornecedores de componentes. Em suma, a tese dos recorrentes, a ser admitida, significa portanto beneficiar duas vezes o grupo Volkswagen do regime de investimento de raiz para o mesmo projecto de construção de uma unidade fabril do sector automóvel.

- 249 Além disso, como salienta a Comissão, os investimentos não servem, em primeiro lugar, para receber auxílios estaduais, mas para assegurar lucros futuros. Por conseguinte um investidor que consegue eliminar mais rapidamente determinados inconvenientes ligados ao seu investimento, acelerando a entrada em funcionamento de determinadas partes do seu projecto, não se deve considerar «penalizado» por uma diminuição dos auxílios de que pode beneficiar, uma vez que os seus custos de exploração ligados à infra-estrutura diminuíram e que as condições de produção melhoram.
- 250 Por conseguinte, a Comissão não cometeu erro manifesto de apreciação ao qualificar as instalações de pintura e de montagem final de Mosel II, bem como Chemnitz II de «ampliação de uma oficina existente». Nestas condições, com efeito, é inexacto sustentar que estas oficinas de Mosel II e Chemnitz II foram constituídas como «projecto de raiz». Pelo contrário, tal como sustenta a Comissão, o grupo Volkswagen tinha já em 1996 eliminado determinadas desvantagens típicas de um investimento de raiz, na acepção em que esta expressão é utilizada na decisão.
- 251 Em especial, resulta dos autos que desde 1994, e no máximo desde 1997, dispunha no local de infra-estrutura adequada, logística organizada, mão-de-obra qualificada para as suas necessidades e de uma estrutura de fornecedores de componentes bem estabelecida.
- 252 Como salienta a Comissão, o facto de a mão-de-obra de Mosel I transferida para Mosel II, ou seja, aproximadamente 1 330 assalariados, ter tido necessidade de seguir determinada formação antes de poder trabalhar nos novos modelos de

veículos, ou de acordo com as novas tecnologias de produção, não significa que esta mão-de-obra não fosse qualificada na acepção da definição dos investimentos de projecto de raiz.

- 253 Quanto à estrutura de fornecedores de componentes importa salientar que, de acordo com o documento junto em anexo B4 ao requerimento no processo T-143/96, existiriam, em finais de 1995, em Mosel, 129 fornecedores de peças (dos quais oito de acordo com o método «tempo exacto») e 267 fornecedores no domínio da construção, do equipamento e dos serviços, ocupando um total de 22 000 assalariados. Ainda segundo o mesmo documento, o número de fornecedores de componentes locais passou de 0 em 1990 a 87 em Junho de 1993. A Comissão alega, sem ser contestada, que tal representa uma proporção de fornecedores de componentes locais de 30%, que ultrapassa de longe a média europeia no sector automóvel.
- 254 As considerações que precedem não podem ser postas em causa por erro de facto alegadamente cometido pela Comissão na sua apreciação da rentabilidade das empresas Volkswagen na Saxónia desde 1994. Por um lado, com efeito, o alegado erro não está demonstrado uma vez que resulta das contas de exercício destas empresas, apresentadas em anexo à tréplica no processo T-143/96 que estas obtiveram um resultado de exploração positivo de 49,4 milhões de DM em 1994, 170 milhões de DM em 1995, 209 milhões de DM em 1996. Por outro lado, a Comissão salienta, muito justamente, que a rendibilidade de uma nova unidade fabril automóvel apenas constitui um indicador de entre vários que permitem determinar se esta unidade fabril deve ser considerada um investimento de raiz ou de ampliação. A esse propósito importa salientar que a decisão apenas acolhe a rendibilidade das empresas da Volkswagen na Saxónia como simples confirmação de que Mosel I e as instalações de prensagem e carroçaria bruta de Mosel II constituíam desde 1994 uma unidade fabril de construção automóvel completa e operacional.
- 255 Por outro lado, saber se as instalações de Mosel I se manterão ou não em funcionamento após o acabamento de Mosel II não releva para efeitos da presente análise.

- 256 Quanto a Chemnitz II, os recorrentes não adiantaram qualquer argumento concreto capaz de pôr em causa a apreciação da Comissão segundo a qual se trata de um investimento de ampliação de Chemnitz I. A Comissão salientou, por seu turno, que a transferência de produção das diferentes peças de motor de Chemnitz I para Chemnitz II se verificou progressivamente entre 1996 e 1998, de modo que as duas unidades fabris produziram, cada uma em paralelo, peças de motor essenciais (ver anexo B10 ao requerimento no processo T-143/96).
- 257 Decorre do que precede que os argumentos adiantados pelos recorrentes com o objectivo de contestar a qualificação das instalações de pintura e de montagem final de Mosel II e de Chemnitz II de «investimentos de ampliação» não procedem.

## O cálculo dos custos e benefícios do investimento

### — Argumentação das partes

- 258 Os recorrentes sustentam que a análise dos custos e benefícios do investimento foi feita com base em documentos incompletos e fundamentada de modo insuficiente e/ou erróneo.
- 259 Alegam, em primeiro lugar, que a Comissão não teve em conta determinados documentos essenciais. Com efeito, a Comissão só teria comunicado ao perito que tinha designado para efectuar esta análise, Sr. Sterk, a documentação transmitida pela Volkswagen em Janeiro de 1996. Ora, esta documentação constituía o complemento de documentos apresentados pela Volkswagen em

Maio de 1993 e Maio de 1994. A documentação de 1996 era portanto incompleta e susceptível de induzir o perito em erro.

- 260 Na reunião de 29 de Maio de 1996, a Volkswagen teve conhecimento do facto de que o perito não estava na posse dos documentos de 1993 e 1994 e comunicou-lhos directamente. Contudo, decorria do prazo demasiado curto entre o envio destes documentos e a adopção da decisão, em 26 de Junho de 1996, bem como da própria decisão, que o perito não teve condições para os estudar.
- 261 À luz do relatório de peritagem, apresentado em contestação, os recorrentes alegam que o perito não teve tempo de avaliar com cuidado os inconvenientes descritos nos pontos 6.1.1, 6.1.3 e 6.5.2 a 6.5.7 do referido relatório e, designadamente, a subvenção para a ligação à rede rodoviária.
- 262 Em segundo lugar, os recorrentes alegam que o ponto XII, quinto, sexto, sétimo, décimo primeiro, e décimo terceiro parágrafos da decisão não permitem compreender o cálculo dos custos e benefícios realizados, daí resultando que a decisão viola o artigo 190.º do Tratado.
- 263 Em seu entender, se a Comissão não está obrigada a expor na decisão cada um dos factores que entraram no cálculo dos custos suplementares de investimento e de exploração, os mais significativos devem ser indicados e com expressão numérica, pelo menos nas suas grandes linhas. Tal é tanto mais verdade quanto os auxílios declarados incompatíveis com o mercado comum são consideráveis.
- 264 Em terceiro lugar, a decisão não indica que custos suplementares apresentados pela Volkswagen não foram considerados. Em particular, teria sido avaliado que, se, a breve prazo, os trabalhadores da VW Sachsen não fossem remunerados de

acordo com a convenção colectiva da metalurgia da Saxónia, mas de acordo com a grelha salarial própria da Volkswagen, daí decorreria um aumento da carga salarial de 161,6 milhões de DM. Este risco constituía um elemento essencial, que a Comissão completamente ignorou ou afastou erradamente, sem a ele fazer qualquer referência na decisão. A este propósito, a explicação contida na contestação é tardia.

- 265 Os recorrentes acrescentam que a Comissão cometeu erro de facto ao declarar, no ponto XII, décimo quarto parágrafo, da decisão que, aquando do processo administrativo, a sua análise provisória de custos e benefícios tinha sido aceite pela Volkswagen.
- 266 Na réplica, os recorrentes referem que, graças à contestação, estão em condições de compreender a análise dos custos e benefícios efectuada pela Comissão. Tal é contudo irrelevante para saber se a própria decisão está suficientemente fundamentada. Os recorrentes repetem que tal não é o caso, não tendo a análise dos custos e benefícios sido junta à decisão. Os segredos de negócios contidos nesta análise eram os dos próprios recorrentes, e teria portanto bastado que a Comissão lha transmitisse como parte integrante da decisão.
- 267 A Comissão indica, designadamente, que encarregou a sociedade Plant Location International, filial da sociedade de revisores de empresas Price Waterhouse, de preparar um projecto de análise dos custos e benefícios. Este projecto foi verificado e corrigido, quando necessário, pelos serviços competentes da Comissão. A Volkswagen manteve contactos com o Sr. Sterk, que se ocupou por último do processo para a Plant Location International, vários meses antes da adopção da decisão e designadamente nas reuniões de 11 de Abril e 29 de Maio de 1996. A documentação de 1996, fornecida pela Comissão ao Sr. Sterk, continha todas as informações relevantes. Tendo este analisado a situação durante meses e conhecendo o projecto em todos os seus detalhes, teria sido

possível examinar rapidamente e de modo completo os documentos de 1993 e 1994 que a Volkswagen lhe enviou posteriormente.

## Apreciação do Tribunal

268 Antes de mais, tratando-se da alegação de falta de fundamentação, por a decisão não permitir compreender a análise do cálculo de custos e benefícios, importa recordar que, segundo jurisprudência assente, a fundamentação de um acto deve ser apreciada, nomeadamente, em função do interesse que o destinatário ou outras pessoas por ele afectadas possam ter em receber explicações, em especial quando desempenharam um papel activo no processo de elaboração do acto contestado e conhecem as razões de facto e de direito que levaram a Comissão a adoptar a sua decisão (v., por exemplo, acórdão do Tribunal de 7 de Julho de 1999, *Wirtschaftsvereinigung Stahl/Comissão*, T-106/96, Colect., p. II-2155, n.º 172). Importa ainda lembrar igualmente que a Comissão não é obrigada a responder, na fundamentação de uma decisão, a todas as questões de direito e de facto suscitadas pelos interessados desde que tenha em conta todas as circunstâncias e todos os elementos relevantes do caso em apreço (v. acórdão *British Airways* e o. e *British Midland Airways/Comissão*, já referido, n.º 94).

269 No caso vertente, resulta dos autos que os recorrentes estiveram estreitamente associados ao procedimento administrativo que conduziu à elaboração da decisão. Em particular, não contestam o facto de que os projectos sucessivos de análise de custos e benefícios realizados pela Comissão desde 1992 lhe foram transmitidos e comentados ponto por ponto com os seus representantes e os do Governo alemão, designadamente nas reuniões de 11 de Abril e 29 de Maio de 1996 (v. as actas destas reuniões, anexos B9 e B12 à contestação no processo T-143/96). Resulta, além do mais, que a análise dos custos e benefícios definitiva sobre a qual se baseia a decisão retoma, no essencial, a contida nos projectos

examinados por altura dessas reuniões, sendo as modificações efectuadas, para além do mais, favoráveis aos recorrentes.

- 270 Nestas circunstâncias, nem o facto de a decisão não retomar os elementos com expressão numérica detalhados da análise dos custos e benefícios, nem o facto de esta análise não ter sido anexa à decisão, são constitutivos de violação da obrigação de fundamentação prevista no artigo 190.º do Tratado.
- 271 Por outro lado, os recorrentes não demonstraram que o perito da Comissão não estava em condições de se pronunciar sobre os documentos que lhe foram comunicados em finais de Maio e inícios de Junho de 1996. Importa salientar, pelo contrário, que o relatório de peritagem (anexo 13 à contestação no processo T-143/96) tem a menção «January 22, 1996, revised June, 1996». Quanto ao mais, a Comissão salienta, muito justamente, que o facto de determinados dados transmitidos não terem sido considerados como constitutivos de custos de investimento ou de exploração suplementares não significa que estes não tenham sido analisados. É assim, nomeadamente, quanto ao pedido das autoridades locais visando o reembolso da subvenção concedida aos recorrentes, em 1994, pelas despesas de ligação à rede rodoviária, a propósito da qual a posição dos recorrentes é discutida — e rejeitada — pelo perito no ponto 6.1.1 do relatório.
- 272 Quanto às acusações dos recorrentes no sentido de que a decisão não especifica quais os custos suplementares que foram considerados, confunde-se com a baseada numa falta de fundamentação e deve ser rejeitada pelos fundamentos *supra* indicados. Referindo-se mais exactamente ao custo de 161,6 milhões de DM que poderá resultar da aplicação futura da convenção colectiva salarial da Volkswagen aos trabalhadores de Mosel, é muito justamente que a Comissão salientou que se trata de um risco hipotético cuja realização não pode ser

apreciada no momento da adopção da decisão e não pode portanto entrar em linha de conta na análise dos custos e benefícios.

- 273 Resulta igualmente das actas da reunião de 29 de Maio de 1996 (anexo 12 à contestação no processo T-143/96, p. 3) que a Volkswagen reconheceu que a análise da Comissão relativa aos cálculos dos custos de exploração era razoável e podia ser aceite.
- 274 Decorre do que precede que os argumentos dos recorrentes no que toca ao cálculo de custos e benefícios de investimento devem ser julgados improcedentes.

## Os complementos de auxílios

### — Argumentação das partes

- 275 Os recorrentes alegam que a Comissão cometeu erro ao afastar, devido a problemas de capacidade excedentária no sector automóvel, a possibilidade de complementos de auxílio («top up») além da simples compensação dos inconvenientes regionais.
- 276 A Comissão não abordou a questão realmente decisiva no quadro do artigo 92.º, n.º 3, alínea c), do Tratado, que seria incentivar as implantações numa região desfavorecida. No caso vertente, apenas os complementos de auxílio podiam levar os investidores a implantar-se em Mosel e Chemnitz. A Comissão também

não teve em conta o facto de que, segundo a própria decisão foram criados ou garantidos 3 600 empregos e que a instalação de fornecedores de componentes no local, bem como outros efeitos multiplicadores para a economia dos novos *Länder*, permitirão indirectamente criar 20 000 outros empregos.

277 Por outro lado, a própria Comissão reconhece que o sector automóvel só sofre de capacidade excedentária desde 1993. Uma vez que os auxílios devem ser apreciados tendo em conta a situação do mercado no momento da sua concessão, em Março de 1991, estes problemas de capacidade excedentária não deveriam ter sido tomados em consideração e os complementos de auxílios deveriam portanto ter sido autorizados.

278 Além disso, a decisão continha uma limitação da capacidade de produção de Mosel II até 1997. Por conseguinte, segundo os recorrentes, a Comissão não podia recusar a admissão de complementos de auxílio, pelo menos para as instalações de prensagem e de carroçaria bruta.

279 Segundo a Comissão, a decisão explica que os complementos de auxílios apenas são autorizados quando um investimento contribui para criar problemas de capacidade excedentária no sector em causa. A Comissão examinou cuidadosamente as capacidades excedentárias que existem desde 1993 no sector automóvel, com base em números precisos. Nestas circunstâncias, não era necessário apreciar isoladamente a necessidade de criar incentivos particulares à Mosel e à Chemnitz.

#### Apreciação do Tribunal

280 No quadro do exercício do seu poder de apreciação, quer nos termos do artigo 92.º, n.º 2, alínea c), ou do artigo 92.º, n.º 3, alínea a), do Tratado, a

Comissão pode ter em conta as consequências dos auxílios no sector em causa (acórdão Matra/Comissão, já referido, n.º 26). Decorre, por outro lado, do que precede que a Comissão tinha fundamento para ter em conta todos os elementos existentes à data da adopção da decisão, em Junho de 1996.

281 No caso em apreço, resulta do ponto XII, primeiro parágrafo, da decisão, que a Comissão toma devidamente em conta a necessidade de criar incentivos ao investimento nas regiões desfavorecidas, como as de Mosel e Chemnitz. Aí indica, com efeito, que os auxílios importantes ao investimento, bem como a outros tipos de auxílios, foram autorizados como contributo para o desenvolvimento da região e que as regiões de Mosel e Chemnitz podem beneficiar de auxílios ao investimento que podem atingir (até Abril de 1991) 33% e (após esta data) 35% de intensidade de auxílio bruta.

282 A Comissão especifica contudo, no ponto XI, quinto parágrafo, da decisão, que os complementos de auxílio ou «top up» destinados a criar incentivos particulares ao investimento em regiões desfavorecidas não são autorizados quando o investimento contribui para criar problemas de capacidade no sector em questão. Também no ponto XII, décimo nono parágrafo da decisão, a Comissão sublinha que, na sua aplicação do enquadramento comunitário aos casos de investimentos ou de repercussões negativas sobre o conjunto do sector, tem por política limitar os auxílios estritamente aos custos adicionais líquidos que o investidor tem de suportar na região desfavorecida.

283 Por outro lado, a decisão expõe, de modo preciso e detalhado, os problemas de capacidade excedentária considerável que existiam desde 1993 no sector da construção automóvel (ponto XII, décimo quinto parágrafo), e em que medida esta capacidade excedentária se acentuará com os investimentos em causa (ponto

XII, décimo oitavo parágrafo). A Comissão tem igualmente em conta (ponto XII, décimo sexto e décimo sétimo parágrafos) a limitação da capacidade de produção de Mosel II.

- 284 Face às considerações que precedem e tendo em conta o amplo poder de apreciação de que a Comissão dispõe na matéria, não procedem os argumentos dos recorrentes no que toca aos complementos de auxílios.

#### A determinação dos auxílios autorizados

- 285 A decisão conclui no ponto XII, décimo nono parágrafo, que os auxílios de uma intensidade expressa em equivalente-subvenção bruta, de 22,3% para Mosel II e 20,8% para Chemnitz II são aceitáveis. É indicado que a concessão de auxílios sob a forma de prémios ao investimento até ao montante de 418,7 milhões de DM para Mosel II e Chemnitz II, e de subvenções ao investimento até ao montante de 120,4 milhões de DM para Mosel II e Chemnitz II poderá ser autorizada. De acordo com o artigo 1.º da decisão, são compatíveis com o mercado comum a concessão dos auxílios até estes montantes. Nos termos do artigo 2.º da decisão, a concessão de amortizações especiais até ao montante de 51,67 milhões de DM para Mosel II e Chemnitz II, e de subvenções ao investimento até ao montante de 189,1 milhões de DM para Mosel II e Chemnitz II é incompatível com o mercado comum.

- 286 De acordo com os recorrentes, a Comissão violou o artigo 190.º do Tratado uma vez que não é possível determinar, a partir do equivalente-subvenção bruta considerada pela mesma, os montantes indicados nos artigos 1.º e 2.º da decisão. Com efeito a decisão não especifica qual é o valor de actualização utilizado pela Comissão. Mesmo conhecendo esse factor, com base na informação dada tardiamente na contestação no processo T-143/96 é impossível compreender com

exactidão qual o cálculo de que resultam os montantes indicados nos artigos 1.º e 2.º da decisão.

287 Esta argumentação não pode ser acolhida. Com efeito, tal como o Tribunal de Primeira Instância já declarou *supra*, os recorrentes e o governo alemão estiveram estritamente associadas ao processo administrativo e tiveram, assim, condições de discutir, ponto por ponto, os projectos sucessivos de análise de custos e benefícios realizados pela Comissão desde 1992. Se estes não aparecem na decisão, o modo de cálculo de actualização do equivalente-subvenção bruta utilizada para chegar ao montante autorizado dos auxílios e, em especial, a taxa de actualização («Nominal Discount Rate») de 7,5% constam quer na análise de custos e benefícios anexa ao relatório de peritagem da Comissão, quer nas actas de reunião de 29 de Maio de 1996.

288 Resulta do conjunto das considerações que precedem que as acusações baseadas na violação do artigo 92.º, n.º 3, do Tratado não procedem.

### III — *A violação do princípio da protecção da confiança legítima*

#### *Argumentação das partes*

289 Os recorrentes alegam que a Comissão violou o princípio da protecção da confiança legítima ao qualificar as instalações de pintura e de montagem final

Mosel II e Chemnitz II de investimentos de ampliação e ao considerar, por conseguinte, o período de referência de três anos para análise dos custos e benefícios. A Comissão criou expectativas fundadas de que apreciaria os auxílios prometidos num análise de custos e benefícios para um período de cinco anos.

290 A confiança dos operadores económicos é digna de protecção quando uma instituição tenha feito surgir esperanças fundadas relativamente ao seu comportamento futuro (acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de Março de 1987, Van den Bergh en Jurgens/Comissão, 265/85, Colect., p. 1155, n.º 44). Do mesmo modo, os operadores económicos que tomaram certas disposições confiando no estado do direito existente seriam protegidos contra modificação posterior da apreciação que fazem as instituições destas disposições (acórdãos do Tribunal de Justiça de 12 de Julho de 1989, Binder, 161/88, Colect., p. 2415, n.ºs 21 a 23, de 11 de Dezembro de 1990, Spagl, C-189/89, Colect., p. I-4539, n.º 9, e Crispoltoni, já referido, n.º 21).

291 No caso vertente, a Comissão qualificou Mosel II e Chemnitz II de novos investimentos ou de projectos de raiz, ao longo do processo administrativo, de Setembro de 1990 até Abril de 1996. Os recorrentes invocam, a este propósito, os seguintes elementos:

— na carta ao Governo alemão de 19 de Setembro de 1990, a Comissão pediu a notificação de todos os auxílios « para o novo investimento da Volkswagen »;

- na sua carta informando este Governo da sua decisão de iniciar o processo de análise, a Comissão distinguiu a «manutenção das unidades de produção existentes» (Mosel I) da «construção de uma nova unidade adjacente» (Mosel II);
  
- durante os anos de 1992 a 1994, a Comissão efectuou uma análise dos custos e benefícios para Mosel II e Chemnitz II baseando-se num período de referência de cinco anos;
  
- na decisão Mosel I a Comissão falava habitualmente de «novas unidades» de Mosel II e Chemnitz II, o que demonstrava que, apesar dos atrasos na realização do projecto, não considerava estes investimentos como uma ampliação de Mosel I e Chemnitz I, mas como novos investimentos;
  
- na Decisão 96/79, de 31 de Outubro de 1995, já referida, a Comissão referiu-se a esses projectos como «novos investimentos».

<sup>292</sup> Os recorrentes contestam, por outro lado, que, no momento da visita aos locais, em 21 e 22 de Dezembro de 1995, os funcionários e um perito da Comissão tenham explicado que os projectos Mosel II e Chemnitz II não podiam ser considerados no seu conjunto como investimentos de raiz. A única questão pertinente discutida na altura foi se o cálculo das desvantagens devia ter um único

ponto de partida, o do termo do projecto, ou vários pontos de partida correspondentes ao acabamento de cada uma das instalações.

293 É igualmente inexacto pretender que na reunião de 11 de Abril de 1996 as partes tivessem discutido a aplicação do período de três anos para as desvantagens ligadas à exploração das instalações de pintura e de montagem final de Mosel II. A análise dos custos e benefícios apresentada pela Comissão em 16 de Abril de 1996 foi ainda baseada num período de cinco anos.

294 Se bem que a aplicação do período de três anos para as desvantagens ligadas à exploração das instalações de pintura e de montagem final de Mosel II tenha sido discutida na reunião de 29 de Maio de 1996, resulta claramente das actas da referida reunião que os recorrentes não aceitaram de modo algum o princípio.

295 Os recorrentes sublinham que nunca alteraram a concepção dos seus projectos. De qualquer modo, o faseamento no tempo dos investimentos podia ser conhecido desde inícios de 1993. No momento da adopção da decisão Mosel I em Julho de 1994, a Comissão teve portanto conhecimento das modificações dos projectos Mosel II e Chemnitz II adoptados pela Volkswagen. Tendo a Comissão adoptado uma decisão separada no que toca aos auxílios a Mosel I, a Volkswagen compreendeu que ela considerava Mosel I e Mosel II como dois projectos distintos que deviam ser tratados separadamente do ponto de vista do

regime de auxílios estatais. Os recorrentes observam, por outro lado, que a situação existente aquando da adopção da decisão era idêntica à existente aquando da adopção da decisão Mosel I. As instalações de prensagem e de carroçaria de Mosel II entraram em funcionamento e as carroçarias brutas aí produzidas foram pintadas em Mosel I, onde era feita a sua montagem final.

296 Os recorrentes invocam, além disso, que é unicamente na perspectiva de uma qualificação pela Comissão de Mosel II e Chemnitz II de investimentos novos que aí investiram montantes consideráveis. Sustentam que, na altura da adopção da decisão Mosel I, não era possível ainda suspender completamente os investimentos nas instalações de pintura e de montagem final e transferi-los para outro local, acrescentando que teriam efectivamente tomado esta decisão se tivessem sabido, à época dos factos, que a Comissão qualificaria estas instalações de investimentos de ampliação.

297 A Comissão contesta ter alguma vez dado a impressão de que qualificaria Mosel II e Chemnitz II de investimentos de raiz.

298 Os recorrentes não podem, de qualquer modo, invocar declarações anteriores a Março de 1996 uma vez que elas assentam num conhecimento incompleto dos factos. Com efeito, os recorrentes e/ou a República Federal da Alemanha recusaram informações pertinentes até ao último momento, de modo que

faltavam à Comissão elementos essenciais para a apreciação dos projectos de investimentos.

- 299 Além disso, os recorrentes não podem invocar confiança legítima uma vez que estavam conscientes do facto de que a Comissão podia recusar uma parte dos auxílios concedidos e que seriam portanto obrigados a reembolsar os auxílios já executados ilegalmente. O balanço anual da VW Sachsen de 31 de Dezembro de 1995 demonstra aliás que os recorrentes tinham considerado esta eventualidade e constituído por esta razão reservas consideráveis.

### Apreciação do Tribunal

- 300 Resulta de jurisprudência constante que a possibilidade de invocar o princípio da protecção da confiança legítima é reconhecida a qualquer operador económico em cuja esfera jurídica uma instituição tenha feito surgir expectativas fundadas (v., por exemplo, acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 15 de Dezembro de 1994, Unifruit Hellas/Comissão, T-489/93, Colect., p. II-1201, n.º 51). Ao invés, na falta de garantias precisas fornecidas pela administração, ninguém pode invocar a violação do princípio da confiança legítima (v. acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 11 de Dezembro de 1996, Atlanta e o./Conselho e Comissão, T-521/93, Colect., p. II-1707, n.º 57, e de 29 de Janeiro de 1998, Dubois & Fils/Conselho e Comissão, T-113/96, Colect., p. II-125, n.º 68).

- 301 No caso vertente, basta declarar que a Comissão nunca deu a certeza de que os investimentos do grupo Volkswagen em Mosel II e Chemnitz II seriam qualificados no seu conjunto como investimentos «de raiz»
- 302 O facto de a Comissão se ter referido aos «novos investimentos» ou às «novas instalações» da Volkswagen ao longo do processo administrativo, entre 1990 e 1996, não releva a este propósito, uma vez que esta expressão foi utilizada na sua acepção usual e visava simplesmente distinguir os investimentos em Mosel I dos de Mosel II, sem tomar posição quanto a saber se estes últimos deviam ser considerados investimentos de ampliação ou investimentos de raiz, na acepção da decisão.
- 303 Importa igualmente lembrar que na decisão de iniciar o processo de análise a Comissão deu a conhecer ao Governo alemão as suas graves preocupações quanto à compatibilidade dos auxílios controvertidos com o mercado comum, em razão, designadamente, da sua intensidade aparentemente elevada (v. n.º 26 *supra*).
- 304 De todo o modo, a modificação fundamental efectuada nos projectos pelas partes recorrentes no início de 1993 e as modificações posteriores destes projectos em 1994 e 1996 tornaram caducas as apreciações anteriores da Comissão e, por conseguinte, a segurança que ela poderia ter dado quanto à qualificação de

Mosel II e Chemnitz II de investimentos de ampliação ou de investimentos de raiz.

305 Por outro lado, os recorrentes não tinham fundamento para invocar qualquer confiança legítima pelo menos enquanto não tivessem fornecido à Comissão todas as informações que lhe eram necessárias para se pronunciar com todo o conhecimento de causa. Por conseguinte, as declarações e o comportamento da Comissão anteriores ao início do ano de 1996 não podem ter criado expectativas legítimas na esfera dos recorrentes.

306 Quanto ao mais, resulta das actas da reunião de 11 de Abril de 1996 (anexo B9 à contestação no processo T-143/96, p. 4) que as discussões versaram, designadamente, em saber se a análise dos custos e benefícios devia ter em conta, para as instalações de pintura e montagem final de Mosel II, os custos de exploração suplementares para um período de três anos ou de cinco anos. Assim, desde que dispôs de todas as informações necessárias à sua apreciação, a Comissão deu a entender que os investimentos dos recorrentes em Mosel II e Chemnitz II podiam não ser qualificados, no seu conjunto, como investimentos «de raiz».

307 Resulta do que precede que o fundamento de violação do princípio da confiança legítima deve ser julgado improcedente por infundado.

308 Os recursos devem, por conseguinte, ser julgados improcedentes no seu conjunto.

### Quanto às despesas

309 Nos termos do artigo 87.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Nos termos do artigo 87.º, n.º 5, do Regulamento de Processo a parte que desistir é condenada nas despesas se a parte contrária o tiver requerido. Nos termos do artigo 87.º, n.º 4, do Regulamento de Processo os Estados-Membros que intervenham no processo devem suportar as respectivas despesas.

310 Resulta do que vem dito que será feita justa apreciação destas disposições ao decidir que os recorrentes suportam as suas despesas, bem como as da Comissão à excepção das ocasionadas à Comissão pela intervenção da República Federal da Alemanha. A República Federal da Alemanha suportará as suas despesas. Suportará, também, as despesas apresentadas pela Comissão em razão da sua intervenção. O Reino Unido suportará as suas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Segunda Secção Alargada)

decide:

- 1) Aceitar a desistência dos recorrentes, no processo T-143/96 da parte em que visa a anulação do artigo 2.º, primeiro travessão, da Decisão 96/666/CE da Comissão, de 26 de Junho de 1996, relativa aos auxílios da Alemanha ao grupo Volkswagen destinados às unidades fabris em Mosel e Chemnitz
- 2) É negado provimento aos recursos quanto ao mais.
- 3) Os recorrentes suportam as suas despesas bem como as apresentadas pela recorrida, à excepção das ocasionadas à Comissão pela intervenção da República Federal da Alemanha. A República Federal da Alemanha suporta as suas despesas, bem como as despesas apresentadas pela Comissão em razão da sua intervenção. O Reino Unido suporta as suas despesas.

Potocki

Lenaerts

Bellamy

Azizi

Meij

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 15 de Dezembro de 1999.

O secretário

O presidente

H. Jung

A. Potocki

II - 3771

## Índice

Enquadramento jurídico .....	II-3672
Factos na origem do litígio .....	II-3679
Tramitação processual .....	II-3691
Pedidos das partes .....	II-3694
Quanto à admissibilidade do recurso no processo T-132/96 .....	II-3696
Argumentação das partes .....	II-3696
Apreciação do Tribunal de Primeira Instância .....	II-3701
Quanto ao mérito .....	II-3704
I — A violação do artigo 92.º, n.º 2, alínea c), do Tratado .....	II-3705
Argumentação das partes .....	II-3705
Apreciação do Tribunal .....	II-3714
II — A violação do artigo 92.º, n.º 3, do Tratado .....	II-3721
A violação do artigo 92.º, n.º 3, alínea b), do Tratado .....	II-3722
Argumentação das partes .....	II-3722
Apreciação do Tribunal de Primeira Instância .....	II-3724
A violação do artigo 92.º, n.º 3, alínea a), do Tratado .....	II-3726
Argumentação das partes .....	II-3726
Apreciação do Tribunal .....	II-3729
A violação da economia geral do artigo 92.º, n.º 3, do Tratado .....	II-3731
A necessidade de um exame «ex ante» e a aplicabilidade do enquadramento comunitário .....	II-3732
— Argumentação das partes .....	II-3732
— Apreciação do Tribunal .....	II-3736
A qualificação das instalações de pintura e de montagem final de Mosel II e Chemnitz II de «investimentos de ampliação» .....	II-3742
— Argumentação das partes .....	II-3742
— Apreciação do Tribunal .....	II-3746
O cálculo dos custos e benefícios do investimento .....	II-3753
— Argumentação das partes .....	II-3753
— Apreciação do Tribunal .....	II-3756

Os complementos de auxílios .....	II-3758
— Argumentação das partes .....	II-3758
— Apreciação do Tribunal .....	II-3759
A determinação dos auxílios autorizados .....	II-3761
III — A violação do princípio da protecção da confiança legítima .....	II-3762
Argumentação das partes .....	II-3762
Apreciação do Tribunal .....	II-3767
Quanto às despesas .....	II-3770