

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA  
(Terceira Secção Alargada)  
29 de Setembro de 2000 \*

No processo T-55/99,

Confederación Española de Transporte de Mercancías (CETM), com sede em Madrid (Espanha), representada por J. Pérez Villar, advogado no foro de Madrid, Calle López de Hoyos 322, Madrid,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por J. Guerra Fernández e D. Triantafyllou, membros do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de C. Gómez de la Cruz, membro do mesmo serviço, Centre Wagner, Kirchberg,

recorrida,

que tem por objecto o pedido de anulação da Decisão 98/693/CE da Comissão, de 1 de Julho de 1998, relativa ao regime espanhol de auxílios à aquisição de

\* Língua do processo: espanhol.

veículos comerciais «Plan Renove Industrial» (Agosto de 1994 — Dezembro de 1996) (JO L 329, p. 23), na medida em que, nos respectivos artigos 3.º e 4.º, declara certos auxílios ilegais e incompatíveis com o mercado comum, exigindo a sua recuperação,

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

composto por: K. Lenaerts, presidente, J. Azizi, R. M. Moura Ramos, M. Jaeger e P. Mengozzi, juízes,  
secretário: J. Palácio González, administrador,

vistos os autos e após a audiência marcada para 11 de Abril de 2000, a que as partes renunciaram,

profere o presente

Acórdão

Enquadramento jurídico e de facto do litígio

- 1 O presente processo tem por objecto a Decisão 98/693/CE da Comissão, de 1 de Julho de 1998, relativa ao regime espanhol de auxílios à aquisição de veículos

comerciais «Plan Renove Industrial» (Agosto de 1994 — Dezembro de 1996) (JO L 329, p. 23, a seguir «decisão impugnada»).

2 Em 28 de Julho de 1994, o Governo espanhol adoptou, sem notificação prévia à Comissão, o «Plan Renove Industrial» (a seguir «PRI») em benefício das pessoas singulares, pequenas e médias empresas (a seguir «PME»), entidades públicas territoriais e entidades que prestam serviços públicos locais. Esse regime, inicialmente aplicável de Agosto de 1994 a Dezembro de 1995, foi prorrogado até ao final de 1996.

3 O PRI regia-se por uma Convenção de 27 de Setembro de 1994 entre o Instituto de Crédito Oficial (a seguir «ICO») e o Ministério da Indústria e da Energia espanhol. Por força dessa convenção, o ICO foi encarregado de celebrar contratos com uma série de instituições financeiras, nos termos dos quais estas agiam enquanto intermediários, aplicando directamente o PRI com ulterior compensação pelo ICO.

4 A medida impugnada consistia numa bonificação de juros sobre os créditos concedidos para a compra ou o aluguer, com opção de compra, de veículos comerciais. Tais créditos podiam ascender a 70% do valor total (sem IVA) do veículo novo, tendo a duração de quatro anos sem franquia de reembolso. As garantias eram negociadas entre o beneficiário e a instituição financeira.

5 O orçamento inicial previsto pelo PRI era de cerca de 9 mil milhões de pesetas espanholas (ESP). A linha de crédito aberta à ICO era de 100 mil milhões de ESP. O subsídio máximo era de 93 196 ESP por milhão emprestado.

- 6 A bonificação de juros estava prevista para o financiamento de cinco categorias de veículos comerciais:
- semi-reboques e camiões de mais de 30 toneladas;
  - veículos comerciais entre 12 e 30 toneladas;
  - veículos comerciais de 3,5 a 12 toneladas;
  - modelos derivados de veículos particulares, furgonetas comerciais e veículos comerciais até 3,5 toneladas;
  - autocarros e camionetas.
- 7 A obtenção da bonificação de juros estava condicionada à retirada definitiva do mercado de um veículo matriculado há mais de dez anos (sete anos para os tractores para estradas). O certificado de retirada era emitido pela Dirección General de Tráfico (Direcção-Geral de Viação).
- 8 Entre 9 de Fevereiro de 1995 e 20 de Fevereiro de 1996, a Comissão pediu ao reino de Espanha informações sobre o PRI, de que tivera conhecimento por via não oficial. O Reino de Espanha respondeu a esses pedidos por ofícios de 6 de Março e 26 de Julho de 1995 e 14 de Março de 1996.

9 Por ofício de 26 de Junho de 1996, a Comissão comunicou ao Reino de Espanha a decisão de dar início ao procedimento previsto no n.º 2 do artigo 93.º do Tratado CE (actual artigo 88.º, n.º 2, CE). A Comissão convidou o Reino de Espanha a apresentar observações. Os demais Estados-Membros e partes interessadas foram informados da abertura do procedimento e convidados a apresentar eventuais informações, pela publicação do ofício acima referido no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* de 13 de Setembro de 1996 (JO C 266, p. 10). Nessa comunicação, a Comissão declarou considerar o PRI ilegal, expressando dúvidas quanto à sua compatibilidade com o mercado comum.

10 O Reino de Espanha apresentou as suas observações por ofício de 26 de Julho de 1996, que deu entrada na Comissão em 1 de Agosto de 1996. A publicação feita no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* não suscitou reacções por parte de terceiros interessados. Na sequência de um pedido de informação complementar da Comissão, em 19 de Dezembro de 1996, o Reino de Espanha prestou esclarecimentos numa reunião com a Comissão realizada em 14 de Janeiro de 1997, bem como por ofício de 12 de Fevereiro de 1997.

11 A Comissão solicitou ao Reino de Espanha, primeiro por fax, depois por ofício de 19 de Novembro de 1997, que lhe prestasse informações suplementares sobre as empresas beneficiárias que não asseguravam serviços de transporte como actividade principal, nem operavam nos mercados locais. O Reino de Espanha respondeu a esse pedido por ofícios de 27 de Novembro de 1997 e 20 de Fevereiro de 1998.

12 Em 1 de Julho de 1998, a Comissão adoptou a decisão impugnada.

13 Tal decisão contém as seguintes disposições:

«*Artigo 1.º*

Os auxílios concedidos no quadro do [PRI] a entidades públicas territoriais e entidades que prestam serviços públicos locais, na forma de bonificação de juros para a aquisição de veículos comerciais entre Agosto de 1994 e Dezembro de 1996, nos termos da convenção de colaboração entre o Ministério da Indústria e Energia e o [ICO], de 27 de Setembro de 1994, não constituem auxílio estatal nos termos do n.º 1 do artigo 92.º do Tratado.

*Artigo 2.º*

Os auxílios concedidos a pessoas singulares ou PME que exercem actividades distintas à actividade de transporte à escala exclusivamente local ou regional para a aquisição de veículos comerciais da categoria D não constituem auxílio estatal nos termos do n.º 1 do artigo 92.º do Tratado.

*Artigo 3.º*

Todos os outros auxílios concedidos pessoas singulares e PME constituem auxílio estatal nos termos do n.º 1 do artigo 92.º do Tratado e são ilegais e incompatíveis com o mercado comum.

*Artigo 4.º*

A Espanha suprimirá e recuperará os auxílios a que se refere o artigo 3.º O montante dos auxílios será reembolsado de acordo com as normas do direito interno, acrescido de juros que serão calculados aplicando as taxas de referência utilizadas para a avaliação dos regimes de auxílios regionais e aplicados desde o dia do pagamento do auxílio até à data do reembolso efectivo.

*Artigo 5.º*

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

*Artigo 6.º*

O Reino de Espanha é o destinatário da presente decisão.»

**Tramitação processual e pedidos das partes**

14 Foi neste contexto que, por requerimento entregue na secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 25 de Fevereiro de 1999, a recorrente interpôs o presente recurso.

- 15 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal se digne:
- anular os artigos 3.º e 4.º da Decisão da Comissão de 1 de Julho de 1998 relativa ao regime espanhol de auxílio à aquisição de veículos comerciais (PRI);
  - condenar a Comissão nas despesas.
- 16 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:
- rejeitar o recurso por improcedente;
  - condenar a recorrente nas despesas.
- 17 Com base no relatório do juiz relator, o Tribunal decidiu dar início à fase oral, após adoptar medidas de organização processual traduzidas num conjunto de questões escritas dirigidas à recorrida. Por ofício de 10 de Março de 2000, a recorrida respondeu a essas questões. Tais respostas foram completadas pelo ofício de 21 de Março de 2000.
- 18 Por ofício entregue em 4 de Abril de 2000 na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância, o advogado da recorrente informou que, por razões de política interna da recorrente, não assistiria à audiência marcada para 11 de Abril de 2000.



19 Por ofício dirigido à Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 10 de Abril de 2000, a recorrida informou que, nessas condições, renunciava também a estar presente na audiência.

20 Em 11 de Abril de 2000, o Tribunal de Primeira Instância registou a ausência das partes na audiência.

### Quanto à admissibilidade

21 Sendo as condições de admissibilidade de um recurso baseado no artigo 173.º do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 230.º CE) de ordem pública, o Tribunal pode examiná-los oficiosamente. O seu controlo não se limita às excepções peremptórias suscitadas pelas partes (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 23 de Abril de 1986, Os Verdes/Parlamento, 294/83, Colect., p. 1339, n.º 19).

22 No caso vertente, observe-se decorrer da decisão impugnada que os auxílios visados nos artigos 3.º e 4.º, impugnados pela recorrente, diziam respeito a pessoas singulares e a PME activas em sectores económicos muito diversos, que tinham em comum o exercício, a título principal ou acessório, de actividades de transporte de mercadorias ou passageiros que exigiam o recurso a veículos comerciais (v., designadamente, oitavo parágrafo do n.º IV dos considerandos).

23 Ora, a recorrente é a Confederación Española de Transporte de Mercancías, associação profissional de direito espanhol. Por força de jurisprudência assente, uma associação encarregada de defender os interesses colectivos de empresas apenas pode ser admitida a interpor recurso de anulação de uma decisão final da Comissão em matéria de auxílios de Estado se as empresas em causa o forem também a título individual (v., designadamente, os acórdãos do Tribunal de Justiça de 10 de Julho de 1986, DEFI/Comissão, 282/85, Colect., p. 2469, n.º 16, e de 7 de Dezembro de 1993, Federmineraria e o./Comissão, C-6/92, Colect.,

p. I-6357, n.º 17) ou quando puder invocar um interesse próprio no prosseguimento do processo, designadamente por a sua posição de negociadora ter sido afectada pelo acto cuja anulação é pedida (acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de Março de 1993, CIRFS e o./Comissão, C-313/90, Colect., p. I-1125, n.ºs 29 e 30; acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 12 de Dezembro de 1996, AIUFFASS e AKT/Comissão, T-380/94, Colect., p. II-2169, n.º 50).

- 24 No presente processo, é pacífico entre as partes que, pelo presente recurso, a recorrente pretende defender os interesses individuais de alguns dos seus membros. Decorre com efeito da leitura conjugada da petição e dos estatutos da recorrente a ela anexos que, no âmbito deste litígio, a recorrente defende os interesses daqueles dos seus membros que, enquanto PME, se consagram de forma habitual ao transporte rodoviário de mercadorias, beneficiaram dos auxílios em causa e se vêem forçados a reembolsá-los por força do artigo 4.º da decisão impugnada.
- 25 Daqui decorre que a recorrente apenas pode ser admitida a pedir a anulação dos artigos 3.º e 4.º da decisão impugnada na medida em que estes declaram ilegais e incompatíveis com o mercado comum, exigindo a respectiva recuperação, os auxílios concedidos no âmbito dos PRI às PME espanholas suas associadas, cuja actividade principal consiste no transporte rodoviário de mercadorias.

### Quanto ao mérito

- 26 A recorrente invoca em apoio do seu recurso de anulação três fundamentos.
- 27 O primeiro fundamento, baseado na violação do princípio da protecção da confiança legítima, visa a anulação do artigo 4.º da decisão impugnada. O segundo fundamento, fundado em violação do n.º 1 do artigo 92.º do Tratado

CE (que passou, após alteração, a artigo 87.º, n.º 1, CE) e do artigo 190.º do Tratado CE (actual artigo 253.º CE), bem como, a título subsidiário, da alínea c) do n.º 3 do artigo 92.º do Tratado, visa obter a anulação do artigo 3.º da referida decisão. O terceiro fundamento, baseado em violação dos princípios da proporcionalidade, da protecção da confiança legítima, da igualdade de tratamento e da «proibição do arbitrário», bem como da obrigação de fundamentação, visa, tal como o primeiro, a anulação da obrigação de recuperação estabelecida no artigo 4.º

28 De acordo com a estrutura do dispositivo da decisão impugnada, sendo que a análise dos fundamentos que visam a anulação do seu artigo 4.º apenas reveste interesse se o fundamento que tem por objectivo a anulação do artigo 3.º se revelar improcedente, o Tribunal começará por examinar o segundo fundamento. O primeiro e terceiro fundamentos são em seguida objecto de exame conjunto, na medida em que ambos visam a anulação do artigo 4.º e em que os respectivos conteúdos se sobrepõem parcialmente.

*1. Quanto ao segundo fundamento, baseado em violação do n.º 1 do artigo 92.º e do artigo 190.º do Tratado e, a título subsidiário, da alínea c) do n.º 3 do artigo 92.º do Tratado, com vista à a anulação do artigo 3.º da decisão impugnada*

29 Este fundamento desdobra-se em três partes. Na primeira, a recorrente acusa a Comissão de ter considerado o PRI como uma medida selectiva. Na segunda, contesta que o PRI tenha falseado a concorrência e afectado o comércio entre Estados-Membros. Na terceira, defende que, em qualquer caso, o PRI devia ter sido declarado compatível com o mercado comum por força da alínea c) do n.º 3 do artigo 92.º do Tratado.

30 Antes de se proceder à análise das diversas partes deste fundamento, cabe sublinhar que a recorrente não contesta que a medida contida no PRI constitui uma subvenção, na medida em que permitiu aos seus beneficiários adquirirem veículos comerciais a preço reduzido. A própria recorrente afirma assim que «sem

tal auxílio, [estes] dificilmente podiam ter incorrido em despesas de tal natureza». A recorrente também não nega que a referida medida foi financiada pelo orçamento do Ministério da Indústria e da Energia espanhol, tendo assim origem estatal.

- 31 O objecto da argumentação desenvolvida a título principal pela recorrente no âmbito deste fundamento relaciona-se com as demais condições de aplicação do n.º 1 do artigo 92.º do Tratado, a saber, os critérios de especificidade, por um lado, e de distorção da concorrência e afectação das trocas comerciais entre os Estados-Membros, por outro.

*Quanto à primeira parte do fundamento*

- 32 A recorrente argumenta que a Comissão considerou erradamente que a medida contida no PRI não era uma medida geral. Denuncia também a falta de fundamentação da decisão impugnada a este respeito.

Quanto ao bem-fundado da apreciação da Comissão

— Argumentos das partes

- 33 A recorrente sustenta, antes de mais, que a medida contida no PRI não visava determinada categoria de destinatários, mas um conjunto de potenciais beneficiários não previamente definidos. Invoca três elementos em apoio da sua tese.

34 Em primeiro lugar, o PRI estava aberto a qualquer pessoa singular ou PME que adquirisse um veículo comercial novo em Espanha e retirasse simultaneamente do mercado, de forma definitiva, um veículo comercial matriculado há mais de dez anos (sete para os tractores). Em segundo lugar, o PRI não continha qualquer critério de distinção fundado na nacionalidade do adquirente. O facto de o veículo retirado ter de estar matriculado em Espanha não privou os transportadores não estabelecidos nesse Estado da possibilidade de acederem ao PRI. Com efeito, o PRI não exigia que o veículo retirado da circulação fosse propriedade do beneficiário do auxílio. Assim, bastaria ao transportador estrangeiro, caso pretendesse beneficiar da subvenção, celebrar com um transportador local um acordo nos termos do qual este procedesse à retirada de um veículo usado do mercado. Em terceiro lugar, os veículos importados de outros Estados-Membros podiam entrar em linha de conta na apreciação da condição de retirada de circulação, na condição de estarem matriculados em Espanha.

35 A recorrente sublinha, em seguida, que, nos termos do Acordo sobre as subvenções e medidas de compensação da Organização Mundial do Comércio (OMC), uma subvenção não é considerada específica quando se fundar em critérios ou condições «neutras que não favorecem determinadas empresas relativamente a outras e que são de natureza económica e de aplicação horizontal». Ora, no caso vertente, a concessão da subvenção não resulta de qualquer poder discricionário, como aliás a Comissão reconhece na decisão impugnada (décimo primeiro parágrafo do n.º IV dos considerandos).

36 Por último, a recorrente, referindo a Decisão 96/369/CE da Comissão, de 13 de Março de 1996, relativa a uma auxílio fiscal na forma de amortização em benefício das companhias aéreas alemãs (JO L 146, p. 42), e o acórdão do Tribunal de Justiça de 2 de Julho de 1974, Itália/Comissão (173/73, Colect., p. 357), mencionado nessa decisão, afirma que a qualificação como auxílio na acepção do artigo 92.º do Tratado não é aplicável ao PRI na medida em que, por um lado, este era acessível a todas as empresas relativamente às quais se justificasse beneficiarem da subvenção em causa tendo em conta a natureza e economia do sistema espanhol, que visa promover a protecção do ambiente, a segurança rodoviária e a renovação do parque automóvel, e em que, por outro, a racionalidade económica da derrogação relativa às grandes empresas a tornava necessária e útil ao bom funcionamento e eficácia do referido sistema.

- 37 Na réplica, a recorrente contesta os elementos de selectividade formulados pela Comissão na contestação, afirmando que só a exclusão do benefício de um auxílio de determinados sectores de actividade económica pode autorizar a conclusão da natureza específica do auxílio em causa (acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de Junho de 1999, *Bélgica/Comissão*, C-75/97, *Colect.*, p. I-3671, n.ºs 28 e 30). Ora, no caso vertente, o PRI não excluiu do seu âmbito de aplicação qualquer sector de actividade económica.
- 38 Referindo-se às condições enunciadas na Convenção de 27 de Setembro de 1994, supra-referida no n.º 3, a Comissão contesta que a medida prevista no PRI seja uma medida geral. Afasta a referência ao conceito de «subvenção específica» contida no Acordo sobre as subvenções e medidas de compensação da OMC para a apreciação das condições de aplicação do n.º 1 do artigo 92.º do Tratado. Rejeita as explicações dadas pela recorrente para justificar o regime controvertido por razões de racionalidade económica relacionada com a eficácia do sistema.

#### — Apreciação do Tribunal

- 39 Recorde-se que a especificidade de uma medida estatal, a saber, a sua natureza selectiva, constitui uma das características do conceito de auxílio de Estado, na acepção do n.º 1 do artigo 92.º do Tratado. A este título, cabe verificar se a medida em causa implica ou não benefícios em favor exclusivo de determinadas empresas ou de determinados sectores de actividade (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de Setembro de 1996, *França/Comissão*, C-241/94, *Colect.*, p. I-4551, n.º 24, de 1 de Dezembro de 1998, *Ecotrade*, C-200/97, *Colect.*, p. I-7907, n.ºs 40 e 41, e *Bélgica/Comissão*, supra-referido no n.º 37, n.º 26).
- 40 O argumento da recorrente, baseado na inexistência de identificação prévia no PRI dos destinatários individuais da medida dele constante, deve ser imediatamente afastado. O facto de o auxílio não visar um ou vários beneficiários específicos previamente definidos, antes estando sujeito a um conjunto de

critérios objectivos nos termos dos quais pode ser concedido, no âmbito de um pacote orçamental pré-determinado, a um número indefinido de beneficiários, não inicialmente individualizados, não é com efeito suficiente para pôr em causa a natureza selectiva da medida e, em consequência, a sua qualificação como auxílio de Estado, na acepção do n.º 1 do artigo 92.º do Tratado. Tal circunstância significa, no melhor dos casos, que a medida em causa não é um auxílio individual. Não exclui, em contrapartida, que essa intervenção pública deva ser considerada como um regime de auxílio constitutivo de uma medida selectiva, e, em consequência, específica, se, em virtude dos seus critérios de aplicação, conceder um benefício a determinadas empresas ou a determinadas produções, com exclusão de outras.

41 No caso vertente, a Comissão argumenta que «do ponto de vista dos compradores, a medida destina-se a pessoas singulares, PME, entidades públicas territoriais ou entidades que prestam serviços locais. As subvenções reduzem os custos normais da sua actividade empresarial, custos esses que os concorrentes têm de suportar» (quarto parágrafo no n.º IV dos considerandos da decisão impugnada). A Comissão considera (mesmo parágrafo) «que os auxílios reforçam a posição financeira e as possibilidades de acção das empresas que os recebem, beneficiando-as em relação aos seus concorrentes».

42 De acordo com estas passagens da decisão impugnada, a natureza selectiva da medida contida no PRI resulta, assim, do facto de visar exclusivamente as pessoas singulares, PME, entidades públicas territoriais e entidades que prestam serviços locais, excluindo assim os demais adquirentes de veículos comerciais.

43 Em resposta a uma questão escrita do Tribunal, a Comissão remeteu, em anexo ao ofício de 10 de Março de 2000 (supra-referido no n.º 17), uma cópia da Convenção de 27 de Setembro de 1994, que estabelece as condições de concessão das bonificações de juro no âmbito do PRI.

44 Esta convenção define da seguinte forma os destinatários do PRI:

«Podem beneficiar desta linha [de crédito], as pessoas singulares e colectivas que comprem um veículo comercial. No caso das pessoas colectivas, deve tratar-se de pequenas ou médias empresas, designando este termo as empresas que reúnam as seguintes características:

- empreguem menos de 250 pessoas;
- o volume de negócios anual não exceda 20 milhões de ecus;
- o balanço total anual não exceda 10 milhões de ecus;
- e em que um máximo de 25% do capital seja detido por uma grande empresa, excepto se se tratar de empresas públicas ou de empresas de capital de risco.

Se a pessoa colectiva for uma Câmara Municipal, uma Comunidade Autónoma ou uma entidade que gere serviços públicos, não é aplicável a obrigação de se tratar de uma pequena ou média empresa.

O ICO pode autorizar a título excepcional, após consulta prévia à Direcção-Geral da Indústria do Ministério da Indústria e da Energia, as operações de financiamento em benefício de pessoas que não preencham nenhuma das referidas condições.»



45 No decurso do procedimento administrativo, o Reino de Espanha explicou que «a hipótese de autorizar excepcionalmente empréstimos que não cumpram as condições exigidas não fora nunca utilizada, já que o objectivo desta derrogação é permitir que beneficiem do plano as empresas que preenchem todas as condições para ser consideradas PME mas que, por razões excepcionais, deixam de satisfazer uma destas condições no decurso de um exercício em virtude de uma divergência mínima» (décimo-quarto parágrafo do n.º III dos considerandos da decisão impugnada).

46 Através das informações prestadas pelo Reino de Espanha no decurso do procedimento administrativo — informações que a recorrente não contestou no Tribunal de Primeira Instância —, confirma-se que beneficiaram exclusivamente do PRI, por um lado, pessoas colectivas pertencentes à «categoria de ‘entidades públicas territoriais e entidades que prestam serviços públicos locais’» (terceiro parágrafo do n.º III dos considerandos da decisão impugnada), e, por outro, «pessoas singulares e PME compreendidas na definição constante do enquadramento comunitário dos auxílios estatais às pequenas e médias empresas e da recomendação da Comissão, de 3 de Abril de 1996, relativa à definição de pequenas e médias empresas, que efectuem transportes por conta de outrem e também por conta própria» (quarto parágrafo do n.º III).

47 Decorre de todos estes elementos que o PRI estava exclusivamente vocacionado para beneficiar, e beneficiou efectivamente, de entre os utilizadores de veículos comerciais, as pessoas singulares, PME, entidades públicas locais e regionais e entidades que prestam serviços públicos locais. Os demais utilizadores desse tipo de veículos, a saber, as grandes empresas, não tiveram acesso ao PRI mesmo que, tal como os seus beneficiários, tivessem adquirido durante o período de aplicação do PRI um veículo comercial novo em substituição de um veículo usado para as suas actividades de transporte.

48 Tendo em conta as considerações precedentes, e sem que seja necessário examinar a pertinência dos demais elementos apresentados pela Comissão nos seus articulados nesta matéria, cabe concluir que esta tinha razão ao considerar a

medida constante do PRI como selectiva e, em consequência, específica na acepção do n.º 1 do artigo 92.º do Tratado.

- 49 Os elementos baseados na inexistência de uma distinção fundada na nacionalidade do adquirente do veículo comercial, por um lado, e da possibilidade de benefício da subvenção mesmo em caso de retirada do mercado de um veículo importado de outro Estado-Membro da Comunidade, por outro, não são susceptíveis de infirmar a conclusão a que se chegou no número anterior.
- 50 A referência ao conceito de «subvenção» na acepção do Acordo sobre as subvenções e medidas de compensação da OMC, é — como sustenta a Comissão — destituída, em qualquer caso, de relevância para se apreciar a qualificação da medida em causa como auxílio de Estado na acepção do direito comunitário.
- 51 Por último, não pode ser acolhido o argumento fundado na natureza e economia do sistema espanhol, que visa promover a protecção do ambiente, a segurança rodoviária e a renovação do parque automóvel.
- 52 É certo que medidas geradoras de diferenças de tratamento entre categorias de empresas ou entre sectores de actividade se podem justificar pela natureza ou economia do sistema em que se integram (v. acórdãos Itália/Comissão, supra-referido no n.º 36, n.º 33, e Bélgica/Comissão, supra-referido no n.º 37, n.ºs 33 e 34; v., também, o acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 27 de Janeiro de 1998, Ladbroke Racing/Comissão, T-67/94, Colect., p. II-1, n.º 76).
- 53 Contudo, no caso vertente, o mero facto, invocado pela recorrente, de o PRI visar a renovação do parque de veículos comerciais em Espanha, com o objectivo de protecção do ambiente e da melhoria da segurança rodoviária, não basta para se considerar que o referido PRI constitui um sistema ou uma medida geral em si ou

que se integra num qualquer «sistema espanhol», que aliás a recorrente nem sequer identifica. Se esta tese fosse adoptada, bastaria às autoridades públicas invocarem a legitimidade dos objectivos visados com a adopção de uma medida de auxílio para esta poder ser considerada uma medida geral, escapando assim à aplicação do n.º 1 do artigo 92.º do Tratado. Ora, esta disposição não estabelece qualquer distinção consoante as causas ou os objectivos das intervenções estatais, definindo-os em função dos respectivos efeitos (acórdãos do Tribunal de Justiça de 29 de Fevereiro de 1996, Bélgica/Comissão, C-56/93, Colect., p. I-723, n.º 79, França/Comissão, supra-referido no n.º 39, n.º 20, e de 17 de Junho de 1999, Bélgica/Comissão, supra-referido no n.º 37, n.º 25).

54 Além disso, como a Comissão sublinha nos articulados, a recorrente não explica por que razão a excepção visando as grandes empresas se justificaria pela natureza ou economia do pretendo sistema a que corresponderia ou em que participaria o PRI. Seja como for, os objectivos visados, segundo a recorrente, pelas autoridades espanholas através do PRI não são susceptíveis de justificar tal excepção, dado que a obsolescência dos veículos comerciais utilizados pelas grandes empresas apresenta também riscos em termos de protecção do ambiente e de segurança rodoviária.

55 Em conclusão, deve ser afastada a argumentação da recorrente visando contestar o bem-fundado da análise da Comissão quanto à natureza selectiva do PRI.

## Quanto à fundamentação

### — Argumentos das partes

56 A recorrente argumenta que, no n.º IV dos considerandos da decisão impugnada, a Comissão descreve o conceito de auxílio através da referência a três elementos,

a saber, a utilização de recursos do Estado, a distorção da concorrência e a afectação das trocas comerciais, sem a menor alusão ao critério da especificidade. Tal omissão é constitutiva de falta de fundamentação.

57 A Comissão não formula qualquer comentário a este respeito.

#### — Apreciação do Tribunal

58 Segundo jurisprudência constante, a fundamentação exigida pelo artigo 190.º do Tratado deve ser adaptada à natureza do acto em causa e deixar transparecer, de forma clara e inequívoca, a argumentação da instituição, autora do acto, por forma a permitir aos interessados conhecer as razões da medida adoptada e ao Tribunal exercer o seu controlo. Resulta, além disso, desta jurisprudência, que não é exigido que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, na medida em que a questão de saber se a fundamentação de um acto satisfaz as exigências do artigo 190.º do Tratado deve ser apreciada à luz não somente do seu teor literal, mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa (acórdão de 29 de Fevereiro de 1996, *Bélgica/Comissão*, supra-referido no n.º 53, n.º 86).

59 Aplicada à qualificação de uma medida de auxílio, a exigência de fundamentação pressupõe que sejam indicadas as razões pelas quais a Comissão considera que a medida de auxílio em questão é abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 92.º, n.º 1, do Tratado (acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 30 de Abril de 1998, *Vlaams Gewest/Comissão*, T-214/95, *Colect.*, p. II-717, n.º 64, e *Cityflyer Express/Comissão*, T-16/96, *Colect.*, p. II-757, n.º 66).

60 No caso vertente, cabe salientar que, no primeiro parágrafo do n.º IV dos considerandos da decisão impugnada, a Comissão recorda, antes de mais, o conteúdo do n.º 1 do artigo 92.º do Tratado. O facto de resumir, em seguida, o conceito de auxílio na acepção desta disposição, sem fazer formalmente alusão à condição da especificidade, não pode obnubilar as passagens desse ponto da decisão impugnada, supra-reproduzidas no n.º 41, que realçam de forma clara e inequívoca que a Comissão tomou em consideração a referida condição aquando do exame a que procedeu da aplicabilidade ao PRI do n.º 1 do artigo 92.º do Tratado.

61 Aliás, a recorrente compreendeu perfeitamente que o fundamento pelo qual se concluiu, na decisão impugnada, pela natureza selectiva do PRI dizia respeito à exclusão das grandes empresas do respectivo benefício. Na petição, a recorrente procura, com efeito, justificar tal exclusão por considerações atinentes às pretensas natureza e economia do sistema espanhol (v., *supra*, n.º 36).

62 Deve, pois, ser rejeitada a argumentação da recorrente baseada na falta de fundamentação quanto ao critério da especificidade do regime de auxílio controvertido.

63 Em consequência, deve ser afastada, na totalidade, a primeira parte do fundamento examinado.

### *Quanto à segunda parte do fundamento*

64 A recorrente sustenta que a Comissão considerou erradamente que o PRI falseara a concorrência e afectara as trocas comerciais entre os Estados-Membros. Denuncia, além disso, a falta de fundamentação da decisão impugnada nesta matéria.

## Quanto ao bem-fundado da apreciação da Comissão

## — Argumentos das partes

- 65 A recorrente começa por afirmar que o PRI abrange essencialmente veículos que não se encontram em concorrência com os dos outros Estados-Membros da Comunidade. Os veículos sujeitos a tal concorrência são com efeito renovados muito antes de atingirem uma duração de matrícula de dez anos, exigida para se poder beneficiar do PRI. A recorrente acrescenta que a única categoria de veículos susceptível de se encontrar em concorrência intracomunitária é a dos camiões de transporte de mercadorias autorizados a efectuar transportes públicos internos. Ora, só 10% dos veículos desta categoria chegaram ao limiar de dez anos matrícula supra-referido.
- 66 A recorrente argumenta também que a aparente inexistência de interesse pelo PRI por parte dos transportadores não estabelecidos em Espanha se deve unicamente aos encargos suplementares a que estavam sujeitos para a ele aceder. Esta desvantagem foi contudo mais do que compensada pela debilidade das taxas de juro de que esses transportadores estrangeiros beneficiaram nos respectivos países de origem. Seja como for, na medida em que o PRI não excluía as empresas estabelecidas noutros Estados-Membros, o facto de, na prática, se ter revelado menos favorável para estas do que para as empresas espanholas não tem por efeito fazê-lo cair sob a alçada do n.º 1 do artigo 92.º do Tratado (comunicação da Comissão sobre o controlo dos auxílios estatais e redução do custo do trabalho, JO 1997, C 1, p. 10, n.ºs 12 e 13).
- 67 Por todas estas razões, a recorrente considera que a incidência do PRI sobre a concorrência no sector dos transportes é perfeitamente insignificante. Ora, a jurisprudência exige, para aplicação do n.º 1 do artigo 92.º do Tratado, que a concorrência e as trocas comerciais inter-estatais sejam significativamente ou substancialmente afectadas (acórdãos do Tribunal de Justiça de 25 de Junho

de 1970, França/Comissão, 47/69, Colect. 1969-1970, p. 391, n.º 16, de 14 de Outubro de 1987, Alemanha/Comissão, 248/84, Colect., p. 4013, n.º 18, e de 2 de Fevereiro de 1988, Van der Kooy e o./Comissão, 67/85, 68/85 e 70/85, Colect., p. 219, n.º 58).

68 A recorrente argumenta também que o reduzido montante da subvenção litigiosa (3 341 ecus por veículo, em valor absoluto; 6,5% do preço de compra do veículo, IVA excluído, em valor relativo) não pode ter falseado a concorrência no mercado internacional caracterizado, como no caso vertente, por significativas disparidades nacionais em termos de condições de financiamento. Seja como for, o auxílio apenas influenciou a decisão de compra, mas não as tarifas aplicáveis pela empresa beneficiária aos seus serviços de transporte, visto que a economia assim realizada terá sido desdobrada pela totalidade do período de utilização do veículo adquirido neste âmbito. A recorrente acrescenta que outras considerações, relacionadas com a facilidade de acesso ao crédito possibilitado pelo PRI e os efeitos benéficos da renovação do parque de veículos comerciais (melhor segurança, melhor conforto e melhor qualidade de vida dos transportadores; redução da poluição), foram o principal incitamento para os beneficiários recorrerem à medida litigiosa.

69 A recorrente sublinha, por último, algumas características do sector dos transportes e comenta a questão do excesso de capacidade deste sector, invocada pela Comissão na decisão impugnada.

70 Afirma, em primeiro lugar, que o PRI não conduziu ao aumento do número de veículos comerciais visto a concessão da subvenção estar condicionada à retirada do mercado de um veículo usado. Tal como a Comissão refere no nono parágrafo do n.º III dos considerandos da decisão impugnada, o veículo novo subvencionado apenas era de categoria superior à do retirado do mercado em 12,3% dos casos (1 758 veículos), o que, segundo a recorrente, se traduziu num aumento de 0,05% da capacidade do parque de veículos comerciais em Espanha.

- 71 Em segundo lugar, de acordo com dados do Eurostat, 91,4% das empresas de transporte que operam em Espanha efectuam transportes internos, o que confirma o pequeno impacto da subvenção litigiosa sobre o mercado internacional de transportes.
- 72 Em terceiro lugar, não se pode afirmar que a economia feita por uma PME, que optou, em função do PRI, por antecipar a substituição do seu veículo, se traduziu automaticamente num benefício ou redução das suas tarifas susceptível de falsear a concorrência, se se atender aos inúmeros custos relacionados com o transporte, por um lado, e à importância do investimento financeiro e dos encargos de amortização que representa para uma PME a compra de um veículo comercial, por outro.
- 73 A Comissão argumenta que o n.º 1 do artigo 92.º do Tratado não exige que a concorrência seja falseada pela concessão dos auxílios litigiosos. Esta disposição apenas pressupõe que os auxílios ameacem falsear a concorrência (v. acórdão Vlaams Gewest/Comissão, supra-referido no n.º 59, n.º 46). A Comissão sublinha que o sector dos transportes rodoviários está confrontado com graves problemas estruturais de excesso de capacidade. Em consequência, qualquer auxílio, ainda que reduzido, é susceptível de agravar essa situação, devendo ser examinado de acordo com critérios particularmente rigorosos. Além disso, este sector caracteriza-se por uma forte atomização da oferta, particularmente em Espanha, pelo que um auxílio que, em termos absolutos, pode parecer modesto, é de facto susceptível de ter um impacto significativo sobre a concorrência e sobre as trocas comerciais entre os Estados-Membros (acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de Setembro de 1994, Espanha/Comissão, C-278/92 a C-280/92, Colect., p. I-4103, n.º 42). No caso vertente, esse impacto foi grande, por duas razões. Com efeito, não só os beneficiários renovaram os seus meios de acção mas, em certos casos, aumentaram-nos, visto o veículo comprado poder ser de categoria superior à do veículo retirado do mercado.
- 74 A Comissão considera que, nestas condições, não podia deixar de considerar que os auxílios referidos no artigo 3.º da decisão impugnada afectaram o comércio intracomunitário (acórdão Vlaams Gewest/Comissão, supra-referido no n.º 59, n.º 49). Fundando-se neste último acórdão, a Comissão sustenta que, no caso em



apreço, não era necessária a análise dos efeitos concretos de tais auxílios sobre as trocas comerciais intracomunitárias. A Comissão rejeita também o argumento da recorrente baseado na natureza pouco competitiva dos veículos abrangidos pelo PRI (*supra*, n.º 65).

#### — Apreciação do Tribunal

75 Sublinhe-se, a título liminar, que, atendendo ao estabelecido nos n.ºs 24 e 25, *supra*, incumbe ao Tribunal, no âmbito do presente processo, apreciar as condições de distorção da concorrência e de afectação das trocas comerciais entre os Estados-Membros por referência exclusiva ao sector de actividade económica relacionado com o transporte profissional rodoviário de mercadorias.

76 No n.º II dos considerandos da decisão impugnada, a Comissão refere os diversos regulamentos adoptados pelo Conselho, através dos quais este sector de actividade foi progressivamente aberto à concorrência comunitária, no que se refere tanto aos transportes internacionais como aos transportes internos (cabotagem).

77 No n.º IV dos considerandos da decisão impugnada, a Comissão sublinha que o subsídio concedido nos termos do PRI reduziu os custos normais de exploração dos seus beneficiários, sendo que os respectivos concorrentes tiveram, por seu lado, de suportar tais custos (primeira frase do quarto parágrafo). A Comissão considera que, assim, o auxílio controvertido reforçou a posição financeira e as possibilidades de acção dos referidos beneficiários, favorecendo-os relativamente aos respectivos concorrentes (segunda frase do mesmo parágrafo). A Comissão argumenta (oitavo parágrafo) que «os... beneficiários [dos auxílios] cuja actividade principal... é o transporte concorrem com empresas de transportes de Espanha ou outros Estados-Membros que não podem beneficiar dos auxílios do [PRI], dado que a liberalização do transporte rodoviário em 1990 abriu a concorrência às empresas de outros Estados-Membros quer no transporte internacional quer na cabotagem».

78 A Comissão explica, em seguida, por que razão a subordinação da concessão da subvenção à retirada da circulação de um veículo matriculado em Espanha constituiu uma discriminação indirecta em prejuízo dos transportadores não estabelecidos neste Estado, conduzindo, em consequência, a uma distorção da concorrência entre estes últimos e os transportadores nele estabelecidos (nono e décimo parágrafos).

79 A Comissão conclui (décimo segundo parágrafo):

«Quando um auxílio reforça a posição das empresas de um sector particular que participa no comércio intracomunitário, este deve considerar-se afectado nos termos do n.º 1 do artigo 92.º do Tratado. Dado que os auxílios previstos pelo PRI reforçam a posição financeira e as possibilidades de acção das empresas beneficiárias em relação às suas concorrentes e que este efeito se produz no quadro do comércio intracomunitário, a Comissão considera que este pode ser afectado em resultado da concessão de tais auxílios.»

80 Cabe examinar o bem-fundado da análise da Comissão à luz dos argumentos desenvolvidos pela recorrente.

81 É incontestável que, no sector dos transportes rodoviários de mercadorias, as PME que beneficiaram dos auxílios impugnados estão em concorrência com grandes empresas, que não puderam aceder ao PRI (v., *supra*, n.º 47). É igualmente certo e seguro que o sector dos transportes rodoviários internacionais de mercadorias, no qual a recorrente não contesta a presença activa pelo menos de uma parte das PME que representa no caso vertente, é marcado por uma concorrência comunitária forte, em virtude até da dimensão transfronteiriça deste tipo de actividade e que, em consequência das regulamentações de liberalização recordadas pela Comissão no n.º II dos considerandos da decisão impugnada, a concorrência no sector dos transportes rodoviários internos de mercadorias se reveste desde há alguns anos, pelo menos potencialmente, de uma dimensão comunitária.

82 Além disso, a recorrente não contesta que a subvenção litigiosa aliviou os seus beneficiários de encargos normais inerentes às suas actividades correntes, «reduz[indo] os custos normais da sua actividade empresarial» (quarto parágrafo do n.º IV dos considerandos da decisão impugnada). Pelo contrário, como já referido, *supra*, no n.º 30, a Comissão sublinha que, sem tal auxílio, os referidos beneficiários não teriam podido fazer face às despesas decorrentes da compra de um novo veículo comercial.

83 Ora, de acordo com a jurisprudência, os auxílios que, como no caso vertente, cobrem uma parte dos custos de um investimento de renovação a efectuar periodicamente são auxílios ao funcionamento (v. acórdãos do Tribunal de Justiça de 8 de Março de 1988, *Exécutif régional wallon et Glaverbel/Comissão*, 62/87 e 72/87, *Colect.*, p. 1573, n.ºs 31 a 34). Tais auxílios, que visam isentar total ou parcialmente uma empresa dos custos que ela mesma deveria normalmente suportar no âmbito da sua gestão corrente e das suas actividades normais, falseiam, em princípio, as condições de concorrência (v. acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 8 de Junho de 1995, *Siemens/Comissão*, T-459/93, *Colect.*, p. II-1675, n.ºs 48 e 77, e *Vlaams Gewest/Comissão*, *supra*-referido no n.º 59, n.º 43). No caso em apreço, o benefício resultante para as empresas beneficiárias da intervenção pública reforçou efectivamente, como a Comissão afirma na decisão impugnada, a respectiva posição financeira e as respectivas possibilidades de acção, favorecendo-as relativamente aos respectivos concorrentes, de Espanha ou de outros Estados-Membros, que não puderam, em virtude da sua dimensão, aceder ao auxílio impugnado (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de Novembro de 1987, *França/Comissão*, 259/85, *Colect.*, p. 4393, n.º 24).

84 Além disso, como a Comissão sublinha (nono parágrafo do n.º IV dos considerandos da decisão impugnada), apesar de as condições estabelecidas na Convenção de 27 de Setembro de 1994, *supra*-referida no n.º 3, não excluírem formalmente do benefício do PRI as PME não estabelecidas em Espanha, não é menos certo que, na realidade, tais condições impunham a estas últimas encargos suplementares, como a própria recorrente admite. Ao subordinar o benefício do auxílio à retirada de circulação de um veículo matriculado em Espanha, o PRI obriga, com efeito, os transportadores não estabelecidos neste Estado, caso desejem beneficiar do subsídio, a celebrarem um acordo prévio com um operador local, tendo por objecto a retirada do mercado por este último desse veículo, sendo que os transportadores locais podem beneficiar directamente da subvenção

sem terem de recorrer a tais acordos. Foi pois a justo título que a Comissão (décimo parágrafo do n.º IV dos considerandos da decisão impugnada) concluiu que a concessão de auxílios nos termos do PRI «[falseou] também a concorrência entre transportadores estabelecidos em Espanha e transportadores que operam em Espanha mas estão estabelecidos noutros Estados-Membros».

85 O facto invocado pela recorrente de tal desvantagem ter sido amplamente compensada pela debilidade das taxas de juro aplicadas nos outros Estados-Membros, além de não ser comprovado por qualquer elemento concreto, não é susceptível de conduzir ao afastamento da conclusão de que a intervenção dos poderes públicos espanhóis no âmbito do PRI conduziu a uma alteração artificial das condições de concorrência decorrentes da normal aplicação das regras do mercado. Além disso, uma intervenção pública não pode escapar à qualificação de auxílio na acepção do n.º 1 do artigo 92.º do Tratado pelo facto de, apesar do benefício que dela resultou para os seus beneficiários, estes não terem, apesar disso, sido colocados numa situação tão favorável quanto a dos demais concorrentes dos outros Estados-Membros.

86 Como a Comissão sublinha a justo título na decisão impugnada, quando, como sucede no caso vertente, um auxílio financeiro concedido por um Estado ou através de receitas de Estado reforça a posição de uma empresa relativamente a outras empresas concorrentes nas trocas comerciais intracomunitárias, estas últimas devem ser consideradas influenciadas pelo auxílio (acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de Setembro de 1980, Philip Morris/Comissão, 730/79, Recueil, p. 2671, n.º 11, e de 17 de Junho de 1999, Bélgica/comissão, supra-referido no n.º 37, n.º 47; acórdão Vlaams Gewest/Comissão, supra-referido no n.º 59, n.º 50). Além disso, um auxílio pode ser susceptível de afectar as trocas comerciais entre os Estados-Membros e de falsear a concorrência ainda que a empresa beneficiária, que se encontra em concorrência com produtores de outros Estados-Membros, não participe, ela própria, nas exportações. Com efeito, quando um Estado-Membro concede um auxílio a uma empresa, a produção interna pode ser mantida ou aumentada, daí resultando que as hipóteses de as empresas estabelecidas noutros Estados-Membros exportarem os seus produtos para o mercado deste Estado-Membro sejam diminuídas (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de Março de 1991, Itália/Comissão, C-303/88, Colect., p. I-1433, n.º 27).

87 Ora, a recorrente não contesta a apreciação da Comissão de que o sector dos transportes rodoviários se caracteriza por um excesso de capacidade (décimo-quinto parágrafo do n.º V dos considerandos da decisão impugnada). Além disso, é pacífico que o PRI autorizava a substituição de um veículo usado das categorias B, C ou D por um veículo novo pertencente a uma categoria superior (último parágrafo do n.º I dos considerandos da decisão impugnada), o que, como a recorrente também não contesta, se verificou aliás em 12,3% dos casos (nono parágrafo do n.º III dos considerandos da decisão impugnada). Tal facto veio pois acentuar o excesso de capacidade neste sector.

88 Foi pois a justo título que a Comissão (último parágrafo do n.º IV dos considerandos da decisão impugnada) considerou que as trocas comerciais intracomunitárias podiam ter sido afectadas pela concessão da subvenção litigiosa (v., neste sentido, acórdão de 17 de Junho de 1999, Bélgica/Comissão, supra-referido no n.º 37, n.º 51).

89 Qualquer que tenha sido, no sector de actividade em causa, a percentagem de veículos comerciais subvencionados relativamente ao parque global de veículos comerciais e à parte de mercado das PME beneficiárias dos auxílios, não é menos certo que a concorrência comunitária foi falseada e nessa medida afectadas as trocas comerciais entre os Estados-Membros.

90 No que se refere ao argumento baseado na natureza pouco competitiva dos veículos abrangidos pelo PRI, sublinhe-se que o auxílio estava precisamente condicionado à substituição de um veículo com mais de dez anos por um veículo novo. Ao fazê-lo, o PRI, como a Comissão sustenta a justo título nos seus articulados, reforçou a posição concorrencial das empresas beneficiárias, reabsorvendo a sua desvantagem decorrente da antiguidade do veículo substituído.

91 Por último, há que afastar os argumentos da recorrente baseados na natureza modesta do auxílio, no seu limitado impacto sobre a decisão das empresas recorrerem ao PRI e da inexistência de repercussão sobre as tarifas por estas praticadas.

- 92 Com efeito, nos termos da jurisprudência, se a vantagem concedida a uma empresa por uma autoridade pública for reduzida, a concorrência é falseada de modo reduzido, mas é, apesar disso, falseada. Ora, a proibição referida no artigo 92.º, n.º 1, do Tratado aplica-se a qualquer auxílio que falseie ou ameace falsear a concorrência, independentemente do montante, na medida em que afecta as trocas comerciais entre os Estados-Membros (v. acórdão *Vlaams Gewest/Comissão*, supra-referido no n.º 59, n.º 46). A este respeito, a importância relativamente fraca de um auxílio ou a dimensão relativamente modesta da empresa beneficiária não impedem, *a priori*, a eventualidade de as trocas entre Estados-Membros serem afectadas (v. acórdãos do Tribunal de Justiça de 21 de Março de 1990, *Bélgica/Comissão*, C-142/87, *Colect.*, p. I-959, n.º 43, *Espanha/Comissão*, supra-referido no n.º 73, n.ºs 40 a 42, e *Vlaams Gewest/Comissão*, supra-referido no n.º 59, n.º 48). Assim, os auxílios de importância relativamente reduzida são susceptíveis de afectar as trocas comerciais entre os Estados-Membros quando o sector em causa se caracterizar por uma intensa concorrência (acórdão de 21 de Março de 1991, *Itália/Comissão*, supra-referido no n.º 86, n.º 27), o que sucede no sector do transporte rodoviário de mercadorias, caracterizado pela presença de grande número de empresas de reduzida dimensão.
- 93 Aliás, a própria recorrente reconhece que, sem a subvenção litigiosa, os respectivos beneficiários não podiam ter feito face à despesa decorrente da renovação do respectivo parque de veículos comerciais (v., *supra*, n.º 30). Quaisquer que tenham sido as demais razões que incitaram os beneficiários a recorrer ao PRI e as repercussões sobre as respectivas tarifas do benefício assim obtido, é pois pacífico que a subvenção em causa os auxiliou a melhorarem os respectivos meios de acção, reforçando assim a sua posição relativamente aos demais concorrentes locais e estrangeiros, efectivos ou potenciais.
- 94 Tendo em conta tudo o que precede, cabe considerar que a Comissão concluiu a justo título que as trocas comerciais entre os Estados-Membros haviam sido afectadas e a concorrência falseada, ou ameaçada de ser falseada, em consequência da concessão dos auxílios referidos no artigo 3.º da decisão impugnada. Contrariamente ao sustentado pela recorrente, a jurisprudência não exige, para que assim se conclua, que a distorção da concorrência, ou a ameaça de tal distorção, e a afectação das trocas comerciais intracomunitárias sejam significativas ou substanciais (v. acórdãos de 21 de Março de 1990, *Bélgica/Comissão* supra-referido no n.º 92, n.ºs 42 e 43, e *Vlaams Gewest/Comissão*, supra-referido no n.º 59, n.º 46).

95 Em consequência, cabe rejeitar a argumentação da recorrente que visa contestar o bem-fundado da análise da Comissão sobre este ponto.

## Quanto à fundamentação

### — Argumentos das partes

96 A recorrente acusa a Comissão de se limitar, na decisão impugnada, a uma alusão teórica à liberalização formal dos sectores do transporte rodoviário, sem examinar a situação efectiva do mercado em causa, a parte de mercado das empresas beneficiárias dos auxílios, a posição das empresas concorrentes e as correntes de trocas comerciais dos serviços em causa entre os Estados-Membros, contrariamente ao exigido pela jurisprudência (acórdãos do Tribunal de Justiça de 13 de Março de 1985, Países Baixos e Leeuwarder Papierwarenfabriek/Comissão, 296/82 e 318/82, Recueil, p. 809, n.º 24, e de 24 de Outubro de 1996, Alemanha e o./Comissão, C-329/93, C-62/95 e C-63/95, Colect., p. I-5151, n.º 54).

97 Além disso, a Comissão não fundamentou a rejeição tácita dos argumentos apresentados no decurso do procedimento administrativo em matéria de inexistência de distorção significativa da concorrência e de afectação das trocas comerciais entre os Estados-Membros, contrariamente ao exigido pela jurisprudência (acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de Fevereiro de 1990, França/Comissão, C-301/87, Colect., p. I-307, n.º 43).

98 Fundando-se na jurisprudência supra-referida no n.º 96, a recorrente sustenta ainda que a Comissão está sujeita a uma obrigação de fundamentação bastante mais exigente, no que se refere à distorção da concorrência e à afectação das trocas comerciais intracomunitárias, quando em presença de auxílios ilegalmente concedidos.

99 A Comissão explica as razões pelas quais, em sua opinião, a jurisprudência supra-referida no n.º 96 não é aplicável ao caso em apreço. A Comissão considera ter preenchido as exigências de fundamentação postas pela jurisprudência, ao expor na decisão impugnada as circunstâncias que explicam que o PRI foi susceptível de afectar as trocas comerciais entre os Estados-Membros. A Comissão acrescenta ainda que, quando, como no caso vertente, os auxílios lhe não foram notificados, a jurisprudência não lhe exige que demonstre os efeitos reais de tais auxílios sobre a concorrência e sobre as trocas comerciais intracomunitárias (acórdão de 14 de Fevereiro de 1990, França/Comissão, supra-referido no n.º 97, n.º 33).

#### — Apreciação do Tribunal

100 Embora possa resultar em certos casos das próprias circunstâncias em que o auxílio é concedido que o mesmo pode afectar as trocas comerciais entre Estados-Membros e falsear ou ameaçar falsear a concorrência, compete pelo menos à Comissão invocar essas circunstâncias na fundamentação da sua decisão (acórdãos do Tribunal de Justiça de 14 de Novembro de 1984, Intermills/Comissão, 323/82, Recueil, p. 3809, n.º 38, e Países Baixos e Leeuwarder Papierwarenfabriek/Comissão, supra-referido no n.º 96, n.º 24).

101 No caso vertente, as passagens da decisão impugnada a que se referem os n.ºs 76 a 79, *supra*, contêm uma exposição suficiente dos factos e considerações jurídicas tomadas em consideração na apreciação das condições de distorção da concorrência e de afectação das trocas comerciais entre Estados. Tais indicações permitem que a recorrente e o juiz conheçam as razões pelas quais a Comissão considerou que os auxílios impugnados preenchem tais condições.

102 Contrariamente ao sustentado pela recorrente, não competia à Comissão proceder a uma análise económica da situação real do mercado em causa, da parte de mercado das empresas beneficiárias dos auxílios, da posição das empresas concorrentes e das correntes de trocas comerciais dos serviços em causa entre os Estados-Membros, uma vez que tinha exposto por que forma os auxílios



litigiosos falseavam a concorrência e afectavam as trocas comerciais entre os Estados-Membros (v., neste sentido, acórdãos Philip Morris/Comissão, supra-referido no n.º 86, n.ºs 9 a 12, e Vlaams Gewest/Comissão, supra-referido no n.º 59, n.º 67).

- 103 Além disso, em caso de auxílios ilegalmente concedidos, a Comissão não está obrigada a provar o efeito real de tais auxílios sobre a concorrência e sobre as trocas comerciais entre os Estados-Membros. Com efeito, tal obrigação conduziria a favorecer os Estados-Membros que concedem auxílios com violação do dever de notificação constante do n.º 3 do artigo 93.º do Tratado, em prejuízo daqueles que notificam os auxílios na fase de projecto (v. acórdãos de 14 de Fevereiro de 1990, França/Comissão, supra-referido no n.º 97, n.º 33, e Vlaams Gewest/Comissão, supra-referido no n.º 59, n.º 67).
- 104 Por último, para além da jurisprudência acima recordada no n.º 58, sublinhe-se que, na fundamentação das decisões que deve tomar para assegurar a aplicação das regras de concorrência, a Comissão não é obrigada a tomar posição sobre todos os argumentos invocados pelos interessados. Basta-lhe expor os factos e as considerações jurídicas que assumam uma importância essencial na economia da decisão (acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 24 de Janeiro de 1992, La Cinq/Comissão, T-44/90, Colect., p. II-1, n.º 41, e a jurisprudência aí citada, Siemens/Comissão, supra-referido no n.º 83, n.º 31, e Vlaams Gewest/Comissão, supra-referido no n.º 59, n.º 63), o que a Comissão fez no caso em apreço.
- 105 Em conclusão, deve ser afastada a argumentação da recorrente baseada na falta de fundamentação quanto aos critérios de distorção da concorrência e de afectação das trocas comerciais entre os Estados-Membros.
- 106 Em consequência, deve ser integralmente rejeitada a segunda parte do fundamento examinado.

*Quanto à terceira parte do fundamento*

Argumentos das partes

- 107 A recorrente sustenta que o PRI, ainda que se admita que afectou a concorrência e o comércio entre os Estados-Membros, deve ser declarado compatível com o mercado comum por força da alínea c) do n.º 3 do artigo 92.º do Tratado.
- 108 A Comissão não formula qualquer comentário a este respeito.

Apreciação do Tribunal

- 109 Segundo jurisprudência constante, para a aplicação do artigo 92.º, n.º 3, do Tratado, a Comissão goza de um amplo poder de apreciação cujo exercício envolve apreciações de ordem económica e social que devem ser efectuadas num contexto comunitário (acórdãos Philip Morris/Comissão, supra-referido no n.º 86, n.º 24, e de 17 de Junho de 1999, Bélgica/Comissão, supra-referido no n.º 37, n.º 55). A apreciação da compatibilidade ou a incompatibilidade com o mercado comum de um auxílio de Estado suscita problemas que implicam a tomada em consideração e apreciação de factos e circunstâncias económicas e sociais complexas, susceptíveis de rápida alteração (acórdãos do Tribunal de Justiça de 14 de Fevereiro de 1990, França/Comissão, supra-referido no n.º 97, n.º 15, de 11 de Julho de 1996, SFEI e o., C-39/94, Colect., p. I-3547, n.º 36, e de 14 de Janeiro de 1997, Espanha/Comissão, C-169/95, Colect., p. I-135, n.º 18).
- 110 Nestas condições, no quadro de um recurso de anulação, ao Tribunal incumbe apenas verificar se a decisão da Comissão de não aplicar aos auxílios litigiosos a

derrogação prevista na alínea c) do n.º 3 do artigo 92.º do Tratado está ferida de uma das causas de ilegalidade que o artigo 173.º do Tratado prevê, não podendo substituir a sua apreciação quanto aos factos, nomeadamente no plano económico, à efectuada pelo autor da decisão (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Junho de 1993, *Matra/Comissão*, C-225/91, Colect., p. I-3203, n.º 23; acórdão *Ladbroke Racing/Comissão*, supra-referido no n.º 52, n.º 147). A fiscalização que o Tribunal é chamado a exercer, em tal caso, deve limitar-se à verificação do respeito das regras processuais e de fundamentação, da exactidão material dos factos em que se baseou a opção contestada e da ausência de erro manifesto na apreciação destes factos ou de desvio de poder (acórdãos *Matra/Comissão*, já referido, n.º 25, de 29 de Fevereiro de 1996, *Bélgica/Comissão*, supra-referido no n.º 53, n.º 11; acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 27 de Fevereiro de 1997, *FFSA e o./Comissão*, T-106/95, Colect., p. II-229, n.º 101, *Ladbroke Racing/Comissão*, supra-referido no n.º 52, n.º 148, e 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 79).

- 111 No caso vertente, a recorrente não apresenta qualquer elemento susceptível de conduzir à conclusão de que a decisão impugnada, na medida em que contém a recusa da Comissão em aplicar, no termo da análise pormenorizada exposta no n.º 5 dos considerandos, a derrogação prevista na alínea c) do n.º 3 do artigo 92.º do Tratado aos auxílios previstos no artigo 3.º dessa decisão, está ferida de ilegalidade.
- 112 Em conclusão, o segundo fundamento deve ser integralmente afastado.

*2. Quanto aos primeiro e terceiro fundamentos, baseados em violação dos princípios da protecção da confiança legítima, da proporcionalidade, da igualdade de tratamento e da «proibição do arbitrário», bem como do artigo 190.º do Tratado, com vista à anulação do artigo 4.º da decisão impugnada*

- 113 Pelos primeiro e terceiro fundamentos, a recorrente procura obter a anulação do artigo 4.º da decisão impugnada, que obriga o Reino de Espanha a suprimir e a

recuperar dos beneficiários os auxílios referidos no artigo 3.º Em apoio destes dois fundamentos, a recorrente invoca, defendendo-os, fundamentos baseados na violação dos princípios da protecção da confiança legítima e da proporcionalidade, bem como da obrigação de fundamentação. Refere também fundamentos relacionados com a violação dos princípios da igualdade de tratamento e da «proibição do arbitrário». Por estes últimos fundamentos não serem especialmente desenvolvidos nos articulados da recorrente, há que considerar que se confundem com os três fundamentos anteriormente referidos.

*Quanto à violação do princípio da protecção da confiança legítima*

- 114 Em apoio deste fundamento, a recorrente alega, em primeiro lugar, a existência de circunstâncias excepcionais que conduziram os beneficiários dos auxílios a crerem na sua legalidade. Em segundo lugar, sustenta que a duração do procedimento administrativo também criou uma confiança legítima nos referidos beneficiários.

Quanto à invocada existência de circunstâncias excepcionais

— Argumentos das partes

- 115 Após ter sublinhado os objectivos de protecção do ambiente e de segurança rodoviária prosseguidos pelo PRI, a recorrente argumenta que a jurisprudência admite que, em circunstâncias excepcionais, o beneficiário de um auxílio pretensamente ilegal possa legitimamente crer na legalidade do referido auxílio (acórdãos do Tribunal de Justiça de 20 de Setembro de 1990, Comissão/Alemanha, C-5/89, Colect., p. I-3437, n.º 16, e de 10 de Junho de 1993, Comissão/Grécia, C-183/91, Colect., p. I-3131, n.º 18).

- 116 Tais circunstâncias excepcionais verificam-se precisamente no caso vertente. Em primeiro lugar, os beneficiários celebraram os empréstimos essencialmente junto de bancos privados, fora de qualquer intervenção da administração pública, e sem se darem conta, dada a falta de «cultura europeia» das pequenas empresas, que tais empréstimos podiam conter elementos de auxílio público. Em segundo lugar, os beneficiários jamais foram informados pelas autoridades espanholas do desenrolar do procedimento relativo ao PRI perante as autoridades comunitárias. Em terceiro lugar, os beneficiários puderam legitimamente duvidar de que a medida contida no PRI constituísse auxílio de Estado na acepção do n.º 1 do artigo 92.º do Tratado. Em quarto lugar, tendo em conta o facto de o PRI ter sido apresentado como uma medida geral visando a renovação do parque de veículos comerciais de todas as PME, os beneficiários puderam razoavelmente considerar que esse regime estava abrangido pela regra «*de minimis*» contida na comunicação da Comissão relativa aos auxílios *de minimis* (JO 1996, C 68, p. 9).
- 117 Com base no acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de Novembro de 1987, RSV/Comissão (223/85, Colect., p. 4617), nas conclusões do advogado-geral G. Tesouro no processo que conduziu ao acórdão de 14 de Janeiro de 1997, Espanha/Comissão, supra-referido no n.º 109 (Colect., pp. I-138, I-146 e I-147), bem como na segunda frase do n.º 1 do artigo 14.º do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho, de 22 de Março de 1999, que estabelece as regras de execução do artigo 93.º do Tratado CE (JO L 83, p. 1), a recorrente argumenta que as empresas beneficiárias dos auxílios têm legitimidade para invocar a confiança legítima perante o juiz comunitário a fim de se oporem à restituição dos referidos auxílios. A recorrente sustenta também que, tendo em conta o facto de o PRI ter sido então apresentado como uma medida geral e a complexidade do conceito de auxílio de Estado na acepção do direito comunitário, a condição de concessão da subvenção vinculada à retirada de circulação de um veículo matriculado em Espanha não era susceptível de conduzir os beneficiários a suspeitarem de que o PRI podia conformar um auxílio público contrário ao n.º 1 do artigo 92.º do Tratado.
- 118 A Comissão afirma que o princípio da protecção da confiança legítima não pode ser utilmente invocado perante a jurisdição comunitária (acórdãos Siemens/Comissão, supra-referido no n.º 83, e Ladbroke Racing/Comissão, supra-referido no n.º 52). A Comissão considera que, em qualquer caso, as circunstâncias invocadas pela recorrente não podem ser consideradas excepcionais.

## — Apreciação do Tribunal

- 119 Observe-se, a título liminar, que a recorrente não sustenta que as PME que representa no caso vertente se não deram conta, na altura, de que os créditos que lhe haviam sido concedidos para a compra de um veículo comercial novo, no âmbito do PRI, o haviam sido a uma taxa de juro preferencial. Deve assim considerar-se que tais empresas tinham clara consciência do benefício e, em consequência, do auxílio, decorrente da redução de juros praticada sobre tais créditos.
- 120 É, além disso, pacífico que o PRI não foi aplicado com respeito do procedimento previsto no n.º 3 do artigo 93.º do Tratado.
- 121 Ora, é jurisprudência assente que, tendo em conta o carácter imperativo do controlo dos auxílios de Estado efectuado pela Comissão nos termos do artigo 93.º do Tratado, as empresas beneficiárias do auxílio não podem, em princípio, ter uma confiança legítima na regularidade do auxílio a não ser que este tenha sido concedido no respeito pelo processo previsto pelo referido artigo. Com efeito, um operador económico diligente deve, normalmente, estar em condições de se certificar que esse processo foi respeitado (v. acórdãos do Tribunal de Justiça Comissão/Alemanha, supra-referido no n.º 115, n.º 14; de 14 de Janeiro de 1997, Espanha/Comissão, supra-referido no n.º 109, n.º 51, e de 20 de Março de 1997, Alcan Deutschland, C-24/95, Colect., p. I-1591, n.º 25).
- 122 É certo que a jurisprudência não exclui a possibilidade de os beneficiários de um auxílio ilegal invocarem circunstâncias excepcionais, que podem ter legitimamente fundado a respectiva confiança legítima na legalidade de tal auxílio, para se oporem ao respectivo reembolso (acórdãos Comissão/Alemanha e Comissão/Grécia, supra-referidos no n.º 115, respectivamente n.ºs 16 e 18; v., também, acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 15 de Setembro de 1998, BFM e EFIM/Comissão, T-126/96 e T-127/96, Colect., p. II-3437, n.º 69).

- 123 Contudo, independentemente da questão de saber se os beneficiários de um auxílio ilegal podem ou não invocar tais circunstâncias perante o juiz comunitário, forçoso é considerar que nenhuma das circunstâncias apresentadas pela recorrente no caso vertente pode, em qualquer caso, ser acolhida.
- 124 Assim, o facto de os empréstimos terem sido essencialmente concedidos por bancos privados, fora de qualquer intervenção directa da administração pública, não é susceptível de conduzir à conclusão de que os beneficiários dos referidos empréstimos não podiam suspeitar da origem estatal das bonificações de juros praticadas em tais operações.
- 125 Com efeito, decorre antes de mais dos extractos de imprensa juntos pela Comissão como anexo B às respostas que deu em 10 de Março de 2000 às questões escritas do Tribunal que o PRI foi, na altura, objecto de uma vasta campanha de sensibilização por parte das autoridades ministeriais espanholas («una intensa campaña del ministerio [de industria] a partir de septiembre u octubre», *El País* de 9 de Agosto de 1994) e que os artigos que lhe foram consagrados pela imprensa quotidiana referiam claramente a origem estatal dos auxílios assim concedidos («El Gobierno abonará 93.193 pesetas por cada millón invertido vehículos industriales», *El País* de 28 de Setembro de 1994). Em seguida, a recorrente não pode razoavelmente contestar que a condição da retirada de um veículo usado do mercado não se encontra na concessão de um empréstimo normal feito por um organismo privado. Por último, o facto, alegado pela própria recorrente, de o PRI ter sido apresentado como uma medida visando a renovação do parque de veículos comerciais das PME não permitia a subsistência de quaisquer dúvidas quanto à origem pública de tal medida. Tendo em conta estes diferentes elementos, os beneficiários dos auxílios tiveram obrigatoriamente consciência do facto de tais auxílios procederem de uma intervenção dos poderes públicos espanhóis, não de uma iniciativa privada.
- 126 No que se refere à pretensa ignorância pelas PME da regulamentação aplicável aos auxílios públicos e à complexidade do conceito de auxílio de Estado, tais factos não podem ser considerados circunstâncias excepcionais susceptíveis de gerar qualquer confiança legítima na legalidade dos auxílios concedidos. Os

beneficiários dos auxílios não podem, aliás, com base em considerações relacionadas com a sua dimensão, serem dispensados de se manter informados das normas de direito comunitário, sob pena de se retirar efeito útil a este direito.

- 127 O facto de os beneficiários dos auxílios não terem sido informados pelas autoridades espanholas do desenrolar do procedimento administrativo relativo ao PRI, ainda que se admita ser verdadeiro, também não pode ser considerado circunstância excepcional susceptível de basear a respectiva confiança legítima na legalidade dos auxílios. Ademais, a decisão da Comissão de iniciar o procedimento formal de exame previsto no n.º 2 do artigo 93.º do Tratado foi publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* de 13 de Setembro de 1996 (JO C 266, p. 10). A Comissão aí declarava considerar ilegal o regime de auxílio em causa, expressando as suas dúvidas quanto à respectiva compatibilidade com o mercado comum. A Comissão reservava-se «o direito, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, de tomar uma decisão em que exige ao Estado-Membro que recupere todos os auxílios concedidos de forma ilegal, tal como foi recordado aos Estados-Membros na Comunicação publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* n.º C 156 de 22 de Junho de 1995, página 5».
- 128 O simples facto de a qualificação da medida contida no PRI como auxílio de Estado na acepção do artigo 92.º do Tratado ter podido assumir natureza duvidosa para os beneficiários é, de forma evidente, insuficiente para justificar qualquer confiança legítima da sua parte na legalidade dos auxílios recebidos.
- 129 Quanto ao facto de o PRI ter sido apresentado, na altura, como uma medida geral visando a renovação do parque de veículos comerciais das PME, para além do acima exposto no n.º 125, tal facto devia ter conduzido os beneficiários a duvidarem da compatibilidade dos auxílios com o mercado comum, na medida em que tal apreciação realçava claramente a natureza selectiva desse regime de auxílio. Seja como for, este elemento não pode ser considerado circunstância excepcional susceptível de ter conduzido os beneficiários a crerem que o PRI não iria encontrar qualquer objecção por parte da Comissão.



- 130 Por último, o argumento baseado na comunicação da Comissão relativa aos auxílios *de minimis* também não pode ser acolhido. Com efeito, esta comunicação exclui expressamente do âmbito de aplicação da referida regra os auxílios concedidos no sector dos transportes.
- 131 Em conclusão, cabe afastar a argumentação da recorrente fundada na existência de circunstâncias excepcionais susceptíveis de justificar a confiança dos beneficiários dos auxílios na respectiva legalidade.

### Quanto à duração do procedimento administrativo

#### — Argumentos das partes

- 132 A recorrente, invocando o acórdão RSV/Comissão, supra-referido no n.º 117, sustenta que a duração excessiva do procedimento administrativo conduziu os beneficiários a crerem na legalidade da medida contida no PRI. Afirma que as autoridades espanholas prestaram à Comissão as informações solicitadas sobre o PRI, pelo que não podem ser consideradas responsáveis pela demora do procedimento administrativo. De posse de tais informações, a Comissão esperou dezassete meses antes de instaurar o procedimento formal do artigo 93.º do Tratado. A Comissão acabou por reconhecer definitivamente, após 41 meses de inquérito, que a medida contida no PRI não constituía, em determinados casos, auxílio de Estado na acepção do n.º 1 do artigo 92.º do Tratado.
- 133 A recorrente afirma que a decisão impugnada não faz qualquer referência a uma hipotética reticência por parte das autoridades espanholas em fornecer à Comissão as informações necessárias à boa tramitação do procedimento administrativo. Acrescenta que, em qualquer caso, a pretensa falta de colabo-

ração por parte das autoridades espanholas não pode justificar a demora do referido procedimento, visto a jurisprudência reconhecer o direito de a Comissão intimar o Estado-Membro a fornecer-lhe os documentos, informações e dados necessários à análise da compatibilidade do auxílio com o mercado comum, bem como o direito, se o Estado-Membro assim não proceder, a pôr termo ao processo e adoptar uma decisão final com base nos elementos de que dispõe (acórdão de 14 de Fevereiro de 1990, França/Comissão, supra-referido no n.º 97, n.ºs 19 e 22).

- 134 A recorrente sublinha também que a Comissão, ao decidir abrir o procedimento formal, deverá concluí-lo dentro de um prazo razoável (despacho do Tribunal de Justiça de 11 de Julho de 1979, *Fédération nationale des producteurs de vins de table et vins de pays/Comissão*, 59/79, Recueil, p. 2425). Acrescenta que, na Decisão 92/239/CEE, de 25 de Julho de 1990, relativa a um auxílio concedido pela Itália a um fabricante de produtos oftalmológicos (*Industrie ottiche riunite — IOR*) (JO 1992, L 183, p. 30), a Comissão julgou inoportuno exigir o respectivo reembolso tendo em conta o prazo decorrido entre as datas em que tivera conhecimento do auxílio e de adopção da decisão.
- 135 A recorrente sustenta ainda que os transportadores espanhóis melhor informados sobre a legislação europeia, em virtude do acesso aos documentos oficiais a esta relativos, só puderam ter conhecimento das dúvidas da Comissão quanto à legalidade da medida controvertida em Setembro de 1996 — data de publicação no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* da decisão da Comissão de instaurar o procedimento formal previsto no n.º 2 do artigo 93.º do Tratado —, ou seja, dois anos após a instituição do PRI. O decurso de um período de tempo tão longo conferiu aos beneficiários dos auxílios uma confiança legítima na sua legalidade.
- 136 A Comissão afirma que a longa duração do processo administrativo foi proporcional à dificuldade do caso em apreço e que, seja como for, é em grande medida imputável à falta de cooperação das autoridades espanholas, tanto no decurso do procedimento preliminar como durante o processo formal de exame do regime litigioso. A Comissão refuta o paralelo estabelecido pela recorrente

entre o caso vertente e o processo que esteve na origem do acórdão RSV/Comissão, supra-referido no n.º 117. Baseando-se no acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 18 de Setembro de 1995, SIDE/Comissão (T-49/93, Colect., p. II-2501, n.ºs 83 e segs.), a Comissão sublinha ainda que, quando um Estado-Membro lhe não forneça as informações pedidas, pode decidir, tendo em conta as circunstâncias específicas do procedimento, aguardar até dispor de informações mais completas antes de tomar a decisão, em vez de pôr fim ao procedimento, pronunciando-se sobre a compatibilidade dos auxílios com base nos únicos elementos de que dispõe.

### — Apreciação do Tribunal

137 Recorde-se liminarmente que a medida de auxílio em causa não foi notificada à Comissão, pelo que, nos termos da jurisprudência acima referida no n.º 122, os respectivos beneficiários não podem em princípio, salvo circunstâncias excepcionais, prevalecer-se de uma confiança legítima na legalidade do auxílio para se opor ao seu reembolso. Cabe pois verificar se, no caso vertente, a longa duração do procedimento administrativo se revestiu de natureza excepcional ao ponto de poder ter dado origem a tal confiança.

138 A este respeito, declare-se antes de mais que, segundo os documentos relativos à correspondência trocada entre a Comissão e as autoridades espanholas no decurso do procedimento administrativo (anexo C às respostas da Comissão de 10 de Março de 2000 às questões escritas do Tribunal), estas autoridades, que não haviam notificado o PRI à Comissão, forneceram, a pedido desta, as primeiras informações relativas a esse regime de auxílio por ofício de 6 de Março de 1995 — recebido pela Comissão em 7 de Abril de 1995 — ou seja, mais de sete meses depois de, em 28 de Julho de 1994, terem tomado a decisão de adoptar tal plano (v., *supra*, n.º 2).

139 A Comissão considerou, após análise dessas primeiras informações, necessitar de elementos complementares, o que a conduziu a formular, em 6 de Julho de 1995, um pedido de informações a que as autoridades espanholas responderam por ofício de 26 de Julho de 1995. Só por este último ofício, ou seja, um ano após a

adoção do PRI, obteve a Comissão cópia da Convenção de 27 de Setembro de 1994, que fixava as respectivas modalidades de funcionamento.

- 140 Em 20 de Fevereiro de 1996, a Comissão dirigiu às autoridades espanholas novo pedido de informações, tendo por objecto determinadas condições constantes da referida Convenção, os resultados concretos em 31 de Dezembro de 1995 da aplicação do PRI, bem como a duração média de matrícula dos veículos comerciais em Espanha. As autoridades espanholas comunicaram as informações solicitadas por ofício de 14 de Março de 1996, recebido pela Comissão em 18 de Março do mesmo ano.
- 141 Decorre destes diversos elementos que o atraso na abertura, e depois na tramitação, do procedimento preliminar de exame da compatibilidade do regime de auxílio litigioso é, em primeiro lugar, da responsabilidade das autoridades espanholas, que não apenas adoptaram e aplicaram esse regime com violação do dever de notificação enunciado no n.º 3 do artigo 93.º do Tratado, como em seguida retardaram o fornecimento à Comissão das informações úteis a seu respeito.
- 142 Em tais condições, a Comissão pôde razoavelmente atribuir-se um prazo de reflexão de três meses, contado a partir de 18 de Março de 1996, antes de comunicar às autoridades espanholas, por ofício de 26 de Junho de 1996, a decisão de instaurar o procedimento formal de exame previsto no n.º 2 do artigo 93.º do Tratado (v. acórdão de 14 de Fevereiro de 1990, França/Comissão, supra-referido no n.º 97, n.º 27).
- 143 À luz destas circunstâncias, a duração global do procedimento preliminar de exame dos auxílios não pode, obviamente, ser considerada excepcional e, assim, não pôde suscitar uma confiança legítima na legalidade de tais auxílios, susceptível de obstar à respectiva recuperação.

- 144 A duração do procedimento formal de exame também não foi susceptível de inspirar aos beneficiários uma confiança legítima na legalidade dos auxílios litigiosos visto que as pessoas interessadas foram informadas, o mais tardar em 13 de Setembro de 1996, do conteúdo do ofício dirigido pela Comissão, em 26 de Junho de 1996, às autoridades espanholas, ofício esse em que a Comissão considerava os auxílios ilegais, expressando dúvidas quanto à sua compatibilidade com o mercado comum e referindo a sua eventual recuperação.
- 145 Nestas condições, a duração de cerca de dois anos deste procedimento formal — duração essa que, segundo as indicações constantes da decisão impugnada, confirmadas pelos documentos relativos à correspondência trocada entre a Comissão e as autoridades espanholas durante o procedimento, se explica, por um lado, pelos diversos contactos, formais e informais, exigidos pela complexidade do procedimento e, por outro, pelo facto de a Comissão só em 23 de Fevereiro de 1998 ter disposto de todos os elementos de informação indispensáveis à apreciação da licitude dos auxílios litigiosos — não pode ter incitado os beneficiários a crerem razoavelmente que tinham deixado de existir as dúvidas emitidas pela instituição no ofício de 26 de Junho de 1996 e que as objecções aos auxílios haviam desaparecido (v., neste sentido, acórdão de 14 de Fevereiro de 1990, França/Comissão supra-referido no n.º 97, n.º 28).
- 146 O facto de a Comissão ter definitivamente autorizado, na decisão de 1 de Julho de 1998, uma parte dos auxílios concedidos nos termos do PRI não pode, por seu lado, ser utilmente invocado para justificar uma pretensa confiança legítima dos beneficiários, no decurso do procedimento administrativo, na legalidade do regime de auxílio litigioso.
- 147 Por último, sendo embora verdade que, no acórdão RSV/Comissão supra-referido no n.º 117, a Comissão considerou que o prazo de 26 meses que a Comissão demorara para adoptar uma decisão neste processo pudera criar na recorrente uma confiança legítima susceptível de impedir aquela instituição de impor às autoridades nacionais interessadas que ordenassem a restituição do auxílio em causa (v. n.º 17 dos fundamentos), importa sublinhar as circunstâncias específicas deste processo.

- 148 O auxílio em causa fora objecto, é certo que após pagamento ao beneficiário, de um procedimento de notificação informal à Comissão. Tinha a ver com custos suplementares relacionados com uma operação que fora já objecto de auxílios autorizados pela Comissão. Dizia respeito a um sector que, desde 1977, recebera das autoridades nacionais auxílios autorizados pela Comissão. A análise da sua compatibilidade com o mercado comum não exigia uma investigação aprofundada. O Tribunal de Justiça deduziu daí que, em tais condições, a recorrente pudera razoavelmente acreditar que o auxílio não encontraria objecções por parte da Comissão (v. n.<sup>os</sup> 14 a 16 dos fundamentos).
- 149 Tais elementos diferenciam fundamentalmente esse caso do presente processo.
- 150 No caso em apreço, é pacífico que o PRI jamais foi notificado à Comissão pelas autoridades espanholas.
- 151 Além disso, decorre dos elementos de resposta fornecidos pela Comissão ao Tribunal de Primeira Instância em 10 de Março de 2000 que o PRI não se inscrevia no prolongamento de um idêntico regime de auxílio à compra de veículos comerciais anteriormente aprovado pela Comissão. Esta instituição refere ter anteriormente autorizado um outro «Plan Renove», que se destinara contudo, diversamente do PRI, à compra de veículos particulares. Decorre também das referidas respostas da Comissão que os auxílios públicos anteriormente concedidos, com aprovação da Comissão, às PME espanholas activas no sector do transporte de mercadorias, tinham objecto e finalidade totalmente diversa dos auxílios concedidos no âmbito do PRI. Tratava-se, com efeito, de medidas destinadas a encorajar a reforma antecipada de transportadores, a cooperação entre empresas e a redução da capacidade do sector.
- 152 Por último, as indicações constantes da decisão impugnada, confirmadas pelos documentos relativos à troca de correspondência entre a Comissão e as autoridades espanholas no decurso do procedimento administrativo, comprovam

que a análise do PRI à luz do n.º 1 do artigo 92.º do Tratado exigiu inúmeros pedidos de informações por parte da instituição.

- 153 Nestas condições, a recorrente não pode utilmente invocar, no caso em apreço, o acórdão RSV/Comissão, supra-referido no n.º 117.
- 154 Em conclusão, cabe afastar a argumentação da recorrente baseada na duração do procedimento administrativo.

### *Quanto à violação do princípio da proporcionalidade*

#### Argumentos das partes

- 155 A recorrente argumenta, antes de mais, que a recuperação de auxílios ilegais tem de fundar-se na gravidade e amplitude da infracção (acórdão de 21 de Março de 1991, Itália/Comissão, supra-referido no n.º 86, n.º 54). Apenas pode ser imposta com respeito do princípio da proporcionalidade (acórdão de 14 de Fevereiro de 1990, França/Comissão, supra-referido no n.º 97, n.ºs 59 a 62, e despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 3 de Maio de 1996, Alemanha/Comissão, C-399/95 R, Colect., p. I-2441, n.º 67; acórdão Cityflyer Express/Comissão, supra-referido no n.º 59, n.ºs 54 e 55). É, além disso, facultativa e não automática (acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de Fevereiro de 1987, Deufile/Comissão, 310/85, Colect., p. 901), tal como a Comissão admitiu na sua

comunicação de 13 de Maio de 1991, que rectificou a de 4 de Março de 1991, relativa aos auxílios instituídos com violação das regras estabelecidas no n.º 3 do artigo 93.º do Tratado.

- 156 Em seguida, a recorrente invoca um conjunto de decisões em que a Comissão não exigiu a recuperação dos auxílios ilegais. Em alguns desses procedimentos, os fundamentos para o efeito invocados pela Comissão diziam respeito à contribuição dos auxílios para a protecção do ambiente, à natureza marginal do benefício concedido ou ainda à confiança legítima, fundamentos esses que deviam ter sido acolhidos no caso vertente.
- 157 A recorrente conclui que a injunção dirigida ao Reino de Espanha, de recuperar os auxílios concedidos a cada um dos beneficiários do PRI, é totalmente desproporcionada. O prejuízo daí decorrente para esses beneficiários não tem, com efeito, qualquer proporção com a pretensa distorção da concorrência decorrente da concessão dos auxílios em questão. Invocando o acórdão *Cityflyer Express/Comissão*, supra-referido no n.º 59, a recorrente acrescenta que a regra da proporcionalidade exige a adopção das medidas necessárias para garantir um regime de sã concorrência no mercado interno que menos afectem a promoção de um desenvolvimento harmonioso e equilibrado das actividades económicas no conjunto da Comunidade. Ora, no caso vertente, ao impor a restituição dos auxílios em causa, a Comissão está a afectar o desenvolvimento das actividades económicas da Comunidade sem que seja favorecida a sã concorrência no mercado interno, tendo em conta a inexistência de afectação, pelo PRI, das trocas comerciais intracomunitárias.
- 158 Fundando-se na jurisprudência aplicável a esta questão, a Comissão argumenta que, no caso vertente, a recuperação dos auxílios é necessária para restabelecer as condições de concorrência existentes antes da sua concessão. Sendo certo que a recuperação dos auxílios ilegais não pode ser exigida quando existam circun-



stâncias excepcionais, tais circunstâncias não estão, contudo, presentes no caso vertente. A Comissão também explica brevemente as razões que a conduziram a não ordenar a recuperação dos auxílios nas diversas decisões mencionadas pela recorrente. Não existem, porém, idênticas razões no caso em apreço.

### Apreciação do Tribunal

159 Recorde-se, antes de mais, que o exame do segundo fundamento não conduziu a infirmar a análise feita pela Comissão da incompatibilidade com o mercado comum dos auxílios, referidos no artigo 3.º da decisão impugnada, concedidos às empresas representadas pela recorrente.

160 Ora, decorre de jurisprudência bem assente, que a Comissão, quando constata a incompatibilidade com o mercado comum de um auxílio de Estado, pode intimar o Estado-Membro em causa a ordenar aos beneficiários a sua restituição, sendo a supressão de um auxílio ilegal mediante recuperação a consequência lógica de tal verificação, na medida em que permite o restabelecimento da situação anterior (v. acórdãos Deufil/Comissão, supra-referido no n.º 155, n.º 24, de 21 de Março de 1990, Bélgica/Comissão, supra-referido no n.º 92, n.º 66, e de 14 de Janeiro de 1997, Espanha/Comissão, supra-referido no n.º 109, n.º 47).

161 Resulta desta função do reembolso que, regra geral, salvo circunstâncias excepcionais, a Comissão não pode ignorar o seu poder discricionário, reconhecido pela jurisprudência do Tribunal de Justiça (acórdão Deufil/Comissão, supra-referido no n.º 155, n.º 24), quando pede ao Estado-Membro que recupere os montantes concedidos a título de auxílios ilegais, uma vez que apenas restabelece a situação anterior (acórdão de 17 de Junho de 1999, Bélgica/Comissão, supra-referido no n.º 37, n.º 66).

- 162 O facto de, em determinados casos específicos, a Comissão não ter exigido a recuperação dos auxílios em causa, quaisquer que tenham sido as suas razões, não autoriza que se considere que violou, no caso vertente, o seu poder discricionário ao intimar as autoridades espanholas a procederem à recuperação de auxílios ilegalmente concedidos, considerados a justo título incompatíveis com o mercado comum.
- 163 Recorde-se, em seguida, que, segundo jurisprudência assente, o princípio da proporcionalidade exige que os actos das instituições comunitárias não ultrapassem os limites do adequado e necessário para a realização do objectivo pretendido, ressalvando-se que, quando há possibilidade de escolher entre diversas medidas adequadas, convém recorrer à menos gravosa (v., por exemplo, acórdãos do Tribunal de Justiça de 17 de Maio de 1984, *Denkavit Nederland*, 15/83, *Recueil*, p. 2171, n.º 25, e de 11 de Julho de 1989, *Schräder*, 265/87, *Colect.*, p. 2237, n.º 21).
- 164 A recuperação de um auxílio ilegalmente concedido, com vista ao restabelecimento da situação anterior, não pode, em princípio, ser considerada como uma medida desproporcionada relativamente aos objectivos das disposições do Tratado em matéria de auxílios de Estado (acórdão de 21 de Março de 1990, *Bélgica/Comissão*, supra-referido no n.º 92, n.º 66, de 14 de Setembro de 1994, *Espanha/Comissão*, supra-referido no n.º 73, n.º 75, e de 14 de Janeiro de 1997, *Espanha/Comissão*, supra-referido no n.º 109, n.º 47). Tal medida, ainda que aplicada muito tempo depois da concessão dos auxílios em causa, não constitui uma sanção não prevista pelo direito comunitário.
- 165 O facto, invocado pela recorrente, de o reembolso dos auxílios pelos seus beneficiários lhes causar um prejuízo de gravidade bem maior do que a distorção da concorrência e afectação das trocas comerciais intracomunitárias geradas pela

concessão desses auxílios, além de não comprovada por qualquer elemento concreto, não pode, a este respeito, conduzir à conclusão da natureza desproporcionada da obrigação de recuperação à luz dos objectivos prosseguidos pelo Tratado (v., neste sentido, acórdãos de 21 de Março de 1990, Bélgica/Comissão, supra-referido no n.º 92, n.ºs 65 a 67, e de 14 de Setembro de 1994, Espanha/Comissão, supra-referido no n.º 73, n.ºs 73 a 75).

166 Por último, a recorrente não pode utilmente invocar, no caso vertente, o acórdão Cityflyer Express/Comissão, supra-referido no n.º 59.

167 Neste processo, que tinha por objecto um empréstimo concedido a juro preferencial pela região flamenga (Bélgica) a uma empresa de transporte aéreo, o Tribunal considerou que, tendo em conta as circunstâncias do caso concreto, a Comissão apenas pudera qualificar como auxílio incompatível com o mercado comum e sujeitar à obrigação de recuperação a diferença entre os juros que a empresa beneficiária do empréstimo teria pago à taxa do mercado e os que efectivamente pagara (n.º 53 dos fundamentos). Após recordar não poder estabelecer-se uma distinção de princípio consoante um auxílio seja concedido sob a forma de empréstimo ou de participação no capital, o Tribunal considerou que a aplicação uniforme do critério do investidor privado num e noutro caso pode, apesar disso, tendo em conta a regra da proporcionalidade, exigir a adopção de diferentes medidas para eliminar as distorções de concorrência verificadas e repor a situação anterior ao pagamento do auxílio ilegal (n.ºs 54 e 55). Com este fundamento, o Tribunal considerou que, tratando-se de uma participação de capital, a Comissão podia considerar que a eliminação da vantagem concedida implicava a restituição da entrada de capital, sendo que, tratando-se de um empréstimo, se a vantagem em termos de concorrência residir na taxa preferencial concedida e não no próprio valor do capital posto à disposição, podia, em lugar de impor a restituição pura e simples do montante principal, impor a aplicação da taxa que teria sido concedida em condições normais de mercado e a restituição da diferença entre os juros que teriam sido pagos nessas condições e os que foram efectivamente pagos com base na taxa preferencial concedida (n.º 56).

- 168 No caso vertente, os auxílios julgados incompatíveis com o mercado comum correspondem às reduções de juro praticadas nos créditos concedidos às pessoas singulares ou colectivas referidas no artigo 3.º da decisão impugnada, graças à intervenção dos poderes públicos espanhóis. Só as bonificações de juros são, em consequência, objecto da obrigação de recuperação contida no artigo 4.º da referida decisão, pelo que não se pode acusar a Comissão de ter violado o princípio da proporcionalidade.
- 169 Em conclusão, há que afastar a argumentação da recorrente baseada na violação do princípio da proporcionalidade.

*Quanto à violação da obrigação de fundamentação*

Argumentos das partes

- 170 A recorrente sustenta que as explicações constantes da última frase do n.º VI dos considerandos da decisão impugnada não constituem fundamentação suficiente da obrigação de recuperação dos auxílios litigiosos. Afirma que, tendo em conta os numerosos casos em que a Comissão se absteve de exigir a recuperação dos auxílios ilegais, esta instituição estava, no caso vertente, obrigada a fundamentar de forma específica tal obrigação.
- 171 A Comissão sustenta que a fundamentação da decisão impugnada quanto a este ponto é suficiente.

## Apreciação do Tribunal

172 Recorde-se que, em matéria de auxílios de Estado, sempre que, contrariamente às disposições do artigo 93.º, n.º 3, do Tratado, a subvenção projectada já tiver sido paga, a Comissão, que tem o poder de dirigir injunções às autoridades nacionais para exigir a sua restituição, não é obrigada a fornecer razões específicas para justificar o seu exercício (v. acórdãos de 14 de Setembro de 1994, Espanha/Comissão, supra-referido no n.º 73, n.º 78, e de 17 de Junho de 1999, Bélgica/Comissão, supra-referido no n.º 37, n.º 82).

173 No caso vertente, a Comissão recorda, no n.º VI dos considerandos da decisão impugnada, ter considerado, dado que o Reino de Espanha lhe não notificara, em tempo útil, o PRI, nos termos do n.º 3 do artigo 93.º do Tratado, este regime como ilegal à luz do direito comunitário (primeiro parágrafo). A Comissão rejeita o argumento formulado pelas autoridades espanholas, no decurso do procedimento administrativo, de que a subvenção litigiosa passara a ser legal devido ao lapso de tempo transcorrido desde que o regime entrara em vigor, lembrando que o facto de aplicar medidas de auxílio sem as ter notificado na fase de projecto constitui infracção ao direito comunitário susceptível de dar lugar a recuperação dos auxílios com juros (segundo parágrafo). A Comissão sublinha que, no ofício de 26 de Junho de 1996 dirigido às autoridades espanholas, chamara a atenção destas para o facto de qualquer auxílio concedido ilegalmente poder ser objecto de uma decisão que obrigue o Estado-Membro a recuperar o auxílio. A Comissão refere que, no ofício de resposta à abertura do processo formal de exame, o Reino de Espanha alegou que, tendo em conta a escassa intensidade dos auxílios concedidos, uma decisão que implicasse o respectivo reembolso seria contrária ao princípio da proporcionalidade (terceiro parágrafo). A Comissão considera, não obstante, que, no caso analisado, a recuperação é necessária a fim de se restabelecerem as condições equitativas de concorrência que existiam antes da concessão dos auxílios (quarto parágrafo).

174 Não tendo a recorrente invocado qualquer elemento específico susceptível de eventualmente exigir uma fundamentação complementar por parte da Comissão, cabe concluir que as considerações referidas no número anterior, que aliás se

integram numa decisão que explica de forma circunstanciada por que forma os auxílios sujeitos a restituição são incompatíveis com o mercado comum, constituem fundamentação suficiente, à luz do artigo 190.º do Tratado, da obrigação de recuperação contida no artigo 4.º da decisão impugnada (v., neste sentido, acórdãos de 21 de Março de 1991, Itália/Comissão, supra-referido no n.º 86, n.º 54, e de 17 de Junho de 1999, Bélgica/Comissão, supra-referido no n.º 37, n.º 83).

175 Improcede, pois, a argumentação da recorrente baseada em falta de fundamentação.

176 Atendendo a tudo o que precede, os primeiro e terceiro fundamentos devem ser afastados.

177 Em conclusão, deve globalmente ser negado provimento ao recurso.

### Quanto às despesas

178 Nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 87.º do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas, se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a recorrente sido vencida em todos os seus fundamentos, suportará as suas despesas, bem como as da Comissão, de acordo com o por esta requerido.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Terceira Secção Alargada)

decide:

- 1) O recurso é julgado improcedente.
- 2) A recorrente é condenada nas despesas.

Lenaerts

Azizi

Moura Ramos

Jaeger

Mengozzi

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 29 de Setembro de 2000.

O secretário

O presidente

H. Jung

K. Lenaerts