

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL

SIEGBERT ALBER

apresentadas em 15 de Maio de 2003¹

I — Introdução

1. A República Italiana pede no presente recurso a anulação de uma decisão da Comissão de 30 de Julho de 1997². Na decisão impugnada, a Comissão declarou uma parte dos auxílios de Estado concedidos pela Região de Friul-Venécia Júlia às empresas de transporte rodoviário de mercadorias por conta de outrem, no período entre 1981 e 1995, incompatível com o mercado comum e ordenou a sua recuperação.

2. Paralelamente ao recurso da República Italiana, numerosas empresas atingidas pela ordem de recuperação e a Região de Friul-Venécia Júlia interpuseram recursos para o Tribunal de Primeira Instância. O Tribunal de Primeira Instância anulou parcialmente esta decisão com o acórdão de 15 de Junho de 2000 (a seguir «acórdão Alzetta»)³ e com o acórdão de 4 de Abril de 2001 (a seguir «acórdão Região de Friul-Venécia Júlia»)⁴. A República Italiana interpôs

recurso do acórdão Alzetta (ainda pendente com o número C-298/00 P⁵) pedindo nele a anulação do acórdão, na parte em que confirma a decisão da Comissão.

3. Em substância, discute-se sobretudo em que medida os auxílios eram susceptíveis de falsear a concorrência nos mercados em causa, que, em qualquer caso, no início do pagamento dos auxílios, não estavam ainda completamente liberalizados e se estão preenchidos os requisitos da derrogação. Discute-se ainda se os princípios da protecção da confiança legítima e da proporcionalidade se opõem à exigência de reembolso dos auxílios.

1 — Língua original: alemão.

2 — Decisão 98/182/CE relativa aos auxílios concedidos pela Região de Friuli-Venezia Giulia (Itália) às empresas de transporte rodoviário de mercadorias da região (JO 1998, L 66, p. 18, a seguir «decisão impugnada»).

3 — Acórdão Alzetta Mauro e o./Comissão (T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 a T-607/97, T-1/98, T-3/98 a T-6/98 e T-23/98, Colect., p. II-2319).

4 — Acórdão Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia/Comissão (T-288/97, Colect., p. II-1169).

5 — As conclusões no processo C-298/00 P serão apresentadas em 15 de Maio de 2003 (acórdão de 29 de Abril de 2004, Colect., p. I-4092).

II — Quadro jurídico e matéria de facto

interior de um Estado-Membro por empresas estabelecidas noutro Estado-Membro.

A — *Direito comunitário*

4. As disposições gerais relativas aos auxílios de Estado prescritas nos artigos 92.º do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 87.º CE) bem como 93.º e 94.º do Tratado CE (actuais artigos 88.º CE e 89.º CE) aplicam-se no domínio dos transportes, sem prejuízo da aplicação das disposições especiais do artigo 77.º do Tratado CE (actual artigo 73.º CE). O Regulamento (CEE) n.º 1107/70 do Conselho, de 4 de Junho de 1970, relativo aos auxílios concedidos no domínio dos transportes ferroviários, rodoviários e por via navegável⁶, precisa as condições em que os Estados-Membros estão autorizados a conceder auxílios nos termos do artigo 77.º do Tratado CE.

5. No período em que foram concedidos os auxílios controvertidos, o transporte rodoviário de mercadorias encontrava-se na Comunidade ainda em fase de liberalização. Neste domínio devem distinguir-se dois sectores, isto é, por um lado, o mercado internacional do transporte rodoviário de mercadorias e, por outro, a cabotagem, ou seja, o transporte de mercadorias no

6. O mercado internacional do transporte rodoviário de mercadorias foi inicialmente aberto, entre 1969 e 1992, através do Regulamento (CEE) n.º 1018/68 do Conselho, de 19 de Julho de 1968, relativo à constituição de um contingente comunitário para os transportes rodoviários de mercadorias efectuados entre Estados-Membros (a seguir «Regulamento n.º 1018/68»)⁷. O contingente comunitário previsto no regulamento e, posteriormente, progressivamente alargado foi repartido pelos Estados-Membros. Nos limites deste contingente, as empresas podiam efectuar transportes para fora do respectivo Estado-Membro. Este mercado foi completamente liberalizado a partir de 1 de Janeiro de 1993⁸.

7. A cabotagem só começou a ser liberalizada a partir de 1 de Julho de 1990. Também neste caso começou primeiro por haver contingentes, que foram sendo progressivamente alargados até à completa liberalização em 1 de Julho de 1998⁹.

7 — JO L 175, p. 13.

8 — V. Regulamento (CEE) n.º 881/92 do Conselho, de 26 de Março de 1992, relativo ao acesso ao mercado dos transportes rodoviários de mercadorias na Comunidade efectuados a partir do ou com destino ao território de um Estado-Membro, ou que atravessem o território de um ou vários Estados-Membros (JO L 95, p. 1).

9 — V. Regulamento (CEE) n.º 4059/89 do Conselho, de 21 de Dezembro de 1989, que fixa as condições de admissão de transportadores não residentes aos transportes nacionais rodoviários de mercadorias num Estado-Membro (JO L 390, p. 3), e Regulamento (CEE) n.º 3118/93 do Conselho, de 25 de Outubro de 1993, que fixa as condições de admissão de transportadores não residentes aos transportes nacionais rodoviários de mercadorias num Estado-Membro (JO L 279, p. 1).

6 — JO L 130, p. 1; EE 08 F1 p. 164, alterado em último lugar pelo Regulamento (CE) n.º 543/97 do Conselho, de 17 de Março de 1997 (JO L 84, p. 6).

B — O regime de auxílios controvertido da Região de Friul-Venécia Júlia

compra de equipamentos, incluindo determinados meios de transporte destinados ao tráfego rodoviário (artigo 4.º da Lei n.º 4/1985);

8. A legge regionale n.º 28 da Região de Friul-Venécia Júlia, de 18 de Maio de 1981, relativa às intervenções para a promoção e o desenvolvimento dos transportes na Região de Friul-Venécia Júlia e ao transporte rodoviário de mercadorias por conta de outrem (a seguir «Lei n.º 28/1981»), prevê algumas medidas de auxílios a favor de empresas de transporte por conta de outrem estabelecidas no território da Região.

— financiamento do custo de operações de locação financeira relativas a veículos, reboques e semi-reboques bem como das instalações para a manutenção e reparação de veículos e para a conservação de mercadorias (artigo 5.º da Lei n.º 4/1985) e

9. O regime instituído por esta lei foi revogado pela legge regionale n.º 4, de 7 de Janeiro de 1985, relativa a intervenções para a promoção e desenvolvimento dos transportes na Região de Friul-Venécia Júlia e ao transporte rodoviário de mercadorias por conta de outrem (a seguir «Lei n.º 4/1985»), que previa, no essencial, as mesmas medidas de auxílio.

— financiamento a favor de consórcios e de outras formas associativas até ao limite de 50% dos investimentos destinados à construção ou à compra de determinadas instalações e equipamentos (artigo 6.º da Lei n.º 4/1985).

10. Estas leis previam três medidas, que podem resumir-se como se segue:

— bonificação dos juros dos empréstimos contraídos para construção de infra-estruturas (construção, compra e modernização dos edifícios) e para a

11. Entre 1981 e 1995 foram deferidos 2 202 pedidos e aplicados recursos orçamentais num montante global superior a 22 milhões de ecus.

12. A Região de Friul-Venécia Júlia suspendeu o pagamento dos auxílios a partir de 1 de Janeiro de 1996 e enviou cartas às empresas em causa em que lhes dava a conhecer a decisão da Comissão e comunicava a exigência de reembolso dos auxílios.

C — A decisão impugnada

Artigo 3.º

13. Em 30 de Julho de 1997, após conclusão do procedimento administrativo, a Comissão adoptou a decisão impugnada¹⁰. O seu dispositivo tem a seguinte redacção:

«Artigo 1.º

As subvenções concedidas ao abrigo das Leis n.ºs 28/1981 e 4/1985 da Região Friul-Venécia Júlia (a seguir referidas como 'subvenções') às empresas que efectuam exclusivamente transporte local, regional ou nacional, até 1 de Julho de 1990 não constituem auxílios de Estado para efeitos do n.º 1 do artigo 92.º do Tratado.

Artigo 2.º

As subvenções não abrangidas pelo artigo 1.º da presente decisão constituem auxílios estatais para efeitos do n.º 1 do artigo 92.º do Tratado e são ilegais pois foram aplicadas em violação do n.º 3 do artigo 93.º

As subvenções destinadas ao financiamento de elementos especificamente adaptados ao transporte combinado e utilizados exclusivamente em transporte combinado constituem auxílios para efeitos do n.º 1 do artigo 92.º do Tratado, mas são compatíveis com o mercado comum por força do n.º 1, alínea e), do artigo 3.º do Regulamento (CEE) n.º 1107/70.

Artigo 4.º

As subvenções concedidas desde 1 de Julho de 1990 às empresas que efectuam transporte local, regional ou nacional e às empresas que efectuam transporte internacional são incompatíveis com o mercado comum por não cumprirem nenhuma das condições exigidas pelas derrogações previstas nos n.ºs 2 e 3 do artigo 92.º do Tratado e no Regulamento (CEE) n.º 1107/70.

Artigo 5.º

A Itália suprimirá e recuperará o auxílio referido no artigo 4.º O auxílio será reembolsado em conformidade com o direito italiano e será acrescido dos juros de mora, que serão calculados aplicando a

10 — Já referida na nota 2.

taxa de referência utilizada para a avaliação dos regimes de auxílios regionais e correrão a partir do dia em que o auxílio foi pago até à data do reembolso efectivo.

[...]

14. Nos fundamentos da decisão, a Comissão esclarece, nomeadamente, que as subvenções abrangidas pelo artigo 1.º não são auxílios na acepção do artigo 92.º, n.º 1, do Tratado CE, porque o mercado da cabotagem não estava aberto à concorrência até 1 de Julho de 1990. Porém, quanto às outras, já existia concorrência nos mercados em causa — pelo menos no quadro dos contingentes fixados — que podia ser potencialmente afectada por estas medidas.

15. A Comissão observa que a medida não é admissível como compensação de supostas desvantagens das empresas de transportes em relação aos concorrentes austríacos. Também o facto de em grande parte terem sido beneficiadas pequenas empresas cuja actividade se exerce apenas a nível local ou regional não exclui a afectação do comércio intracomunitário. Por fim, a Comissão não considera verificados os pressupostos das derrogações ou isenções da proibição de concessão de auxílios, previstas quer nos artigos 77.º, 92.º e 93.º do Tratado CE quer no artigo 3.º do Regulamento n.º 1107/70.

III — Processo e pedidos das partes

16. Por requerimento que deu entrada no Tribunal de Justiça em 28 de Outubro de 1997, a República Italiana interpôs recurso da decisão da Comissão. O recurso baseia-se nos quatro fundamentos seguintes:

- Violação do artigo 92.º, n.º 1, do Tratado CE e falta de fundamentação, pelo facto de a Comissão não ter exposto de que maneira as medidas falseiam ou ameaçam falsear realmente a concorrência e em que medida produzem realmente efeitos no comércio intracomunitário;
- Exclusão errada da derrogação prevista no artigo 92.º, n.º 3, alínea c), do Tratado CE e no artigo 3.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento n.º 1107/70 (auxílios concedidos no quadro de um plano de saneamento para eliminação de uma sobrecapacidade);
- Violação do artigo 93.º do Tratado CE, ao ter qualificado os auxílios como novos auxílios, e
- Violação dos princípios da protecção da confiança legítima e da razoabilidade (*principio di ragionevolezza*)

através da ordem de recuperação dos auxílios e ainda falta de fundamentação relativamente a esta.

19. Os argumentos das partes serão mais detalhadamente expostos em conjunto com a respectiva apreciação jurídica.

17. A República Italiana conclui pedindo que o Tribunal se digne:

- 1) Anular integralmente a Decisão 98/182/CE, de 30 de Julho de 1997, relativa aos auxílios concedidos pela Região Friul-Venécia Júlia (Itália) às empresas de transporte rodoviário de mercadorias da região.

A título subsidiário, anular esta decisão, na parte em que impõe a recuperação dos subsídios pagos a partir de 1 de Julho de 1990, acrescidos dos correspondentes juros, e

- 2) Em qualquer das hipóteses, condenar a Comissão nas despesas.

18. A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

- 1) Julgar o recurso improcedente;
- 2) Condenar a República Italiana nas despesas.

20. Por despacho do Tribunal de Justiça de 24 de Novembro de 1998, a instância foi suspensa até prolação do acórdão Alzetta do Tribunal de Primeira Instância e seguidamente retomada.

IV — Apreciação jurídica

A — Observações preliminares sobre o objecto do recurso

21. Antes de analisarmos mais detalhadamente cada um dos fundamentos do recurso, há que observar previamente que o presente recurso ficou parcialmente sem objecto.

22. A decisão impugnada foi parcialmente anulada pelos acórdãos Alzetta e Região de Friul-Venécia Júlia. Com efeito, o Tribunal de Primeira Instância anulou o artigo 2.º da decisão, na parte em que declara ilegais os auxílios concedidos a partir de 1 de Julho de 1990 às empresas que efectuem transporte local, regional ou nacional. Foi também anulada a ordem de recuperação a eles relativa, estabelecido no artigo 5.º da

decisão impugnada. Uma vez que, na opinião da Comissão, as subvenções concedidas antes de 1 de Julho de 1990 a esta categoria de empresas não constituem auxílios, as subvenções concedidas às empresas que operam apenas no âmbito nacional já não estão em causa.

separável da decisão, respeitante somente à Região. Por isso, a jurisprudência do Tribunal de Justiça segundo a qual o juiz comunitário só é chamado a conhecer dos elementos da decisão que dizem respeito ao recorrente, ao passo que os elementos da decisão respeitantes a outros destinatários que não tenham sido impugnados não cabem no objecto do litígio¹², não impede uma apreciação parcial do presente litígio.

23. É verdade que, até decisão do Tribunal de Justiça do processo C-298/00 P, o acórdão Alzetta e o./Comissão não é definitivo. Mas o mesmo não se aplica ao acórdão Região de Friul-Venécia Júlia, do qual não foi interposto qualquer recurso.

26. Por conseguinte, apenas há que decidir do recurso quanto à parte que não diz respeito à parte já definitivamente anulada da decisão. Trata-se apenas de auxílios que foram concedidos a empresas que efectuem transporte por conta de outrem no transporte internacional. Prescinde-se em seguida da reprodução dos argumentos das partes que já não são relevantes para a decisão parcial do litígio.

24. Consequentemente, depois da prolação do acórdão Alzetta, a Comissão prescindiu, na resposta ao recurso, das partes da decisão que foram anuladas pelo Tribunal de Primeira Instância¹¹.

B — Violação do artigo 92.º, n.º 1, do Tratado CE

25. A anulação da decisão pelo acórdão Região de Friul-Venécia Júlia é extensiva a toda a decisão e não apenas a uma parte

1) Argumentos das partes

27. Na opinião do Governo italiano, os auxílios controvertidos não são susceptíveis

11 — Todavia, a Comissão esclarece que o 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), no artigo 1.º, alínea b), v), prevê outra classificação das medidas que só se tornaram auxílios inadmissíveis na sequência de uma liberalização. Por isso, ela apenas se afasta da sua opinião jurídica inicial no caso da situação jurídica anterior à entrada em vigor do Regulamento n.º 659/1999.

12 — Acórdão de 14 de Setembro de 1999, Comissão/AssiDomän Kraft Products e o. (C-310/97 P, Colect. 1999, p. I-5363, n.º 53).

de falsear a concorrência ou de afectar as trocas comerciais entre Estados-Membros pelo facto de o seu montante ser demasiado diminuto e de as empresas beneficiárias serem na maioria pequenas empresas com uma pequena quota de mercado. Até à liberalização completa, não existiu concorrência no mercado dos transportes internacionais.

28. A Comissão não averiguou em que medida as empresas beneficiadas podem ter reforçado a sua posição no mercado em prejuízo da concorrência. A Comissão também não teve em consideração a situação geográfica difícil da Região de Friul-Venécia Júlia, que comunica directamente com a Áustria, a Croácia e a Eslovénia. A Comissão não esclareceu em que termos as medidas afectam realmente o comércio intracomunitário e constituem uma ameaça real para a concorrência. Em qualquer caso, falta uma fundamentação suficiente.

29. A Comissão defende, pelo contrário, que, de acordo com a jurisprudência, deve considerar-se que o comércio intracomunitário é afectado por um auxílio se um auxílio financeiro concedido pelo Estado reforçar a posição de uma empresa relativamente a outros concorrentes¹³. Além disso, a importância relativamente exígua

de um auxílio ou a dimensão relativamente modesta da empresa beneficiária não impedem *a priori* a eventualidade de as trocas entre Estados-Membros serem afectadas¹⁴. Também não é necessário demonstrar a afectação efectiva do comércio intracomunitário.

30. A Comissão observa que o sector dos transportes é caracterizado pela existência de um grande número de empresas muito pequenas. Por isso, mesmo auxílios de montante mínimo podem afectar a concorrência e o comércio intracomunitário. Devido a esta estrutura especial, o sector dos transportes está subtraído à aplicação do princípio *de minimis*¹⁵. A pequena quota de mercado das empresas beneficiárias também não exclui que os auxílios afectem o comércio intracomunitário. Por fim, não se verifica falta de fundamentação.

2) Apreciação

31. A condição para que um auxílio possa falsear a concorrência é que no sector em

13 — Acórdão de 17 de Setembro de 1980, Philip Morris (730/79, Recueil, p. 2671, n.º 11).

14 — Acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de Março de 1990, Bélgica/Comissão, dito «Tubemeuse» (C-142/87, Colect., p. I-959, n.º 43).

15 — Enquadramento comunitário dos auxílios às pequenas e médias empresas de 20 de Maio de 1992 (JO C 213, p. 2), na versão da Comunicação da Comissão relativa aos auxílios de minimis (JO 1996, C 68, p. 9) e do Enquadramento comunitário de 1996 (JO C 213, p. 4).

causa exista concorrência. Na Comunidade, o transporte rodoviário internacional de mercadorias, entre 1969 e 1 de Janeiro de 1993, só parcialmente estava aberto à concorrência. No quadro de contingentes, as empresas transportadoras obtiveram uma licença com a duração de um ano para um determinado veículo.

32. Dentro dos limites dos contingentes fixados vigorava uma concorrência efectiva¹⁶. Os beneficiários de auxílios com sede na Região de Friul-Venécia Júlia que eram titulares de uma licença concorriam quer com empresas de outras regiões de Itália quer com empresas de outros Estados-Membros. A afirmação do Governo italiano de que só depois da inteira liberalização dos mercados passou a existir concorrência no sector do transporte internacional de mercadorias deve ser rejeitada.

33. O Governo italiano critica seguidamente o facto de a Comissão não ter apresentado qualquer prova de um efectivo falseamento da concorrência ou de uma restrição do comércio. Em qualquer caso, a decisão não está, neste aspecto, suficientemente fundamentada.

34. De acordo com a jurisprudência, pode resultar das próprias circunstâncias em que o auxílio é concedido que este é susceptível de afectar as trocas comerciais entre Estados-Membros e de falsear ou ameaçar falsear a concorrência; nestes casos é suficiente que a Comissão evoque estas circunstâncias na sua decisão¹⁷. Na decisão impugnada, a Comissão esclarece que o auxílio reforça a posição das empresas beneficiárias em relação à dos concorrentes não beneficiários, através da melhoria da sua situação financeira e, por conseguinte, das suas possibilidades de actuação. Daqui resulta igualmente a afectação do comércio intracomunitário. Assim, a Comissão respeitou os requisitos exigidos pela jurisprudência.

35. A Comissão não era obrigada a indicar os efeitos reais dos auxílios já concedidos e, em especial, as desvantagens que os concorrentes não beneficiados sofreram. Com efeito, se assim fosse, esta exigência levaria a favorecer os Estados-Membros que concedem auxílios sem observarem o dever de notificação previsto no artigo 93.º, n.º 3, CE, em detrimento daqueles que notificam os auxílios na fase de projecto¹⁸. Esta acusação deve, por isso, ser rejeitada.

17 — Acórdãos de 14 de Outubro de 1987, Alemanha/Comissão (248/84, Colect., p. 4013, n.º 18); de 19 de Setembro de 2002, Espanha/Comissão (C-113/00, Colect., p. I-7601, n.º 54); e de 26 de Setembro de 2002, Espanha/Comissão (C-351/98, Colect., p. I-8031, n.º 58).

18 — Acórdãos do Tribunal de Justiça de 14 de Fevereiro de 1990, França/Comissão (C-301/87, Colect., p. I-307, n.º 33), e Espanha/Comissão (C-113/00, já referido na nota 17, n.º 54). V. igualmente acórdão Alzetta, já referido na nota 3 (n.ºs 76 a 82).

16 — V. acórdão Alzetta, já referido na nota 3 (n.ºs 92 e 94).

36. Além disso, o Governo italiano baseia este seu fundamento do recurso no facto de o Tribunal de Primeira Instância, na apreciação dos efeitos sobre a concorrência, não ter tido suficientemente em consideração o pequeno número das empresas beneficiadas e o montante mínimo dos auxílios concedidos.

37. Segundo jurisprudência assente¹⁹, mesmo um auxílio de montante mínimo pode falsear a concorrência e afectar as trocas comerciais.

38. O Tribunal de Justiça confirmou num acórdão recente a jurisprudência referida pelo Tribunal de Primeira Instância e ainda acrescentou que «outros elementos podem, com efeito, ter um papel determinante na apreciação do efeito de um auxílio sobre as trocas comerciais, designadamente [...] a circunstância de que as empresas beneficiárias operam num sector particularmente exposto à concorrência»²⁰.

39. Numa outra decisão, o acórdão Espanha/Comissão (C-351/98), o Tribunal de Justiça declarou inequivocamente que «a modéstia dos auxílios concedidos a uma

empresa num determinado período exclui, num certo número de sectores económicos, que as trocas comerciais entre Estados-Membros sejam afectadas»²¹.

40. No entanto, na sua essência, esta conclusão reportava-se a empresas que não pertenciam ao sector dos transportes. Noutra passagem do mesmo acórdão, o Tribunal de Justiça considerou o sector dos transportes de mercadorias como um sector em que, devido à sua estrutura de mercado — marcado por sobrecapacidade e pela existência de um elevado número de pequenas empresas —, mesmo auxílios relativamente pequenos concedidos a pequenas empresas são passíveis de afectar a concorrência²².

41. Assim, resulta da jurisprudência mais recente do Tribunal de Justiça que mesmo auxílios relativamente pequenos concedidos a pequenas empresas do sector dos transportes podem ser aptos a afectar a concorrência e a falsear o comércio entre Estados-Membros.

42. Não há dúvida de que a Comissão não referiu expressamente nos fundamentos da decisão impugnada a estrutura especial do mercado no sector dos transportes. Mas

19 — Acórdão Tubemeuse, já referido na nota 14 (n.º 43); acórdãos do Tribunal de Justiça de 21 de Março de 1991, Itália/Comissão (C-303/88, Colect., p. I-1433, n.º 27), e de 14 de Setembro de 1994, Espanha/Comissão (C-278/92 a C-280/92, Colect., p. I-4103, n.º 42); e ainda acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 30 de Abril de 1998, Vlaams Gewest (T-214/95, Colect., p. II-717, n.ºs 46 e 49 a 50).

20 — Acórdão Espanha/Comissão (C-113/00, já referido na nota 17, n.º 30), e acórdão Espanha/Comissão (C-351/98, já referido na nota 17, n.º 51).

21 — Já referido na nota 17, n.º 51.

22 — N.ºs 63 a 65.

referiu que a regra *de minimis* (conforme estava em vigor no momento da concessão dos auxílios) não se aplica ao sector dos transportes, por vigorarem neste regras especiais de concorrência.

Estado-Membro procurar aproximar, através de medidas unilaterais, as condições de concorrência de um determinado sector económico interno das existentes noutros Estados-Membros não retira a estas medidas a natureza de auxílios²³.

43. Tendo em conta a jurisprudência inequívoca sobre esta questão, não podem ser impostas exigências excessivas relativamente à fundamentação da decisão. Assim, não era estritamente obrigatório que a Comissão tecesse considerações sobre a estrutura especial do mercado dos transportes para apreciar a questão de saber em que medida a concorrência no sector dos transportes podia ser afectada apesar do pequeno montante dos auxílios e do pequeno número das empresas beneficiárias.

46. Assim, o primeiro fundamento do recurso deve ser considerado improcedente.

C — Exclusão errada da derrogação prevista no artigo 92.º, n.º 3, alínea c), do Tratado CE e no artigo 3.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento n.º 1107/70

44. Assim, também esta acusação deve ser rejeitada, incluindo a alegada falta de fundamentação invocada neste contexto.

1) Argumentos das partes

45. Quanto ao argumento do Governo italiano, segundo o qual os auxílios, em última análise, só teriam como objectivo compensar as desvantagens que as empresas beneficiárias tinham sofrido em comparação com as empresas dos países vizinhos, observe-se que a Comissão considerou correctamente este argumento improcedente com referência à jurisprudência pertinente. Com efeito, a circunstância de um

47. Na opinião do Governo italiano, as autoridades regionais alegaram que as medidas visavam a reestruturação do sector, tendo em vista a aumentar a segurança, limitar a poluição do ambiente e melhorar a qualidade dos serviços. Por isso, eram

23 — Acórdãos de 10 de Dezembro de 1969, Comissão/França (6/69 e 11/69, Colect. 1969-1970, p. 208, n.º 21), e de 19 de Maio de 1999, Itália/Comissão (C-6/97, Colect., p. I-2981, n.º 21).

aplicáveis as disposições derogatórias previstas no artigo 92.º, n.º 3, alínea c), do Tratado CE e no artigo 3.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento n.º 1107/70.

2) Apreciação

a) Quanto ao artigo 3.º, alínea d), do Regulamento n.º 1107/70

50. O artigo 3.º do Regulamento n.º 1107/70²⁴ estabelece, parcialmente:

48. A Comissão, pelo contrário, esclarece que a derrogação prevista no artigo 3.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento n.º 1107/70 não é aplicável, porque os auxílios em causa não se incluem num plano de saneamento do sector em causa nem se verifica uma situação de sobrecapacidade. Além disso, as autoridades italianas não forneceram no procedimento administrativo quaisquer indicações detalhadas para justificar a aplicação da derrogação prevista no artigo 92.º, n.º 3, alínea c), do Tratado CE. Pelo contrário, as medidas em causa são auxílios a empresas que, regra geral, não podem ser isentas da proibição da concessão de auxílios. É de excluir uma derrogação, desde logo, pelo facto de os auxílios terem sido susceptíveis de levar ao aumento da capacidade de transporte.

«[...] os Estados-Membros só tomarão medidas de coordenação ou imporão prestações inerentes à noção de serviço público, que envolvam a concessão de auxílio nos termos do artigo 77.º do Tratado, nos casos e condições seguintes:

[...]

49. Em qualquer caso, não se verifica falta de fundamentação. Cabe ao Estado-Membro provar a verificação das condições para a existência de uma derrogação. O âmbito do dever de fundamentação depende dos argumentos que o Estado-Membro tenha apresentado.

d) Até à entrada em vigor de regulamentações comunitárias relativas ao acesso ao mercado de transportes, quando os auxílios são concedidos a título excepcional e temporário, a fim de eliminar, no quadro de um plano de saneamento, uma sobrecapacidade causadora de graves dificuldades estruturais, e contribuir, assim, para melhor corresponder às necessidades do mercado de transportes».

24 — Referido na nota 6.

51. Daqui decorre, por um lado, que esta disposição apenas se refere a auxílios concedidos a medidas de coordenação ou que estejam ligados a encargos inerentes à noção de serviço público. Por outro lado, no caso da alínea d), tem de existir um plano de saneamento que vise eliminar sobrecapacidades.

dades ou regiões económicas, quando não alterem as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum, podem ser considerados compatíveis com o mercado comum.

52. Nos fundamentos da decisão impugnada, a Comissão alegou que os auxílios em questão não foram concedidos no âmbito de qualquer plano de saneamento nem se verificava uma sobrecapacidade no sector. O Governo italiano nada alegou perante o Tribunal de Justiça que permita pôr em causa a exactidão desta declaração. Uma vez que não se verificam os pressupostos para a derrogação da proibição de concessão de auxílios prevista no artigo 3.º, alínea d), do Regulamento n.º 1107/70, a Comissão, correctamente, não aplicou esta disposição.

54. A Comissão goza, nos termos do artigo 92.º, n.º 3, do Tratado CE, de um vasto poder de apreciação cujo exercício implica avaliações de ordem económica e social que devem ser efectuadas num contexto comunitário²⁵. O controlo jurisdicional aplicado ao exercício desse poder de apreciação limita-se à verificação do cumprimento das regras processuais e de fundamentação, bem como ao controlo da exactidão material dos factos considerados e da inexistência de erro de direito, de erro manifesto na apreciação dos factos ou de desvio de poder²⁶.

b) Quanto ao artigo 92.º, n.º 3, alínea c), do Tratado CE

55. Na decisão impugnada (capítulo VIII, décimo terceiro parágrafo), a Comissão considerou as subvenções à locação financeira de veículos novos como auxílios concedidos a empresas, porque através delas as empresas se libertam de custos que deveriam ser suportados pelas mesmas

53. Segundo o artigo 92.º, n.º 3, alínea c), do Tratado CE, os auxílios destinados a facilitar o desenvolvimento de certas activi-

25 — Acórdãos Itália/Comissão (C-303/88, já referido na nota 19, n.º 34); de 17 de Junho de 1999, Bélgica/Comissão, dito «Maribel» (C-75/97, Colect., p. I-3671, n.º 55); e Espanha/Comissão (C-351/98, já referido na nota 17, n.º 74).

26 — Acórdãos Itália/Comissão (C-303/88, já referido na nota 19, n.º 34) e Espanha/Comissão (C-351/98, já referido na nota 17, n.º 74).

no quadro das suas actividades normais. Invocando o acórdão do Tribunal de Primeira Instância no processo Siemens/Comissão²⁷, a Comissão alega ainda que os auxílios a empresas não podem ser considerados compatíveis com o mercado comum.

56. O Governo italiano não esclareceu, e também não resulta evidente, em que medida esta apreciação da Comissão é incorrecta.

57. Além disso, a Comissão baseou a recusa do reconhecimento de uma derrogação ao artigo 92.º, n.º 3, alínea c), do Tratado CE no facto de os auxílios não fazerem parte de uma medida de interesse comum como, por exemplo, um plano de reestruturação. Sobre este ponto, o Governo italiano alegou que os auxílios se destinavam a promover o desenvolvimento de um sector económico determinado, ao visarem a reestruturação e a melhoria dos serviços nesse sector. Mas não demonstrou a existência de um plano estabelecido no interesse da Comunidade.

58. Das observações precedentes resulta ainda que a Comissão fundamentou suficientemente a sua recusa de isentar as medidas em causa da proibição da concessão de auxílios de Estado.

59. Este fundamento do recurso deve por isso ser considerado improcedente.

D — *Violação do artigo 93.º do Tratado CE*

1) Argumentos das partes

60. Segundo o Governo italiano, as medidas a favor das empresas de transporte internacional não deviam ter sido qualificadas como novos auxílios, pois o mercado respectivo só foi (completamente) liberalizado após a entrada em vigor das leis regionais de 1981 e 1985. E a Comissão só pode proibir auxílios existentes com efeitos *ex nunc*, e nunca exigir a sua recuperação.

61. A Comissão, pelo contrário, é de opinião de que desde o início da liberalização, em 1969, existia concorrência no mercado dos transportes internacionais. A

27 — Acórdão de 8 de Junho de 1995, Siemens/Comissão (T-459/93, Colect., p. II-1675, n.º 48), confirmado pelo acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Maio de 1997, Siemens/Comissão (C-278/95 P, Colect., p. I-2507, n.ºs 20 e segs.). V., também, acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de Outubro de 2000, Alemanha/Comissão (C-288/96, Colect., p. I-8237, n.ºs 89 e 90).

existência de contingentes não o impedia. E os auxílios concedidos depois da abertura do mercado não podem ser considerados como auxílios existentes.

64. O terceiro fundamento do recurso deve por isso ser considerado improcedente.

E — Violação do princípio da protecção da confiança legítima e do princípio de razoabilidade (principio di ragionevolezza)

2) Apreciação

1) Argumentos das partes

62. A argumentação do Governo italiano de que os auxílios já existiam no momento em que ocorreu a liberalização baseia-se no pressuposto erróneo de que só passou a existir concorrência depois da abolição dos contingentes para o transporte internacional, após 1 de Janeiro de 1993.

65. As partes discutem, em primeiro lugar, a interpretação do artigo 4.º da decisão impugnada. O Governo italiano é de opinião de que só foram contestados os auxílios concedidos a empresas de transporte internacional a partir de 1 de Julho de 1990. A Comissão, pelo contrário, entende que este limite temporal só é aplicável aos auxílios concedidos às empresas com actividade limitada ao nível local, regional e nacional.

63. Tal como já afirmado no âmbito da apreciação do primeiro fundamento do recurso, na realidade já existia concorrência desde o início da abertura do mercado do transporte rodoviário internacional de mercadorias em 1969, pelo menos, entre os titulares de licenças. Por consequência, as subvenções concedidas às empresas deste sector pela Região de Friul-Venécia Júlia desde 1981 ou desde 1985 eram, desde o início, auxílios de Estado e foram, com razão, qualificados pela Comissão não como auxílios existentes, mas como novos auxílios, sujeitos ao dever de notificação. Por isso, também não é contestável a ordem de recuperação destes auxílios.

66. O Governo italiano alega ainda que a Região e as empresas beneficiárias confiaram na legalidade dos auxílios. E seria contrário ao princípio da protecção da confiança legítima e da segurança jurídica que as empresas tivessem de reembolsar as subvenções tantos anos depois de elas lhes terem sido concedidas.

67. É verdade que o volume total das subvenções é pequeno mas, para as empresas afectadas, ter de devolver as subvenções acrescidas de juros representa um encargo extraordinário. O dever de reembolso teria provavelmente como consequência a eliminação de inúmeras empresas do mercado, com graves consequências no plano social e no mercado de trabalho. Em todo o caso, a Comissão tinha a obrigação de fundamentar melhor a ordem de recuperação.

era obrigada a fundamentar melhor o dever de recuperação³⁰.

2) Apreciação

i) Quanto à interpretação da decisão impugnada

68. A Comissão considera, pelo contrário, que, segundo jurisprudência assente, um Estado-Membro não pode invocar a confiança legítima das empresas beneficiárias para se subtrair à execução de uma decisão quando um auxílio tenha sido concedido em violação do artigo 93.º do Tratado CE²⁸.

70. A declaração constante do artigo 4.º da decisão impugnada³¹ de que as subvenções concedidas desde 1 de Julho de 1990 às empresas que efectuem transporte local, regional ou nacional e às empresas que efectuem transporte internacional são incompatíveis com o mercado comum deve ser interpretada tendo em consideração o contexto global do teor da decisão.

69. As autoridades italianas não notificaram as medidas, e, assim, não havia qualquer referência para uma autorização das mesmas pela Comissão. A supressão de um auxílio ilegal mediante recuperação é a consequência lógica da declaração da sua ilegalidade e não pode ser considerada uma medida desproporcionada²⁹. O facto de algumas empresas terem de sair do mercado como consequência do reembolso não afecta o dever de reembolso. Segundo a jurisprudência, a Comissão também não

71. A data mencionada no artigo 4.º articula-se com a declaração do artigo 1.º da decisão. Neste, a Comissão esclarece que as subvenções concedidas às empresas que efectuem exclusivamente transporte local, regional ou nacional até 1 de Julho de 1990 não constituem auxílios. Só através deste esclarecimento, que só se refere ao transporte interno, é que o limite temporal estabelecido no artigo 4.º faz sentido.

28 — Acórdãos do Tribunal de Justiça de 14 de Janeiro de 1997, Espanha/Comissão (C-169/95, Colect., p. I-135, n.º 48), e de 20 de Setembro de 1990, Comissão/Alemanha (C-5/89, Colect., p. I-3437, n.º 17).

29 — Acórdão Tubemeuse, já referido na nota 14, n.º 66.

30 — Acórdão Espanha/Comissão (C-278/92 a C-280/92, já referido na nota 19, n.º 78).

31 — V. n.º 13, *supra*.

72. Relativamente ao transporte internacional não era necessário estabelecer tal limite temporal, uma vez que estas subvenções constituíam auxílios desde a data em que foram concedidos. Além disso, o mercado de cabotagem foi aberto a partir da referida data. Porém, esta circunstância só tem efeitos na apreciação dos transportes internos. Não se vê na decisão uma explicação racional para o facto de a data limite de 1 de Julho de 1990 também se aplicar aos auxílios concedidos a favor das empresas de transporte internacional.

com observância do processo previsto no artigo 93.º do Tratado CE³², o que não foi o caso no presente processo. Como já acima referido, não é correcta a afirmação do Governo italiano de que os auxílios concedidos a favor do transporte internacional eram inicialmente legais porque de início não existia ainda concorrência neste mercado³³.

73. Assim, resulta de uma interpretação sistemática do conteúdo da decisão impugnada que o artigo 4.º deve ser interpretado no sentido de que a Comissão declarou incompatíveis com o mercado comum todos os auxílios concedidos a favor do transporte internacional e não apenas os auxílios concedidos após 1 de Julho de 1990. Esta interpretação é corroborada pelas declarações constantes dos fundamentos da decisão (capítulo VIII, décimo sexto parágrafo).

75. O Governo italiano entende também que o longo período de tempo decorrido entre a concessão dos auxílios e a exigência da sua restituição gerou nos seus beneficiários uma confiança passível de protecção. No entanto, o simples decurso do tempo não confere ao beneficiário de um auxílio ilegal o direito de invocar o princípio da protecção da confiança legítima contra a ordem do respectivo reembolso.

ii) Quanto ao princípio da protecção da confiança legítima

76. É verdade que o Tribunal de Justiça declarou que a exigência fundamental da segurança jurídica se opõe a que a Comissão possa retardar indefinidamente o exercício das suas competências³⁴. Além disso, decorre da jurisprudência que o beneficiário de um auxílio pode, em caso de comportamento negligente da Comissão durante o

32 — V. acórdãos do Tribunal de Justiça de 20 de Setembro de 1990, Comissão/Alemanha (C-5/89, Colect., p. I-3437, n.º 14), e de 20 de Março de 1997, Land Rheinland-Pfalz/Alcan Deutschland (C-24/95, Colect., p. I-1591, n.º 25).

33 — V. n.ºs 31 e 32, *supra*.

34 — Acórdãos de 24 de Setembro de 2002, Falck e o./Comissão (C-74/00 P e C-75/00 P, Colect., p. I-7869, n.º 140), e de 14 de Julho de 1972, Geigy/Comissão (52/69, Recueil, p. 787, n.º 21, Colect., p. 293).

74. O Governo italiano não põe em causa a jurisprudência assente, nos termos da qual o beneficiário de um auxílio só pode confiar na sua legalidade se ele tiver sido concedido

procedimento administrativo e em certas condições, acreditar legitimamente que a Comissão já não ordenaria a sua recuperação³⁵.

dades nacionais, quando exigem as restituições, tenham em consideração, no caso concreto, o princípio da protecção da confiança legítima dentro dos limites apontados pela jurisprudência do Tribunal de Justiça³⁶.

77. Mas só pode ser imputado à Comissão o atraso da sua intervenção no caso de auxílios não notificados a partir do momento em que ela teve conhecimento das medidas. No caso em apreço, a Comissão só teve conhecimento do regime de auxílios controvertidos em Setembro de 1995. O Governo italiano nada alegou que comprove que a Comissão retardou o processo até à adopção da decisão impugnada em 30 de Julho de 1997.

iii) Quanto aos princípios da razoabilidade ou da proporcionalidade

80. O Governo italiano invoca por fim a violação do princípio da razoabilidade. Resulta dos seus argumentos que, antes de mais, considera desproporcionado ordenar a restituição dos auxílios apesar de estes, por um lado, apenas terem causado efeitos reduzidos sobre a concorrência e, por outro, de o dever de restituição ter graves consequências para as empresas atingidas.

78. Além do mais, deve considerar-se que o alegado efeito reduzido dos auxílios na concorrência não constitui uma circunstância que pudesse fundamentar a confiança dos beneficiários na legalidade dos mesmos.

81. De acordo com jurisprudência assente, «a supressão de um auxílio ilegal mediante recuperação é a consequência lógica da verificação da sua ilegalidade. Por conseguinte, a recuperação de um auxílio estatal ilegalmente concedido, com vista ao restabelecimento da situação anterior, não pode, em princípio, ser considerada como uma medida desproporcionada relativamente

79. Assim, este fundamento deve, em qualquer caso, ser considerado improcedente. Isto não exclui, no entanto, que as autori-

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

36 — V. acórdãos de 20 de Setembro de 1990, Comissão/Alemanha (C-5/89, Colect., p. I-3437, n.ºs 12 e 13), e de 20 de Março de 1997, Land Rheinland-Pfalz/Alcan Deutschland (C-24/95, Colect., p. I-1591, n.ºs 24 e 25).

aos objectivos das disposições do Tratado em matéria de auxílios de Estado»³⁷.

tinha de fundamentar melhor a exigência da sua recuperação³⁸.

82. Isto não exclui que a Comissão, perante circunstâncias excepcionais, não possa prescindir do reembolso. Além do mais, o Tribunal de Justiça, na citada jurisprudência, só deu uma orientação à Comissão para o exercício do seu poder discricionário em casos típicos.

85. Uma vez que a acusação de violação do princípio da proporcionalidade não tem fundamento, o fundamento do recurso é julgado improcedente na totalidade.

V — Quanto às despesas

83. Contudo, o Governo italiano não apresentou nenhum indício relevante que aponte no sentido de uma renúncia à exigência do reembolso. Apenas invocou, sem fornecer mais pormenores, consequências graves para os beneficiários dos auxílios e os efeitos para o mercado de trabalho. Assim, não se pode considerar desvio de poder o facto de a Comissão ordenar o reembolso, conferindo assim primazia ao objectivo de reposição das condições de concorrência sobre os interesses dos beneficiários dos auxílios.

84. Sendo a consequência lógica da concessão ilegal dos auxílios, a Comissão não

86. Nos termos do artigo 69.º, n.º 6, do Regulamento de Processo, se não houver lugar a decisão de mérito, o Tribunal de Justiça decide livremente quanto às despesas. Nos termos do artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido; nos termos do artigo 69.º, n.º 3, do Regulamento de Processo, se cada parte obtiver vencimento parcial, ou em circunstâncias excepcionais, o Tribunal de Justiça pode determinar que as despesas sejam repartidas entre as partes, ou que cada uma das partes suporte as suas próprias despesas. Na sequência da anulação parcial da decisão impugnada pelo Tribunal de Primeira Instância não há parcialmente lugar a decisão de mérito. Na parte em que há decisão de mérito, a República Italiana ficou vencida no recurso. Tendo em conta este resultado, proponho que cada parte suporte as suas próprias despesas.

37 — Acórdão Tubemeuse, já referido na nota 14, n.º 66; v. igualmente acórdão do Tribunal de Justiça de 7 de Março de 2002, Itália/Comissão (C-310/99, Colect., p. I-2289, n.º 99).

38 — V. acórdãos Itália/Comissão (C-310/99, já referido na nota 37, n.º 106), e Espanha/Comissão (C-278/92 a C-280/92, já referido na nota 19, n.º 78).

VI — Conclusão

87. Com base nas considerações que precedem, proponho ao Tribunal de Justiça que decida da seguinte forma:

- 1) Não há lugar a decisão de mérito no presente recurso na parte em que a recorrente pede:
 - A anulação do artigo 2.º da Decisão 98/182/CE da Comissão, de 30 de Julho de 1997, relativa aos auxílios concedidos pela Região de Friuli-Venezia Giulia (Itália) às empresas de transporte rodoviário de mercadorias da região, na parte em que declara ilegais os auxílios concedidos a partir de 1 de Julho de 1990 às empresas que efectuem transporte local, regional ou nacional, e
 - A anulação do artigo 5.º da Decisão 98/182, na parte em que obriga a República Italiana a recuperar estes auxílios.
- 2) Quanto ao demais, é negado provimento ao recurso.
- 3) Cada uma das partes suportará as suas próprias despesas.