CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL NIAL FENNELLY

apresentadas em 27 de Janeiro de 2000 *

I — Introdução

1. As presentes conclusões respeitam aos recursos distintos que foram interpostos dos acórdãos proferidos pelo Tribunal de Primeira Instância no processo British Steel/ /Comissão, T-243/94 [1], e no processo Wirtschaftsvereinigung Stahl e o./Comissão, T-244/94 [2]. Os processos respeitam principalmente à questão de saber em que medida a Comissão, que adoptou regras gerais ou um «código» nos termos do artigo 95.° do Tratado CECA (a seguir «Tratado»), relativo à possibilidade de conceder determinados tipos de auxílios de Estado ao sector siderúrgico, estava impedida de adoptar decisões individuais nos termos do mesmo artigo, autorizando a concessão de auxílios fora das categorias visadas.

II — Enquadramento factual e jurídico

2. Começaremos por sintetizar as diferentes medidas adoptadas pela Comissão e pelo Conselho e abordaremos de seguida as questões jurídicas.

3. A primeira medida consistiu na Decisão n.° 3855/91/CECA da Comissão, de 27 de Novembro de 1991, que cria normas comunitárias para os auxílios à siderurgia [3] (a seguir «quinto código de auxílios» ou «código de auxílios»), adoptada nos termos do artigo 95.° do Tratado CECA. O primeiro considerando do código de auxílios indica:

«Nos termos da alínea c) do artigo 4.° do Tratado, é proibida a concessão por parte dos Estados-Membros de auxílios à siderurgia, específicos ou não, independentemente da forma que assumam» [4].

* Língua original: inglês.

1 — Acórdão de 24 de Outubro de 1997 (Colect., p. II-1887, a seguir «acórdão British Steel»).

2 — Acórdão de 24 de Outubro de 1997 (Colect., p. II-1963, a seguir «acórdão Wirtschaftsvereinigung». Os dois acórdãos são colectivamente designados a seguir por «acórdãos impugnados». Os processos perante o Tribunal de Primeira Instância e em recurso são designados «processo British Steel», para os processos T-243/94 e C-1/98 P, e «processo Wirtschaftsvereinigung», para os processos T-244/94 e C-441/97 P.

3 — JO L 362, p. 57.

4 — Este código sucedeu a dois códigos sobre auxílios, constantes da Decisão n.° 3484/85/CECA da Comissão, de 27 de Novembro de 1985, que institui regras comunitárias para os auxílios à siderurgia (JO L 340, p. 1; EE 08 F3 p. 31), e da Decisão n.° 322/89/CECA da Comissão, de 1 de Fevereiro de 1989, que institui regras comunitárias para os auxílios à siderurgia (JO L 38, p. 8), os quais autorizavam a concessão de auxílios «nos casos expressamente enumerados» (segundo considerando do código de auxílios).

O artigo 4.°, alínea c), do Tratado CECA assim evocado dispõe que:

«Consideram-se incompatíveis com mercado comum do carvão e do aço e, consequentemente, abolidos e proibidos, na Comunidade, nas condições revistas no presente Tratado:

...

c) As subvenções ou auxílios concedidos pelos Estados ou os encargos especiais por eles impostos, independentemente da forma que assumam;

...»

O quinto considerando do quinto código de auxílios dispõe que:

«A disciplina rigorosa criada e aplicável, a partir de agora, aos doze Estados-Membros sobre o conjunto do seu território, permitiu assegurar condições de concorrência equitativas no âmbito deste sector no decurso dos últimos anos. Esta disciplina não só é coerente com o objectivo prosseguido no âmbito da realização do mercado único europeu, como é conforme com as regras em matéria de auxílios estatais previstas no consenso 'Aço' concluído entre a Comunidade e os Estados Unidos da América em Novembro de 1989 [5] e aplicável até 31 de Março de 1992. Por esta razão, a disciplina referida deve ser observada, sem prejuízo da introdução de algumas adaptações de ordem técnica.»

4. No artigo 1.°, n.° 1, do quinto código de auxílios, pode ler-se o seguinte:

«Todos os auxílios à siderurgia, específicos ou não, financiados pelos Estados-Membros, pelas suas autoridades regionais ou locais ou por intermédio de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, só podem ser considerados como auxílios comunitários e, consequentemente, compatíveis com o bom funcionamento do mercado comum, se respeitarem o disposto nos artigos 2.° a 5.°»

5. Os artigos 2.° a 5.° do código de auxílios prevêem que, em certas condições, os auxílios à investigação e ao desenvolvimento, os auxílios a favor da protecção do ambiente, os auxílios ao encerramento de instalações e os auxílios regionais previstos pelos regimes gerais na Grécia, em Portugal e no território da antiga República Democrática Alemã, respectivamente, podem ser

5 — JO 1989, L 368, p. 185.

considerados compatíveis com o mercado comum. O quinto código de auxílios vigorou de 1 de Janeiro de 1992 até 31 de Dezembro de 1996.

6. Não restam, porém, dúvidas de que, à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça, nem o código de auxílios nem a proibição aparentemente geral dos auxílios podem ser examinados independentemente da base jurídica do código, a saber, o artigo 95.° do Tratado CECA, cujo primeiro parágrafo dispõe:

«Em todos os casos não previstos no presente Tratado em que se revele necessária uma decisão ou uma recomendação da Comissão para atingir, no funcionamento comum do mercado e do aço e em conformidade com o disposto no artigo 5.°, um dos objectivos da Comunidade, tal como vêm definidos nos artigos 2.°, 3.° e 4.°, essa decisão ou recomendação pode ser adoptada mediante parecer favorável do Conselho, o qual deliberará por unanimidade após consulta do Comité Consultivo.»

7. Após a adopção do quinto código de auxílios, a deterioração da situação económica e financeira da indústria siderúrgica incitou a Comissão a preparar um plano de reestruturação em 1992 [6] que, conjuntamente com o relatório de um perito independente [7], constituiu o fundamento de um programa da Comissão relativo a uma redução voluntária das capacidades e a medidas sociais de acompanhamento, cujas grandes linhas foram acolhidas pelo Conselho nas suas conclusões de 25 de Fevereiro de 1993.

8. Na sua reunião de 17 de Dezembro de 1993, o Conselho chegou a um acordo global aprovando a concessão de auxílios de Estado a seis empresas siderúrgicas públicas, com vista a acompanhar a reestruturação ou a privatização das referidas empresas. Na acta desta reunião, foi inserida uma declaração comum do Conselho e da Comissão que inclui a seguinte passagem: «Dando o seu acordo unânime às propostas que lhe [foram] submetidas nos termos do artigo 95.°, o Conselho [reafirmava] o seu empenho na aplicação rigorosa do código de auxílios... e, quando estes não estejam autorizados nos termos do código, do artigo 4.°, alínea c), do Tratado CECA. Sem prejuízo do direito de qualquer Estado-Membro solicitar uma decisão nos termos do artigo 95.° do Tratado CECA, e em conformidade com as suas conclusões de 25 de Fevereiro de 1993, o Conselho [declarava-se] firmemente resolvido a evitar qualquer nova derrogação ao abrigo do artigo 95.° para auxílios a favor de uma empresa específica.»

9. Em 22 de Dezembro de 1993, o Conselho, em conformidade com o primeiro

6 — Comunicação SEC(92) 2160 final ao Conselho e ao Parlamento Europeu, de 23 de Novembro de 1992, intitulada «O reforço da competitividade da indústria siderúrgica: necessidade de uma nova [*sic*] reestruturação».

7 — Relatório de Braun, E., «Current or planned restructuring in the steel industry», 29 de Janeiro de 1993.

parágrafo do artigo 95.° do Tratado, deu o seu parecer favorável às decisões de conceder o auxílio acima referido. Em 12 de Abril de 1994, a Comissão adoptou seis decisões *ad hoc* com base no artigo 95.° do Tratado. Estas decisões derrogam o artigo 4.°, alínea c), do Tratado, ao autorizar a concessão de auxílios de Estado que não preenchem as condições de derrogação previstas pelo quinto código de auxílios. Entre estas decisões figuravam a Decisão 94/258/CECA da Comissão, de 12 de Abril de 1994, relativa ao auxílio a conceder pela Espanha à empresa pública siderúrgica integrada Corporación de la Siderurgia Integral (CSI) [8], e a Decisão 94/259/CECA da Comissão, de 12 de Abril de 1994, relativa ao auxílio estatal a conceder pela Itália às empresas siderúrgicas do sector público (grupo siderúrgico ILVA) [9] (designadas a seguir conjuntamente «decisões controvertidas»). Nos termos do parecer favorável do Conselho, estas autorizações foram subordinadas a obrigações relativas à redução de capacidades com base na comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, de 13 de Abril de 1994 [10].

10. No que respeita ao recurso interposto do acórdão Wirtschaftsvereinigung, é útil referir o conteúdo da Decisão 94/259. O segundo ponto do preâmbulo desta decisão invoca auxílios autorizados a favor da Ilva no quadro de um programa de reestruturação anterior e que não tinham sido suficientes para restaurar a sua viabilidade. O primeiro parágrafo do ponto IV dos motivos precisa, a fim de demonstrar a necessidade da decisão:

«A forte deterioração do mercado siderúrgico da Comunidade, registada a partir de meados de 1990, colocou o sector em graves dificuldades em diversos Estados-Membros, nomeadamente a Itália. A finalidade de dotar a indústria siderúrgica pública italiana de uma estrutura sólida e economicamente viável contribui para a realização dos objectivos do Tratado, em especial dos artigos 2.° e 3.° A Comissão considera que, tendo em conta o respeito das condições específicas de interesse comum e que figuram na presente decisão, as intervenções públicas concedidas pela Itália são necessárias e proporcionais ao objectivo previsto.»

O primeiro parágrafo do ponto V dispõe que:

«A fim de limitar ao mínimo o impacto sobre a concorrência, é necessário que a indústria italiana do sector público contribua de forma determinante para o ajustamento estrutural ainda necessário no sector, através das reduções de capacidades realizadas em contrapartida do auxílio aprovado a título excepcional.»

O primeiro parágrafo do ponto VI dos motivos precisa que a concessão de auxílios

8 — JO L 112, p. 58.

9 — JO L 112, p. 64. Esta decisão respeita à Ilva Laminati Pianni SpA (a seguir «Ilva»).

10 — COM(94) 125 final.

ao funcionamento deve limitar-se ao estritamente necessário, enquanto o primeiro parágrafo do ponto VII prevê que a aplicação da decisão deve ser objecto de um controlo estrito.

11. Assim, o artigo 1.°, n.° 1, da Decisão 94/259 autorizou montantes máximos de auxílios concedidos através de injecções de capital, assunção do endividamento e das despesas de reestruturação e liquidação pelo Estado. O artigo 1.°, n.os 2 a 5, precisava que nenhum auxílio suplementar podia ser concedido caso a viabilidade não fosse atingida até final de 1994, que os auxílios não podiam ser utilizados para efeitos de práticas anticoncorrenciais desleais, que as empresas em causa deviam ser inteiramente privatizadas até final de 1994 e que todos os financiamentos e dívidas deviam ser tratados pelo Estado em condições comerciais normais. O artigo 3.° fixava as condições de um processo de privatização não discriminatório que devia ser levado a cabo sem qualquer auxílio suplementar do Estado ou concessão de créditos de impostos a título de perdas anteriores e que devia estar sujeito a condições relativas ao nível de endividamento do grupo. Os artigos 4.° e 6.° da decisão precisavam o processo de controlo e as consequências da inobservância das condições fixadas pela decisão.

III — Os acórdãos impugnados

12. A Wirtschaftsvereinigung Stahl, Thyssen Stahl AG, Preussag Stahl AG e Hoogovens Staal BV (a seguir «Wirtschaftsvereinigung») interpuseram recurso de anulação da Decisão 94/259 para o Tribunal de Primeira Instância, nos termos do artigo 33.° do Tratado CECA. A British Steel plc (a seguir «British Steel») pediu a anulação das duas decisões controvertidas no quadro de uma acção distinta [11]. O Tribunal de Primeira Instância autorizou o Conselho, a República Italiana e a Ilva a intervir nos dois processos, e o Reino de Espanha, no processo British Steel, em todos os casos em apoio da Comissão. A SSAB Svenskt Stål AB e a Det Danske Stålvalsevaerk A/S foram autorizadas a intervir a favor da recorrente no processo British Steel.

13. A Wirtschaftsvereinigung invoca sete fundamentos em apoio do seu recurso de anulação, dois dos quais estão na base do seu recurso para o Tribunal de Justiça, a saber, os que respeitam, respectivamente, às condições limitativas do quinto código de auxílios e à violação do artigo 95.° do Tratado, por inobservância da condição de que o auxílio seja necessário à realização dos objectivos visados nos artigos 2.° a 4.° do Tratado CECA.

14. A British Steel, por sua vez, invocou cinco fundamentos no seu recurso de anulação, dois dos quais constituem também a base do seu recurso para o Tribunal de Justiça, a saber, os que respeitam,

11 — Uma acção paralela foi também desencadeada pela Association des aciéries européennes indépendantes (AAEI) contra as seis decisões acima visadas — 94/265/CECA a 94/261/CECA — (acórdão de 24 de Outubro de 1997, EISA/Comissão, T-239/94, Colect., p. II-1839).

respectivamente, à falta de competência da Comissão para adoptar as decisões controvertidas e à violação do princípio da protecção da confiança legítima.

15. O Tribunal de Primeira Instância rejeitou todos os argumentos apresentados pelas recorrentes nos dois processos e negou provimento aos dois recursos, pelas razões abaixo resumidas:

A — *Wirtschaftsvereinigung: violação do quinto código de auxílios; British Steel: falta de competência*

16. Na argumentação que respectivamente apresentaram a propósito da violação do quinto código de auxílios e da falta de competência, a Wirtschaftsvereinigung e a British Steel consideraram que o código de auxílios constituía um regime legal limitativo e vinculativo de aplicação geral. Em particular, o artigo 1.° do código proíbe explicitamente qualquer auxílio ao funcionamento e ao investimento para além daqueles que prevê. A Comissão não podia tentar contornar o procedimento prescrito na decisão de base aplicável — o código de auxílios — na medida em que este foi adoptado pela Comissão com base no artigo 95.° do Tratado. O código constituía, assim, uma apreciação definitiva do que era necessário à realização dos objectivos do Tratado, sem prejuízo de ele mesmo ser alterado nos termos daquele artigo por uma decisão de aplicação geral.

17. A Comissão entendeu que a proibição dos auxílios decorria directamente do artigo 4.°, alínea c), do Tratado e que, portanto, podia ser objecto de derrogações suplementares através de decisões individuais adoptadas com base no artigo 95.° do Tratado. Considerou-se habilitada a examinar a compatibilidade com o Tratado de outras formas de auxílios não visadas pelo código de auxílios no caso de crises graves do mercado do aço. O Conselho, a Itália e a Ilva alegaram que o código de auxílios e as decisões controvertidas constituíam medidas jurídicas do mesmo tipo, adoptadas sobre a mesma base jurídica e com alcances materiais diferentes. O poder de apreciação conferido à Comissão pelo artigo 95.° do Tratado não se esgota com a adopção da primeira destas medidas, a qual se limita a identificar os actos considerados compatíveis com o Tratado. Uma vez que este poder de apreciação se destina a fazer face a situações excepcionais imprevistas, a Comissão não está habilitada a limitar antecipadamente o exercício que poderia vir a fazer desse poder noutras circunstâncias.

18. O Tribunal de Primeira Instância declarou, essencialmente, que a argumentação da Wirtschaftsvereinigung consistia em afirmar que, «ao autorizar os auxílios em causa na decisão individual controvertida, a Comissão utilizou os poderes que lhe conferem o primeiro e o segundo parágrafos do artigo 95.° do Tratado, com vista a contornar as condições previstas pelo código de auxílios, que reveste um alcance geral» [12]. Interpretou a tese da British Steel

12 — N.° 31 do acórdão Wirtschaftsvereinigung.

como significando, no essencial, «que as duas decisões controvertidas estão em contradição com o código de auxílios, desse modo infringindo o princípio de que um acto de alcance geral não pode ser alterado por uma decisão individual» [13]. Rejeitou os dois argumentos na sequência do mesmo raciocínio.

19. O Tribunal de Primeira Instância chamou, em primeiro lugar, a atenção para o facto de que o artigo 95.° do Tratado habilita a Comissão a adoptar qualquer decisão geral ou individual necessária à realização dos objectivos do Tratado, incluindo uma decisão que autorize a concessão de um auxílio por derrogação do artigo 4.°, alínea c), do Tratado [14], sob reserva da sua apreciação sobre qual o tipo de decisão mais apropriada para atingir esse fim [15]. O problema consistia, por conseguinte, em determinar o objectivo e o alcance respectivos do código de auxílios e das decisões individuais controvertidas [16].

20. Embora estas diferentes medidas tivessem a mesma base jurídica, a saber, o primeiro e o segundo parágrafos do artigo 95.° do Tratado, e derrogassem a proibição geral de conceder os auxílios previstos pelo artigo 4.°, alínea c), do Tratado, o Tribunal de Primeira Instância entendeu que os seus âmbitos de aplicação eram diferentes, «referindo-se o código de um modo geral a certas categorias de auxílios que considera como compatíveis com o Tratado e a decisão controvertida autorizando, por razões excepcionais e *una tantum,* auxílios que, em princípio, não poderiam ser considerados compatíveis com o Tratado» [17]. O Tribunal prosseguiu afirmando que:

«Nesta perspectiva, a tese das recorrentes de que o código terá um carácter obrigatório, exaustivo e definitivo não pode ser acolhida. Com efeito, o código só representa um enquadramento jurídico vinculativo para os auxílios compatíveis com o Tratado que enumera. Neste domínio, institui um sistema global destinado a garantir um tratamento uniforme, no âmbito de um único processo, de todos os auxílios que se inserem nas categorias que define. A Comissão só está vinculada por este sistema quando aprecia a compatibilidade com o Tratado dos auxílios visados pelo código. Portanto, não pode autorizar estes auxílios através de uma decisão individual que esteja em contradição com as regras gerais instituídas por este código» [18].

21. Inversamente, os auxílios que não se inserem nas categorias isentas da proibição pelas disposições do código podem benefi-

13 — N.° 39 do acórdão British Steel.

14 — Citou o acórdão de 12 de Julho de 1962, Países Baixos/Alta Autoridade (9/61, Recueil, p. 412, Colect. 1962-1964, p. 119).

15 — N.os 34 a 36 do acórdão Wirtschaftsvereinigung; n.os 42 a 44 do acórdão British Steel.

16 — N.° 38 do acórdão Wirtschaftsvereinigung; n.° 46 do acórdão British Steel.

17 — N.° 41 do acórdão Wirtschaftsvereinigung; n.° 49 do acórdão British Steel.

18 — N.° 42 do acórdão Wirtschaftsvereinigung e n.° 50 do acórdão British Steel. Em apoio da sua tese, o Tribunal de Primeira Instância citou os acórdãos de 29 de Março de 1979, NTN Toyo Bearing e o./Conselho (113/77, Recueil, p. 1185, a seguir «acórdão rolamentos de esferas»), ISO/Conselho (118/77, Recueil, p. 1277), Nippon Seiko e o./Conselho e Comissão (119/77, Recueil, p. 1303), Koyo Seiko e o./Conselho e Comissão (120/77, Recueil, p. 1337), Nachi Fujikoshi e o./Conselho (121/77, Recueil, p. 1363), bem como de 21 de Fevereiro de 1984, Walzstahl-Vereinigung e Thyssen/Comissão (140/82, 146/82, 221/82 e 226/82, Recueil, p. 951), de 14 de Julho de 1988, Stahlwerke Peine-Salzgitter e o./Comissão (33/86, 44/86, 110/86, 226/86 e 285/86, Colect., p. 4309), e de 24 de Março de 1993, CIRFS e o./Comissão (C-313/90, Colect., p. I-1125).

ciar de uma derrogação individual à proibição prevista no artigo 4.°, alínea c), do Tratado. O Tribunal de Primeira Instância declarou:

«A Comissão não tem competência ao abrigo do artigo 95.°, primeiro e segundo parágrafos, do Tratado, que visa apenas os casos não previstos pelo Tratado (v. o acórdão Países Baixos/Alta Autoridade, já referido, n.° 2), para proibir determinadas categorias de auxílios, pois esta proibição já está prevista no próprio Tratado, na alínea c) do seu artigo 4.° Os auxílios que não se insiram nas categorias que o código isenta desta proibição continuam, portanto, exclusivamente submetidos ao disposto na alínea c) do artigo 4.° Daqui resulta que, quando estes auxílios se revelem, não obstante, necessários à realização dos objectivos do Tratado, a Comissão está habilitada a recorrer ao disposto no artigo 95.° do Tratado para fazer face a esta situação imprevista, eventualmente, através de uma decisão individual» [19].

22. A Comissão não podia declinar este poder mediante a adopção de um código de auxílios exaustivo [20]. Na medida em que os auxílios ao funcionamento e à reestruturação autorizados pelas decisões controvertidas não se encontram manifestamente abrangidos por nenhuma das categorias reguladas pelo quinto código de auxílios, não podiam ser considerados derrogações injustificadas ao código de auxílios [21] ou tentativas para favorecer certas empresas, alterando de um modo dissimulado este último [22].

23. Embora os fundamentos baseados, respectivamente, na violação do quinto código de auxílios e na falta de competência — que, no essencial, são o mesmo fundamento — estejam no cerne do presente recurso, impõe-se-nos que invoquemos também outros argumentos apresentados perante o Tribunal de Primeira Instância em apoio dos dois recursos, argumentos esses que constituem a base de dois fundamentos distintos nos dois recursos de que ora nos ocupamos.

B — *British Steel: confiança legítima*

24. A British Steel considerou que, no caso vertente, o princípio da confiança legítima tinha sido infringido na medida em que confiava em que a Comissão respeitaria o código de auxílios e, eventualmente, o alteraria, ou até o substituiria, caso dele pretendesse afastar-se. O código de auxílios representa uma medida de carácter normativo que tem expressamente por objectivo proibir qualquer forma de subvenção, à excepção daquelas que considera compatíveis com o Tratado. Consequentemente, qualquer medida contrária a este código devia ser anulada na medida em que, na falta de um interesse público superior, provoca uma alteração imprevisível de uma situação criada pelo código, em detrimento de um operador que actuou de

19 — N.° 43 do acórdão Wirtschaftsvereinigung; n.° 51 do acórdão British Steel.

20 — N.° 46 do acórdão Wirtschaftsvereinigung; n.° 54 do acórdão British Steel.

21 — N.os 44 e 45 do acórdão Wirtschaftsvereinigung; n.os 52 e 53 do acórdão British Steel.

22 — N.° 46 do acórdão Wirtschaftsvereinigung.

forma razoável (e realizou investimentos), confiando na persistência da situação que resultava deste acto normativo [23].

25. Segundo a Comissão, uma medida de alcance geral, como o quinto código de auxílios, não podia validamente servir de fundamento a uma confiança legítima. A evolução das circunstâncias justificava a adopção de medidas suplementares. De qualquer modo, qualquer confiança legítima teria sido posta em causa pelas sucessivas advertências dirigidas pela Comissão à British Steel na sua correspondência com esta última e segundo as quais o recurso ao artigo 95.° não ficava excluído, mesmo durante o período de aplicação do código de auxílios [24].

26. O Tribunal de Primeira Instância considerou que este argumento se baseava na ideia errada de que a existência do código de auxílios tinha dado às empresas interessadas a garantia de que nenhuma decisão específica de autorização de auxílios estatais não abrangidos pelas categorias visadas pelo código seria adoptada em circunstâncias específicas. Ora, como o Tribunal já declarou, o código de auxílios não tem o mesmo objecto que as decisões controvertidas, adoptadas para fazer face a uma situação excepcional. Portanto, não era em caso algum susceptível de criar expectativas legítimas no que respeita à eventual possibilidade de conceder derrogações individuais à proibição dos auxílios de Estado, com base no artigo 95.°, primeiro e segundo parágrafos, do Tratado, numa situação imprevista como a que conduziu à adopção das decisões controvertidas [25].

27. O Tribunal de Primeira Instância acrescentou que os operadores económicos não podem justificadamente depositar a sua confiança legítima na manutenção de uma situação existente que pode ser modificada no quadro do poder de apreciação das instituições [26]. As constantes adaptações em função das variações da situação económica impedem os operadores de invocar um direito adquirido na manutenção da situação jurídica existente em determinado momento [27]. Um operador prudente e avisado podia prever a adopção de medidas específicas destinadas a combater as situações evidentes de crise, pelo que o princípio da protecção da confiança legítima não pode ser invocado [28]. Em particular, a British Steel, enquanto operador de grande envergadura que participou no Comité Consultivo CECA, deveria ter-se apercebido de que a necessidade imperiosa de adoptar medidas eficazes para salvaguardar os interesses da siderurgia europeia podia justificar a adopção de decisões *ad hoc* pela Comissão, como a que já tinha sido adoptada fora do âmbito do código de auxílios, para regulamentar a exoneração de impostos sobre as emissões de dióxido de car-

23 — N.os 56, 57 e 59 do acórdão British Steel.

24 — N.° 62 do acórdão British Steel.

25 — N.° 75 do acórdão British Steel.

26 — N.° 76 do acórdão British Steel. O Tribunal de Primeira Instância citou, a este respeito, o acórdão de 14 de Fevereiro de 1990, Delacre e o./Comissão (C-350/88, Colect., p. I-395, n.° 33).

27 — Acórdãos de 27 de Setembro de 1979, Eridania e Società italiana per l'industria degli zuccheri (230/78, Recueil, p. I-2749, n.° 22), e de 21 de Fevereiro de 1995, Campo Ebro e o./Conselho (T-472/93, Colect., p. II-421, n.° 52).

28 — N.° 77 do acórdão British Steel, que evoca o acórdão de 1 de Fevereiro de 1978, Lührs (78/77, Recueil, p. 169, Colect., p. 69).

bono de que beneficiavam as indústrias siderúrgicas neerlandesa e dinamarquesa [29].

C — *Wirtschaftsvereinigung: violação do artigo 95.° do Tratado*

28. A Wirtschaftsvereinigung pôs simultaneamente em causa a compatibilidade com o Tratado dos objectivos prosseguidos pela Decisão 94/259 e a questão de saber se, de facto, a decisão era indispensável para realizar estes objectivos. Quanto à primeira questão, alegou, nomeadamente, que o objectivo de «dotar a indústria siderúrgica pública italiana de uma estrutura sólida e economicamente viável» [30] não era coerente com os objectivos relativos ao mercado comum e à indústria siderúrgica comunitária no seu conjunto, na medida em que dizia respeito apenas a um Estado-Membro e, concretamente, a uma empresa [31], enquanto as empresas de outros Estados-Membros deviam reduzir as suas capacidades à custa apenas dos seus esforços. No que respeita ao critério ligado à indispensabilidade das medidas, a Comissão já tinha autorizado a concessão de auxílios de 14 500 milhões de ecus à Ilva, entre 1980 e 1989, sem que tal tivesse restaurado a sua viabilidade. Este precedente revelou que os auxílios suplementares poderiam ser utilizados pela Ilva para, pura e simplesmente, aumentar a sua quota de mercado vendendo os seus produtos a preços inferiores aos das suas concorrentes não subsidiadas.

29. A Comissão e a Itália contrapuseram que a concessão dos auxílios fazia parte de um programa global de redução de capacidades pelas empresas siderúrgicas europeias e de restauração da sua viabilidade, pelo que servia os interesses do conjunto da indústria siderúrgica comunitária. Acresce que os mesmos auxílios eram necessários para facilitar a privatização da Ilva, em situação de crise, estando excluída a concessão de auxílios suplementares ao abrigo do artigo 95.°

30. O Tribunal de Primeira Instância considerou que a Decisão 94/259 visava salvaguardar o interesse comum, em conformidade com os objectivos do Tratado [32]. A manutenção, ou mesmo o agravamento, da crise teria podido provocar, nas economias dos Estados-Membros em causa, perturbações extremamente graves e persistentes [33]. Juntamente com as outras cinco decisões individuais autorizando auxílios estatais e adoptadas no mesmo dia, aquela decisão inscreve-se no quadro de um programa global de reestruturação duradoura do sector siderúrgico e de redução das capacidades de produção na Comunidade. Assim, a finalidade do auxílio em causa não era assegurar a sobrevivência pura e simples da empresa beneficiária — o que seria contrário ao interesse comum —, mas restabelecer a sua viabilidade, limitando simultanea-

29 — N.° 78 do acórdão British Steel, citando a Decisão 92/411/CECA da Comissão, de 31 de Julho de 1992, relativa à concessão pelos Governos dinamarquês e neerlandês de auxílios às empresas siderúrgicas (JO L 223, p. 28).

30 — Ponto IV dos fundamentos da Decisão 94/259.

31 — Citou os acórdãos de 17 de Setembro de 1980, Philip Morris Holland/Comissão (730/79, Recueil, p. 2671), e de 29 de Setembro de 1987, Fabrique de fer de Charleroi/Comissão (351/85 e 360/85, Colect., p. 3639).

32 — N.° 83 do acórdão Wirtschaftsvereinigung.

33 — *Ibidem*, n.° 81.

mente ao mínimo a incidência dos auxílios na concorrência [34].

31. Concluindo que a Decisão 94/259 prosseguia os objectivos visados nos artigos 2.° a 4.° do Tratado [35], o Tribunal de Primeira Instância citou a jurisprudência do Tribunal de Justiça no acórdão Alemanha/ /Comissão, segundo a qual a Comissão «não podia, em caso algum, autorizar a concessão de auxílios estatais que não fossem indispensáveis para atingir os objectivos visados pelo Tratado e que seriam de natureza a acarretar distorções da concorrência no mercado comum do aço» [36]. Contudo, evocando as condições visadas no artigo 33.° do Tratado, no que respeita ao exame das decisões da Comissão de natureza económica e do amplo poder discricionário de que esta goza em matéria de apreciações de ordem económica e social que devem ser efectuadas num contexto comunitário [37], concluiu que o seu controlo «deve, portanto, limitar-se à verificação da exactidão material dos factos e da ausência de erro manifesto de apreciação» [38]. O Tribunal de Primeira Instância considerou que a afirmação segundo a qual a ineficácia dos auxílios anteriores implicava inevitavelmente o fracasso de qualquer tentativa para restaurar a viabilidade da Ilva mediante auxílios de Estado suplementares não estava sustentada por nenhuma prova específica e constituía uma previsão puramente especulativa. Tal extrapolação da experiência passada não podia substituir-se a um exame detalhado das condições específicas impostas pela decisão controvertida com vista à reorganização e ao restabelecimento da viabilidade das empresas beneficiárias [39]. O historial e a fundamentação da decisão controvertida demonstram que a Comissão levou a cabo uma análise aprofundada da situação de crise do sector e dos meios para a enfrentar, bem como das condições específicas que devem ser impostas para garantir o retorno à viabilidade da Ilva e reduzir ao máximo o impacto dos auxílios sobre a concorrência [40]. Assim, não tinha sido fornecida qualquer prova que permitisse deduzir que a Comissão cometera um erro manifesto de apreciação ao considerar que os auxílios em causa, acompanhados das condições impostas na Decisão 94/259, eram necessários com vista à realização de certos objectivos do Tratado [41].

IV — O presente recurso

32. A Wirtschaftsvereinigung e a British Steel interpuseram cada uma recurso dos acórdãos proferidos pelo Tribunal de Primeira Instância, respectivamente, no processo T-244/94 e no T-243/94, nos termos do artigo 49.° do Protocolo relativo ao Estatuto (CECA) do Tribunal de Justiça, com vista a obter a anulação do acórdão proferido em cada caso e da Decisão

34 — *Ibidem*, n.° 82.

35 — *Ibidem*, n.os 72 a 83.

36 — Acórdão de 3 de Outubro de 1985 (214/83, Recueil, p. 3053, n.° 30), citado no n.° 84 do acórdão Wirtschaftsvereinigung.

37 — N.os 85 e 86 do acórdão Wirtschaftsvereinigung, onde o Tribunal de Primeira Instância cita os acórdãos Philip Morris Holland/Comissão (já referido na nota 31, n.° 24), e de 13 de Setembro de 1995, TWD/Comissão (T-244/93 e T-486/93, Colect., p. II-2265).

38 — N.° 87 do acórdão Wirtschaftsvereinigung, onde o Tribunal de Primeira Instância evoca os acórdãos de 22 de Outubro de 1996, Skibsvaerfstforeningen e o./Comissão (T-266/94, Colect., p. II-1399, n.° 170), de 15 de Julho de 1997, Matra Hachette/Comissão (T-17/93, Colect., p. II-595, n.° 104), e de 8 de Junho de 1995, Schöller/ /Comissão (T-9/93, Colect., p. II-1611, n.° 140).

39 — N.os 88 e 89 do acórdão Wirtschaftsvereinigung.

40 — *Ibidem*, n.os 91 a 93.

41 — *Ibidem*, n.° 94.

94/259, bem como das restantes decisões controvertidas, pedindo também que a Comissão seja condenada nas despesas. O Tribunal de Justiça prescindiu da fase oral no processo British Steel, nos termos do artigo 120.° do Regulamento de Processo. Na audiência do processo Wirtschaftsvereinigung, a Hoogovens Staal BV esteve representada em separado das outras partes.

A — *Wirtschaftsvereinigung: i) e iv) violação do quinto código de auxílios e do artigo 4.°, alínea c), do Tratado; British Steel: i) falta de competência*

1) Argumentação

33. A Wirtschaftsvereinigung invoca quatro fundamentos no seu recurso: i) violação do quinto código de auxílios; ii) violação do princípio da necessidade; iii) prossecução ilícita de uma política puramente nacional; e iv) violação do artigo 4.°, alínea c), do Tratado. A British Steel invoca dois fundamentos no seu recurso, a saber, a falta de competência para adoptar as decisões controvertidas e a violação do princípio da confiança legítima. A Det Danske Stålvalsevaerk A/S interveio em apoio do recurso da British Steel. A Comissão, apoiada pela República Italiana e pelo Conselho, é a parte recorrida nos dois recursos, tendo também o apoio do Reino de Espanha no processo British Steel.

34. Seguidamente, sintetizaremos e analisaremos sucessivamente os fundamentos de recurso e as respostas fornecidas pelas outras partes. O primeiro e o quarto fundamentos da Wirtschaftsvereinigung bem como o primeiro fundamento da British Steel podem, contudo, ser examinados conjuntamente, pois são, no essencial, idênticos.

35. A Wirtschaftsvereinigung afirma que o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro de direito ao declarar que o código de auxílios só vinculava a Comissão no que diz respeito ao tipo de auxílios cuja concessão é expressamente regulada pelo código. Alega que o Tribunal de Primeira Instância não interpretou, em todo o seu alcance, a declaração que figura no terceiro período do quarto considerando do código de auxílios, onde é precisado que as suas regras «proíbem a concessão de [*quaisquer*] auxílios ao funcionamento ou ao investimento», nem retirou a conclusão devida do terceiro considerando, segundo o qual as regras «abrangem todos os auxílios, *específicos ou não*, concedidos pelos Estados-Membros, independentemente da forma que assumam» [42], ou de expressões semelhantes do artigo 1.°, n.° 1, do código de auxílios. Citou igualmente a declaração que consta do terceiro considerando do segundo código de auxílios, segundo a qual os auxílios devem ser tratados uniformemente no âmbito de um *único processo* e um *sistema* comunitário *global* constituía um elemento indispensável da política geral da Comunidade, tendo em vista a recupe-

42 — O sublinhado é nosso nas duas citações.

ração da indústria siderúrgica [43], bem como a seguinte declaração que figura no sexto considerando do terceiro código de auxílios:

«O carácter global do sistema comunitário assim concebido (nos termos do artigo 95.° do Tratado) implica que, além dos auxílios expressamente previstos e devidamente autorizados por força da presente decisão, todas as outras subvenções eventuais dos Estados-Membros, sob qualquer forma, sejam ou não específicas, nunca poderão ser justificadas pelo artigo 67.° e devem, por conseguinte, ser consideradas como proibidas pelo artigo 4.°, alínea c), do Tratado CECA» [44].

A Wirtschaftsvereinigung cita igualmente a política seguida pela Comissão quando esta se recusa a autorizar os auxílios ou declara que as únicas excepções possíveis à proibição do artigo 4.°, alínea c), do Tratado são as que estão explícita e taxativamente previstas no código de auxílios [45].

36. Segundo a Wirtschaftsvereinigung, o regime geral fixado pelo quinto código de auxílios ocupa um lugar superior na hierarquia das normas relativamente a qualquer medida individual. Na audiência, alegou que o código constitui um todo definitivo e exaustivo. Deste modo, uma decisão como a Decisão 94/259, não pode derrogá-lo, mesmo tendo sido adoptada pelo mesmo órgão [46]. Esta conclusão impõe-se por força do princípio da igualdade perante a lei, cuja violação nas circunstâncias do caso vertente teve como efeito ter sido dispensado um tratamento diferente a determinadas empresas siderúrgicas públicas e privadas. Acresce que esta análise não é afectada pelo recurso a uma base jurídica comum, como era também o caso no acórdão rolamentos de esferas. O princípio da subordinação das medidas individuais às que são de aplicação geral é dos mais importantes em razão da ausência de controlo parlamentar efectivo do procedimento nos termos do artigo 95.° do Tratado.

37. Assim, medidas individuais derrogatórias só podem ser consideradas lícitas quando a medida geral prevê expressamente essa possibilidade [47], como era o caso do artigo 12.° do segundo código de auxílios. O quinto código de auxílios excluiu deliberadamente essa base jurídica destinada à concessão de derrogações individuais. A Wirtschaftsvereinigung invoca, a título de exemplo suplementar, a jurisprudência do Tribunal de Justiça segundo a

43 — Decisão n.° 2320/81/CECA da Comissão, de 7 de Agosto de 1981, que institui regras comunitárias para os auxílios à siderurgia (JO L 288, p. 14; EE 08 F2 p. 90).

44 — Decisão n.° 3484/85, já referida na nota 4, *supra*.

45 — V., por exemplo, o terceiro considerando, primeiro parágrafo, da Decisão 96/678/CECA da Comissão, de 30 de Julho de 1996, relativa aos auxílios previstos pela Itália no âmbito do programa de reestruturação do sector siderúrgico privado italiano (JO L 316, p. 24).

46 — Acórdão rolamentos de esferas, já referido na nota 18, n.° 21, e acórdão de 18 de Junho de 1996, Parlamento/Conselho (C-303/94, Colect., p. I-2943, n.° 23).

47 — Acórdãos de 8 de Junho de 1995, Langnese-Iglo/Comissão (T-7/93, Colect., p. II-1533, n.° 208), e Schöller/Comissão, já referido na nota 38, n.° 162.

qual qualquer auxílio não conforme às normas vinculativas sobre concessão de auxílios de Estado no sector da construção naval [48], adoptadas pelo Conselho nos termos do artigo 92.°, n.° 3, alínea e), do Tratado CE [que passou, após alteração, a artigo 87.°, n.° 3, alínea e), CE], era automaticamente incompatível com o Tratado CE [49]. O advogado da Wirtschaftsvereinigung alegou na audiência que a tese segundo a qual a competência da Comissão, nos termos do artigo 95.° do Tratado, se limita, em matéria de auxílios de Estado, a prever excepções específicas ao artigo 4.°, alínea c), do Tratado é demasiado formalista e que esta tese privava o acórdão rolamentos de esferas do seu efeito útil.

38. Para sustentar o seu quarto fundamento de recurso, a saber, o da violação do artigo 4.°, alínea c), do Tratado, a Wirtschaftsvereinigung cita o despacho proferido pelo Tribunal de Justiça no processo C-399/95 R, Alemanha/Conselho, que precisa que o quinto código de auxílios fixou uma disciplina estrita a propósito da concessão dos auxílios no sector sensível da siderurgia, sem prejuízo das regras gerais que lhe são aplicáveis por força do Tratado CECA [50]. O acórdão impugnado não explica a razão pela qual foi permitido que uma decisão individual autorizando auxílios suplementares viole essas regras gerais.

39. A Comissão, o Conselho e a República Italiana contestam os argumentos da Wirtschaftsvereinigung. As referências desta última às declarações que figuram nos códigos e a outras medidas de direito derivado em nada afectam a conclusão do Tribunal de Primeira Instância segundo a qual a Comissão não era *competente* nos termos do artigo 95.° do Tratado para instituir uma proibição geral dos auxílios não expressamente visados pelo quinto código de auxílios, na medida em que esta proibição já estava prevista no artigo 4.°, alínea c), do Tratado. Em qualquer das hipóteses, atendendo, em particular, à declaração conjunta que consta da acta do Conselho de 17 de Dezembro de 1993, os considerandos e as disposições de direito derivado do quinto código de auxílios invocados pela Wirtschaftsvereinigung mostram claramente que a proibição geral de auxílios decorre directamente do artigo 4.°, alínea c), do Tratado [51], ou podem ser interpretados como referindo-se unicamente aos tipos específicos de auxílios visados pelo código de auxílios em questão [52], ou podem ainda ser interpretados como sendo uma simples declaração relativa ao facto de a Comissão não ser competente, quando age isoladamente, para aprovar outros tipos de auxílios na

48 — Directiva 87/167/CEE do Conselho, de 26 de Janeiro de 1987, relativa aos auxílios à construção naval (JO L 69, p. 55); Directiva 90/684/CEE do Conselho, de 21 de Dezembro de 1990, relativa aos auxílios à construção naval (JO L 380, p. 27); Regulamento (CE) n.° 3094/95 do Conselho, de 20 de Dezembro de 1995, relativa aos auxílios à construção naval (JO L 332, p. 1).

49 — Acórdãos de 18 de Maio de 1993, Bélgica/Comissão (C-356/90 e C-180/91, Colect., p. I-2323, n.os 30 a 32), e de 5 de Outubro de 1994, Alemanha/Comissão (C-400/92, Colect., p. I-4701).

50 — Despacho de 3 de Maio de 1996 (Colect., p. 2441, n.° 53).

51 — Primeiro considerando do quinto código de auxílios, sexto considerando do terceiro código de auxílios (Decisão n.° 3484/85).

52 — Terceiro considerando do quinto código de auxílios.

ausência de medidas suplementares baseadas no artigo 95.° do Tratado [53].

40. Uma vez que a Decisão 94/259 tem um alcance diferente do quinto código de auxílios, a declaração do Tribunal de Primeira Instância segundo a qual as derrogações às condições fixadas pelo código de auxílios só podiam ser adoptadas por medidas gerais modificativas era um *obiter dictum*. De igual modo, não era manifestamente necessário que o quinto código de auxílios previsse expressamente a possibilidade de decisões derrogatórias. As circunstâncias do processo rolamentos de esferas eram totalmente diferentes, na medida em que este processo respeitava à imposição de uma sanção ao abrigo do artigo 113.° do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 133.° CE) quando não estavam reunidos os pressupostos de uma medida secundária geral prevendo a não imposição de sanções. Não existe, de facto, nenhuma hierarquia entre as medidas gerais e individuais adoptadas pela Comissão com base no artigo 95.° do Tratado, uma vez que tais medidas foram aprovadas unanimemente pelo Conselho. O presente caso não respeita a uma distinção entre actos normativos de base, tais como o código de auxílios, que, segundo a Wirtschaftsvereinigung, tem a natureza de uma regra geral e abstracta, e actos de execução delegados, adoptados apenas pela Comissão com vista a implementar ou derrogar aqueles actos. O princípio da igualdade não se opõe à adopção de decisões individuais ao abrigo do artigo 95.° do Tratado, pois este procedimento destina-se especificamente a ser utilizado em situações excepcionais. Com efeito, o agente do Governo italiano chegou a interrogar-se sobre se era apropriado recorrer ao artigo 95.° do Tratado para adoptar medidas de alcance tão geral quanto o código de auxílios. Sublinhou o carácter urgente das acções previstas nesta disposição. Pela mesma razão, a Comissão não pode renunciar ao direito de, no futuro, recorrer a esta disposição do Tratado em casos não previstos por uma medida geral. Se o fizesse, privar-se-ia da possibilidade de fazer face a situações que o artigo 95.° do Tratado devia supostamente regular. O tratamento dispensado em matéria de auxílios à construção naval no quadro do Tratado CE é irrelevante, em razão dos regimes distintos de competência previstos em matéria de aprovação de auxílios pelos dois Tratados; em qualquer das hipóteses, o Conselho poderia ter autorizado auxílios suplementares nos termos do artigo 93.° do Tratado CE (actual artigo 88.° CE) em circunstâncias excepcionais, ao mesmo título que nos termos do artigo 95.° do Tratado CECA.

41. A Comissão, o Conselho e a República Italiana alegam que estas afirmações não são afectadas pelo despacho proferido no processo C-399/95 R, Alemanha/Comissão [54], na medida em que este processo não respeitava à adopção, nos termos do artigo 95.° do Tratado, de uma decisão suplementar da Comissão sobre auxílios fora do campo de aplicação do quinto código de auxílios. O Tribunal de Primeira Instância explicou, no n.° 34 do acórdão

53 — Artigo 1.°, n.° 1, do quinto código de auxílios; Decisões 96/678 e 94/258 (*op. cit.*) e Decisão 97/332/CECA da Comissão, de 26 de Fevereiro de 1997, relativa aos auxílios ao encerramento previstos pela Itália a favor da Mini Acciaieria Odolese, no quadro da reestruturação do sector siderúrgico privado italiano (JO L 139, p. 27).

54 — Já referido na nota 50.

Wirtschaftsvereinigung, que o artigo 4.°, alínea c), do Tratado não se opõe a que sejam autorizados, a *título derrogatório*, com base no artigo 95.°, auxílios destinados a fazer face a situações imprevistas. Na medida em que não é idêntico ao primeiro fundamento de recurso, este fundamento constitui um argumento novo inadmissível.

42. Quanto ao primeiro fundamento do presente recurso, a British Steel alega que o Tribunal de Primeira Instância admitiu o seu argumento principal, segundo o qual a Comissão não é competente para adoptar decisões individuais em matérias inteiramente reguladas por uma decisão geral. A Comissão afirma que esta questão não é contestada nem suscita qualquer controvérsia, carecendo, porém, de pertinência, na medida em que o quinto código de auxílios só regula de forma exaustiva a concessão dos auxílios do tipo dos visados pelos seus artigos 2.° a 5.°

43. A British Steel afirma que o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro de direito nos n.os 50 e 51 do acórdão que proferiu no processo a ela respeitante, ao considerar que o campo de aplicação do quinto código de auxílios se limitava às categorias de auxílios que o mesmo autoriza expressamente. Esta tese é corroborada, diz ela, se nos reportarmos (a) ao seu preâmbulo, (b) ao seu texto, (c) ao historial dos códigos de auxílios, (d) à prática seguida pela própria Comissão e (e) à doutrina de certos autores.

a) A British Steel entende que a referência contida no primeiro considerando do código de auxílios quanto à proibição de «[quaisquer] auxílios... independentemente da forma que assumam» e a que está redigida em termos semelhantes no terceiro considerando devem ser interpretadas como estendendo-se a categorias de auxílios não visadas pelo código, tais como as dos auxílios ao funcionamento e ao investimento. Esta tese é confirmada pela referência contida no quinto considerando e relativa à conformidade com o consenso «Aço», concluído com os Estados Unidos da América, que proibiu esta forma de auxílios [55]. A Comissão contrapôs que o segundo considerando precisa que, desde 1986, o código de auxílios «criou... normas que autorizam a concessão de auxílios à siderurgia nos casos expressamente enumerados», sem prejuízo do tratamento que deve ser dispensado a outros tipos de auxílios. A referência ao consenso concluído com os Estados Unidos da América confirma apenas que o código de auxílios não o contraria; tal não impediu a aprovação de outros tipos de auxílios em 1994, uma vez expirado o consenso em 1992. Na audiência do processo Wirtschaftsvereinigung, o agente da Comissão qualificou de hipotética a questão suscitada pelo Tribunal de Justiça sobre se, antes de expirar, no final de Março de 1992, o consenso teria impedido a adopção de uma medida como a Decisão 94/259.

b) A British Steel alega que o artigo 1.°, n.° 1, do quinto código de auxílios deve ser entendido como indicando que a Comissão esgotou as suas competên-

55 — O advogado da Hoogovens Staal também apresentou este argumento na audiência do processo Wirtschaftsvereinigung, mas o agente da Comissão pôs em causa a sua admissibilidade neste contexto.

cias a título do artigo 95.°, primeiro parágrafo, do Tratado, ao assegurar a compatibilidade com este último das categorias de auxílios visadas nos artigos 2.° a 5.° do código de auxílios. A Comissão chama a atenção para o facto de que o artigo 1.°, n.° 1, do código de auxílios não está redigido de forma a proibir qualquer outro tipo de auxílio e não pode ser interpretado como tal; embora a adopção do código de auxílios, considerado em si mesmo, implicasse que qualquer tipo de auxílio não visado por ele fosse proibido, esta proibição resultou mais da contínua aplicação do artigo 4.°, alínea c), do Tratado do que do artigo 1.°, n.° 1, do código de auxílios, e ficava, por conseguinte, potencialmente sujeita a derrogações suplementares nos termos do artigo 95.°, primeiro parágrafo, do Tratado. A limitação do alcance dos códigos de auxílios (visando os primeiro e segundo códigos também os auxílios ao funcionamento e à reestruturação) deveria unicamente ser interpretada como uma limitação dos poderes delegados à Comissão para intervir em casos especiais, sem ter de requerer a aprovação unânime do Conselho. Assim sendo, o Conselho não teve intenção de renunciar ao poder de aprovar esses auxílios nos casos em que a Comissão propusesse considerá-los compatíveis com o mercado comum.

c) A British Steel toma uma posição oposta quanto à limitação progressiva do alcance dos códigos de auxílios; entende que ela revela que a regulamentação exaustiva das categorias de auxílios potencialmente susceptíveis de serem autorizados se tornou mais estrita. A Comissão replica que as passagens contidas nos diferentes códigos de auxílios indicando que os outros tipos de auxílios são proibidos não passam de meras reiterações da proibição do artigo 4.°, alínea c), do Tratado, o qual é passível de derrogações nos termos do artigo 95.°, primeiro parágrafo, do Tratado, e não constituem em si mesmas uma proibição, para cuja adopção, em qualquer dos casos, a Comissão não tinha competência nos termos do artigo 95.°, primeiro parágrafo.

d) A British Steel cita, a título de exemplo da prática seguida pela Comissão, um certo número de decisões que recusam a aprovação da concessão de auxílios, ou exigem o reembolso de auxílios já pagos com o fundamento de não serem compatíveis com o quinto código de auxílios [56]. A Comissão responde que lhe era simplesmente impossível aprovar tais auxílios mediante recurso ao poder de aprovar certas categorias deles, que lhe fora conferido pelo código de auxílios, sem pedir a aprovação do Conselho em casos especiais. A British Steel chama também a atenção para o facto de que, por meio de uma alteração do código de auxílios, fora aprovada uma derrogação para auxílios às indústrias siderúrgicas neerlandesa e dinamarquesa mediante redu-

56 — Decisão 96/678; Decisão 96/617/CECA da Comissão, de 17 de Julho de 1996, relativa aos auxílios concedidos pela província autónoma de Bolzano (Itália) à empresa Acciaierie di Bolzano (JO L 274, p. 30); Decisão 96/484/CECA da Comissão, de 13 de Março de 1996, do Estado federado da Baviera a favor da empresa siderúrgica CECA Neue Maxhütte Stahlwerke GmbH, Sulzbach-Rosenberg (JO L 198, p. 40); Decisão 96/236/CECA da Comissão, de 31 de Outubro de 1995, relativa a um auxílio de Estado concedido pela Freie und Hansestadt Hamburg à empresa siderúrgica CECA Hamburger Stahlwerke GmbH de Hamburgo (JO 1996, L 78, p. 31; e Decisão 97/21/CE, CECA da Comissão, de 30 de Julho de 1996, relativa a um auxílio estatal concedido à empresa Compañia Española de Tubos por Extrusión SA, situada em Llodio (Álava) (JO 1997, L 8, p. 14).

ção dos impostos devidos pelas emissões de dióxido de carbono, auxílios estes não cobertos pelos artigos 2.° a 5.° do quinto código de auxílios. A Comissão alega que esta perspectiva está errada e que a medida em causa, a saber, a Decisão 92/411 [57], constituía na realidade uma decisão individual cujos efeitos se limitavam ao caso particular a que dizia respeito, o que confirma que esta via ficava aberta à Comissão nos termos do artigo 95.°, primeiro parágrafo, do Tratado. O *XXII Relatório sobre a Política de Concorrência* da Comissão era inexacto, na medida em que declarava o contrário [58].

2) Análise

44. Nem a Wirtschaftsvereinigung nem a British Steel contestam expressamente nos seus articulados o elemento central da fundamentação do Tribunal de Primeira Instância no acórdão impugnado, a saber, que a Comissão não é competente para adoptar medidas ao abrigo do artigo 95.°, primeiro parágrafo, do Tratado, que apenas reiteram a proibição de auxílios de Estado prevista no artigo 4.°, alínea c), do próprio Tratado. Como já referimos acima, o advogado da Wirtschaftsvereinigung contestou esta posição na audiência deste processo, alegando que a mesma era formalista e incompatível com os objectivos proteccionistas do acórdão rolamentos de esferas. A tese das recorrentes nos dois processos é susceptível de ser entendida como pondo tacitamente em causa este aspecto dos acórdãos impugnados, quando aquelas alegam que, na realidade, o quinto código de auxílios instituiu uma proibição geral dos auxílios que não respeitem os seus artigos 2.° a 5.° Entendemos, porém, que estão erradas pela razão apresentada pelo Tribunal de Primeira Instância nos acórdãos litigiosos.

45. No seu acórdão Países Baixos/Alta Autoridade [59], o Tribunal de Justiça chamou a atenção para que «o artigo 95.°, primeiro parágrafo, tem como único objectivo instituir um sistema de derrogação especial ao Tratado, com vista a permitir à Alta Autoridade fazer face a uma situação imprevista» [60]. Não há este tipo de derrogações ao Tratado quando a Comissão tem poderes para intervir, que lhe foram por ele conferidos, e, por conseguinte, para o aplicar nas circunstâncias visadas pelas suas disposições. Este processo respeitava a uma recomendação da Comissão dirigida aos Estados-Membros, que não lhes impunha novas obrigações, mas precisava simplesmente as obrigações a que estavam vinculados por força do próprio Tratado. O Tribunal de Justiça considerou que a Comissão era competente para praticar esse acto nos termos de outras disposições do Tratado e, consequentemente, o artigo 95.° do Tratado não podia constituir a base jurídica dessas medidas. A conclusão retirada neste processo, segundo a qual o artigo 95.° do Tratado tinha natureza puramente residual e não constituía a base

57 — Já referida na nota 29, *supra*.

58 — N.° 384 do relatório, 1992.

59 — Acórdão já referido na nota 14, p. 449.

60 — É também útil recordar a abordagem feita pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão de 26 de Março de 1987, Comissão/Conselho (45/86, Colect., p. 1493, n.° 13), a propósito do artigo 235.° do Tratado CE (actual artigo 308.° CE), que cumpre uma função semelhante no regime do Tratado: «resulta dos próprios termos do artigo 235.° que o recurso a este artigo como fundamento jurídico de um acto não é justificado a não ser que qualquer outra disposição do Tratado não confira às instituições comunitárias a competência necessária para praticar tal acto».

jurídica adequada da intervenção em causa da Comissão, apresenta grande pertinência relativamente às circunstâncias do presente caso, o qual suscita também a questão de saber se a Comissão está habilitada a recorrer ao artigo 95.°, primeiro parágrafo, do Tratado, com vista a recordar simplesmente as obrigações a que os Estados-Membros estão vinculados por força do artigo 4.°, alínea c), também ele uma «regra concreta e obrigatória» [61]. De igual modo, a aplicação do artigo 4.°, alínea c), do Tratado não pode ser interpretada como uma hipótese não prevista no Tratado.

46. Esta forma de ver a questão implica interpretar o quinto código de auxílios como estabelecendo uma lista «positiva» dos tipos de auxílios que, quando conformes às condições nele enunciadas, podem ser considerados compatíveis com o mercado comum, pela Comissão, sem intervenção suplementar do Conselho. Tal não pode obstar à adopção de medidas *suplementares*, sejam elas gerais ou individuais, baseadas directamente no artigo 95.° do Tratado para aprovar (ou regular a aprovação pela própria Comissão) *tipos* de auxílios não evocados pelo quinto código de auxílios. A situação do caso vertente é, portanto, completamente diferente da que se verificava durante a vigência dos códigos anteriores, os quais continham regras gerais relativas à aprovação de auxílios à reestruturação: na altura em que estavam em vigor, um recurso de uma decisão individual que aprovasse um auxílio à reestruturação nos termos do artigo 95.° do Tratado e baseada em razões não previstas pelos códigos teria obrigado os órgãos jurisdicionais comunitários a examinar a aplicação eventual do acórdão rolamentos de esferas no quadro do Tratado CECA.

47. Não consideramos excessivamente formalista interpretar uma medida de direito derivado à luz das competências limitadas da instituição que a adoptou, ou impedir uma instituição de proibir-se a si própria de intervir no futuro de uma forma não prevista pelos autores do Tratado. Posto isto, os argumentos das recorrentes relativos à correcta interpretação do quinto código de auxílios não podem vingar. O quinto código de auxílios investe a Comissão, quando actua isoladamente, de um poder de execução limitado a fim de aprovar uma série restrita de tipos de auxílios em determinadas circunstâncias. O quinto código de auxílios não podia legalmente conter e não devia, portanto, ser interpretado, em caso de ambiguidade, como contendo uma proibição *geral* de outros tipos de auxílios de Estado, para além daqueles que permite expressamente. Em consequência, a Comissão sempre teve, como foi repetido na declaração conjunta do Conselho e da Comissão de 17 de Dezembro de 1993, a possibilidade de adoptar medidas *suplementares*, gerais ou individuais, nos termos do artigo 95.° do Tratado, para aprovar auxílios de tipo não visado detalhadamente pelo quinto código de auxílios.

48. Uma vez que o caso vertente diz respeito a medidas *suplementares* deste tipo, não é necessário examinar a declara-

61 — Esta expressão é utilizada no processo Países Baixos/Alta Autoridade, já referido na nota 14, p. 413, a fim de descrever o artigo 70.° do Tratado CECA, o qual precisa as obrigações no sector dos transportes, em causa neste processo.

ção do Tribunal de Primeira Instância, segundo a qual a Comissão não pode autorizar auxílios que se inserem numa das categorias visadas pelo quinto código de auxílios através de uma decisão individual que esteja em contradição com as regras gerais instituídas por este código [62]. A análise apresentada nos últimos números dispensa-nos manifestamente de examinar, no caso vertente, uma possível hierarquia de normas na aplicação do artigo 95.°, primeiro parágrafo, do Tratado em matéria de auxílios de Estado ou a eventual aplicação do acórdão rolamentos de esferas num contexto CECA. A Comissão deve evidentemente respeitar as disposições do quinto código de auxílios sempre que decide, por si própria, autorizar ou não auxílios que preenchem as condições por ele estabelecidas. Por outro lado, e sem prejuízo de ter de se conformar com as outras regras do Tratado, incluindo as condições visadas no próprio artigo 95.°, primeiro parágrafo, é, entretanto, livre, como já referimos, de solicitar a aprovação do Conselho para qualquer medida proposta, geral ou individual, autorizando a concessão de auxílios noutras circunstâncias. Foi precisamente o que se passou no caso das decisões controvertidas. Não é necessário que o código de auxílios preveja tais «derrogações», pois trata-se de derrogações ao artigo 4.°, alínea c), do Tratado, e não de derrogações ao código de auxílios, e que, a exemplo deste último, se baseiam directamente no artigo 95.°, primeiro parágrafo [63]. Tal destrói também o quarto fundamento do recurso da Wirtschaftsvereinigung — essas derrogações individuais à regra geral fixada pelo artigo 4.°, alínea c), do Tratado são autorizadas sob condição de servirem para atingir os objectivos enunciados nos artigos 2.° a 4.° deste, questão que foi objecto de uma longa e distinta análise por parte do Tribunal de Primeira Instância.

49. Procurando ser exaustivos, abordaremos agora os diferentes argumentos apresentados nos dois recursos em termos de interpretação, à luz destas conclusões de princípio sobre a competência da Comissão. Desejaríamos acrescentar que, lidos enquanto tais, os termos do quinto código de auxílios confirmam a conclusão de princípio acima enunciada a propósito do seu alcance limitado. O artigo 1.°, n.° 1, do quinto código de auxílios deveria, consequentemente, ser interpretado no sentido de que, quando enuncia que todos os auxílios «específicos ou não... independentemente da forma que assumam» só podem ser considerados auxílios comunitários «se respeitarem o disposto nos artigos 2.° a 5.°», se limita a precisar, em termos gerais, o alcance da derrogação do artigo 4.°, alínea c), do Tratado, e que a Comissão não dispõe de qualquer poder suplementar, *ao abrigo do código de auxílios*, para aprovar outros tipos de auxílios. Como a Comissão salientou, o artigo 1.°, n.° 1 do código de auxílios não está redigido em termos de proibição e não tem, portanto, como objectivo excluir a adopção de outras medidas que derroguem a proibição visada no artigo 4.°, alínea c), do Tratado.

50. Como observou o agente do Governo italiano na audiência do processo Wirtschaftsvereinigung, o preâmbulo de uma medida não pode, por si só, alterar o

62 — N.° 42 do acórdão Wirtschaftsvereinigung; n.° 50 do acórdão British Steel.

63 — V. n.° 41 do acórdão impugnado.

respectivo alcance. Assim, o facto de o quarto considerando do código de auxílios precisar que as regras dos códigos de auxílios anteriores *proibiam* a concessão de qualquer outra forma de auxílios pode conduzir a erro, mas esta declaração não corresponde a nenhuma disposição do código. Em todo o caso, o primeiro considerando do quinto código de auxílios enuncia claramente que «*nos termos da alínea c) do artigo 4.° do Tratado...* é proibida a concessão... de auxílios... independentemente da forma que assumam» [64], o que é mais preciso, enquanto o segundo considerando refere que, pelos seus códigos anteriores, a Comissão «criou... normas que autorizam a concessão de auxílios à siderurgia *nos casos expressamente enumerados*» [65], elemento que confirma que o código de auxílios estabelece unicamente uma lista positiva de auxílios compatíveis. A referência feita imediatamente a seguir, no terceiro considerando, a propósito das regras relativas aos auxílios financiados pelos Estados-Membros independentemente da forma que assumam, quer sejam específicos ou não, deveria, em nossa opinião, ser entendida apenas como indicativa de que os tipos de auxílios expressamente enumerados pelos artigos 2.° a 5.° do código de auxílios podiam revestir todas as formas possíveis. A declaração do quinto considerando, segundo a qual o código está em conformidade com o consenso «Aço» concluído com os Estados Unidos da América, não é incompatível com a análise acima exposta — a haver incompatibilidade, ela teria resultado de medidas adoptadas com base no artigo 95.°, primeiro parágrafo, do Tratado para autorizar auxílios não abrangidos pelo campo de aplicação desse consenso [66].

51. Partilhamos também do argumento da Comissão quando afirma que a limitação progressiva do alcance dos códigos de auxílios não pode ser interpretada como instituindo uma proibição legislativa de auxílios mais lata. Devia, em contrapartida, ser entendida como uma delimitação dos poderes da Comissão para aprovar auxílios, sem prejuízo das condições fixadas pelos códigos, sem recurso suplementar ao Conselho. Atendendo à exigência de unanimidade imposta ao Conselho, esta limitação teve provavelmente como efeito reduzir o montante de auxílios susceptível de ser autorizado.

52. As referências a um único processo e a uma regulamentação comunitária global sobre auxílios que constam dos considerandos do segundo código de auxílios podem, sem dúvida, ser interpretadas como reportando-se ao campo de aplicação mais lato dos códigos anteriores ao quinto código, mas não servem para demonstrar que a Comissão se empenhou (ou se podia empenhar) em conformar-se com esta política normalmente indicada para fazer face a situações imprevistas que requerem uma resposta específica. Pode também sublinhar-se que a passagem do preâmbulo do terceiro código de auxílios citada pelas recorrentes precisa que os auxílios não expressamente visados neste sistema global de regras comunitárias deveriam ser considerados proibidos pelo artigo 4.°, alínea c), do Tratado — permitindo deste modo derrogar esta disposição, em circunstâncias apropriadas, com base no artigo 95.°, primeiro parágrafo, do Tratado.

53. Por último, não há dúvidas de que a Comissão tem razão quando afirma que a

64 — O sublinhado é nosso.

65 — O sublinhado é nosso.

66 — Não é, por conseguinte, necessário examinar a admissibilidade deste argumento no quadro do processo Wirtschaftsvereinigung.

Decisão 92/411, consagrada aos auxílios dinamarquês e neerlandês relativos aos impostos ambientais, foi adoptada enquanto decisão individual e não enquanto alteração ao quinto código de auxílios. Assim, uma vez que a prática seguida pelas instituições é pertinente para interpretar outras medidas por elas adoptadas [67], esta medida não sustenta a tese da recorrente.

54. Desejamos sublinhar que a análise dos termos do quinto código de auxílios que acabámos de apresentar corresponde inteiramente ao nosso ponto de vista; este subscreve a opinião expressa pelo Tribunal de Primeira Instância, no n.º 43 do acórdão Wirtschaftsvereinigung e no n.º 51 do acórdão British Steel, a propósito da correcta interpretação do próprio Tratado e do possível campo de aplicação do código de auxílios. Daqui concluímos, portanto, que os primeiro e quarto fundamentos do recurso da Wirtschaftsvereinigung devem ser rejeitados, à semelhança do primeiro fundamento da British Steel.

B — *Wirtschaftsvereinigung: ii) violação do princípio da necessidade*

55. As recorrentes criticam o Tribunal de Primeira Instância com o fundamento de que, embora as circunstâncias em que o artigo 95.º pode ser utilizado para autorizar auxílios de Estado sejam absolutamente excepcionais («em caso algum... que não fossem indispensáveis») [68], aquele fez dessa disposição a regra geral («sempre que... necessária») [69]. Alegam que o Tribunal de Primeira Instância deveria ter concluído que, em princípio, os auxílios à reestruturação não podem ser necessários mais do que uma vez. Esta questão de princípio é corroborada por linhas directrizes comunitárias relativas aos auxílios de emergência e à reestruturação das empresas em dificuldades, que precisam que os auxílios à reestruturação, normalmente, só deveriam ser necessários uma única vez [70], declaração que é recordada em numerosas outras medidas [71].

56. A Comissão alega que este fundamento é inadmissível na medida em que se dirige contra a apreciação dos factos levada a cabo pelo Tribunal de Primeira Instância a propósito dos auxílios primeiramente recebidos pela Ilva e da necessidade de auxílios à reestruturação suplementares aquando da adopção da Decisão 94/259 [72]. Nenhum elemento permite sugerir a existência de erro por parte do Tribunal de Primeira Instância quando este examinou a apreciação da Comissão sobre a situação, a não ser declarações de natureza política, invocadas pela Wirtschaftsvereinigung, sobre o regime dos auxílios no quadro do Tratado CE e não formuladas em termos absolutos.

67 — Em qualquer das hipóteses, qualquer prática ilícita por parte de uma instituição não pode criar um precedente vinculativo para as instituições — v. acórdão de 23 de Fevereiro de 1988, Reino Unido/Conselho (68/86, Colect., p. 855).

68 — Acórdão de 3 de Outubro de 1985, Alemanha/Comissão, já referido na nota 36, n.º 30.

69 — Acórdão Wirtschaftsvereinigung, n.º 72.

70 — JO 1994, C 368, p. 12, ponto 3.2.2. i).

71 — V., por exemplo, o sexto considerando, sexto parágrafo, alínea a), da Decisão 97/17/CE da Comissão, de 30 de Julho de 1996, relativa aos auxílios estatais concedidos à Santana Motor SA (JO 1997, L 6, p. 34).

72 — N.ºs 50, 65, 89, 90, 97, 99, 114, 115 e, de forma geral, a propósito da necessidade de auxílio, os n.ºs 62 a 119 do acórdão Wirtschaftsvereinigung; acórdão de 16 de Setembro de 1997, Blackspur DIY e o./Conselho e Comissão (C-362/95 P, Colect., p. I-4775).

O princípio intangível de «one time, last time» («uma vez, uma única vez») é impraticável à luz da apreciação complexa que deve ser efectuada nos termos do artigo 95.° do Tratado, face aos objectivos que este enuncia nos seus artigos 2.° a 4.° Os *obiter dicta* do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância comparados pelas recorrentes têm sentido idêntico.

57. Entendemos que o argumento da Wirtschaftsvereinigung relativo à terminologia utilizada pelo Tribunal de Primeira Instância não tem qualquer valor. A condição comum ao acórdão do Tribunal de Primeira Instância e à jurisprudência anterior é a de que os auxílios só deviam ser concedidos quando ficasse demonstrado que eram necessários; com efeito, deve referir-se que o Tribunal de Primeira Instância citou, de facto, a passagem do acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça no processo Alemanha/Comissão [73] invocada pela Wirtschaftsvereinigung. Em nosso entender, o argumento de princípio mais geral, segundo o qual os auxílios só podem ser necessários uma vez para salvaguardar a viabilidade de uma empresa, não tem em conta a natureza variável das condições de mercado, às quais a Comissão está habilitada a fazer face mediante recurso ao artigo 95.°, primeiro parágrafo, do Tratado. Para apontar um caso extremo, não era certamente possível afirmar que os auxílios concedidos às empresas siderúrgicas comunitárias nos anos 50, após a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, tinham em princípio sido suficientes para lhes permitir enfrentar os desafios da concorrência dos anos 90 e impediram a Comissão, durante este último período, de autorizar os auxílios suplementares que entendeu necessários para prosseguir os objectivos enunciados nos artigos 2.° a 4.° do Tratado. O *slogan* político «one time, last time» pode ser útil para exprimir a necessidade de rigor aquando do exame dos sucessivos pedidos de autorização de auxílios às mesmas empresas, mas não pode ser elevado à categoria de princípio vinculativo susceptível de impedir a Comissão de examinar as condições ligadas ao interesse público nas circunstâncias de cada caso concreto. Uma vez rejeitado este argumento de princípio, o mesmo se deve fazer quanto a este fundamento do recurso — como a Comissão referiu, a Wirtschaftsvereinigung não contestou o exame efectuado pelo Tribunal de Primeira Instância, sintetizado no n.° 31, *supra*, da apreciação da Comissão sobre a necessidade de conceder os auxílios à luz das reduções concomitantes de capacidades e das outras obrigações impostas à Ilva.

C — *Wirtschaftsvereinigung: iii) Prossecução ilícita de uma política puramente nacional*

58. As recorrentes alegam que o acórdão impugnado não tem em conta o grave erro de apreciação da Comissão, demonstrado no ponto IV, primeiro parágrafo, segundo período, dos fundamentos da Decisão 94/259, quando faz do reforço da indústria siderúrgica *italiana* o objectivo desta decisão. Tal contraria a declaração do Tribunal de Justiça, no seu acórdão Fabrique de fer de Charleroi/Comissão, de que as necessidades específicas de um único Estado-Membro não podem ser legitimamente

73 — Acórdão de 3 de Outubro de 1985, já referido na nota 36.

tomadas em conta para regular o mercado comum no seu conjunto [74].

59. A Comissão entende que este fundamento é inadmissível na medida em que se limita a incluir uma vaga alegação que não contesta as passagens pertinentes da análise do Tribunal de Primeira Instância [75]. A República Italiana alega que este fundamento é inadmissível porque constitui um argumento novo e, em qualquer das hipóteses, é manifesto que a indústria siderúrgica italiana representa uma parte importante do conjunto do sector comunitário.

60. Em nossa opinião, é claro que este fundamento de recurso decorre do argumento apresentado perante o Tribunal de Primeira Instância e sintetizado no n.º 28, *supra*, pelo que entendemos não poder ser rejeitado como constituindo um novo argumento inadmissível. Não existe, porém, qualquer dúvida de que o Tribunal de Primeira Instância subscreveu o argumento segundo o qual os auxílios concedidos com vista a dotar a indústria siderúrgica italiana de uma estrutura sólida e economicamente viável não prosseguiam os objectivos do Tratado. A sua resposta, baseada na crise geral do sector e no facto de a Decisão 94/259 fazer parte de um conjunto mais lato de medidas respeitantes a diversas empresas siderúrgicas, está sintetizada no n.º 30, *supra*. Uma vez que a Wirtschaftsvereinigung não contesta nenhum elemento particular da análise do Tribunal de Primeira Instância a este respeito, o fundamento deve ser rejeitado.

D — *British Steel: ii) confiança legítima*

61. A British Steel afirma que a prática da Comissão fez nascer em si uma confiança legítima, a saber, a de que a instituição não autorizaria qualquer auxílio à reestruturação durante o período de validade do código de auxílios. Cita, a título de exemplo, um certo número de decisões da Comissão recusando a autorização de auxílios, com o fundamento de que estes não se inseriam no campo de aplicação do código de auxílios [76]. Acresce que não se podia considerar que tinha sido alertada a respeito dos planos da Comissão pelo facto de ter estado representada no Comité Consultivo CECA, uma vez que os membros destes participavam na sua qualidade pessoal. No fim de contas, a Decisão 92/411 autorizando a exoneração de determinados impostos ambientais não era equiparável às decisões controvertidas, na medida em que esta não respeitava aos auxílios à reestruturação e permitia simplesmente estender ao sector siderúrgico um auxílio mais geral regulado de outra forma pelo Tratado CE. A sua adopção não podia, por conseguinte, afectar a confiança legítima da British Steel.

62. A Comissão alega que a argumentação da British Steel respeita, em larga medida, à

74 — Acórdão já referido na nota 31, n.º 19.

75 — N.ºs 72 a 95 e 106 a 119 do acórdão Wirtschaftsvereinigung.

76 — V. as decisões citadas nas notas 45 e 56, *supra*.

prática seguida após a adopção das decisões controvertidas. O Tribunal de Justiça não pode substituir a apreciação feita pelo Tribunal de Primeira Instância sobre a matéria pela sua apreciação, nem examinar novas provas apresentadas pela British Steel. O Conselho, a República Italiana e a Espanha defendem que a recorrente não podia legitimamente confiar em que fosse mantida uma determinada situação regulamentar, na medida em que o correcto funcionamento do mercado comum exigia adaptações constantes às condições económicas; de qualquer modo, o quinto código de auxílios não tinha carácter exaustivo. Embora um dos directores da British Steel participasse no Comité Consultivo CECA, na sua qualidade pessoal, a Comissão afirma que tal não significa que a British Steel não estivesse informada das discussões que aí se desenrolavam; cabia à British Steel provar o contrário. A República Italiana acrescenta que este elemento tinha carácter puramente secundário na fundamentação do Tribunal de Primeira Instância.

63. Não vemos qualquer motivo para nos afastarmos da conclusão fundamental do Tribunal de Primeira Instância, sintetizada no n.º 26, *supra*, segundo a qual o código de auxílios não era susceptível de gerar a garantia de que outros tipos de auxílios não seriam autorizados pela Comissão, pois a sua redacção não excluía (e não podia excluir) que, durante a sua vigência, tais auxílios suplementares fossem concedidos em circunstâncias excepcionais. Neste contexto, foi a justo título que o Tribunal de Primeira Instância declarou que operadores bem informados não podiam partir da ideia de que determinada situação jurídica seria mantida, não obstante uma alteração das condições económicas. Mesmo que um operador ignore que o essencial da prática seguida pela Comissão e evocada pela British Steel é posterior à adopção das decisões controvertidas, a recusa da Comissão em autorizar os auxílios nestes casos pode ser interpretada como referindo-se ao facto de ser incompetente para aprovar os auxílios não abrangidos pelos artigos 2.º a 5.º do código de auxílios de acordo com os procedimentos simplificados que este instituí. Estas recusas não podiam, por conseguinte, criar a expectativa legítima de que a Comissão não recorreria ao artigo 95.º, primeiro parágrafo, do Tratado para aprovar tais auxílios. Embora, como sublinhou a British Steel, a Decisão 92/411 tenha um objecto completamente diferente do das decisões controvertidas, não cremos que essas diferenças sejam significativas. Aquela decisão é um caso patente, antes da adopção das decisões controvertidas, de aprovação de auxílios não inseridos no campo de aplicação do código de auxílios. Se o artigo 1.º, n.º 1, do código de auxílios devesse ser entendido como proibindo qualquer outra forma de auxílios — não sendo esta interpretação, a nosso ver, correcta —, excluiria na mesma medida a aprovação, mediante decisão individual, de outros tipos de auxílios cobertos pela Decisão 92/411 e pelas decisões controvertidas. De igual modo, a possibilidade sempre existente, de autorizar a concessão de auxílios através de exonerações de impostos, revelou que o artigo 95.º, primeiro parágrafo, do Tratado também podia ser utilizado para autorizar outros tipos de auxílios. À luz destas observações, a natureza das informações que estavam ou deveriam ter estado à disposição da British Steel pelo facto de um dos seus directores participar no Comité Consultivo CECA não nos parece relevante para a resolução do caso. Sugerimos, por consequência, que o Tribunal de Justiça rejeite o segundo fundamento de recurso da British Steel.

V — Conclusão

64. Face aos elementos precedentes, sugerimos que o Tribunal de Justiça julgue os dois processos, declarando que:

No processo C-441/97 P, Wirtschaftsvereinigung Stahl e o./Comissão,

— é negado provimento ao recurso; e que

— as recorrentes são condenadas nas despesas.

No processo C-1/98 P, British Steel/Comissão,

— é negado provimento ao recurso; e que

— a recorrente é condenada nas despesas.