

Arrêt de la Cour
Processo C-174/02

Streekgewest Westelijk Noord-Brabant

contra

Staatssecretaris van Financiën

(pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Hoge Raad der Nederlanden)

«Auxílios de Estado – Artigo 93.º, n.º 3, do Tratado CE (actual artigo 88.º, n.º 3, CE) – Projecto de auxílio – Proibição de execução das medidas projectadas antes da decisão final da Comissão – Alcance da proibição quando o auxílio consiste numa isenção de uma taxa – Determinação das pessoas que podem invocar uma eventual violação»

Conclusões do advogado-geral L. A. Geelhoed apresentadas em 4 de Março de 2004

Acórdão do Tribunal de Justiça (Primeira Secção) de 13 de Janeiro de 2005

Sumário do acórdão

1. *Auxílios concedidos pelos Estados – Projectos de auxílios – Proibição de execução antes da decisão final da Comissão – Efeito directo – Pessoas que podem invocar uma eventual violação – Particular sujeito a uma taxa que é parte integrante de uma medida de auxílio*

[Tratado CE, artigo 93.º, n.º 3 (actual artigo 88.º, n.º 3, CE)]

2. *Auxílios concedidos pelos Estados – Disposições do Tratado – Âmbito de aplicação – Taxas que prevêem isenções que se traduzem em auxílios – Inclusão – Condição – Relação de afectação obrigatória entre a taxa e o auxílio*

[Tratado CE, artigo 92.º (que passou, após alteração, a artigo 87.º CE) e artigo 93.º (actual artigo 88.º CE)]

1. Um particular pode ter interesse em invocar nos órgãos jurisdicionais nacionais o efeito directo da proibição de execução prevista no artigo 93.º, n.º 3, último período, do Tratado (actual artigo 88.º, n.º 3, último período, CE) não apenas para suprimir os efeitos negativos da distorção da concorrência motivada pela concessão de um auxílio ilegal mas também para obter a restituição de uma taxa cobrada violando esta disposição. Nesta última hipótese, a questão de saber se o particular foi afectado pela distorção da concorrência resultante desta medida de auxílio não é relevante para apreciar o seu interesse em agir. Apenas deve ser tomado em consideração o facto de o particular estar sujeito a uma taxa que é parte integrante de uma medida de auxílio executada violando a proibição de execução contida no artigo 93.º, n.º 3, último período, do Tratado.

(cf. n.º 19)

2. As taxas não entram no âmbito de aplicação das disposições do Tratado relativas aos auxílios de Estado a não ser que constituam o modo de financiamento de uma medida de auxílio de tal forma que façam parte integrante desta medida.

Para que se possa considerar que uma taxa, ou uma parte de uma taxa, faz parte integrante de uma medida de auxílio, deve necessariamente existir uma relação de afectação obrigatória entre a taxa e o auxílio por força da legislação nacional pertinente, no sentido de o produto da taxa ser necessariamente destinado ao financiamento do auxílio. Se tal relação existir, o produto da taxa influencia directamente a importância do auxílio e, por consequência, a apreciação da sua compatibilidade com o mercado comum.

O facto de o auxílio ser concedido sob a forma de isenção da taxa ou de a perda de receitas devida a esta isenção ser, por necessidades de avaliação do orçamento do Estado? Membro, compensada por um aumento da taxa não é, por si só, suficiente para gerar tal vínculo.

(cf. n.os 25, 26, 29, disp.)

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)
13 de Janeiro de 2005(1)

«Auxílios de Estado – Artigo 93.º, n.º 3, do Tratado CE (actual artigo 88.º, n.º 3, CE) – Projecto de auxílio – Proibição de execução das medidas projectadas antes da decisão final da Comissão – Alcance da proibição quando o auxílio consiste numa isenção de uma taxa – Determinação das pessoas que podem invocar uma eventual violação»

No processo C-174/02,
que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 234.º CE, apresentado pelo Hoge Raad der Nederlanden (Países Baixos), por decisão de 8 de Março de 2002, entrado no Tribunal de Justiça em 13 de Maio de 2002, no processo

Streekgewest Westelijk Noord ? Brabant

contra

Staatssecretaris van Financiën,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),,

composto por: P. Jann, presidente de secção, A. Rosas, K. Lenaerts, S. von Bahr e K. Schieman (relator), juizes,

advogado-geral: L. A. Geelhoed,

secretário: M.-F. Contet, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 22 de Janeiro de 2004, vistas as observações apresentadas:

– em representação do Streekgewest Westelijk Noord? Brabant, por H. Gilliams e P. H. L.

Kuypers, advocaten,

– em representação do Governo neerlandês, por H. G. Sevenster, na qualidade de agente,

– em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por J. Flett e H. van Vliet, na

qualidade de agentes,
ouvidas as conclusões do advogado?geral apresentadas na audiência de 4 de Março de 2004,
profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial incide sobre a interpretação do artigo 93.º, n.º 3, do Tratado CE (actual artigo 88.º, n.º 3, CE), de modo a, designadamente, precisar, por um lado, quem pode invocar a proibição de execução a que se refere o último período desta disposição e, por outro, clarificar em que circunstâncias existe uma relação suficiente entre um auxílio e uma taxa que o financia, de tal modo que a proibição enunciada na referida disposição se estende à taxa.

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe o Streekgewest Westelijk Noord-Brabant (organismo local encarregado da recolha de resíduos domésticos, a seguir «Streekgewest») ao Staatssecretaris van Financiën (a seguir «Staatssecretaris»). O Streekgewest pede a este último a restituição das taxas sobre os resíduos pagas nos termos do artigo 18.º da Wet belastingen op milieugrondslag de 23 de Dezembro de 1994 (lei dos impostos para a protecção do ambiente, *Staatsblad* 1994, 923, 924 e 925, a seguir «WBM»), por terem sido cobradas violando a proibição de execução a que se refere o artigo 93.º, n.º 3, último período, do Tratado.

Enquadramento jurídico

Regulamentação comunitária

3 O artigo 93.º, n.º 3, do Tratado dispõe:

«Para que possa apresentar as suas observações, deve a Comissão ser informada atempadamente dos projectos relativos à instituição ou alteração de quaisquer auxílios. Se a Comissão considerar que determinado projecto de auxílio não é compatível com o mercado comum nos termos do artigo 87.º, deve sem demora dar início ao procedimento previsto no número anterior. O Estado-Membro em causa não pode pôr em execução as medidas projectadas antes de tal procedimento haver sido objecto de uma decisão final.»

Legislação nacional

4 Por carta de 7 de Agosto de 1992, o Governo neerlandês notificou à Comissão, nos termos do artigo 93.º, n.º 3, do Tratado, o projecto da Wet op de verbruiksbelastingen op milieugrondslag (lei que institui impostos de consumo para a protecção do ambiente), que, numa forma alterada, posteriormente deu origem à WBM. Por carta de 3 de Dezembro de 1992, a Comissão informou o Governo neerlandês da sua decisão, de 25 de Novembro de 1992, de não suscitar objecções contra as medidas de auxílio incluídas nesse projecto de lei. Esta decisão foi publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* de 24 de Março de 1993 (JO C 83, p. 3).

5 Durante a discussão parlamentar da proposta de lei, decidiu-se proceder a algumas alterações. Após a respectiva notificação à Comissão, por carta do Governo neerlandês de 6 de Dezembro de 1993, a Comissão fez saber, por carta de 13 de Abril de 1994, que tinha adoptado, em 29 de Março de 1994, a decisão de não suscitar objecções contra as referidas alterações. Esta decisão foi publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* de 4 de Junho de 1994 (JO C 153, p. 20).

6 Em 13 de Outubro de 1994, foi apresentada no Parlamento neerlandês uma proposta de alteração da WBM, através da introdução de uma alteração a título permanente e de duas alterações a título temporário. Esta proposta previa, em relação à taxa sobre os resíduos, um aumento de 28,50 NLG para 29,20 NLG por 1 000 kg de resíduos e a possibilidade de restituição

da taxa sobre os resíduos a todas as pessoas que entregassem resíduos de destinação para efeitos de transformação e a todas as pessoas que entregassem resíduos de reciclagem de matérias plásticas a uma empresa de transformação de resíduos. Estas medidas, apresentadas como «precisões», foram notificadas à Comissão pelo Governo neerlandês, por carta de 27 de Outubro de 1994.

7 Por carta de 25 de Novembro de 1994, a Comissão alertou o Governo neerlandês para o facto de a notificação efectuada ser incompleta e colocou-lhe algumas questões. Este governo respondeu a estas questões, por carta de 20 de Dezembro de 1994. Nesta carta, informou ainda que o projecto de lei referia também duas novas medidas de auxílio. Uma destas medidas consiste numa isenção temporária da taxa sobre os resíduos aplicável às lamas dragadas tratáveis.

8 A WBM, a lei de execução deste projecto de lei e a lei de alteração foram aprovadas pela Primeira Câmara der Staten-Generaal, em 21 de Dezembro de 1994. Por Decreto real de 23 de Dezembro de 1994, a data de entrada em vigor da WBM alterada foi fixada em 1 de Janeiro de 1995.

9 Após ter verificado que a WBM alterada entrara em vigor em 1 de Janeiro de 1995, a Comissão informou o Governo neerlandês, por carta de 25 de Janeiro de 1995, que considerava as medidas de auxílio em questão como auxílios não notificados, uma vez que haviam sido adoptadas antes de a Comissão tomar posição sobre as mesmas, e pediu-lhe para lhe comunicar entre outros os textos integrais da WBM. A Comissão só se pronunciou no termo do período de tributação controvertido. Por fax de 23 de Maio de 1995, completado por uma carta de 3 de Julho de 1995, a Comissão fez saber que na sua opinião não existiam quaisquer elementos do auxílio incompatíveis com o mercado comum.

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

10 O Streekgewest é um organismo dotado de personalidade jurídica inicialmente constituído e controlado por 18 comunas da região neerlandesa de Westelijk Noord-Brabant. Desde 1 de Janeiro de 1997, as comunas que constituem este organismo são 7. O Streekgewest está encarregado de recolher os lixos domésticos e do seu transporte para uma instalação de tratamento igualmente sob a sua responsabilidade. Cada vez que os resíduos são entregues a uma instalação de tratamento, é devida uma taxa nos termos do artigo 18.º da WBM.

11 Em relação ao período compreendido entre 1 e 31 de Janeiro de 1995, o Streekgewest pagou 499 914,00 NLG a título da taxa relativa aos resíduos. Todavia, apresentou uma reclamação e pediu a restituição do montante pago. Esse pedido foi indeferido por decisão do inspector das contribuições. O Streekgewest interpôs recurso desta decisão no Gerechtshof te's-Gravenhage (Países Baixos) e este ordenou a restituição de 80 796,40 NLG.

12 O Staatssecretaris interpôs recurso do acórdão do referido órgão jurisdicional no Hoge Raad der Nederlanden. O Streekgewest também impugnou neste órgão jurisdicional a recusa do Gerechtshof em conceder-lhe a restituição da totalidade do montante.

13 Considerando que a solução da causa principal dependia da interpretação do artigo 93.º, n.º 3, do Tratado, o Hoge Raad der Nederlanden decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Um particular apenas pode invocar o disposto no artigo 93.º, n.º 3, último período, do Tratado [...] se for lesado por uma distorção da concorrência transfronteiriça resultante de uma medida de auxílio?

2) Caso a medida de auxílio, a que se refere o artigo 93.º, n.º 3, último período, do Tratado [...] consista na isenção (incluindo a redução e a compensação) de uma taxa cuja receita ingressa nos recursos fiscais gerais, não se prevendo uma suspensão da isenção durante o procedimento de notificação, deve esta taxa ser considerada como parte integrante da medida de auxílio, pelo facto de a tributação das pessoas que não gozam de qualquer isenção constituir o meio através do qual se obtém um efeito favorável, de modo que a proibição consagrada na referida disposição é igualmente aplicável a (à imposição de) esta taxa enquanto a execução da medida de auxílio

não for autorizada nos termos dessa disposição?

3) Na hipótese de resposta negativa à questão anterior: no caso de existir uma relação entre o facto de o aumento de uma determinada taxa [uma pequena parte da taxa em causa (0,70 NLG por tonelada de resíduos) servir para compensar os efeitos dos regimes de restituição previstos no n.º 6 do presente acórdão], entrando a respectiva receita nos recursos fiscais gerais, e uma medida de auxílio projectada na aceção do artigo 93.º, n.º 3, último período, do Tratado [...], deve a introdução desse aumento ser considerada como (o início de) uma execução da medida de auxílio, na aceção dessa disposição? Se a resposta a esta questão depender da intensidade da relação, quais são então as circunstâncias relevantes?

4) Caso a proibição de execução da medida de auxílio também atinja a taxa, uma decisão final da Comissão que declare a medida de auxílio compatível com o mercado comum não tem como consequência sanar, *a posteriori*, a invalidade da taxa?

5) Caso a proibição de execução da medida de auxílio também atinja a taxa, pode o contribuinte invocar o efeito directo do artigo 93.º, n.º 3, do Tratado [...] a fim de impugnar judicialmente o montante integral da taxa ou apenas uma parte?

6) Neste último caso, estabelece o direito comunitário requisitos específicos quanto ao modo como deve ser determinada a parte da taxa que é abrangida pela proibição do artigo 93.º, n.º [3], último período, do Tratado [...]?»

Quanto à primeira questão

14 Através da sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, essencialmente, se as disposições do artigo 93.º, n.º 3, último período, do Tratado podem ser invocadas por um particular que não é afectado por uma distorção da concorrência transfronteiriça resultante de uma medida de auxílio.

15 Em conformidade com a jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, decorre do efeito directo reconhecido ao n.º 3, último período, do artigo 93.º do Tratado que a natureza imediatamente aplicável da proibição de execução, contida nesse artigo, abrange qualquer auxílio que tenha sido executado sem ser notificado (v. acórdão de 21 de Novembro de 1991, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon*, C-354/90, *Colect.*, p. I-5505, n.º 11, a seguir «acórdão FNCE»).

16 Além disso, também foi decidido que, quando o modo de financiamento de um auxílio através de uma taxa faz parte integrante da medida de auxílio, as consequências que decorrem do desrespeito, por parte das autoridades nacionais, da proibição de execução objecto do artigo 93.º, n.º 3, último período, do Tratado também se devem aplicar a este aspecto da medida de auxílio (acórdão de 21 de Outubro de 2003, *Van Calster e o.*, C-261/01 e C-262/01, ainda não publicado na *Colectânea*, n.º 52). Nestas circunstâncias, resulta que as autoridades nacionais são, em princípio, obrigadas a restituir os tributos cobrados em violação do direito comunitário (v. acórdãos de 14 de Janeiro de 1997, *Comateb e o.*, C-192/95 a C-218/95, *Colect.*, p. I-165, n.º 20, e *Van Calster e o.*, já referido, n.º 53).

17 Compete aos órgãos jurisdicionais nacionais proteger os direitos dos particulares face a uma eventual violação, por parte das autoridades nacionais, da proibição de pôr em execução auxílios. Esta violação, invocada pelos particulares com legitimidade para tal e verificada pelos órgãos jurisdicionais nacionais, deve levá-los a daí retirarem todas as consequências, em conformidade com o seu direito nacional (v., designadamente, acórdãos FNCE, já referido, n.º 12, e de 16 de Dezembro de 1992, *Lornoy e o.*, C-17/91, *Colect.*, p. I-6523, n.º 30).

18 No que respeita às normas nacionais relativas à legitimidade e interesse do particular em agir judicialmente, o Tribunal de Justiça decidiu que o direito comunitário exige que tais normas não afectem o direito a efectiva protecção jurisdicional no exercício dos direitos conferidos pelo ordenamento jurídico comunitário (acórdãos de 11 de Julho de 1991, *Verholen e o.*, C-87/90 a C-89/90, *Colect.*, p. I-3757, n.º 24, e de 11 de Setembro de 2003, *Safalero*, C-13/01, *Colect.*, p. I-8679, n.º 50).

19 Um particular pode ter interesse em invocar nos órgãos jurisdicionais nacionais o efeito directo

da proibição de execução prevista no artigo 93.º, n.º 3, último período, do Tratado não apenas para suprimir os efeitos negativos da distorção da concorrência motivada pela concessão de um auxílio ilegal mas também para obter a restituição de uma taxa cobrada violando esta disposição. Nesta última hipótese, a questão de saber se o particular foi afectado pela distorção da concorrência resultante desta medida de auxílio não é relevante para apreciar o seu interesse em agir. Apenas deve ser tomado em consideração o facto de o particular estar sujeito a uma taxa que é parte integrante de uma medida de auxílio executada violando a proibição de execução contida nessa disposição.

20 Além disso, esta conclusão é justificada pelo objectivo de assegurar o efeito útil da proibição de execução contida no artigo 93.º, n.º 3, último período, do Tratado (v., nomeadamente, acórdão FNCE, já referido, n.º 16).

21 Por conseguinte, há que responder à primeira questão que o artigo 93.º, n.º 3, último período, do Tratado deve ser interpretado no sentido de que pode ser invocado por um particular sujeito a uma taxa que é parte integrante de uma medida de auxílio e cobrada violando a proibição de execução contida nesta disposição, independentemente da questão de saber se este particular foi afectado pela distorção da concorrência resultante da medida de auxílio.

Quanto às segunda e terceira questões

22 As segunda e terceira questões dizem respeito às circunstâncias em que existe uma relação suficiente entre uma taxa e uma medida de auxílio que consiste numa isenção desta taxa com o resultado de a proibição de execução contida no artigo 93.º, n.º 3, último período, do Tratado se aplicar não apenas à medida de auxílio mas também à taxa. Há que tratar estas duas questões conjuntamente.

23 Através da sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, essencialmente, se a proibição de execução contida no artigo 93.º, n.º 3, último período, do Tratado se aplica a uma taxa quando uma medida de auxílio consiste numa isenção desta taxa. Através da sua terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio procura saber em que condições a compensação pela perda de receitas devida à isenção através do aumento da taxa origina uma relação suficiente entre o auxílio e a taxa, de tal modo que a proibição de execução contida nessa disposição se estende à taxa.

24 Antes de mais, há que referir, como fez o advogado-geral nos n. os 28 e 29 das suas conclusões, que o Tratado prevê uma delimitação precisa entre os regimes relativos, por um lado, aos artigos 92.º do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 87.º CE), 93.º do Tratado e 94.º do Tratado CE (actual artigo 89.º CE), aos auxílios de Estado e, por outro, aos artigos 101.º do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 96.º CE) e 102.º do Tratado CE (actual artigo 97.º CE), distorções que são a consequência de disparidades entre as disposições legislativas, regulamentares ou administrativas dos Estados-Membros e, designadamente, as suas medidas fiscais.

25 As taxas não entram no âmbito de aplicação das disposições do Tratado relativas aos auxílios de Estado a não ser que constituam o modo de financiamento de uma medida de auxílio de tal forma que façam parte integrante desta medida.

26 Para que se possa considerar que uma taxa, ou uma parte de uma taxa, faz parte integrante de uma medida de auxílio, deve necessariamente existir uma relação de afectação obrigatória entre a taxa e o auxílio por força da legislação nacional pertinente, no sentido de o produto da taxa ser necessariamente destinado ao financiamento do auxílio. Se tal relação existir, o produto da taxa influencia directamente a importância do auxílio e, por consequência, a apreciação da compatibilidade deste auxílio com o mercado comum (v., neste sentido, acórdão de 25 de Junho de 1970, França/Comissão, 47/69, Colect. 1969-1970, p. 391, n. os 17, 20 e 21). Foi assim que o Tribunal de Justiça decidiu que, no caso de existir tal relação entre a medida de auxílio e o seu financiamento, a notificação da medida de auxílio, prevista no artigo 93.º, n.º 3, do Tratado, também deve abranger o seu modo de financiamento, a fim de que a Comissão possa efectuar o seu exame com base numa informação completa. Se assim não for, não se pode excluir que seja

declarada compatível uma medida de auxílio que, se a Comissão conhecesse o seu modo de financiamento, não o poderia ter sido (acórdãos Van Calster e o., já referido, n. os 49 e 50, e de 15 de Julho de 2004, Pearle e o., C?345/02, ainda não publicado na Colectânea, n.º 30).

27 No processo principal, a medida de auxílio toma a forma de uma isenção da taxa sobre os resíduos. Mesmo se, por necessidades de avaliação do orçamento do Estado?Membro em causa, a vantagem fiscal tiver sido compensada pelo aumento do montante da taxa sobre os resíduos de 28,50 NLG para 29,20 NLG por 1 000 kg de resíduos, esta circunstância não é, por si só, suficiente para demonstrar a existência de uma relação obrigatória entre a taxa e o benefício fiscal.

28 Com efeito, por um lado, resulta da decisão de reenvio que o texto da WBM não estabelece qualquer relação de afectação obrigatória entre a taxa sobre os resíduos e o financiamento da isenção fiscal. Por outro lado, o produto desta taxa não influencia de forma alguma o montante do auxílio. Efectivamente, a aplicação da isenção fiscal e o seu alcance não dependem do produto da referida taxa.

29 Por conseguinte, há que responder às segunda e terceira questões que o artigo 93.º, n.º 3, último período, do Tratado deve ser interpretado no sentido de que a proibição que prevê só se aplica a uma taxa se existir uma relação de afectação obrigatória entre o produto dessa taxa e a medida de auxílio em questão. O facto de o auxílio ser concedido sob a forma de isenção da taxa ou de a perda de receitas devida a esta isenção ser, por necessidades de avaliação do orçamento do Estado?Membro em causa, compensada por um aumento da taxa não são, por si sós, suficientes para gerar tal vínculo.

30 Tendo em conta a resposta às segunda e terceira questões, não há que responder às quarta, quinta e sexta questões.

Quanto às despesas

31 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efectuadas com a apresentação de observações ao Tribunal, para além das das referidas partes, não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Primeira Secção) declara:

1) O artigo 93.º, n.º 3, último período, do Tratado CE (actual artigo 88.º, n.º 3, último período, CE) deve ser interpretado no sentido de que pode ser invocado por um particular sujeito a uma taxa que é parte integrante de uma medida de auxílio e cobrada violando a proibição de execução contida nesta disposição, independentemente da questão de saber se este particular foi afectado pela distorção da concorrência resultante da medida de auxílio.

2) O artigo 93.º, n.º 3, último período, do Tratado deve ser interpretado no sentido de que a proibição que prevê só se aplica a uma taxa se existir uma relação de afectação obrigatória entre o produto dessa taxa e a medida de auxílio em questão. O facto de o auxílio ser concedido sob a forma de isenção da taxa ou de a perda de receitas devida a esta isenção ser, por necessidades de avaliação do orçamento do Estado?Membro em causa, compensada por um aumento da taxa não são, por si sós, suficientes para gerar tal vínculo.

Assinaturas.

1 – Língua do processo: neerlandês.