CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

apresentadas em 11 de Maio de 2000 *

1. O Reino Unido da Grã-Bretanha impugna, ao abrigo do artigo 173.° do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 230.° CE), a Decisão 1999/187/CE da Comissão, de 3 de Fevereiro de 1999, relativa ao apuramento das contas dos Estados-Membros relativas às despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), Secção «Garantia», exercício financeiro de 1995 [1] (a seguir «decisão»). Mais precisamente, o recurso destina-se a obter a anulação da disposição que recusa o pagamento por esse Fundo da soma de 869 283 GBP incluída na compensação financeira paga adiantadamente aos agricultores ingleses pelo Reino Unido em conformidade com o Regulamento (CEE) n.° 1164/89 da Comissão, de 28 de Abril de 1989, relativo às normas de execução no que respeita à ajuda para o linho e o cânhamo [2].

2. O Reino Unido e a Comissão discordam quanto ao número de hectares plantados com uma variedade experimental de linho têxtil susceptíveis de beneficiar de ajuda comunitária no âmbito de um estudo de viabilidade industrial. O recorrente sublinha a lacuna legislativa neste ponto e afirma que agiu de boa-fé na interpretação e aplicação das regras então em vigor, que o levaram a solicitar o reembolso respeitante à área total da superfície plantada, a saber, 1 903 hectares. A demandada, por seu lado, sustenta que a variedade em causa foi cultivada somente com vista a obter subsídios comunitários e insiste em limitar a ajuda ao montante correspondente a 100 hectares.

3. Nos termos em que é apresentado, o presente litígio parece reclamar uma solução salomónica. No entanto, a natureza do recurso de anulação e os termos restritos do controle por ele permitido, combinados com a falta de prova de má-fé face à concessão da ajuda, com as deficiências das normas adoptadas pela Comissão e com a falta de um critério objectivo que justifique a sua decisão, são elementos que incitam a não seguir o exemplo do rei dos juízes de dividir o objecto do litígio com vista a satisfazer ambas as partes.

O objecto não pode pois ser dividido em dois, primeira decisão tomada pelo exuberante Salomão [3]; nem o litígio pode ser

* Língua original: espanhol.

1 — JO L 61, p. 37.

2 — JO L 121, p. 4.

3 — De quem se diz que o seu dinheiro era tão abundante como as pedras, que possuía 40 000 cavalos, 700 esposas e 300 concubinas e fazia sacrificar 30 bois por dia.

resolvido, tal como na sua segunda sentença, através da penetração psicológica das partes [4]. Haverá que contentar-se com um controlo prosaico da legalidade.

O enquadramento legal

4. O Regulamento (CEE) n.º 1308/70 do Conselho [5] estabeleceu a organização comum do mercado do linho e do cânhamo. O artigo 4.º desse regulamento, na versão aplicável ao presente recurso [6], dispõe que:

«1. É criada uma ajuda para o linho destinado principalmente à produção de fibras e para o cânhamo produzidos na Comunidade.

Esta ajuda, de montante uniforme para cada um dos referidos produtos na totalidade da Comunidade, é fixada todos os anos.

2. O montante da ajuda é fixado por hectare de superfície semeada e colhida, de modo a assegurar o equilíbrio entre o volume de produção necessário na Comunidade e as possibilidades de escoamento da produção...»

5. Os n.os 4 e 5 do artigo 4.º impõem ao Conselho e à Comissão a adopção de regras para a concessão de ajuda, enquanto o artigo 12.º estabelece o procedimento a seguir pela Comissão para, entre outras coisas, adoptar medidas para a concessão da ajuda. Esse procedimento inclui a consulta a um comité de gestão do linho e do cânhamo.

6. No exercício das respectivas faculdades, o Conselho estabeleceu regras gerais, incluindo, em particular, regras aplicáveis ao controlo do direito à ajuda [7], e a Comissão desenvolveu as modalidades de aplicação adoptando o Regulamento n.º 1164/89.

4 — Bíblia Sagrada, I Reis, 3, versículos 16 a 28 (E. Nácar e A. Colunga, editores: versão directa das línguas originais, Madrid, 1968). V. também Carbonnier, J., *Flexible droit*, Paris, pp. 361 e segs.

5 — Regulamento de 29 de Junho de 1970 que estabelece a organização comum de mercado no sector do linho e do cânhamo (JO L 146, p. 1; EE 03 F3 p. 239).

6 — E que resulta das modificações sucessivas introduzidas, para o que aqui interessa, pelos Regulamentos (CEE) n.º 814/76 do Conselho, de 6 de Abril de 1976 (JO L 94, p. 4; EE 03 F10 p. 17); (CEE) n.º 2057/92 do Conselho, de 30 de Junho de 1992 (JO L 215, p. 16); e (CEE) n.º 1557/93 do Conselho, de 14 de Junho de 1993 (JO L 154, p. 26).

7 — Regulamento (CEE) n.º 619/71 do Conselho, de 22 de Março de 1971, que fixa as regras gerais de concessão da ajuda para o linho e o cânhamo (JO L 72, p. 2; EE 03 F4 p. 153).

7. Na época dos factos, o artigo 2.° do Regulamento n.° 1164/89 dispunha:

«A ajuda é concedida para o linho produzido a partir das sementes das variedades:

— enumeradas no anexo A, ou

— em exame pelas autoridades dos Estados-Membros, com vista à sua inscrição no catálogo das variedades de linho, destinado principalmente à produção de fibras.»

A disposição contida no segundo travessão remonta ao Regulamento (CEE) n.° 174/81 [8]. De acordo com o segundo considerando do preâmbulo desse regulamento, a inserção daquela disposição justificava-se na medida em que de outro modo seriam excluídas do benefício da ajuda novas variedades de linho que se encontravam em estudo pelos Estados-Membros com vista à respectiva introdução no catálogo de variedades, situação que poderia desencorajar o desenvolvimento de novas variedades.

8. Note-se que aquele segundo travessão, em relação ao qual as partes apresentam interpretações divergentes, foi revogado pelo Regulamento (CE) n.° 624/97 [9], com o fundamento de que a experiência prática tinha demonstrado a «necessidade de adaptar determinadas normas a fim de prevenir a possibilidade de abusos» (quinto considerando do preâmbulo).

9. O catálogo de variedades referido no segundo travessão do artigo 2.° do Regulamento n.° 1164/89 é regulamentado pela Directiva 70/457/CEE [10]. De acordo com o artigo 1.°, n.° 2, dessa directiva, «o catálogo comum de variedades é estabelecido com base nos catálogos nacionais dos Estados-Membros».

Assim, as inscrições devem ser feitas num dos catálogos nacionais de variedades admitidas oficialmente para a certificação e comercialização (artigo 3.°, n.° 1). Decorrido um período de dois a três anos, as sementes e plantas de uma variedade admitida em, pelo menos, um Estado-Membro pode circular livremente dentro da Comunidade e a variedade em questão acede ao catálogo comum, com publicação no Jornal Oficial (artigos 15.°, 16.° e 18.°). Se não houver oposição por parte de qualquer Estado-Membro, a variedade pode ser inscrita antes de decorrido aquele prazo («procedimento acelerado» — artigo 15.°, n.° 5).

8 — Regulamento da Comissão, de 22 de Janeiro de 1981, que altera o Regulamento (CEE) n.° 771/74, relativo às modalidades de ajuda para o linho e o cânhamo (JO L 20, p. 13; EE 03 F21 p. 28).

9 — Regulamento da Comissão, de 8 de Abril de 1997, que altera o Regulamento 1164/89 (JO L 95, p. 8).

10 — Directiva do Conselho, de 29 de Setembro de 1970, que diz respeito ao catálogo comum das variedades das espécies de plantas agrícolas (JO L 225, p. 1; EE 03 F4 p. 48).

10. De acordo com o artigo 4.° da Directiva 70/457, uma variedade apenas pode ser admitida para inscrição no catálogo comum se for «distinta, estável e suficientemente homogénea» e que possua «um valor cultural e utilização satisfatória». Nesse sentido, o artigo 7.°, n.° 1, da directiva dispõe que os Estados-Membros devem adoptar medidas para que a aceitação das variedades resulte de exames oficiais, nomeadamente em cultura, e sobre um número suficiente de caracteres para permitir a descrição da variedade. Os métodos usados devem ser precisos e fiéis.

11. O n.° 2 do artigo 7.° exige à Comissão que defina:

a) os caracteres sobre os quais devem incidir os exames das diferentes espécies;

b) as condições mínimas respeitantes à execução dos exames.

12. Esta última disposição foi regulamentada pela Directiva 72/180/CEE [11]. O ponto 5.6 da parte A do anexo II à directiva estabelece as condições gerais mínimas para os exames relativos ao linho, no que respeita aos critérios de identidade, estabilidade e homogeneidade e dispõe que tais exames devem ser realizados em pelos menos duas parcelas contendo 2 000 plantas cada uma. De acordo com declarações feitas pela Comissão, as quais não foram contestadas pelo recorrente, tais condições podem ser satisfeitas utilizando uma área plantada de aproximadamente dois hectares.

Os factos

13. Em 1994, vários agricultores do Reino Unido começaram a cultivar, a título experimental, uma nova variedade de linho têxtil chamada «Klasse», com vista à sua utilização na produção de fibras para a indústria automóvel. A variedade «Klasse» foi objecto de vários ensaios e acedeu ao catálogo nacional britânico de linho têxtil em Dezembro de 1996, embora nunca tenha figurado no anexo A do Regulamento n.° 1164/89.

14. Durante o exercício de 1995, o Governo do Reino Unido concedeu, com base no artigo 2.° do Regulamento n.° 1164/89, ajudas aos cultivadores da variedade «Klasse» correspondentes a uma área de cultivo total de 1 903 hectares.

15. Os serviços da Comissão levaram a cabo duas visitas de inspecção ao Reino Unido, em Setembro de 1995 e Janeiro de

11 — Directiva da Comissão, de 14 de Abril de 1972, relativa à fixação dos caracteres e das condições mínimas para o exame de variedades das espécies de plantas agrícolas (JO L 108, p. 8; EE 03 F5 p. 225).

1996. O relatório da inspecção, acompanhado por uma carta assinada pelo director-geral da Agricultura, foi enviado ao Reino Unido em 26 de Julho de 1996.

Por essa carta se informavam as autoridades britânicas de que eram previsíveis certas correcções financeiras como resultado das inspecções realizadas. Não obstante a extensa área de cultivo da variedade «Klasse» ter sido justificada com a necessidade de efectuar estudos sobre a sua viabilidade industrial, a Comissão considerou que as ajudas deveriam ter sido limitadas a áreas de cultivo que pudessem ser identificadas, sem margem para dúvidas, como sendo de carácter experimental.

16. Em 18 de Julho de 1997, a Comissão enviou ao Reino Unido uma comunicação formal contendo os resultados das suas verificações. Nela se aceitava a possibilidade de conceder ajudas a «estudos de viabilidade industrial», mas deixava claro que, se o Reino Unido não lograsse demonstrar que a colheita de linho «Klasse» tinha sido objecto de transformação, a área admitida pelos serviços de apuramento das contas para a realização de exames industriais não poderia exceder 100 hectares.

17. O Governo do Reino Unido, considerando que não havia fundamento legal para limitar a ajuda, remeteu o assunto, por carta de 4 de Dezembro de 1997, para o órgão de conciliação.

Este órgão, criado pela Decisão 94/442/CE da Comissão [12], e cuja missão é «permitir a aproximação das posições divergentes da Comissão e de um Estado-Membro» (segundo considerando do preâmbulo), exprimiu, no seu relatório final de 15 de Maio de 1998 [13], a sua compreensão pela perplexidade das autoridades do Reino Unido face à proposta de limitar retroactivamente a 100 hectares a área susceptível de beneficiar da ajuda a uma variedade em exame. O órgão de conciliação entendeu igualmente que, ainda que a correcção proposta fosse excessiva, poderia justificar-se uma redução relativamente substancial no montante da ajuda.

18. Não obstante o teor do relatório, a Comissão manteve a sua posição segundo a qual uma área de 100 hectares era mais que suficiente para o ensaio experimental de uma nova variedade. As autoridades britânicas, por seu lado, continuaram a afirmar que a restrição proposta pela Comissão não tinha qualquer base jurídica.

Nestas circunstâncias, a Comissão, em 3 de Fevereiro de 1999, adoptou a decisão impugnada na qual recusou o encargo da soma de 869 283 GBP por — em sua opinião — ter sido indevidamente paga pelas autoridades do Reino Unido.

12 — Decisão de 1 de Julho de 1994 relativa à criação de um processo de conciliação no quadro do apuramento das contas do FEOGA, Secção «Garantia» (JO L 182, p. 45).

13 — Que não tem carácter vinculativo [artigo 1.°, n.° 2, alínea a), da Decisão 94/442].

19. O Reino Unido considerou a decisão ilegal e em consequência interpôs no Tribunal, em 22 de Abril de 1999, um recurso pedindo a anulação parcial da decisão litigiosa.

20. A variedade «Klasse» foi inscrita no catálogo comum em Maio de 1997. A sua inscrição no catálogo ia acompanhada por uma nota na qual se declarava que não podia ser classificada com clareza como uma variedade de linho nutritivo ou têxtil. Em Julho de 1998, a variedade «Klasse» foi retirada do catálogo do Reino Unido e consequentemente do catálogo comum.

Os argumentos das partes

21. Em apoio do seu recurso de anulação, o Reino Unido invoca quatro fundamentos, que enuncia do seguinte modo:

— a decisão controvertida é contrária ao Regulamento n.° 1164/89, porquanto este último não contém qualquer disposição que permita limitar a ajuda ao linho têxtil experimental à correspondente a uma área de 100 hectares;

— a decisão impugnada é ilegal, porquanto a Comissão não é competente para limitar o âmbito do Regulamento n.° 1164/89 sem observar o procedimento previsto no artigo 12.° do Regulamento n.° 1308/70;

— a decisão é arbitrária e carece de fundamentação;

— a decisão, ao impor um limite de 100 hectares, constitui, na realidade, um acto legislativo com efeitos retroactivos, infringindo os princípios da segurança jurídica e da confiança legítima.

O Reino Unido pede, além disso, a condenação da Comissão nas despesas.

22. A Comissão sustenta que deve ser negado provimento ao recurso e que o Reino Unido deve ser condenado nas despesas.

Análise dos fundamentos de anulação

23. Convém, a título preliminar, ordenar e reformular parcialmente os fundamentos de nulidade invocados. As alegações apre-

sentadas pelo recorrente em quatro pontos separados compreendem somente, em bom rigor, dois fundamentos de anulação suficientemente diferenciados.

Mediante os argumentos contidos nos primeiro, segundo e quarto travessões, o Reino Unido vem a dizer que as disposições pertinentes da decisão contestada são ilegais, pois que a Comissão apenas teria podido adoptá-las com uma base legal adequada ou com observância do procedimento formal estabelecido e, em qualquer caso, sem lhes atribuir efeito retroactivo. Este será o primeiro fundamento.

O argumento de que a decisão impugnada é arbitrária e carece de fundamentação é susceptível de constituir um segundo fundamento autónomo.

a) *O primeiro fundamento: as disposições impugnadas são ilegais na medida em que a Comissão não estava habilitada a adoptá-las*

24. O Governo do Reino Unido sustenta que a decisão em causa não se pode basear no Regulamento n.º 1164/89, já que este não contém qualquer limitação às ajudas previstas no segundo travessão do artigo 2.º (cultivo de variedades de linho em exame pelas autoridades dos Estados-Membros com vista à sua inscrição no catálogo das variedades de linho têxtil).

25. De acordo com o recorrente, na falta de qualquer regra que limitasse a 100 hectares a área susceptível de receber uma ajuda, as autoridades do Reino Unido estavam obrigadas a concedê-la a todos os cultivadores da variedade «Klasse» que àquela licitamente se candidatassem. Além disso, a área total de 1 903 hectares, relativamente à qual a ajuda foi concedida, é modesta se se considerar que com este cultivo se pretendia determinar a viabilidade da nova variedade para fins industriais.

26. O Reino Unido considera ainda que, se a Comissão pretendeu adoptar, sob a aparência de decisão administrativa, uma medida legislativa destinada a limitar o âmbito do Regulamento n.º 1164/89, tal medida não deixa, por isso mesmo, de ser ilegal. Por um lado, a ser assim, a Comissão modificou uma disposição do esquema da ajuda ao linho sem cumprir o procedimento estabelecido, segundo o qual deve, nomeadamente, ser consultado o correspondente comité de gestão (v. n.º 5 *supra*). Por outro, tal medida constitui em todo o caso um acto normativo com efeito retroactivo e infringe os princípios da segurança jurídica e da confiança legítima.

27. A Comissão, por seu lado, afirma que, não obstante as regras comunitárias aplicáveis não fixarem expressamente um limite máximo para a área de cultivo de linho têxtil com fins experimentais, essa área devia manter-se contudo dentro dos limites do razoável e proporcional aos objectivos pretendidos. Segundo a Comissão, a ajuda prevista no segundo travessão

do artigo 2.° do Regulamento n.° 1164/89 destinava-se unicamente a ensaios científicos e não industriais. Para tanto, a recorrida invoca a Directiva 72/180, que estabelece certa condições mínimas de sementeira com o fim de obter dados credíveis e estabelece que dois hectares são suficientes para essa finalidade (v. n.° 12, *supra*).

Daí que, se a Comissão concordou, em princípio, em ampliar a ajuda ao cultivo para testes industriais (v. n.° 16, *supra*), foi a título de concessão ao Reino Unido. Ainda assim, a Comissão considera que não estava, em bom rigor, obrigada a financiar uma ajuda à realização de estudos de viabilidade, por não lhe ter sido apresentada a mais pequena prova de que as colheitas objecto de ajuda tinham sido transformadas. Assim, a decisão de conceder uma ajuda relativa a um máximo de 100 hectares deveria ser considerada mais uma concessão graciosa.

28. Por fim, a recorrida convida o Tribunal de Justiça a interpretar o Regulamento n.° 1164/89 à luz da sua jurisprudência sobre a proibição do abuso do direito [14], da qual é emanação concreta a proibição de interpretar a legislação comunitária no sentido de permitir a concessão de subsídios relativos a transacções não realizadas de boa-fé [15].

29. Considero útil começar por recordar a finalidade do presente recurso de anulação: pretende — como não pode deixar de ser — a anulação das disposições da decisão impugnada pelas quais foi recusado a compensação das ajudas concedidas ao cultivo de 1 903 hectares de linho têxtil experimental e se aceitou apenas o reembolso de ajudas relativas a 100 hectares. Pode parecer ocioso reiterar este ponto, mas, no âmbito do artigo 173.° do Tratado CE, o Tribunal limita-se a decidir da legalidade do acto impugnado, para o que tem de examinar a matéria de facto e de direito que foi tomada — ou devia ter sido tomada — em consideração pela autoridade da qual emanou o acto. Não cabe ao Tribunal, portanto, erigir-se em entidade de recurso perante essa autoridade ou conhecer do assunto com plena jurisdição. Isto quer dizer que, contrariamente ao que sucede relativamente às acções do artigo 172.° do Tratado CE (actual artigo 229.° CE), o Tribunal não tem competência para modificar a decisão em causa ou substituí-la por um acto distinto. Por estas razões, não considero que um recurso interposto nos termos do artigo 173.° constitua o meio adequado para tomar decisões de carácter salomónico.

Dito isto, posso adiantar que não estou convencido de que a forma como a Comissão actuou no presente caso tenha respeitado todos os requisitos de legalidade

14 — Acórdãos de 3 de Dezembro de 1974, Van Binsbergen (33/74, Recueil, p. 1299; Colect., p. 543); de 10 de Janeiro de 1985, Leclerc e o. (229/83, Recueil, p. 1); de 21 de Junho de 1988, Lair (39/86, Colect., p. 3161); de 5 de Outubro de 1994, TV 10 (C-23/93, Colect., p. I-4795); e de 2 de Maio de 1996, Paletta (C-206/94, Colect., p. I-2357).

15 — Acórdãos de 11 de Outubro de 1977, Peter Cremer (125/76, Recueil, p. 1593; Colect., p. 561); de 27 de Outubro de 1981, Schumacher e o. (250/80, Recueil, p. 2465), e de 3 de Março de 1993, General Milk Products (C-8/92, Colect., p. I-779).

formal e substancial. Como me proponho explicar adiante, ainda que o objectivo da Comissão pareça legítimo, os meios empregues não são conformes ao direito.

30. É necessário definir com precisão o quadro jurídico positivo em que se situa a controvérsia. Em minha opinião, a única disposição concretamente aplicável é o segundo travessão do artigo 2.° do Regulamento n.° 1164/89, que prevê a concessão de ajuda ao «[...] linho produzido a partir das sementes das variedades [...] em exame pelas autoridades dos Estados-Membros, com vista à sua inscrição no catálogo das variedades de linho destinado principalmente à produção de fibras».

As partes concordam neste ponto. A Comissão alegou, inicialmente, que aquela disposição apenas abrange ensaios científicos e remete portanto para a Directiva 70/457, que por seu turno remete para a Directiva 72/180 (v. n.^{os} 10 a 12 *supra*). Contudo, posteriormente, desde a comunicação de 18 de Julho de 1997, a Comissão estava preparada para aceitar que o Regulamento n.° 1164/89 podia servir de base para a concessão de ajuda a testes industriais.

Limito-me a observar que do teor do artigo 2.° do Regulamento n.° 1164/89 se não pode deduzir que a ajuda nele prevista se destina apenas a ensaios científicos, com exclusão de todos os testes de carácter industrial.

31. Nestas circunstâncias, o Reino Unido tinha o direito, e na verdade a obrigação, de conceder ajuda ao cultivo, em fase de experimentação industrial, de uma nova variedade de linho para produção de fibras. Isto quer dizer, ao invés, que a Comissão não estava no seu direito ao recusar o reembolso da ajuda concedida, com fundamento na natureza dos ensaios realizados.

32. Quanto à área máxima a que podia referir-se a ajuda em questão, é forçoso reconhecer novamente que a legislação comunitária nada prevê a esse respeito. A própria Comissão o admite, de resto, na sua comunicação de 18 de Julho de 1997, quando considera que devem aplicar-se os limites do razoável e proporcional aos objectivos pretendidos. Concordo com a Comissão. No entanto, a Comissão, se bem que reconheça que o Regulamento n.° 1164/89 pode servir para o fomento de ensaios industriais, não apresentou o menor indício de prova de que os 1 903 hectares plantados deveriam ser considerados excessivos para esse fins.

33. Não existia, pois, qualquer texto normativo que habilitasse a Comissão a recusar o reembolso da ajuda concedida em relação a 1 903 hectares plantados para fins industriais, por a considerar excessiva.

34. A Comissão alega que, na falta de qualquer prova de que as colheitas foram transformadas, não está obrigada a reco-

nhecer ajuda concedida para fins experimentais. Além disso, como declarou na audiência, o teor do segundo travessão do artigo 2.° do Regulamento n.° 1164/89, que se refere a variedades «em exame pelas autoridades dos Estados-Membros», impunha a estes um especial dever de vigilância.

35. Não partilho da opinião de que a redacção do segundo travessão reforça necessariamente a responsabilidade dos Estados-Membros relativamente à realização dos exames. Parece-me que a expressão sublinhada pela Comissão deveria antes ser interpretada no sentido de *variedades sujeitas a exame pelas autoridades dos Estados-Membros*. Se assim não fosse, excluir-se-iam do benefício da ajuda todos e quaisquer ensaios não conduzidos directamente por aquelas autoridades, o que seria particularmente estranho no quadro do FEOGA.

Aceito que a Comissão possa, com fundamento no segundo travessão, exigir a um Estado-Membro que comprove se as colheitas que beneficiaram da ajuda foram plantadas com vista à realização de testes genuínos quanto à respectiva viabilidade. O Estado-Membro pode, por seu lado, recusar a ajuda ou, se for caso disso, exigir a devolução da ajuda se verificar que o linho foi cultivado não para fins experimentais mas apenas para beneficiar abusivamente do regime de fomento [16].

16 — V., *mutatis mutandis*, General Milk Products, já referido.

36. Questão diversa é, no entanto, a de saber se, na falta de tais comprovações, a Comissão tinha o direito de adoptar a redução para 100 hectares, objecto do litígio.

37. Nesse aspecto, deve dizer-se que a Comissão não estabeleceu qualquer relação entre a ausência de prova da transformação da colheita e a limitação a 100 hectares da área susceptível de receber ajuda. A redução imposta por aquela instituição poderia justificar-se se tivesse sido calculada em relação à área de cultivo efectivamente consagrada a operações experimentais.

No entanto, na sua comunicação escrita de 18 de Julho de 1997, a Comissão limita-se a sublinhar que as autoridades do Reino Unido não tinham apresentado qualquer prova da realização de exames genuínos, enquanto recusa qualquer gasto declarado que exceda os 100 hectares por ser esta, na sua opinião, a área máxima necessária para realizar o exame da nova variedade.

Em momento algum a recorrida explicou qual o fundamento para esta apreciação.

38. Muito pelo contrário, a Comissão pretende agora que a sua disponibilidade para

autorizar ajuda relativa a 100 hectares constituiu um acto gracioso. Tal alegação deve ser rejeitada, por estar em contradição flagrante com o que a Comissão manifesta nos seus escritos.

39. Por tudo isto chego à conclusão de que a Comissão não tinha o direito de reduzir a uma soma correspondente a 100 hectares o reembolso da ajuda concedida a título de experimentação industrial com uma nova variedade de linho têxtil.

40. Nestas condições, é procedente o primeiro fundamento do recurso.

b) *O segundo fundamento: a decisão impugnada é ilegal por não estar devidamente fundamentada e por ser arbitrária*

41. O Governo do Reino Unido sustenta que a decisão impugnada, enquanto limita a 100 hectares a área que pode beneficiar da ajuda, não tem qualquer justificação científica ou técnica.

42. De acordo com o recorrente, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça em matéria de apuramento das contas [17] que a Comissão deve produzir a prova da violação das regras comunitárias. No presente processo, a Comissão deveria ter justificado de forma adequada a imposição de um limite de 100 hectares. A única defesa invocada consistiu em dizer que a área de 1 903 hectares era muito maior do que a necessária para os exames referidos na Directiva 72/180. Na opinião do recorrente, aquela directiva é aplicável apenas a exames de natureza científica e não se preocupa com os exames de viabilidade industrial tais como os do presente processo, pelo que as suas disposições carecem de relevância.

43. Para o recorrente, a Comissão deveria ter cumprido as suas obrigações de transparência, coerência e justificação científica, ao adoptar e fundamentar a decisão impugnada. Apesar disso, não apresentou tal justificação nem em correspondência trocada com o Reino Unido nem perante o órgão de conciliação, pelo que a decisão deve ser considerada arbitrária.

44. A Comissão recorda, em primeiro lugar, que o âmbito da obrigação de fundamentação não depende somente do texto da decisão mas também do seu contexto e, em particular, dos documentos

17 — Acórdão de 19 de Fevereiro de 1991, Itália/Comissão (C-281/89, Colect., p. I-347).

conexos com base nos quais foi adoptada. É doutrina constante do Tribunal de Justiça que a fundamentação de uma decisão deve ser considerada suficiente se o Estado destinatário esteve estreitamente envolvido no processo da sua elaboração e tinha conhecimento das razões que levaram à sua adopção [18].

45. A Comissão prossegue dizendo que, no presente processo, informou plenamente as autoridades do Reino Unido do seu ponto de vista, desenvolvido em particular nos relatórios anexos à sua carta de 26 de Julho de 1996 e à decisão, segundo o qual os cultivos não podiam ser considerados experimentais e não cumpriam as condições constantes do artigo 2.° do Regulamento n.° 1164/89.

46. As razões apresentadas pela Comissão para justificar a medida em litígio afiguram-se-me particularmente vacilantes.

47. O critério utilizado na sua notificação formal de 18 de Julho de 1997 é diferente do do relatório sumário que acompanha a decisão. Assim, na primeira, os 100 hectares constituem a área máxima admitida pelo serviço de apuramento das contas para um exame industrial; no segundo, ao contrário, declara-se que essa área é o máximo necessário para realizar o exame referido na Directiva 72/180, isto é, para fins científicos.

Na tréplica, por outro lado, a noção de ensaio industrial desaparece do critério da Comissão e os 100 hectares já não constituem a área máxima para esses fins, mas unicamente uma concessão generosa e inusual por parte da recorrida.

48. Contudo, a volatilidade do critério da instituição comunitária não se detém aí. Tal como o Governo do Reino Unido faz notar, a Comissão chega a propor, na correspondência e na contestação, até cinco critérios diferentes para determinar a área a ser financiada a expensas do FEOGA.

49. Assim, a recorrida afirma, no n.° 16 da contestação, que a área máxima susceptível de ajuda são os dois hectares referidos na Directiva 72/180; pelo contrário, no n.° 14 do mesmo documento, sustenta que essa

18 — Acórdãos de 13 de Dezembro de 1990, Países Baixos/Comissão (C-22/89, Colect., p. I-4799); de 1 de Outubro de 1998, Países Baixos/Comissão (C-27/94, Colect., p. I-5581), e de 22 de Abril de 1999, Países Baixos/Comissão (C-28/94, Colect., p. I-1973).

área de dois hectares é apenas um requisito mínimo e que é portanto possível conceder ajuda a uma extensão maior. Não podem também ser esquecidos os critérios estabelecidos, por um lado, no relatório sumário que acompanha a decisão e, por outro, na notificação formal de 18 de Julho de 1997; por último, no relatório da inspecção de 1996 a ajuda era apenas lícita para plantações que pudessem ser identificadas, sem margem para dúvidas, como sendo experimentais.

50. Resulta do que precede que o critério referido na notificação formal de 18 Julho de 1997 é apenas um dos vários critérios propostos pela Comissão.

Na audiência, a Comissão deu especial importância ao facto de o Reino Unido não ter apresentado qualquer prova de que a colheita tinha sido transformada. Todavia, essa justificação está em contradição com as demais posições da Comissão, particularmente com o seu reconhecimento de uma ajuda limitada a 100 hectares de linho cultivado. Se aquela falta de prova constituísse a razão decisiva para a recusa, como pretende a Comissão, teria de deduzir-se que, se o Reino Unido tivesse apresentado prova de que a colheita tinha sido transformada e os ensaios realizados, a ajuda teria sido reconhecida na sua totalidade. Isto seria, por sua vez, contraditório em relação ao teor da decisão, que reduz toda a ajuda possível a 100 hectares. Finalmente, como indiquei anteriormente, a alegação de que a Comissão agiu graciosamente ao aprovar a ajuda para aquela área, além de tardia, carece de apoio em qualquer dos textos.

51. Nestas circunstâncias, não pode afirmar-se que a Comissão tenha cumprido a sua obrigação de fundamentar devidamente a decisão de reduzir a ajuda a cargo do FEOGA ao montante correspondente a uma área de 100 hectares.

52. O segundo fundamento deve também ser considerado procedente.

Despesas

53. Dada a procedência dos fundamentos avançados pelo Reino Unido, a Comissão deve ser condenada nas despesas, nos termos do primeiro parágrafo do n.º 2 do artigo 69.º do Regulamento de Processo.

Conclusão

54. Em conformidade com as considerações que antecedem, proponho que o Tribunal:

«1) Anule a Decisão 1999/187/CE da Comissão, de 3 de Fevereiro de 1999, relativa ao apuramento das contas dos Estados-Membros relativas às despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), Secção 'Garantia', exercício financeiro de 1995, na medida em que a Comissão recusou o pagamento, por esse Fundo, da importância de 869 283 GBP, correspondente às compensações financeiras que o Reino Unido pagou adiantadamente aos agricultores ingleses ao abrigo do Regulamento (CEE) n.º 1164/89 da Comissão, de 28 de Abril de 1989, relativo às normas de execução no que respeita à ajuda para o linho e o cânhamo.

2) Condene a Comissão das Comunidades Europeias nas despesas.»